

**UNIVERSIDADE O ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

**ANÁLISE DA ARQUITETURA DO PRONASCI:  
UMA RELEITURA DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA A PARTIR DO PATH  
DEPENDENCE**

**Victor Fernandes de Souza**

Dissertação apresentada ao  
Programa de Ciências Sociais, para  
a obtenção do título de Mestre em  
Ciências Sociais.

(Primeira Versão)

Orientador: Prof. Dr. João Trajano Sento-Sé

Rio de Janeiro 2019

**UNIVERSIDADE O ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

**ANÁLISE DA ARQUITETURA DO PRONASCI:**  
**UMA RELEITURA DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA A PARTIR DO PATH**  
**DEPENDECE**

**Victor Fernandes de Souza**

Rio de Janeiro 2019

*Para minha esposa Barbara, meu filho  
Emmanuel e minha mãe Aurea, por  
tornarem a minha razão de viver um  
pleno de sentido.*

*Para meu pai Magno (in memoriam).*

## Agradecimentos

Os caminhos que nos levam ao progresso na maioria das vezes são por demais espinhosos, concluir este processo exigiu muito mais do que esforço físico e intelectual, exigiu resiliência emocional. Em razão desse grande esforço coletivo consagro aqui a oportunidade de manifestar minha imensa gratidão pela vida de todos os meus irmãos de jornada existencial. Chegar ao fim desta penúltima etapa do mestrado, mais do que um desejo é transpassar um sonho que meus amados familiares sonharam comigo, diante das profundas dores e desafios desse caminho, aqui vivo a oportunidade de expressar meu enorme agradecimento e amor:

À Barbara, minha esposa e meu amor, parceira de vida é fonte de inspiração e admiração, sua confiança no êxito sempre fundamentou a minha crença na vitória. Não há no vocabulário palavra capaz de exprimir minha gratidão por me escolher como marido e amigo. Obrigada pela alegria que ilumina cada momento que dividimos. Obrigado por me fazer continuar, te amo.

Ao meu filho, Emmanuel, sua luz contagiante mudou o meu viver, obrigado por transbordar sua alegria nesse mundo, por ti renovo diariamente a esperança lutar por um mundo melhor. A agradeço a criador por sua generosidade, quando mesmo tão novo compreendia que papai precisava se dividir entre estudar e estar contigo. Escrever essa dissertação enquanto você brincava sob os meus ombros são vivências que ficarão gravadas na minha alma. Obrigado por me fazer acreditar, te amo.

À minha mãe, Aurea, pelo exemplo de luta, abnegação e fé. Farol do meu caminho, na sua figura resalto a importância fundamental da mulher e mãe no êxito de uma sociedade melhor. Peço a Deus todos os dias que cada filho tenha a oportunidade de ter como mãe uma pessoa com as suas características. Obrigado por lá atrás, não ter me deixado desistir, te amo.

Ao meu pai, Magno Luiz (*in memórian*), impressionante como vejo meu minha questão de dissertação retratar nossa relação. Quando olho para mim, vejo a dependência da trajetória narrar o rico tempo que estive ao seu lado nessa existência terrena. Obrigado por me forjar no fogo forte da vida, te amo.

Ao meu irmão Thiago, pela maravilhosa vida compartilhada. Obrigado pela companhia e parceria, te amo.

À Rita, Jorge e demais familiares, obrigado pelo apoio e incentivo durante os mais difíceis momentos que enfrentei nessa empreitada.

Ao meu querido amigo, e porque não dizer irmão Alan de Luna Freire (*in memoórian*), obrigado por ter compartilhado comigo quase 20 anos da sua existência. Nossa aproximação desde o primeiro dia de atividade na profissão que abraçamos foi de suma importância para minha construção, que pensar a segurança pública e políticas possa de alguma forma me fazer colaborar para que cada vez menos pessoas sofram com a abrupta violência letal que te acometeu. Obrigado por significar para mim o mais verdadeiro sentimento de irmandade da vida!

Ao meu orientador, João Trajano Sento-Sé, agradeço pelo pronto aceite em me orientar, mesmo diante dos desafios de conduzir um neófito das Ciências Sociais conduzindo-me por um campo desafiador de pesquisa, seu olhar atento e valoroso me proporcionou a confiança de que era possível vir até aqui mesmo diante de todos os desafios. Obrigado por me fazer repensar minhas crenças agindo sempre com uma sensibilidade típica de quem possui o dom natural de ensinar.

Por fim, um agradecimento especial sintetizador de todas o meu sentimento de gratidão, à Deus pela vida de todas estas valorosas figuras humanas aqui citadas, Obrigado por me fazer acreditar que o acaso não existe.

## Resumo

A presente dissertação produz uma análise da arquitetura do Programa Nacional de Segurança Pública, a estrutura da política pública autointitulada inovadora é revista conforme a sua concepção. Toda a fundamentação da pesquisa esta relacionada a uma proposta de compreensão de uma dependência da trajetória na construção das políticas de segurança brasileiras. O cenário nacional de crescimento da violência é revisto a partir do momento da redemocratização brasileira, este locus permite compreender os efeitos sociais e políticos que impulsionaram a entrada incisiva do governo federal na seara da segurança pública. A forma intuitiva como a União entrou no jogo político de socorro aos entes subnacionais, fica demonstrada na releitura das políticas públicas que foram implementadas a partir da década de 90, onde se verifica o reforço das suas arquiteturas ação após ação e, por isso, podem ser explicadas pelo padrão de dependência da trajetória da política. Se os movimentos governamentais não declaravam uma intenção de aprimoramento contínuo das políticas anteriores, em comum eles põem à prova o difícil desafio de fundar uma nova dinâmica federativa de atuação nas políticas de segurança, o que pode ser compreendido a partir das características históricas do sistema legal que fundamenta a segurança pública.

**Palavras-chave:** pronasci; política pública de segurança; neoinstitucionalismo histórico; path dependence.

## Abstract

The present dissertation produces an analysis of the architecture of the National Program of Public Security, the structure of the self-nominated pioneering public policy is revised according to its conception. All the research's foundation is related to a proposal to understand a dependence of the trajectory in the construction of policies security systems. The national setting of violence growth is revised from the time of the Brazilian redemocratization. This locus allows to realize the social and political effects that moved the imperative entrance of the federal government in the field of public security, although its non-technical way to relieve the subnational entities in the political game, which is clear from the re-reading of the public policies that have been implemented since the 90's, where it is verified the reinforcement of the same architectures, action after action and so, they can be explained by the *path dependence*. If the governmental movements did not declare an intention of continuous improvement of the previous policies, in common they put to the test the difficult challenge of establishing an inexperienced federative dynamic to perform in the security policies, which can be understood from the historical features of the legal system that support the public security.

Keywords: pronasci; public security policy; path dependence.

## **Lista de abreviaturas e siglas**

CF – Constituição Federal

CeSEC – Centro de Estudos de Segurança e Cidadania

CONASP – Conselho Nacional de Segurança Pública

DPF – Departamento de Polícia Federal

EAD – Ensino à distância

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FNS – Força Nacional de Segurança

FNOP – Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia

FNSP – Fundo Nacional de Segurança Pública

GGI-E – Gabinete de Gestão Integrada Estadual GGI-M – Gabinete de Gestão Integrada Municipal

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IGPM – Inspetoria Geral das Polícias Militares

ILANUD – Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente

INFOSEG – Rede Nacional de Informações de Segurança Pública, Justiça e Fiscalização

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada MJ – Ministério da Justiça

MP – Ministério Público

NEV – Núcleo de Estudos da Violência

PEC – Projeto de Emenda Constitucional

PF – Polícia Federal



PIAPS – Plano de Integração e Acompanhamento dos Programas Sociais de Prevenção da Violência

PM – Polícia Militar

PNDH – Programa Nacional de Direitos Humanos PNSP – Plano Nacional de Segurança Pública

PRONASCI – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania  
Secretaria Especial de Direitos Humanos

SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública

SEPLANSEG – Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública

SIMAP – Sistema de Monitoramento, Avaliação e Desenvolvimento Institucional do Pronasci

SINARM – Sistema Nacional de Armas

SINDAPEF – Sindicato dos Agentes Penitenciários Federais

SINESPJC – Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal

SUS – Sistema Único de Saúde

SUSP – Sistema Único de Segurança Pública SSP – Secretaria de Segurança Pública

## Sumário

<b>Introdução</b>	1
<b>Capítulo 1 – Programa Nacional de Segurança com Cidadania</b>	8
1.1 <i>PRONASCI : uma releitura em dois diferentes prismas</i>	14
1.1.1 <i>Prisma analítico da Lei 11.530</i>	17
1.1.2 <i>Prisma conceitual da Lei 11.530</i>	22
1.2 <i>A arquitetura política do PRONASCI</i>	30
1.2.1 <i>O processo legislativo na arquitetura do PRONASCI</i>	32
1.2.2 <i>O modelo de articulação entre os entes e a arquitetura do PRONASCI</i>	33
1.3 <i>PRONASCI: a autointituição da quebra de paradigma pela inovação</i>	34
1.4 <i>Articulação Inovadora do PRONASCI</i>	43
<b>Capítulo 2 – A teoria política na produção das arquiteturas e os arranjos federativos no sistema de Segurança Pública</b>	48
2.1 <i>A arquitetura política pelo viés do neo-institucionalismo histórico</i>	49
2.2 <i>A idealização da Segurança Pública na Constituição Federal e seus antecedentes históricos</i>	54
2.3 <i>A segurança Pública na Constituição Federal</i>	61
2.4 <i>Estrutura orgânica do capítulo constitucional da segurança pública</i>	63
<b>Capítulo 3 – A arquitetura das políticas de segurança: uma análise comparativa</b>	77
3.1 <i>As políticas públicas de segurança na conjuntura política brasileira</i>	80
3.2 <i>A agenda nacional de políticas públicas de segurança</i>	85
3.3 <i>A cronologia nacional das políticas públicas de segurança</i>	91
3.3.1 <i>Secretaria Nacional de Segurança Pública</i>	94

<i>3.3.2 Plano Nacional de Segurança Pública – PNS</i>	95
<i>3.3.3 Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP</i>	104
<i>3.3.4 Projeto de Segurança Pública para o Brasil</i>	112
<i>3.3.5 Sistema Único de Segurança Pública - SUSP</i>	119
<b>Conclusão</b>	123
<b>Referências bibliográficas</b>	127

## **Introdução**

Na parte final do século XX, após viver a distensão do poder simbolicamente representado pelos movimentos políticos mais autoritários, o Brasil iniciou já na década de 80 uma cruzada pela recuperação dos espaços sociais democráticos. Na luta por toda sorte de direitos, as garantias individuais e os direitos sociais fundamentais reconhecidos como pressupostos essenciais ganharam significação no texto constitucional criando dessa maneira uma rede de amparo e luta pela democracia.

Desdobramento natural do processo histórico narrado havia na transição democrática toda a sorte de influências e interesses na “nova” estrutura política brasileira. Destaca-se nessa conjuntura, uma série de ambivalências, jogos de tensões e pontos de interseção governamental que desenhavam os modelos de articulação que dariam a direção política ao Estado brasileiro.

Após praticamente duas décadas de políticas centralizadoras, o que se refletia naquele momento era uma diminuição dos mecanismos autoritários de influência no cotidiano nacional, era vez de se processar um movimento inverso de aumento na autonomia gerencial dos estados, bem como de emancipação do ente

subnacional municipal. Rapidamente as políticas sociais mais prementes à vida cotidiana receberam movimentos de incentivo descentralizador, a exemplo, da saúde e da educação que receberam, quase que de imediato, medidas orientadas para universalização dos serviços, que estruturavam dentre outras coisas, um sistema mais elaborado de cooperação entre os entes federados.

Em meio a uma pactuação propositiva que atendia e resguardava ainda muitos interesses no núcleo político militar, a se destacar os representantes do Congresso Nacional assim como membros das Forças Armadas, nascia ainda na Assembleia Nacional Constituinte o conceito jurídico da segurança pública.

Revestido formalmente sob o discurso do avanço, a apropriação do termo se deu em outra direção. As estruturas institucionais da velha segurança nacional terminaram por esterilizar as inovações necessárias no novo texto constitucional, não surgiram as tão aspiradas medidas que pudesse produzir uma cisão ao controle castrense.

Fator externo a esse quadro, o país recém-saído de um regime autoritário vivia uma profunda crise econômica e social, cenário esse que diante da inércia e incredulidade governamental foi se agravando ininterruptamente por décadas.

Movimentos de loteamento urbano como uma grande concentração populacional nas metrópoles, crise econômica, altos índices de desemprego produziram favelização, crescimento desordenado e degradação do espaço urbano. Associado a esse caótico panorama havia uma ausência quase que absoluta de políticas inclusivas, estes fatores associados foram ingredientes importantes para a inserção perigosa do crime organizado no cotidiano brasileiro. Tal instabilidade conduziu o país nas rotas internacionais do tráfico de entorpecentes e armas, ingrediente ideal de aumento da delinquência e da criminalidade violenta.

Resultantes de fatores políticos, econômicos e sociais deram ao Brasil da redemocratização problemas e desafios de incomensurável prospecção, e em igual ordem de grandeza com a responsabilidade dos representantes políticos da nação. Estes fatores fizeram erigir o Programa Nacional de Segurança com Cidadania – PRONASCI, medida instituída no segundo governo Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010), como estratégia política nacional voltada à segurança pública e foi tratada naquela época como o programa de aceleração do crescimento – PAC da segurança, o qual era integrado de ações cuja previsão de desdobramentos estendia-se até o ano de 2012.

A presente dissertação tem por objeto de estudo buscar uma análise sobre a

arquitetura institucional desse programa governamental, o Programa Nacional de Segurança Pública – PRONASCI, passados mais de 10 anos da sua instituição, esta política produz referências acadêmicas que atravessaram sua faixa de implementação e é considerada por muitos como uma das mais inovadoras iniciativas do campo segurança pública.

Especificamente nessa primeira parte da dissertação, a política é retratada a partir da releitura das produções acadêmicas, dados oficiais do Governo Federal e dos marcos legais instituidores do programa. Em razão disso, ganha sentido a compreensão histórica do cenário brasileiro da segurança pública enquanto termo, fenômeno e posteriormente como campo.

Ao se aprofundar na temática do PRONASCI, o capítulo centraliza a revisão do programa sob a perspectiva de uma compreensão para além da mera construção jurídica da política. Localiza-se nesse ponto o início das reflexões sobre os pontos de conexão com o estudo de caso do PRONASCI, programa autointitulado inovador com efeitos políticos e históricos norteadores das políticas de segurança brasileiras. Nesse tocante, a releitura aborda as mais variadas faces da gestão das políticas públicas nacionais que dão origem ao Programa a partir da teoria política.

Propositamente alçado a objeto de releitura em diferentes linhas de abordagem, o PRONASCI visto sob a perspectiva dos “prismas” pode oferecer o que considero um modelo de análise enriquecido, justamente em razão de objetivar decompor o espectro legal, raramente revisado por pesquisadores e comumente considerado na articulação pelos legisladores. A letra fria da produção legislativa esconde em grande parte o conjunto de tensões e expectativas que podem oferecer os sinais sobre a arquitetura do programa.

Sob esse aspecto, o capítulo seguiu pautado por uma abordagem em dois diferentes prismas do programa. No primeiro deles, chamado prisma analítico, a ideia estava centrada sobre uma interpretação da gênese propositiva, do “espírito” da lei. Amparada nas pretensões do legislador enquanto alcance do texto legal o exame conforma a compreensão de que durante a concepção do PRONASCI uma verdadeira carta de intenções foi transmitida pelo texto legal.

Com o objetivo de aprofundar um pouco mais a análise sobre estes mecanismos cumpre compreender que apesar de enumeradas caso a caso, as 94 ações

equalizadas na organização programática do PRONASCI, falhavam em uma estruturação dispersa, na prática verificou-se que apesar de pensada com uma vultuosa complexidade a política não tinha uma característica coesa capaz de produzir resultados, de modo que “não estariam, portanto, compreendidos nas ações passos que completariam e/ou auxiliariam iniciativas anteriores, assim como estão ausentes medidas complementares, de suporte à execução” (SOARES, 2007, p.95).

No segundo enfoque, o tratamento do prisma conceitual tem o condão de trazer uma representação quanto ao valor extranormativo, ou seja, a ideia é produzir uma leitura que ultrapasse o alcance literal da lei levando em consideração o caráter dinâmico e mutável do PRONASCI.

Significa que a exploração desse eixo tem a pretensão de oferecer como ponto de interseção os efeitos da relação (legislação x contexto), trazendo um novo sentido para o que foi a criação do PRONASCI no cenário histórico, político e financeiro do Brasil no contexto da política pública de segurança.

Na seção seguinte a arquitetura institucional do PRONASCI é revista sob diferentes aspectos. O alinhamento intersetorial e a descentralização das ações locais por meio do ente municipal ganham relevância e determinam em grande medida as aspirações governamentais de cunho inovador.

No segundo capítulo, após uma breve contextualização do corpo teórico da política pública para praxe da segurança pública, tem lugar o exame cronológico desse campo partindo do próprio texto constitucional que trata da segurança pública. Abordar-se-á a teoria política na produção das arquiteturas e dos arranjos federativos no sistema de segurança pública, pelo viés do neo-institucionalismo histórico. Sob esta perspectiva e do *path dependence*, o que se busca é a compreensão do padrão de dependência da trajetória política posto como meio de discernir a resistência do universo político brasileiro a medidas públicas de transformação mais revigoradas. Esse modelo de igual forma colabora para uma reflexão sobre custo político-institucional decorrente dos complexos arranjos proveniente de escolhas equivocadas.

Na seção que corresponde à idealização da segurança pública na Constituição Federal e seus antecedentes históricos, o recorte tem como objetivo compreender justamente o período da Assembleia Nacional Constituinte, como esse período de transição não violenta encadeou arranjos político-institucionais complexos

que se desdobraram e continuísmos e manutenção de estruturas advindas do regime militar.

Em seguida, a segurança pública passa por uma revisão junto ao texto constitucional, a arquitetura do artigo 144 da CF, bem como a estrutura conceitual do capítulo são analisados para a melhor compreensão dos efeitos políticos que recaem sobre a segurança pública brasileira. Todo o engendramento de proposições promovidos pela classe política brasileira nas últimas décadas, levou a construção de uma complexa relação orçamentária para a segurança pública, fato que compromete não só as ações de macropolíticas para o setor, mas também a atuação em ações mais pontuais.

No terceiro e último capítulo, as experiências propositivas anteriores são apresentadas tendo como ponto de partida as políticas públicas de segurança implementadas a partir da década de 90. Elas são relidas agora em uma lógica de afastamentos e continuidades dos programas de governo nas subsequentes gestões.

Como referencial analítico necessário à reflexão sobre o PRONASCI, a pesquisa revisa as principais ações de segurança sob a iniciativa da União no período pós-redemocratização. O reexame das ações governamentais das últimas décadas permite conceber com bastante clareza os caminhos políticos pelos quais transitaram as principais propostas de enfrentamento a violência.

As políticas públicas de segurança desenvolvidas na conjuntura política brasileira reeditam os momentos políticos vividos pelos chefes do executivo federal, além disso, revelam de maneira muito transparente que apesar das descontinuidades surge no cenário nacional uma agenda voltada fortemente as políticas públicas de segurança.

A cronologia nacional das políticas públicas de segurança, demonstra que principalmente a partir do governo FHC, as pressões externas de mídia e o clamor social por uma intervenção federal contundente na questão do enfrentamento da violência. Mergulhada em uma crise na segurança sem precedentes, a União iniciou uma jornada de aprimoramento das suas medidas políticas de apoio aos estados.

Apoiada em uma série de medidas que atravessaram governos e ideologias partidárias os retrocessos de aspirações e medidas políticas pouco orientadas a mais perfeita execução dos programas planejados não esconderam a evolução da pauta no contexto nacional.

Dentre as medidas destacadas durante a dissertação, foram escolhidas aquelas que tiveram mais relevância no cenário político brasileiro. Estas ações contribuíram em larga medida para a compreensão dos efeitos políticos que afetaram a arquitetura institucional do PRONASCI. Pensado como um programa que conciliava as práticas de prevenção e repressão qualificada, todos os meios com os quais a autointitulada política paradigmática se utilizava para a consumação de seus objetivos estavam postados em medidas anteriores independentes das pautas que defendiam seus criadores.

O primeiro programa analisado foi a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública, projetada no governo FHC, a SENASP, que se tornou o principal canal de interlocução política entre os entes subnacionais e a União. A cada nova intervenção federal na segurança a secretaria crescia de importância e ganhava relevância, sendo o principal canal de indução quando da implantação do PRONASCI.

Outras ações, mais ligadas a um conteúdo programático vinculado a pautas político-partidárias, apesar de terem sido formuladas com excelente intenção, esbarraram na própria limitação conceitual ou de execução, exemplo disso foi o Plano Nacional de Segurança Pública – PNSP, no final da gestão FHC.

Outra medida fundamental para as pretensões de êxito de qualquer política no cenário nacional, o Fundo Nacional de Segurança Pública, também oriundo do segundo governo FHC, é mais uma das ações políticas que atravessaram o eixo temporal possibilitando ações de investimento em estados e municípios tendo sido utilizado em grande escala durante a execução do PRONASCI.

Na corrida eleitoral à Presidência da República no ano de 2002, surgem as primeiras discussões sobre aquela que seria a proposta do então candidato a presidência Lula. Após a sua vitória como medida de início de governo veio a pauta o Projeto de Segurança Pública para o Brasil, conjugador de uma série de medidas que foram vistas no PRONASCI ele trazia uma completa revisão no trato da segurança pública no Brasil, parte dele ainda tinha como escopo o Sistema Único de Segurança Pública, política pública advinda do segundo governo FHC.

O SUSP de fato nunca chegou a se tornar uma medida legal, em meio a uma série de retrocessos ocasionados por pressões políticas e disputas parlamentares o sistema que tinha como expectativa alavancar a relação entre os entes da federação de forma sistêmica e integrada foi preterido.

Uma vez exposta a sequência lógica da pesquisa, o exercício de restrição



prévia do juízo de valor a respeito dos temas revisados foi a grande busca durante a produção do texto, dentro das possibilidades, uma vez vigiada a íntima convicção sobre os valores normativos, toda busca se deu em produzir um estudo teórico-analítico de objeto pesquisado. O mote do estudo foi a compreensão dos efeitos do padrão de dependência na trajetória política das políticas públicas de segurança. Como resultado, a análise se deu a partir da arquitetura do PRONASCI permitindo compreender que os caminhos percorridos pelas ações desenvolvidas pela União nas décadas mais recentes representam muito mais uma continuidade do que propriamente um processo de ruptura.

O neo-institucionalismo histórico recupera uma compreensão pouco elaborada nos dias atuais de que boa parte dos efeitos e resistências sofridas tem seu ponto de partida na lei reguladora maior.

É possível afirmar que esse tema está longe de ser esgotado e nem goza da primazia de análise, não são poucos os acadêmicos e especialistas que se debruçam sobre a perspectiva das políticas de segurança pública. Assentar a importante medida política de segurança conhecida como PRONASCI é uma pretensão de que esse material possa de alguma maneira servir como mais uma base para o debate ou mesmo possa produzir constatações empíricas no plano teórico e prático.

## **Capítulo 1 – Programa Nacional de Segurança com Cidadania - PRONASCI**

Desde a reabertura política, o Brasil ensaia realizações efetivas para viabilizar a consolidação do Estado Democrático de Direito. No entanto, no curso desse processo o que vem se observando na prática é uma busca de efetivação real de previsões legais ante a tardia conscientização social sobre o exercício dessa democracia<sup>1</sup>. Todavia, a construção política do Estado pós 1988 exigiu um novo modelo de articulação participativa nas políticas sociais, e esse arranjo avançou em maior ou menor proporção conforme a variação provocada pela relevância de cada política e do seu papel social e constitucional.

Na segurança pública<sup>2</sup> não foi diferente, e o novo contexto democrático do país vem tentando romper tanto com uma forte conexão do que segundo Freire (2009) denomina, “passado obscurantista fruto do regime militar”. Esta dinâmica produziu como resultado certa visão aqui entendida como descompromissada e desarticulada por

---

<sup>1</sup> Aqui a Democracia deve ser entendida segundo Rennó, uma democracia de qualidade que deve cumprir requisitos procedimentais, de conteúdo e de resultado. Para o autor, a democracia de qualidade propicia aos cidadãos um alto grau de liberdade, igualdade política e controle popular. (DIAMOND; MORLINO, 2004, apud RENNÓ 2010).

<sup>2</sup> Embora a Carta de 1988 introduza a segurança no rol de direitos dos cidadãos, tal política no Brasil não é considerada constitucionalmente como integrada ao sistema de proteção social e não existem leis constitucionais de vinculação orçamentária que garantam um padrão mínimo de gastos ou investimentos no setor, nem mesmo uma diretriz básica de aplicação dos recursos.

parte de alguns gestores ligados à política de segurança. Sem afirmar ao certo se este cenário resulta do desconhecimento técnico sobre o tema ou mesmo pela incompetência dos gestores políticos, os impactos de tamanha inconformidade estão presentes no cotidiano do brasileiro.

A exemplo desses efeitos na transição política brasileira observa-se que mais precisamente nos últimos 30 anos a condução administrativa e gerencial da coisa pública brasileira apresentou inegáveis avanços, esses são demonstrados mais incisivamente na institucionalização de modelos para o desenvolvimento de políticas sociais<sup>3</sup> e no atendimento social de saúde e educação. Por outro lado, não se pode observar semelhante evolução para a segurança pública, pois que mesmo integrada constitucionalmente ao rol de direitos do cidadão, o cenário político não recepcionou essa pauta junto ao sistema de proteção social (COSTA; LIMA, 2014; SANTOS, 2010).

Muito embora, tenha havido notório crescimento da temática da segurança pública no cotidiano brasileiro, o histórico recente da gestão governamental de políticas de segurança desenvolvidas pelos políticos brasileiros conjuga uma inicial desídia do universo político, associada a um retardo na promoção de estratégias de intervenção estatal na pauta do isso conjugado a uma série de inobservâncias jurídico/administrativas.

Como efeito, em razão destas omissões e ingerências, as ações na segurança pública no que Sento-Sé (2011) denomina “campo”, consolidaram um sistema de administração fortemente burocrática, verticalmente centralizada, e rigidamente controlada segundo princípios militares de guerra. Como efeito, produziu-se um hiato de medidas da União e um florescimento de discussões e construção de conceitos e conhecimentos próprios de novo campo que permitissem a instituição de políticas públicas voltadas para o exercício da segurança cidadã<sup>4</sup> como direito social fundamental<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> No Brasil raramente as políticas sociais são referenciadas como categoria, e quando há alguma referência, elas excepcionalmente estão relacionadas a concepções de cidadania ou de justiça social. Conforme (Pizzinato, 2006; Silva, 2004), uma parte importante das políticas sociais brasileiras passa sistematicamente por um processo de apropriação discursiva que as transforma, gradativamente, em direito dos cidadãos e, por conseguinte, dever do estado e do governante.

<sup>4</sup> Segurança Cidadã, que segundo Freire (2009), pode ser entendido como um conceito que trata da natureza multicausal da violência, atuando tanto nas esferas de controle quanto na prevenção, utilizando-se de políticas integradas entre o governo e a comunidade local.

<sup>5</sup>

Importante marco legal da validação dos direitos sociais, a construção do modelo republicano pós-regime militar encontrou na Constituição de 1988, um marco da democratização política impulsionado através dos mais diversos setores de pressões sociais que envolviam o papel do Estado na segurança:

A democracia, apesar de todas as persistências de práticas violentas e autoritárias - dentro e fora das polícias - introduziu tensões no campo da segurança pública que, se não permitem a incorporação de consensos mínimos relativos às transformações no modelo institucional vigente, fomentam o debate sobre um modelo de ordem pública baseada na cidadania, garantia de direitos e acesso à justiça. Assim, elas parecem induzir, não sem contradições e resistências, mudanças de repertório e formulação de novos enunciados políticos, nos quais mecanismos de accountability e de governança sejam compreendidos enquanto instrumentos de eficiência democrática, vinculando o respeito aos direitos humanos às práticas operacionais das polícias na prevenção da violência e no enfrentamento do crime (Lima & Sinhoretto, 2011: 130).

Como regra, a inovadora matéria tinha no cenário nacional uma maioria de medidas contendo profundas fragilidades, possivelmente por conta de uma visão que segundo Soares (2007), era “miope e distorcida” sobre a complexa estrutura de justiça social e segurança brasileira. Assim, o que se via já em meados da década de 90 era que alguns governos estaduais<sup>6</sup> iniciavam discussões sobre a produção de políticas públicas congêneres para a segurança pública ainda que não houvesse um delineamento central para a matéria.

Neste período por conta de uma pressão social praticamente insustentável politicamente, o que se viu foi uma meteórica inserção da pauta na vida pública nacional, com isso, a segurança pública passou a ser um dos eixos centrais da política brasileira. Acompanhando esta percepção, Sento-Sé (2011), reafirma o sentimento vivido no período, “Por um lado, boa parte desses documentos vem **à luz e a partir do crescimento de demandas originadas da sociedade, dos meios de comunicação e de setores do próprio poder público tendo em vista a admissão da dramaticidade do problema da criminalidade violenta**” (Grifo Nosso).

Ao mesmo tempo, correndo contra o tempo e em meio a indefinições quanto ao teor e profundidade das ações, se encadeavam incipientes discussões e tentativas de

---

<sup>6</sup> Nesse período os Governadores do Estado do Rio de Janeiro e São Paulo, respectivamente Leonel Brizola e Franco Montouro deram início ao desenvolvimento de políticas de segurança voltadas as garantias recém-inauguradas na Constituição Federal.

produção de políticas de segurança com o envolvimento do nível governamental federal. Enquanto surgia um novo olhar para o problema da violência, os princípios federativos norteadores da segurança pública faziam com que estados da federação e em muito menor proporção municípios a essa altura agissem dissociados da lógica intergovernamental.

Neste contexto, surge a questão a ser abordada neste primeiro capítulo. Passados aproximadamente 20 anos da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB<sup>7</sup>, já no segundo governo do Ex-Presidente Lula e a partir das experiências somadas durante o seu primeiro mandato, apresentou em forma de programa a construção de uma visão mais acurada e capaz de observar a segurança pública como um complexo conjunto de fatores e causas, as experiências somadas ao longo de mais de duas décadas de discussões deram origem ao Programa Nacional de Segurança com Cidadania - PRONASCI<sup>8</sup>.

Longe de desconsiderar as medidas praticadas ao longo desse recente período pós-redemocratização, que será amplamente discutido no capítulo 3, cumpre ressaltar que, mesmo sem uma concepção definida sobre o enquadramento teórico ideal baseado em uma política nacional de segurança, os governos anteriores germinaram ações isoladas que permitiram ao programa exercer um dos princípios-essência de qualquer política pública - a absorção e o aprimoramento positivo das políticas para o setor que o antecede (SCHABBACH, 2014).

Partindo da compreensão de que algumas obras já se dedicaram a analisar as políticas de segurança implementadas no país e mesmo o PRONASCI, a presente abordagem busca referendar questões para além do mero arquétipo legal de um programa de segurança. É oportuno salientar que a escolha desse método de leitura do programa não desconsidera o aspecto formal da lei 11.530/2007, pelo contrário parte dele como premissa das subseqüentes abordagens, entretanto, o que interessa aprofundar é analisar a metodologia de construção, ou seja, a arquitetura de uma política pública

---

<sup>7</sup> Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB, promulgada em 15 de novembro de 1988.

<sup>8</sup> O Pronasci foi elaborado conjuntamente, no âmbito do governo federal e sob a direção do Ministério da Justiça, pelos ministérios da Casa Civil, Cidades e Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Cultura, Educação, Esportes, Saúde e Trabalho; além das secretarias nacionais Antidrogas, da Juventude, Especial dos Direitos Humanos (SEDH), Especial de Políticas para as Mulheres e Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR).

multisetorial que propôs dialogar fortemente com a atividade descentralizadora de realização de políticas públicas.

Seguindo essa premissa, neste capítulo assim como na própria dissertação busca-se oferecer reflexões sobre os pontos de conexão do programa escolhido como estudo de caso, nesse tocante a releitura aborda as mais variadas faces da gestão de políticas públicas brasileiras a partir da teoria política. Na concepção do PRONASCI a intersetorialidade transversalizava esferas de governo e estruturas do governo federal e estavam representadas pela conjugação de interesses entre quatorze ministérios e pelas esferas federal, estadual e municipal.

No programa proposto, dentre as diversificadas correlações estabelecidas, coube verificar que a concepção orientava a participação das chefias executivas de todos os entes federados, nessa construção ideal do programa se interligavam na promoção de uma política pública que fundava a expressão mais difundida quando da concepção autointitulada acerca do PRONASCI, “quebra de paradigmas<sup>9</sup>”.

Outro aspecto importante desse programa que completou seu primeiro decênio de implementação, se assenta em sua constituição como um dos mais ricos campos de pesquisa para os estudiosos de políticas públicas de segurança. Por conter características peculiares de conjugação de ações, ele articulava medidas já testadas a outras ainda inéditas em uma política pública, coube ao PRONASCI enriquecer o universo de análise visto que nenhuma outra política de segurança ofereceu tal modelo de proposição.

Dentro dessa perspectiva de enriquecimento teórico promovido pelo PRONASCI, a conjuntura de sua proposição associada a uma certa maturidade adquirida com as frustrações advindas de políticas anteriores tenham colaborado para o feito. A dedução do autor Fábio de Sá Silva (2012), no seu artigo: “Nem isto, nem aquilo: trajetória e características da política nacional de segurança pública” contribui nesse sentido, nela se afirma que “esse processo de construção das políticas dialoga com fatores sociais, políticos, culturais, econômicos e institucionais que delimitam sensivelmente o campo de escolha dos gestores” (SILVA, 2012, p.413). Os aspectos

---

<sup>9</sup> A expressão “quebra de paradigmas” estava ligada aos aspectos inovadores do programa que rompiam as lógicas de ações implementadas na segurança pública nacional. Esta nova ótica de atuação estatal apresentava a junção de formas de investimentos no setor, havia uma junção no trato com repressão e prevenção que superava dicotomias, se instaurava a dinâmica de segurança cidadã.

que transpassaram as políticas de segurança brasileiras oferecem importantes contribuições para uma compreensão mais ampla de categorias da teoria política e das origens de suas arquiteturas e configurações.

Tecnicamente o processo de formulação das políticas de segurança brasileiras propiciaram a construção de um campo que, por conseguinte produziu todos os três aspectos conceituais de definição de uma agenda<sup>10</sup> classificados por Celina Souza, no contexto brasileiro todo esse engendramento complexo chamado segurança pública”. A autora afirma que “os governos por conta de fatores externos se orientaram a partir dos três tipos de foco: problema, participantes e a política”. Segundo explica Souza, essa conjugação de eventos constroem uma agenda.

Sob tal enfoque, vale ressaltar que o escopo dessa releitura não tem o condão de analisar as noventa e quatro ações de efeitos institucionais ou locais existentes no programa, e muito menos avaliar resultados. O mote desta dissertação está ligado ao ajuste documental formulador de arquiteturas, arranjos e mecanismos de atuação do governo federal a partir da compreensão dos mecanismos que orientaram as políticas públicas de segurança nacional pós-redemocratização<sup>11</sup>.

A longa trajetória percorrida pelas políticas de segurança até que se chegasse ao PRONASCI segundo essa dinâmica, pode ter significado a construção de um formato para a atuação da União com mais fatores de continuidade do que os documentos oficiais podem sugerir.

Em outro importante sentido, essa verificação pode atender a uma imperiosa necessidade de apreciação sobre aspectos fundamentais que deram cabo a evolução no tratamento da segurança pública. A fluidez e os caminhos permearam a compreensão da dinâmica de descentralização dos investimentos federais em políticas de segurança no

---

<sup>10</sup> O tipo classificado como problema por Celina Souza, está relacionado aos eventos que atravessam o cotidiano demandando providências. Uma vez identificado o problema, ele acaba por ser objeto imediato de mobilização social junto à sociedade civil organizada, “a construção de uma consciência coletiva sobre determinado problema é fator poderoso e determinante na definição da agenda” (p.30), tal mecanismo oferta imediata uma ação política que por meio dos mecanismos de representatividade e instrumentos jurídicos garantem que os governos mobilizem a pauta de interesse comum aqui chamada agenda.

<sup>11</sup> Redemocratização brasileira foi o período de reintegração das instituições democráticas anuladas pelo Regime Militar, iniciado em 1964, e que aplicava um regime de exceção e censura as instituições nacionais. Iniciado ao fim da reabertura política após 21 anos de ditadura militar no Brasil, a redemocratização pode ser considerada formalmente completada com a promulgação da Constituição Federal, em 5 de outubro de 1988.

Brasil à luz do PRONASCI. Não por acaso, a escolha de reflexão a partir do programa constitui uma necessidade de apreender uma lógica fundamental entre as relações políticas e sociais em uma política pública.

Partindo dessa premissa, será dada ênfase à perspectiva ideológica do programa, visto que o grande desafio é permitir que após uma compreensão mais acurada sobre os meandros de formulação desta política seja possível compreender as nuances do financiamento federal para a implementação de uma política de segurança que assegure efetividade na transferência de recursos federais a Estados e Municípios.

Pauta última dos debates sobre segurança pública no Brasil resta esclarecer como anda o aperfeiçoamento dos processos políticos e sua relação com a destinação de recursos aos entes federados bem como a organização do orçamento público. Questões sociais e econômicas correlatas ditam as pautas de discussão sobre o viés público da segurança.

### 1.1 PRONASCI: uma releitura em dois diferentes prismas.

Esta seção se propõe a uma releitura da lei 11.530/07, legislação ordinária que criou o Programa Nacional de Segurança com Cidadania, teve aqui a escolha da terminologia “prisma” justamente com a pretensão de decompor o espectro legal proposto pelo legislador, demonstrando dois lados pouco explorados em um mesmo trabalho de análise.

Publicada no Diário Oficial da União em 21 de agosto de 2007, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI<sup>12</sup>, foi apresentado segundo a exposição de motivos da Medida Provisória nº 384/2007, lá foram elencados seus fundamentos e as principais ações projetos. Sob a batuta do Ex-Ministro da Justiça Tarso Genro, no início do segundo governo Luiz Inácio Lula da Silva, a ação do Governo Federal tinha como fundamento uma nova proposta para a segurança pública

---

<sup>12</sup> O PRONASCI foi regulamentado pelos seguintes instrumentos legais: Medida Provisória nº 384, de 20/05/2007; Lei nº 11.530, de 24/10/2007; Medida Provisória nº 416, de 23/01/2008; Lei nº 11.707, de 19/06/2008; os Decretos nº 6.390, de 8/03/2008; nº 6.490, de 19/06/2008; nº 6.609, de 22/10/2008 e nº 7.081, de 26/01/2010. Essa documentação, além de material informativo, encontra-se no portal do Ministério da Justiça, disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/pronasci/>>.



brasileira, esse programa multidimensional tinha como objetivo a prevenção, o controle e a repressão da criminalidade nas raízes socioculturais das regiões metropolitanas brasileiras (MJ, 2009).

Passados mais de 10 anos de seu lançamento, e reconhecidos alguns infortúnios, o programa continua a ser considerado por especialistas do campo das Ciências Sociais e Políticas como um dos mais completos projetos de Segurança Pública já desenvolvidos no Brasil.

Na perspectiva de um novo arranjo para a segurança pública, o governo desenvolve um Programa para minimizar a sensação de insegurança da população e também efetivar um planejamento estratégico, o qual era necessário. O PRONASCI foi um avanço relevante na história da segurança pública no Brasil, considerando-se a reestruturação das instituições policiais, no âmbito operacional e de qualificação, e a colaboração dos atores sociais em um complexo contexto. Além disso, a iniciativa promoveu a articulação de uma rede social que não era aproveitada para canalizar as informações e viabilizar um aprimoramento das atividades sociais, (CRUZ, 2013).

Ao apresentar uma formulação de iniciativas que traziam em seu bojo certo ineditismo no enfrentamento à criminalidade no país, o programa integrava ações de segurança pública seguidas de estratégias voltadas para medidas de iniciativa estatal em conjugação de interesses e providências com a sociedade civil organizada e representantes do terceiro setor<sup>13</sup>.

A lógica do programa partia do pressuposto de que os projetos por ele apoiados conjugavam a integração de atividades estratégicas voltadas à segurança pública. Sendo assim, combinavam ações de prevenção, investigação e a proteção da população em condições de vulnerabilidade social<sup>14</sup>, e se somavam a promoção de condições ao exercício da cidadania e o desenvolvimento e a garantia dos direitos fundamentais<sup>15</sup> ancorados nos direitos humanos.

---

<sup>13</sup> Terceiro Setor é constituído por organizações sem fins lucrativos e não governamentais, que tem como objetivo gerar serviços de caráter público.

<sup>14</sup> Vulnerabilidade Social caracteriza-se como a condição de grupos de indivíduos que estão a margem da sociedade, ou seja, pessoas ou famílias que estão em processo de exclusão social, principalmente por fatores socioeconômicos. Algumas das principais características que marcam o estado de vulnerabilidade social são as condições precárias de moradia e saneamento, os meios de subsistência inexistentes e a ausência de um ambiente familiar, por exemplo.

<sup>15</sup> Direitos fundamentais são os direitos básicos individuais, sociais, políticos e jurídicos que são previstos na Constituição Federal de uma nação. Por norma, os direitos fundamentais são baseados nos princípios dos direitos humanos, garantindo a liberdade, a vida, a igualdade, a educação, a segurança e etc.

Além disso, a inovação ligada ao alcance de atendimento nesta formatação ultrapassava em muito os programas de segurança formulados anteriormente. Ao erigir tecnicamente oposição ao discurso comum do enfrentamento e do combate típico das ações meramente repressivas, o PRONASCI instituiu uma nova lógica de atuação policial e política. O mote do programa pautava-se pela prevenção, controle e repressão da criminalidade, e ainda ampliava o seu rol de discussão das políticas sociais ainda timidamente tratadas nos ensaios políticos sobre segurança pública até aquele momento. Tal avanço trazia naquele período nova luz sobre o conceito jurídico indeterminado<sup>16</sup> chamado segurança pública o que significava não só uma releitura política e econômica, mas também jurídica sobre o termo.

Igualmente determinante para relevância da política, mas com uma profundidade capaz de fazer refletir o papel do policial no Estado Democrático de Direito<sup>17</sup>, o incremento da promoção dos Direitos Humanos no PRONASCI foi além do fundamento etiológico e ontológico da função policial moderna. Conforme Sergio Balestrelli (2010), o programa inaugurou no Brasil um processo de revisão da atividade dos agentes de segurança pública como principais promotores desses direitos.

Compondo o equilíbrio entre as ações de Estado citadas no programa como estruturais e as ações sociais de cunho local, ao que tudo indica, o ideal de consagração da lei era fortalecer a participação comunitária onde a sua elaboração passava de forma significativa pela gestão participativa nas ações fundamentais para a evolução e alcance de uma política pública de segurança.

Mais especificamente, na sua concepção, a combinação das ações se estruturou a partir do regime de cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. As ações sociais foram igualmente idealizadas com a participação das famílias e da comunidade, em desdobramentos de interação local mediante projetos e ações de assistência social, técnica e financeira e mobilização social promovida pela municipalidade, com o intuito de promover a transformação dos horizontes de violência resultando na melhoria da segurança pública.

---

<sup>16</sup> Os conceitos jurídicos indeterminados são conceitos aos quais, o legislador não conferiu uma definição legal bem delimitada. Do ponto de vista linguístico, tal conceito não possui nenhum conteúdo claro. Ele somente adquire um sentido determinado após sua interpretação, a qual deverá levar em consideração e valorar as circunstâncias do caso concreto.

<sup>17</sup> Estado democrático de direito é um conceito que designa qualquer Estado que se aplica a garantir o respeito das liberdades civis, ou seja, o respeito pelos direitos humanos e pelas garantias fundamentais, através do estabelecimento de uma proteção jurídica.

No artigo, Reflexos sobre a municipalização da segurança (Barbosa Et. AL, 2008) fica destacado como o programa previa a inserção municipal na segurança e com quais mecanismos, “os objetivos e metas estabelecidos no PRONASCI – e, como vimos, nos Planos que o antecedem – servem como diretrizes a serem consideradas (...), levando em conta as demandas sugeridas pela administração pública municipal foi, efetivamente, compor uma interlocução com os representantes da sociedade civil e com as agências governamentais (federais, estaduais e municipais), que atuam em nível local, para a identificação dos problemas e possíveis soluções”(p.393).

Sem que haja a pretensão de realizar uma profunda apresentação literal da lei, o objetivo da releitura dos termos político/legais que ora se inicia é fugir de uma interpretação meramente jurídica ou instrumental do que foi o PRONASCI. A abordagem aqui sustentará dois diferentes prismas do programa. O primeiro será o prisma analítico, voltado para uma interpretação sobre a gênese e o espírito da lei, amparada nas pretensões do legislador enquanto alcance do texto legal. Já o segundo enfoque recebe tratamento conceitual e tem o condão de trazer uma representação quanto ao valor extranormativo<sup>18</sup>, como atributo especial de análise levando em consideração o caráter dinâmico e mutável estabelecido pela lei 11.530/2007.

Significa que a exploração desse eixo tem a pretensão de oferecer como ponto de interseção os efeitos da relação (legislação x contexto), trazem um novo sentido para o que foi a criação do PRONASCI no cenário histórico, político e financeiro do Brasil no que diz respeito a uma política pública de segurança.

#### 1.1.1 - Prisma analítico da Lei 11.530.

O ângulo em questão tem o anseio de trazer uma leitura mais ampliada da legislação criadora do PRONASCI. Tal proposta tem especial relevância por esta condicionada a um tratamento da política pública enquanto medida legal. A característica analítica permite uma leitura global apresentando também consonância

---

<sup>18</sup> O termo *extranormativo* se refere ao conjunto de disposições que apesar de utilizarem a norma plausível de ser aplicada como referências ultrapassam o alcance literal da lei pra referendar ideias e proposições conceituais.

interpretativa que facilita a compreensão do espírito das normas de natureza programática, que é o caso do programa.

Isso ocorre porque a proposição de uma lei com características programáticas ainda que infraconstitucional<sup>19</sup> tem como função manifestar e estabelecer os caminhos que os órgãos estatais deverão trilhar para o atendimento da vontade do legislador proponente, para o alcance da efetividade da norma. Assim, para a presente análise, compreender o escopo da lei torna-se mais importante do que repeti-la parágrafo a parágrafo.

A exemplo do referido acima, logo no início do texto legal quis o legislador apresentar a finalidade do programa. Seu objetivo central era a prevenção, o controle e a repressão da criminalidade, isto é, a motivação de sua criação envolve estes três pilares. Logo em seguida ele aponta o local de atuação, demonstrando justamente o ponto de interseção ou onde estaria, segundo o ponto de vista legislativo, “a gênese da criminalidade” – “nas raízes sócio culturais”. Mais adiante, sinaliza em que pontos as ações devem interceder para o alcance dos resultados esperados, a saber, a articulação de “ações de segurança pública e das políticas sociais”. A junção conceitual dessas expressões deram origem à finalidade do PRONASCI.

Logo em seguida foi apresentada a fórmula do programa “a atuação inteligente com a utilização de mecanismos de prevenção, controle e repressão, atuando com estratégias de segurança pública e políticas sociais capazes de chegar às raízes sócio culturais da criminalidade”. Tal passagem sintetiza o que se pode chamar o espírito da lei, razão maior de sua existência, ao lado das condições de viabilidade de execução e dos mecanismos necessários para que produza efeitos.

Como em um encadeamento lógico, coube ao legislador preocupar-se em apresentar as normas diretivas do programa. As diretrizes foram estabelecidas logo em seguida, no artigo 3º da lei, em dezessete itens classificados na legislação como incisos. A importância das diretrizes em uma política com as pretensões de um programa como o PRONASCI era enorme, e perpassava pela criação de programas locais, ações

---

<sup>19</sup> infraconstitucional é o termo utilizado para se referir a qualquer lei que não esteja incluída na norma constitucional, e, de acordo com a noção de Ordenamento jurídico, esteja disposta em um nível inferior à Carta Magna do Estado.

norteadoras aos estados e municípios conveniados, incremento e participação dos entes federados e finalmente o alcance de resultados.

As dezessete diretrizes a citar são as seguintes: (1) promoção dos direitos humanos, considerando as questões de gênero, étnicas, raciais, geracionais, de orientação sexual e de diversidade cultural; (2) criação e fortalecimento de redes sociais e comunitárias; (3) promoção da segurança e da convivência pacífica; (4) modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional; (5) valorização dos profissionais de segurança pública e dos agentes penitenciários; (6) participação do jovem e do adolescente em situação infracional ou em conflito com a lei, do egresso do sistema prisional e famílias; (7) promoção e intensificação de uma cultura de paz, de apoio ao desarmamento e de combate sistemático aos preconceitos; (8) ressocialização dos indivíduos que cumprem penas privativas de liberdade e egressos do sistema prisional, mediante a implementação de projetos educativos e profissionalizantes; (9) intensificação e ampliação das medidas de enfrentamento do crime organizado e da corrupção policial; (10) garantia do acesso à justiça, especialmente nos territórios vulneráveis; (11) garantia, por meio de medidas de urbanização, da recuperação dos espaços públicos; (12) observância dos princípios e diretrizes dos sistemas de gestão descentralizados e participativos das políticas sociais e resoluções dos conselhos de políticas sociais e de defesa de direitos afetos ao PRONASCI; (13) participação e inclusão em programas capazes de responder, de modo consistente e permanente, às demandas das vítimas da criminalidade por intermédio de apoio psicológico, jurídico e social; (14) participação de jovens e adolescentes em situação de moradores de rua em programas educativos e profissionalizantes com vistas na ressocialização e reintegração à família; (15) promoção de estudos, pesquisas e indicadores sobre a violência que considerem as dimensões de gênero, étnicas, raciais, geracionais e de orientação sexual; (16) transparência de sua execução, inclusive por meios eletrônicos de acesso público; e (17) garantia da participação da sociedade civil.

Em seguida, firmou-se o “foco prioritário” do programa. Assim denominado pelo legislador, eles residiam nos núcleos “etário, social e territorial”, trazidos no artigo 4.º. Este direcionamento atende a um significativo diagnóstico dos formuladores do programa que entendiam o combate à criminalidade no ponto mais sensível de vulnerabilidade social, suas raízes sócio culturais, como já apontava a finalidade do programa.

O reconhecimento da exacerbação da vulnerabilidade presente na população juvenil brasileira, nas situações socialmente expositivas e nos territórios mais sensíveis à conflagração de vitimização foi o ponto fundamental do programa. Em síntese, o objetivo do PRONASCI concentrava-se na inclusão e no acompanhamento do jovem em um percurso social e formativo, em que fossem garantidos ao jovem condições de escolha para o exercício de sua cidadania.

No artigo 5º foi apresentada uma das proposições mais sensíveis no campo político descentralizado – a execução integrada do programa pelos órgãos e entidades federais envolvidos, conjugados a ações dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Esta composição, apesar de muito discutida no âmbito político, sempre recebeu muita resistência de todos os lados, por considerar a questão participativa e orçamentária o grande nó dos investimentos na segurança pública.

Na área da segurança pública, em que dispositivos de cooperação intergovernamental quase nunca estiveram presentes (COSTA; GROSSI, 2007; DURANTE, 2008), um arranjo institucional mais cooperativo demanda uma repactuação federativa, com o reconhecimento da inclusão de novos atores políticos nesse campo.

Na previsão do programa, os entes federados se vinculariam voluntariamente, mediante instrumento de cooperação federativa (convênios). O que se segue é a vinculação orientada dos entes federativos que para a validação dos convênios, como condicionante para o recebimento de recursos através da pactuação do instrumento de cooperação. Estas vinculações envolviam resumidamente a participação da sociedade civil organizada, a organização em gabinetes de gestão integrada onde se assumia o compromisso com as diretrizes preestabelecidas e a orientação para ações policiais de natureza estrutural, voltadas para o viés preventivo.

A execução do PRONASCI, com a autorização da União por meio do Ministério da Justiça e da SENASP se dava mediante a realização de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres com órgãos e entidades da administração pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Cabia ao Ministério da Justiça coordenação junto a outros treze ministérios do Governo Federal para o desenvolvimento de projetos integrados e a execução orçamentária. Havia ainda a participação de entidades de direito público e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP. Ressalta-se que o programa tinha amplo horizonte de realização e disponibilizava investimentos em uma estrutura multi setorial, desde que os entes recebedores atendessem aos objetivos instituídos no projeto que apresentavam.

Inspirado em sistemas de difusão através da federação, Pierson (1995), considera que inovações bem sucedidas podem facilitar processos ou conferir uma racionalidade para que a autoridade central universalize a nova política. O PRONASCI teve nesse tocante o mérito de colocar esse conjunto de inovações na agenda da segurança pública.

Das dezessete diretrizes já citadas originou-se o desdobramento de 94 ações do programa, conforme a própria divulgação do Ministério da Justiça à época: “O PRONASCI era composto por 94 ações, que envolviam a União, estados, municípios e a própria comunidade”.

É possível citar aqui as ações que receberam maior destaque: Reservista Cidadão destinado à capacitação de jovens recém-licenciados do serviço militar obrigatório, para atuar como líderes comunitários nas áreas geográficas abrangidas pelo programa; Proteção de Jovens em Território Vulnerável destinado à formação e inclusão social de jovens e adolescentes que se encontrem em situação infracional ou em conflito com a lei, e expostos à violência doméstica ou urbana, nas áreas geográficas abrangidas pelo PRONASCI; Mulheres da Paz que ofereciam uma bolsa para as mulheres das comunidades atendidas que queiram se engajar no Programa.

O Bolsa-Formação, foco de boa parte da destinação orçamentária do programa destinava-se aos agentes públicos ligados à segurança pública, fundado no incentivo para o desenvolvimento e a capacitação técnica dos profissionais da segurança pública em diversas disciplinas. Tal medida contribuiu para a valorização desses operadores e, conseqüentemente, para o benefício da sociedade brasileira, conforme a orientação da SENASP.

Por fim, a lei fazia a previsão de recursos para o programa revelando que as despesas com a execução dos projetos ocorreriam à conta das dotações orçamentárias consignadas anualmente no orçamento do Ministério da Justiça, observados os limites de movimentação, de empenho e de pagamento da programação orçamentária e financeira anual.

Já no campo resolutivo, a gestão do PRONASCI, segundo manifestação do Ministério da Justiça, seria desenvolvida por meio de gestão descentralizada como fundamento para garantia à realização das ações no país. A celebração de convênios, contratos, acordos e consórcios com estados, municípios, organizações não governamentais e organismos internacionais ocorreriam nestes moldes. A proposta era que com esses mecanismos estados e municípios desenvolvessem condições estruturais, físicas e financeiras para programar as ações fomentadas pela política.

Em síntese, o prisma analítico sobre o programa tratou de maneira global o pensamento estruturante da lei 11.530/2007. O legislador para alcançar fundamentalmente a diferenciação conceitual entre o PRONASCI e todas as medidas anteriores voltadas para a segurança estabeleceu metodologicamente uma sequência lógica de ações na sua formulação, e no caminho a se percorrer para o atendimento efetivo da lei enquanto execução legal.

Com esta primeira abordagem já anunciava que o conceito do PRONASCI enquanto política pública se apoiava, diferentemente de outras medidas, a partir de uma norma legal (Soares, 2008), o que permite fazer uma leitura diferente e valorosa do espectro legal produzido em todas as iniciativas anteriores no segmento da segurança pública.

Resumidamente e de maneira interpretativa, a lei apresentou a sua finalidade enquanto programa, e nela a sua destinação precípua de criação assentada em três pilares: a prevenção, controle e repressão da criminalidade. Em seguida, a previsão legal estabeleceu que o projeto caminhasse em uma dupla direção: a da população mais vulnerável e a dos agentes de segurança pública.

Como se não bastasse a arrojada horizontalidade que trazia para a articulação da política pública de segurança, 14 ministérios, e a verticalização produtiva



da união, estados e municípios, surgia algo de inovador na segurança pública a partir do envolvimento de várias dimensões a serem articuladas para a resolução local dos problemas da violência. Segundo Pierson (1995, p.456), inovações bem sucedidas podem facilitar um processo de difusão através da federação ou conferir uma racionalidade para que a autoridade central universalize a nova política.

Neste ponto a lei cumpriu muito bem a característica enunciativa da política, a busca pela efetividade e eficácia estava em teoria contemplada pelas informações referidas. O legislador preocupou-se em orientar a sequência lógica de ações, norteando princípios e objetivos da política dando margem ao tratamento conceitual que se segue.

#### 1.1.2 - Prisma conceitual da lei 11.530:

Como representações de uma dada realidade, o prisma conceitual aqui tem o desígnio de encontrar os atributos do programa de caráter mais dinâmicos, aqueles que por razões lógicas se tornaram mutáveis na dimensão temporal e contextual em que o PRONASCI foi instituído, sendo sua apresentação dada na justa medida do uso e aplicação da política pública.

Parte do que pode ser considerado um arrojo trazido pela criação do programa de iniciativa federal, estava contido na ideia de conduzir uma nova abordagem conceitual para as ações governamentais no campo da segurança pública brasileira. Sua implementação desafiadora tinha significado peculiar, pois que conformava ensaiar um novo entendimento no campo de observação das políticas de segurança disciplinadas no país.

Esta representação conceitual tem por objetivo trazer uma compreensão aprofundada da dinâmica e dos efeitos que a lei possui, pois, em sua concepção a proporção e alcance ultrapassavam as barreiras federativas e, mais do que isso, desconstruíam lógicas de indução financeira e orçamentária para o desenvolvimento de políticas.

Sobre essa tentativa inovadora de composição da relação federativa, sua perspectiva de sucesso estava ligada a uma importante observação colhida de outras experiências em políticas sociais, senão vejamos em ARRETCHE (1999):

A extensão da descentralização em cada estado depende ainda, diretamente, da ação dos executivos estaduais, isto é, quanto maior for o grau de coincidência das ações dos níveis mais abrangentes de governo — no nosso caso, governo federal e governos estaduais —, maior será o alcance da municipalização em cada unidade da Federação.

Quando se trata de municipalizar atribuições de gestão, estratégias eficientemente implementadas por parte do governo federal são decisivas. Mas, a ação dos executivos estaduais também o é, na medida em que políticas favoráveis à municipalização minimizam os custos prováveis que a assunção de tais atribuições tende a acarretar. Simetricamente, a ausência de tais políticas implica que cada administração municipal deverá arcar sozinha com tais custos. Nestes casos, portanto, variáveis como “a capacidade fiscal dos governos locais”, “o porte socioeconômico das localidades”, “a natureza da política” e a “capacidade técnica instalada em cada unidade de governo” tendem a operar sem o contrapeso da variável “ação política deliberada”. Sem políticas deliberadas de transferência de atribuições, a importância e o peso das variáveis acima tendem a reproduzir as condições previamente existentes. (ARRETCHE, 1999, p.132)

Se historicamente o enfoque dado pelas iniciativas governamentais ao longo das décadas de 80 e 90 se restringia a uma abordagem política e cultural do tipo *top down*<sup>20</sup> de tomada de decisão, onde as políticas foram marcadas por iniciativas do governo central que pouco levavam em consideração as necessidades de estados e municípios. A expectativa inaugurada pelo PRONASCI tentou estabelecer ou implementar novos mecanismos de conjugação de esforços em prol do interesse comum, onde mesmo reconhecendo as históricas resistências intragovernamentais, o que se sugeria era a integração para o desenvolvimento da política em questão .

Conforme a sua estrutura, a legislação criada em agosto de 2007, já dava claros sinais de uma pretensa mudança. Ainda que a composição textual não representasse garantias de sucesso, o exame dos elementos básicos que compunham o pensamento do legislador já assinalava o propósito intrinsecamente ligado a uma mudança nos rumos da segurança pública.

Ao revisar o corpo da lei tal qual promulgada, verifica-se que ela apresentava algumas distinções estruturais se comparada às partições de competência e

---

<sup>20</sup> Abordagem "top-down" é aquela em que instituições organizadas responsável pelas decisões, tomam uma decisão de cima para baixo. Esta abordagem é disseminada sob a sua autoridade para os níveis mais baixos da hierarquia, que são, em maior ou menor grau, vinculados por eles. Dicionário de Políticas Públicas, UEMG, 2012.

atuação dos entes subnacionais nos programas anteriores. Os moldes do PRONASCI tinham o objetivo de avançar para além de um mero fundo de recursos federais para políticas de segurança. De igual forma, não estava entre os propósitos que essa nova política de segurança resultasse em um de conjunto desarticulado de ações.

Ao menos na sua concepção, o papel do programa era avançar na questão da fonte de recursos e investimentos, e tinha como uma de suas premissas a conjugação de esforços entre os entes federados (União, estados e municípios), para ações conjuntas e coordenadas na área de segurança pública. A atuação de forma simultânea tinha como propósito constituir um elemento motor de políticas norteadoras e desenvolvedoras de ações preventivas ou de repressão qualificada.

Eram condicionalidades para a adesão dos entes subnacionais ao PRONASCI: garantir a participação da sociedade civil e dos conselhos tutelares nos fóruns de segurança pública que acompanharão e fiscalizarão os projetos do PRONASCI; participar na gestão e comprometer-se com as diretrizes do PRONASCI; compartilhar as ações e as políticas de segurança, sociais e de urbanização; comprometer o efetivo policial nas ações para pacificação territorial, no caso dos estados e do Distrito Federal; disponibilizar mecanismos de comunicação e informação para mobilização social e divulgação das ações e projetos do PRONASCI; apresentar plano diretor do sistema penitenciário, no caso dos estados e do Distrito Federal; implementar programas continuados de formação em direitos humanos para os policiais civis, policiais militares, bombeiros militares, servidores do sistema penitenciário e guardas municipais; comprometer-se com centros de referência e apoio psicológico, jurídico e social às vítimas da criminalidade. (GONÇALVES, 2009, p.118)

Esse conjunto articulado de preceitos é justamente o eixo conceitual de análise aqui empreendido, o Programa Nacional de Segurança com Cidadania na última década recebeu especial atenção do mundo acadêmico, e foi tratado como um instrumento inovador justamente por redimensionar a relação federativa. (GONÇALVES, 2009)

...as unidades constituintes se configuram como atores institucionais poderosos, capazes de implementar suas próprias políticas e de influenciar o caráter das ações da autoridade central<sup>125</sup> (PIERSON1995, p. 458).

A perspectiva tratada acima acaba reforçada pelas palavras de um dos idealizadores do projeto, à época de sua formulação, o então Ministro da Justiça Tarso Genro,

“o programa engendrava três aspectos importantes de articulação propositiva: em primeiro lugar uma cobertura legal estabelecida em uma norma programática; em seguida uma mudança do papel dos municípios nas questões de segurança e; por fim o envolvimento da sociedade civil nas questões de polícia e segurança”( )

O PRONASCI, sob a ótica legal, buscava atender em ampla medida à pretensão dos propositores de uma norma programática<sup>21</sup>, exemplo disso foi à junção de inúmeros procedimentos orçamentários do PRONASCI que se subdividiam em noventa e quatro ações operativas definidas em planos internos do programa. Como exemplo, é possível citar a concessão de bolsa formação, o fortalecimento de apoio às ações de prevenção à violência, aquisição de equipamentos de infraestrutura e sistemas de gestão como algumas das iniciativas fomentadas.

A atuação dos municípios não atendeu a uma muito discutida e pretensa mudança constitucional, mas trouxe a municipalidade à baila de ações integradas de segurança junto aos atores regionais – os Estados, bem como a União. Tal iniciativa constitui-se em um avanço procedimental, ainda que sob alguns aspectos o alcance esperado tenha sido prejudicado pelas barreiras naturais de definições de papéis justamente pela questão do pacto federativo.

Por outro lado, o PRONASCI mesmo contendo uma proposta inovadora apresentou deficiência propositiva, uma delas estava ligada ao fato de não ter aprofundado o entendimento sobre as necessidades locais de segurança pública no momento em que deixou de garantir um lugar de fala municipal e estadual na formulação de estratégias mais particulares a cada região, Soares (2011).

Possivelmente, fatos como o descrito por Soares, tenha se dado a partir da equivocada premissa dos formuladores do programa de que análises vindas exclusivamente do Ministério da Justiça cumpririam o papel sensível de compreensão das múltiplas necessidades em um país com dimensões continentais. Contudo, o mesmo autor ressaltou questões positivas sobre o incremento da atuação municipal na segurança pública:

---

<sup>21</sup> Normas de conteúdo programático são aquelas que, apesar de possuírem capacidade de produzir efeitos, por sua natureza necessitam de outra lei que as regulamente, lei ordinária ou complementar.

O PRONASCI tem também o mérito de valorizar a contribuição dos municípios para a segurança pública, rompendo os preconceitos restritivos, oriundos de uma leitura limitada do artigo 144 da Constituição – contribuição que não se esgota na criação de Guardas Civis Soares (2008)

No que concerne tal observação, PERES e BUENO (2014) sinalizam segundo igual compreensão a importância da participação local nas políticas de segurança:

Segundo levantamento recente de Costa et al. (2011), boa parte do investimento dos estados brasileiros depende dos repasses do governo federal. Isto demonstra a importância dos recursos da União para induzir uma política alocativa na segurança pública. No entanto, essa política alocativa não pode prescindir de dados e informações sobre violência em cada localidade e região brasileira, assim como implica, obrigatoriamente, em uma visão e atuação sistêmica (p.133).

Outra importante abordagem da lei envolveu a pauta social e o tratamento complexo das estruturas de segurança pública do país. Os valores consensuais em pauta – que o PRONASCI endossa e enfatiza – são os seguintes: direitos humanos e eficiência policial não se opõem; pelo contrário, são mutuamente necessários, pois não há eficiência policial sem respeito aos direitos humanos, assim como a vigência desses direitos depende da garantia oferecida, em última instância, pela eficiência policial (Soares, 2008). Estas formulações tiveram avanços significativos do ponto de vista da promoção universal de conceitos sobre direitos humanos, considerando as matérias de gênero, étnica, racial, de orientação sexual e diversidade cultural.

Atenta, compreendeu a equipe de formulação do plano que os territórios degradados contribuía para o aprofundamento do abandono social e desta forma foram identificados como pontos de vulnerabilidade, por isso receberam incremento político para a recuperação de espaços públicos degradados por meio de medidas de urbanização, dentre outras.

Se, por um lado, o conceito dessa nova política se formulava a partir destas premissas, por outro lado, os entraves e desafios encontrados se concentravam em grande parte sobre o sistema de financiamento da segurança pública, que recaía de modo irrefutável sobre a destinação dos recursos bem como sobre a estrutura federativa vigente no país.

Para Arretche (1999), nos moldes atuais, inevitável reconhecer a existência uma grande interdependência entre os três níveis de governo na provisão de políticas públicas, variando a proporção desse efeito de cooperação financeira entre os três entes em uma maior ou menor atuação do ente federal conforme o tipo de política social implementada.

A despeito do estabelecido na Carta Constitucional Cidadã, as previsões contidas no capítulo referente à Segurança Pública não foram suficientes para estabelecer um profundo direcionamento colaborativo na dinâmica de financiamento para políticas no setor. O que se segue no cenário político, é a falta de vinculação legal que permita uma atuação financeira mais equânime para estados e municípios.

Esse modelo descentralizado se anunciava como uma possível chave para resolução das necessidades regionais e locais no desenvolvimento assertivo de políticas de segurança, e por conseguinte, seria capaz de dissolver a relação de dependência e desequilíbrio federativa decorrente das decisões políticas pretéritas.

O artigo 144, que trata especificamente da política de segurança pública, dispõe que:

A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - Polícia Federal; II- Polícia Rodoviária federal; III - Polícia Ferroviária Federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Ante a previsão de norma infraconstitucional, o parágrafo 7º do mesmo dispositivo constitucional, dispõe que “a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades”.

De modo ainda mais limitado, aos governos municipais, faculta a instituição das guardas municipais na estrutura da segurança pública, destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações receberam menção constitucional no parágrafo 8º do art. 144. Com o recente adendo a lei 13.022/2014, houve a ampliação da atuação destas Guardas conforme disposição em lei.

Diante deste imbróglio constitucional, a questão da centralização e os efeitos do pacto federativo nas políticas de segurança ganha ainda mais significado, como Dias Neto classifica:

(...), o conceito de descentralização no campo da segurança pública pode ser delimitado por três diferentes abordagens: a administrativa, que prevê a transferência de responsabilidades e de mandatos institucionais e operacionais do governo central (no caso, federal) para os periféricos (estaduais e municipais); a econômica, que prevê o repasse, do setor público para o privado, de autoridades, funções e recursos; e, finalmente, a política, que impacta decisivamente sobre os processos decisórios do Estado, a partir da lógica da democratização e da participação direta dos cidadãos no planejamento de políticas públicas (Dias Neto, 2005 *apud* Azevedo & Fagundes, 2007, p. 8).

Por essas razões, o PRONASCI acabou por revelar um novo dimensionamento entre os três diferentes entes da federação, principalmente no que diz respeito à repartição de atribuições destes órgãos para o alcance de resultados. Mais uma vez, conforme o termo cunhado por Luiz Eduardo Soares, “o complexo e disfuncional sistema de segurança pública vigente” já tinha sido apontado pelos idealizadores do programa como um dos pontos de maior vulnerabilidade ao sucesso de uma política pública de segurança. Não por acaso, a proposta de articulação visava combater estes óbices.

É possível observar que conceitualmente o programa produziu um conjunto valoroso de proposições inovadoras para segurança pública. E, se sob alguns aspectos seu conjunto de medidas deixaram a desejar, em grande medida esteve limitado por conta da complexa estrutura de execução do programa. Por outro lado, nota-se que o sistema propositivo trazido pelo PRONASCI, colaborou de alguma maneira para uma mudança no olhar sob o papel da prevenção e das políticas sociais no desenvolvimento das políticas públicas de segurança no país.

Ao estabelecer uma breve releitura da lei 11.530/2007, que criou o PRONASCI esta seção organizou o tratamento dos materiais produzidos por dois diferentes prismas, analítico e conceitual. Na análise primeira, optou pela estratificação do conteúdo a partir da interpretação literal do texto legal. Significa explicar a formulação de uma sequência lógica de ideias propostas dentro de um sistema de validação legal garantidor da exequibilidade da norma programática.

Já sob o prisma conceitual, o escopo foi de analisar o conteúdo da legislação que, de alguma forma, expressa a política por de trás da lei, ao apresentar aspectos conceituais embutidos na norma que, apesar de seu profundo significado, não estavam explicitados em uma representação literal da lei.

## 1.2 – A arquitetura da Política Pública - PRONASCI

Nesta pequena seção, questões importantes serão destacadas, explorada com profundidade no próximo capítulo, as arquiteturas das políticas formam o percurso escolhido para compreensão dos mecanismos de dependência da trajetória do PRONASCI enquanto política pública de segurança de dimensão nacional. Mais do que os resultados alcançados durante a execução do programa, o modelo arquitetônico aqui centra o campo de análise sobre os efeitos políticos e seus desdobramentos para a estrutura do programa. Estruturado a partir de um conjunto de ações e eventos, se torna possível notar que na maioria das vezes se repete uma certa modularidade e/ou transformações nessas arquiteturas nas mais variadas fases do estabelecimento da política.

Tratada aqui nos termos da concepção, estruturação e o início da implantação do programa, a arquitetura do PRONASCI possivelmente pode sugerir resposta a indagações conflitantes. Essa arquitetura, assim se torna mais um conector na compreensão histórica de um mecanismo nem sempre evidente de continuidade presente nas políticas de segurança. Por essa razão, ela oferece recursos de análise para o programa enunciativo e autointitulado inovador e paradigmático.

### 1.2.1 – O processo legislativo na arquitetura do PRONASCI

Funcionalmente percebido como o corpo que reveste a política pública, o processamento do movimento político do PRONASCI tem um importante papel na compreensão da arquitetura do programa. Como marco instituidor, sua ação governamental se deu a partir de um ato do Executivo Federal, ou seja, não consultivo do poder originariamente criado para a proposição de lei.

Se vista para além dos limites da segurança pública, compreende-se uma relevante característica política do governo Lula<sup>22</sup>. Principalmente na sua segunda gestão, a equipe conhecida como o “núcleo duro” de assessoramento presidencial optou estrategicamente por promover uma série de políticas de âmbito nacional sob a

---

<sup>22</sup> O Governo Lula se estendeu por dois mandatos eletivos, no primeiro os anos de (2003–2006), e no segundo após reeleição funcionou no período compreendido entre os anos de (2007-2010).



terminologia programa. Destaca-se que em todas elas havia muito mais relevância nas ações do que uma mera predileção por nomenclaturas, apesar disso, muitas delas foram instituídas no universo infralegal a partir das Medidas Provisórias.

Como dito anteriormente, tal condição procedimental não produziu especificamente uma diminuição da relevância e amplitude de qualquer política pública, muito menos em uma ação da dimensão do PRONASCI. Tratada por muitos parlamentares da base do governo como o PAC<sup>23</sup> da Segurança Pública, a opção pelo instituto de MP enseja de alguma maneira um modelo arquitetônico, ou seja, ela dá forma ao desenho da política. Por essa razão, a opção por implantar uma política pública através de medida provisória produziu naturalmente desdobramentos de tramitação e aprovação diferenciados.

Cumprido esclarecer, que as MPs tem a sua fundamentação a partir dos pressupostos de emergencialidade e excepcionalidade, o que em uma rápida leitura dos termos do programa não restou justificado. Ocorre que nenhum dos requisitos estavam incorporados a necessidade do PRONASCI. Diniz (1996), destacou que alguns autores ressaltam ainda as perdas de prerrogativas do Congresso Nacional como órgão legislador. Já outros, entendem e enfatizam o fenômeno das MPs à luz da delegação de funções legislativas (AMORIM NETO e TAFNER, 2002; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999).

Conforme aponta o constitucionalista José Afonso da Silva, em seu livro Curso de Direito Constitucional Positivo (2010, p. 524), “editadas pelo Presidente da República, as medidas provisórias não passam por apreciação legislativa prévia”. Na sua origem o instrumento jurídico se amparava exclusivamente nos requisitos de relevância e urgência, o que significa atribuição de caráter subjetivo e político para a sua edição. Característica presente na arquitetura do programa.

Todavia, não se trata apenas de promover críticas ao PRONASCI, muito pelo contrário, conforme a documentação publicada no Diário da Câmara dos Deputados, 04 de outubro de 2007, p. 52035-52036, membros daquela casa em alguns momentos destacaram positivamente as ações promovidas pelo programa, como por exemplo, a articular a ação dos órgãos federais em cooperação com Estados, Distrito

---

<sup>23</sup> O Programa de Aceleração do Crescimento (mais conhecido como PAC), lançado em 28 de janeiro de 2007, foi um programa do governo federal brasileiro que englobava um conjunto de políticas econômicas, planejadas para os quatro anos seguintes, e que teve como objetivo acelerar o crescimento econômico do Brasil.

Federal e Municípios e o mecanismo de análise da violência sob o viés humanitário e social.

O reconhecimento do valor arquitetônico da política só não escondia a insatisfação e críticas dos parlamentares quanto à implantação do programa pela espécie normativa medida provisória. Dentre os pontos centrais de desaprovação, merecia destaque o fato dessa espécie normativa não permitir a sua apreciação pelas comissões temáticas especializadas do Congresso Nacional, esse movimento segundo os críticos retirou a classe política das discussões sobre a concepção do programa.

Outro interessante aspecto da arquitetura do PRONASCI estava no sentido de mutabilidade para o programa, para que fossem alcançados seus objetivos o programa teve uma série de legislações complementares e dividiu suas atividades em diversos projetos que, por sua vez, podem abrigar outros projetos ou ações menores.

Conforme o Diário da Câmara dos Deputados de 09 de outubro de 2007, o jogo de tensões e representação de interesses promoveu uma disputa por posicionamentos e defesa de grupos e classes durante a tramitação da MP 384. Cronologicamente o trânsito se deu quando no dia 20 de agosto de 2007, a Presidência da República encaminhou ao Congresso Nacional a Mensagem Presidencial nº MSG 613, acompanhada da Exposição de Motivos nº EMI 00139, no dia seguinte, em 21 de agosto de 2007, publicou no Diário Oficial da União a Medida Provisória nº 384, de 20 de agosto de 2007, instituindo o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI.

Deste trâmite ordinário que ainda incluía a remessa a Subsecretaria de Coordenação Legislativa do Congresso – SSCLCN, e a Comissão Mista formada por Deputados e Senadores para emitir parecer sobre a Medida Provisória, o documento seguiu para a Câmara dos Deputados já com mudanças promovidas por uma série de emendas. Questões como orçamento, acesso e beneficiamento de agentes das forças de segurança, nomenclaturas de projetos e a configuração do sistema de inclusão e beneficiários do PRONASCI, estavam entre as alterações que foram apoiadas pelo Senado Federal, mas em sede de revisão elas foram todas derrubadas na ação revisora da Câmara.

Como lido no Parecer do Relator à MP 384, de 2007, no dia 23 de outubro de 2007, o Plenário da Câmara dos Deputados votou e rejeitou todas as emendas aprovadas pelo Senado, sendo os termos da Medida Provisória 384, de 2007, mantidos e aprovados

nos termos do Projeto de Lei de Conversão nº 32, de 2007, seguindo para o Presidente da República para sanção. O parecer da mesa apontou a justificativa da rejeição:

Durante o prazo regimental, à MP 384 foram oferecidas vinte e quatro emendas. Doze destas - apresentadas por Deputados e Senadores tanto da oposição e quanto da base do governo - foram incorporadas ao texto das modificações aprovadas pelo Senado Federal, conforme já indicado no relatório. É importante destacar que nenhuma das vinte e quatro emendas originalmente apresentadas à Medida Provisória buscava desfigurar o cerne do PRONASCI. Nenhuma delas alterava significativamente o mérito ou os princípios fundamentais do Programa ora proposto pelo Governo Federal para a prevenção, controle e repressão da criminalidade. Durante o primeiro processo de deliberação pelo qual passou a proposição nesta Casa, vários Colegas trouxeram questionamentos e preocupações quanto a certos aspectos do Programa. O processo de negociação que se iniciou naquela ocasião pode estender-se ao Senado Federal em um contexto político bastante diverso, longe das turbulências pelas quais passava o contexto político na segunda semana do mês de outubro. Tal alteração da conjuntura política ensejou ocasião para a convergência de esforços e entendimento no sentido de criar condições para a promoção de sensíveis melhorias no texto original. (Projeto de Lei de Conversão, CD, 2007)

### 1.2.2 – O modelo de articulação entre os entes e a arquitetura do PRONASCI.

Desde a instituição das Medidas Provisórias (MP) e respectivas leis de conversão das quais resultou o PRONASCI, havia um forte teor programático e por que não dizer estrutural da arquitetura do programa. Em suas previsões foram conjugadas diversas ações, elas tinham como propósito combater e prevenir a violência e a criminalidade, incluindo o cidadão na prevenção. Não por acaso as ações locais traziam no seu corpo constitutivo uma lista taxativa de diversos projetos específicos que o compunham.

Esta arquitetura privilegiava uma atuação da União não apenas como financiadora, mas previam uma atuação como indutora de políticas para estados e municípios, por sua vez, a municipalidade oficialmente ganhava destaque ao desempenhar papel importante no enfrentamento à violência. A agregação de uma política pública que inseria medidas preventivas sob a responsabilidade do ente local representava muito do dessa configuração da arquitetura do PRONASCI, o trânsito financeiro de recursos estava apoiado pelo Ministério da Justiça que centrava na Senasp os investimentos para o financiamento de projetos (MJ, 2008).

Pensada nestes termos, a microterritorialização operacional para o desenvolvimento de políticas públicas, também chamada de ações locais eram voltadas ao atendimento de indivíduo em condições de vida mais vulnerável estimulou ações

como: Reservista-Cidadão, Proteção de Jovens em Território Vulnerável (PROTEJO), Mães da Paz, Comunicação Cidadã Preventiva, Bolsa Formação; além de diversas menções mais genéricas a projetos educacionais, culturais, esportivos, profissionalizantes e outros.

Na página eletrônica do Ministério da Justiça/Senasp, o que se notificava era uma desarrumação evocada por alterações políticas ante ao texto normativo do PRONASCI, e com a aprovação do texto alguns projetos mudaram de nome e outros foram excluídos. Em termos de arquitetura de concepção, ou seja, modelo propositivo, o Sistema de Monitoramento, Avaliação e Desenvolvimento Institucional do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (SIMAP/PRONASCI), publicado pela Fundação Getúlio Vargas, 2008, tinha o papel de realizar o acompanhamento das ações do programa. Motivados por uma série de arranjos políticos e institucionais, já no primeiro ano do programa nem todos os projetos previstos tiveram implementação ou continuidade.

Como resultado das prioridades políticas dentro do programa, também foram promovidos outros 23 projetos não constantes nas mencionadas regulações do PRONASCI, sem adentrar ao mérito, cabe que foram levados a frente mesmo ausentes do catálogo do sítio eletrônico do Ministério da Justiça, o que não os impediu de receberem recursos e coordenação da própria Senasp.

O antropólogo Luiz Eduardo Soares no artigo, “A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas” promoveu a este respeito a seguinte reflexão:

“Todavia, o caráter assistemático do Programa, concebido como uma listagem de tópicos e compromissos que mal se adaptam às categorias ordenadoras escolhidas ou que o fazem com heterogeneidades e assimetrias, acaba provocando redundâncias e lapsos – ou seja, não se indicam os passos que completarão as iniciativas anteriores, para torná-las efetivas, uma vez que, muitas delas – vale reiterar –, mesmo quando virtuosas em si mesmas, podem condenar-se à ineficácia se não forem acompanhadas de outras medidas e reformas. (SOARES, 2008, p.95).

Esse modelo de arquitetura pautado pela revisão nem sempre prioritária de ações foi chamada por Soares de “ações assimétricas”. Muito provavelmente estes episódios ocorridos durante a implementação do programa ofereceram dificuldades a qualquer tentativa de avaliação de controle e resultados das ações em razão da incerteza sobre algumas medidas adotadas no curso da implantação e execução do programa.

### 1.3 - PRONASCI: a autointituição da quebra de paradigma pela inovação.

Uma vez apresentado o cenário de criação do PRONASCI e feita à releitura da Medida Provisória n.º 384 e da Lei n. 11.530, de 24 de outubro de 2007, que serviriam como fonte de inspiração para essa nova modelagem de políticas públicas implantada no país, resta compreender os pontos de afastamento e convergência que ampararam o argumento dos principais idealizadores do programa quanto à autointitulação de modelo paradigmático<sup>24</sup> de política de segurança brasileiro.

Se até aqui as observações transitavam entre conjunturas sociais e políticas que fizeram surgir o PRONASCI, nesta seção alguns elementos intrínsecos à criação do PRONASCI por muitos considerados fundamentais para o alcance social da proposta serão analisadas à luz do viés político para melhor compreensão do que foi o programa.

Expressão quase unânime entre os mais variados profissionais envolvidos no projeto, a entrevista do jornalista Luiz Carlos Souza, ao consultor do Banco Mundial Hélio Ricardo Machado Lopez, ao Jornal Correio da Paraíba no dia 29 de junho de 2008, apresentou a percepção do membro da equipe envolvida na concepção e nos primeiros passos da execução do PRONASCI. Na sua fala, o ponto central da proposta do PRONASCI estava no seu modelo de atuação, a conjugação entre as ações repressivas, o atendimento as necessidades básicas na aquisição de armamento, equipamento e aparelhamento dos policiais, estava associado ao atendimento das questões sociais, a produção da crença apoiada nos projetos sociais vinculados aos grupos mais vulneráveis interfeririam direta ou indiretamente na violência, estava ali à quebra de paradigmas, ou seja, a mudança da lógica de atuação na segurança pública.

O ministro da Justiça, Tarso Genro nos pediu um projeto que trabalhasse educação, cultura, lazer, integrado com a repressão policial. E foi daí que surgiu o PRONASCI, que trata a questão da violência como sendo um problema de responsabilidade de todos: da União, dos estados, dos municípios e da sociedade. Um problema da magnitude e da complexidade que a criminalidade se tornou no nosso país, portanto não há como se combater a criminalidade de forma isolada. (LOPEZ, 2009 apud SOUSA, 2009).

---

<sup>24</sup> Paradigmático esta ligado ao conceito das ciências e da epistemologia que define um exemplo típico ou modelo de algo. É a representação de um padrão a ser seguido. Na referencia a expectativa era a quebra do modelo usualmente compreendido como segurança pública.

Se observado sob o ponto de vista comparativo, um projeto concebido sob a perspectiva e envergadura do PRONASCI naturalmente ultrapassava os limites meramente jurídicos de uma proposição legal. Esse fato se torna importante, porém não paradigmático, a considerável iniciativa de medida governamental em tratar o programa no bojo de uma reforma política mesmo que pelo recurso legal de uma Medida Provisória pode ser considerado um em razão das experiências normativas vividas nas políticas de segurança implementada nos governos anteriores, onde, havia uma frágil matéria regulatória para apoiar procedimentos políticos que ultrapassavam as questões ordenadoras.

No mesmo sentido, Luiz Eduardo Soares avalia:

...em favor do PRONASCI, destaque-se a edição de Medida Provisória que o institui, o que implica, entre outras vantagens, envolvimento formal do governo com sua implantação e fortalecimento político dos agentes responsáveis por essa implantação. Os operadores trabalham sob constante tensão e insegurança, quando o plano a que servem e que se esforçam por implementar só encontra como sustentação a palavra do líder, às vezes evasiva e puramente retórica. (SOARES, p.92, 2007).

Se considerado como um interesse político, a perspectiva ambiciosa dos membros da equipe na criação do programa encontra amparo mesmo nas palavras do então Ministro da Justiça Tarso Genro, “o governo não tinha uma proposta de renovação do paradigma da segurança pública no país” (...), “o desafio mais estratégico e menos contingente é o PRONASCI, pelas características, pela ambição que ele tem de mudar o paradigma de segurança pública no país”. (BASTOS, 2010 apud FERREIRA, 2010).

Por esse viés, os desdobramentos e consequências que perpassavam questões políticas, legais e institucionais. Na mesma entrevista, o ministro da pasta apresenta o caminho para a fundamentação do conceito do PRONASCI, e da aspiração terminológica da “quebra de paradigma”.

...comecei a pensar junto com a minha equipe, num projeto que primeiro, tivesse uma cobertura legal, uma norma programática geral extraída da lei; segundo, mudasse a função constitucional dos municípios na questão da segurança pública; e, terceiro, além de relacionar a sociedade civil com as forças policiais, criasse uma doutrina, no Estado brasileiro, de que a questão da segurança pública não é uma questão meramente de natureza policial. Desses três elementos – que nós construímos a partir do diálogo, da discussão

que eu proporcionei com meu secretariado, com os meus assessores - nasceu o conceito do PRONASCI, (...).(BASTOS, apud FERREIRA, 2010, p. 30).

Reforçando o discurso paradigmático, Lopez (2009) apud Sousa (2009) ressaltou ainda que a implantação do programa foi uma experiência pioneira, inovadora e que conseguiu criar um aparato institucional que até então não havia sido visto. Sem entrar ainda nos méritos e efeitos dessa expectativa, inegável que este elemento integrador propiciou ao programa grande relevância, uma vez que mesclou em um só conceito diferentes mecanismos de atuação estatal com variados atores e órgãos de representação da sociedade civil organizada em busca de um resultado comum.

Exemplo disso foi o incremento conceitual da segurança pública com cidadania, nessa conjugação os formuladores do programa de alguma forma quebraram o paradigma sócio-histórico de atuação dos agentes de segurança. Ao mesmo tempo reformularam a representação institucional sobre a atividade policial qual seja, a visão hegemônica tecida conceitualmente de que violência e criminalidade, sempre, se resolveriam com repressão.

Ronaldo Teixeira da Silva, então Secretário-executivo do PRONASCI destaca a alteração de paradigmas do programa no enfrentamento da questão:

O PRONASCI propõe substituir simbolicamente um “ou” – polícias repressivas *ou* políticas sociais – por um “e”. É preciso implementar medidas de segurança pública com ações sociais, articulando prevenção *e* repressão. A mudança de paradigma refere-se, também, a uma nova forma de articular a ação dos agentes estatais. A Constituição estabelece que segurança pública é prerrogativa dos governos estaduais; com o PRONASCI, o governo federal propõe-se a partilhar essa responsabilidade, envolvendo também os municípios nesse esforço para qualificar a gestão das políticas de combate à violência e à criminalidade. Trata-se de uma iniciativa que reforça a orientação conceitual do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), uma conquista do primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. (OLIVEIRA, Fátima Bayma de, *et al*, 2009, p. 31-32).

Com a criação do programa, rompe-se com a rasa concepção de que a atuação em segurança se daria estritamente em ações de investimentos em compras de armas, munições e construção de presídios. Acrescidos por uma visão fundamental de uma política de segurança pública voltada à promoção de direitos dos cidadãos, os investimentos, doravante, tiveram também como destinação a prevenção, através do incremento de políticas sociais redutoras de vulnerabilidades ao crime e à violência, o

que tornou o sistema de atuação política do programa mais abrangente e inteligente na associação da prevenção às ações repressivas de controle e repressão da criminalidade.

Tal articulação de ações preventivas e sociais foram somadas com ações de inteligência e segurança repressivas constituiu uma formatação inédita e muito particular do que seria essa proposta política, o programa inovava institucionalmente como uma política chave para a cidadania.

Este termo relativo à cidadania, outra inovação propositiva do programa, remete a conceitos de Segurança Cidadã, que segundo Freire (2009), pode ser entendido como um conceito que trata da natureza multicausal da violência, atuando tanto nas esferas de controle quanto na prevenção, utilizando-se de políticas integradas entre o governo e a comunidade local.

Ainda segundo o mesmo autor, sob este aspecto, uma política de segurança cidadã engloba conhecimentos sobre as causas da violência aprofundando-se sobre a complexidade de suas manifestações. Nesse contexto, a partir de uma abordagem multidisciplinar das políticas públicas, este conceito englobam os mais variados setores do sistema de defesa social e implantam de modo global e eficiente na solução para o problema da violência ofertando ações verdadeiramente preventivas. Ou seja, a segurança cidadã não conta apenas com a atuação das instituições de segurança pública, ela se elabora a partir das mais variadas políticas setoriais, como educação, saúde, esporte, lazer, cultura.

Esse arranjo ganhou formato embrionário quando da criação de um grupo de trabalho no ano de 2007, pelo então Ministro da Justiça Tarso Genro, no delineamento de noventa e quatro projetos de ação integrada. Ali nascia o que mais tarde recebeu o título de “visão articulada de segurança com cidadania”, (FERREIRA, 2010), porquanto estavam simbolicamente contempladas as ações de segurança e as ações sociais em um único termo propositivo. Essas medidas davam pela primeira vez a consagração da segurança pública como um direito social difuso.

Aprofundando a percepção paradigmática atribuída ao PRONASCI, a proposta do programa segundo o então Secretário-executivo Ronaldo Teixeira da Silva era criar condições de exequibilidade, as atividades necessitavam de um desenho capaz de atender paralelamente a aliança estrutural de ações de prevenção e de repressão. O triunfo desse planejamento e de seus subsequentes resultados carecia de uma intensa cooperação federativa para a execução, produção e gestão de conhecimento sobre os



fenômenos que basilavam o escopo e a abrangência do programa. (SILVA, apud FERREIRA, 2010).

Enquanto macropolítica, ao PRONASCI, dentre outras atribuições, cabia fazer às vezes de programa indutor de outras políticas públicas no setor da segurança e, talvez aqui, se destaque a natural vertente institucional da União no gerenciamento de um projeto dessa magnitude. Desta vez, o formato privilegiava as unidades executoras, significa dizer que a proposta era materializar o destacado conceito no cotidiano das cidades, com o protagonismo de políticas locais. Nesse contexto a autora Ionara Oliveira Cardoso Oliveira Cruz faz a seguinte reflexão:

Para garantir maior efetividade e tratar os problemas de segurança pública de forma mais pontual, o PRONASCI buscou envolver todos os entes federados, disciplinando regras para adesão ao programa e transferindo recursos públicos para a execução das diversas ações nos estados e municípios. Com a descentralização da política o governo federal pode gerir o programa sem precisar dispor de uma estrutura muito grande no âmbito da União. Além do que, a articulação entre os entes federados na condução de ações de segurança pública presta-se a tentar resolver um entrave histórico que sempre dificultou a formação de um sistema único de segurança como pretendia o SUSP, provocado, sobretudo pela definição muito estanque das competências de cada ente com suas diferentes polícias e guardas. (CRUZ, 2010, p.75).

De alguma forma o programa reconhecia que as causas do delito são muito mais complexas do que a vã atividade meramente repressiva possa sugerir. Inicialmente, visando uma verdadeira revisão na relação das comunidades com o estado, foram mapeados os 11 territórios mais violentos localizados nas regiões metropolitanas de Estados, (MJ, 2007). Adentrar nestas zonas significava ocupar espaços urbanos onde a presença do Estado com uma proposta inclusiva não existia – era a revisão da política do *enforcement*<sup>25</sup> legal. Essa combinação institucionalizada pelo PRONASCI carregava consigo proposições inovadoras, pois ultrapassava discussões doutrinárias sobre pautas políticas na atuação em segurança pública, a medida que reconhecia que toda política de segurança tinha o dever fundamental de garantir direitos e consagrar a cidadania.

Estas premissas implícitas do programa traziam para a agenda política da segurança uma compreensão mais aprofundada do que seria a violência e uma alternativa para a desarticulação destes mecanismos no contexto de um país com grave

---

<sup>25</sup> Enforcement pode ser definido como todos os procedimentos que existem para que se garanta a aplicação apropriada das normas e princípios legais.

crise de desigualdade. Mas resta uma questão: como almejar cumprimento de leis como mecanismos assecuratórios de direitos em territórios onde as condições mínimas de vida não se professam para assegurá-los?

Um dos mais interessantes e inteligentes modos de interlocução da arquitetura institucional do programa foi materializado no destacamento orçamentário de outros ministérios, tais como Ministério dos Esportes, Educação, Saúde e Desenvolvimento. A intenção manifesta era de assegurar direitos básicos à juventude, a exemplo da cultura, educação e desporto, a partir de um conceito de segurança inovador e de uma complexa composição institucional, onde o fazer político privilegia o reconhecimento dos direitos elementares à vida do cidadão. Esse gancho liga-se ao *locus* territorial, presente, como citado acima, na relação Estado/Comunidade, bem como na recuperação de espaços urbanos degradados por meio de ações sociais e pelo incentivo interministerial.

Outra ponta desse imenso poliedro de políticas chamado PRONASCI resultou de uma ignorada faceta da segurança pública, somente tratada do ponto de vista estratégico quando as ações operativas da atividade de segurança falhavam. As matizes de valorização policial ficaram durante décadas relegas a uma pobre discussão sobre salários e impactos na folha de pagamento do funcionalismo público estadual, cuja responsabilidade era exclusiva dos estados federados, cabendo-lhes a organização, a estruturação e a administração dos quadros policiais de polícias civis e militares, arcando com todo o custo financeiro sem que houvesse previsibilidade de receitas ou apoio da união e dos municípios.

Este programa seria desenvolvido por meio de uma gestão descentralizada. Para garantir a realização de todas as suas ações no país como um todo, foram elebrados convênios, contratos, acordos e consórcios com estados, municípios, organizações não-governamentais e organismos internacionais presentes no Brasil. Com esses mecanismos, pretendia-se que estados e municípios tivessem condições estruturais, físicas e financeiras para implementar as ações do PRONASCI. (BALESTRERI, apud FERREIRA, 2010).

O formato do PRONASCI nas palavras do professor Sergio Balestreri, a época Secretario Nacional de Segurança Pública, promoveu uma distribuição horizontal dos recursos, a passagem de recursos pela Senasp sinalizava que grande parte dos investimentos federais estavam relacionados à segurança. Possivelmente tal destinação resultasse de um problema ainda mais grave, com referências percentuais não distantes

da atualidade, dados do 2.º Anuário da Segurança Pública demonstram que, em 2007, ainda no ano de criação do programa, as receitas estaduais destinadas à pasta de segurança pública tinham um comprometimento superior a 80% dos recursos destinados ao pagamento das folhas salariais com funcionários públicos da ativa, pensionistas e aposentados.

Desta forma, restava aos Chefes do Executivo estaduais muito pouco lastro para investimento em desenvolvimento e modernização das forças policiais. Tal cenário foi diagnosticado como um dos nós do complexo arranjo da segurança pública, razão pela qual a equipe responsável pela formulação do PRONASCI promoveu, na institucionalização do projeto, a consagração das chamadas ações estruturais que enfocavam ações direcionadas a um debate federativo aumentando a capilaridade sobre o tema.

Essas ações estruturais apresentadas no projeto PRONASCI tinham o cunho de agrupar todo o conjunto ideal de medidas necessárias. No escopo do programa buscava-se promover a modernização do sistema de segurança brasileiro a partir da reestruturação orgânica das polícias, aquisição de equipamentos e tecnologias, incentivo a investigação com sistemas de inteligência e valorização do servidor. (FERREIRA, 2010).

Neste aspecto, se objetivava estimular a qualificação com a geração de rendimentos extraordinários para os profissionais da área, incentivos a habitação e cuidados com a saúde do policial. Com essas medidas, o programa visava hipoteticamente responder a uma questão fundamental para a mudança conceitual da atuação policial na modernidade - como renovar a cultura de segurança do país fazendo com que uma nova polícia promova relações de proximidade com as comunidades? Este ponto específico-do programa mais uma vez tinha o condão de mudar o paradigma da segurança pública vigente.

A efetividade estrutural do sistema de segurança pública se ligava a outro importante aspecto paradigmático do PRONASCI - o desenho orçamentário. Em entrevista publicada na obra “Segurança e Cidadania: memórias do PRONASCI“, o então Ministro da Justiça Tarso Genro afirmava que o programa possuía recursos financeiros em uma grandeza superior a qualquer outra iniciativa governamental anterior e, além disso, era uma inovação, um salto de qualidade em termos financeiros.

O avanço era justamente desatrelar a busca de recursos pretendidos por estados e municípios das duas únicas agregações possíveis, o Fundo Nacional

Penitenciário e o Fundo Nacional de Segurança Pública<sup>26</sup>. A inteligência e a inovação do PRONASCI estavam na mobilização dos recursos financeiros por meio da operação de projetos dentro do programa. (FERREIRA, 2010).

Estes projetos articulados entre os estados e municípios dependiam do que o programa chamava de enquadramento, ou seja, deveriam estar alinhados com a concepção do PRONASCI para que a indução financeira recebesse aval do Ministério da Justiça. Houve, assim, durante aquele período uma inovadora inversão na demanda. Se antes elas eram “de baixo para cima”, ou seja, espontaneamente dirigidas à União por estados e municípios, com o advento do programa, condições institucionais foram estabelecidas pelo Governo Federal e o atendimento enquadrado a uma concepção preestabelecida, garantia o repasse de verbas para execução do projeto.

Desta vez de forma realmente paradigmática se invertia lógica da indução “de cima para baixo”. A inovação se deu a partir do descontingenciamento dos recursos da segurança pública. Somada a essa medida, ocorreu à criação de Gabinetes de Gestão Integrada da Segurança Pública - (GGI) em cada Estado como forma de dar fluidez a movimentação desses recursos.

A monta destinada ao Programa Nacional de Segurança com Cidadania previa sua execução orçamentária no período estimado de 4 anos. Neste íterim, os valores envolvidos foram de aproximadamente R\$ 6,7 bilhões de reais, cerca de R\$ 1,3 bilhões de reais por ano, conforme valores aprovados pelo Congresso Nacional na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Nesta parte cabe primeiro a reverência de Luiz Eduardo Soares sobre tal modelo:

Ainda a favor do PRONASCI, registre-se a importância da explicitação dos recursos a serem destinados à sua implementação, em seis anos (2007-2012), o que, por sua vez, importa em um benefício adicional: o comprometimento do próximo governo, pelo menos em sua primeira metade, com a continuidade dos trabalhos e o cumprimento das metas previstas.(SOARES, 2008).

No mesmo texto o autor apresenta a crítica quanto ao modelo “assimétrico de correspondência entre os entes federados”, cuja correspondência das necessidades estava vinculada a um modelo ainda pouco célere de atendimento. Em outra parte o

---

<sup>26</sup> A Lei Complementar 79/94 – Lei do Fundo Penitenciário Nacional, alterada pela Lei 13.500, prevê o repasse de recursos para os fundos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a título de transferência obrigatória e independentemente de convênio ou de instrumento congênera (Ministério da Justiça, 2018).

mesmo autor desaprova a necessidade de aprovação orçamentária anual por parte do Congresso Nacional para a verba destinada ao programa.

A gestão de recursos tão expressivos exigiu do programa um papel bem mais amplo do que uma mera fonte de transferência de recursos para estados e municípios. Gerenciar essa gama de valores fez surgir a necessidade de acompanhamento das políticas implementadas em cada região. Assim, a parceria do Ministério da Justiça com a Fundação Getúlio Vargas permitiu o desenvolvimento do Sistema de Mapeamento de Recursos – Simap. Com o objetivo de otimizar o controle de recursos para o custeio de projetos, essa ferramenta permitia o gerenciamento do fluxo financeiro de todos os recursos do PRONASCI. Mais uma vez Soares (2008), considerou positiva a medida:

Especialmente positiva também é a identificação da instituição responsável pela avaliação do programa, assim como a designação de agentes locais de avaliação – o que significa que haverá investimento na construção de indicadores e no desenvolvimento de métodos de avaliação. Daí talvez venha a derivar uma dinâmica que dissemine uma nova cultura institucional, ainda inexistente na área da Segurança Pública, como vimos, não só por conta de todas as dificuldades apontadas na primeira unidade do presente ensaio, mas também e, sobretudo, pela ausência de mecanismos institucionais indispensáveis a uma gestão racional, nas polícias: tecnologia, funções e rotinas, estrutura organizacional compatível, qualificação de pessoal. (SOARES, 2008).

#### 1.4 – Articulação Inovadora do PRONASCI.

Ao analisar o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania pelo aspecto da articulação vertical e horizontal permite referenciar talvez aquele que seja o aspecto mais relevante na proposição de mudança no *status* da integração provocada por essa iniciativa enquanto política pública. Como questionamento possível, resta indagar o que trazia ao programa uma consistência retórica que permitisse a tantos especialistas referendá-lo como inovador? Provavelmente a resposta estaria ligada a sensibilidade de promover tantas articulações conceituais entre temas que nunca haviam dialogado em uma política de segurança, ou seja, a capacidade de inter-relacionar temas que em nenhuma circunstância anterior foram propostos dentro de uma mesma política.

Ponto praticamente pacífico entre os mais diversos especialistas em segurança no país, (SOARES, 2008; RIBEIRO, 2010; PERES, 2011), o PRONASCI,

desde sua gênese, ofereceu alternativas ao modelo tradicional das políticas de segurança, algumas inovadoras, a exemplo, os Territórios de Paz tinha como proposição conceber o papel do estado na ocupação dos espaços sociais vulneráveis. Em sua concepção se compreendia que o *locus*<sup>27</sup> de práticas violentas era muito mais do que um mero território, constituía o espaço físico ocupado por cidadãos, um “espaço cívico”.

Para maior entendimento do aspecto da articulação, dois tratamentos distintos estimularam a análise. Do ponto de vista conceitual, o programa foi rico em conglobar concepções até então distantes do cenário de realização da política pública. Neste mister, o PRONASCI promoveu a transposição de fictícias oposições conceituais tais como: causas e consequências da violência em oposição a competente atuação da polícia; investimentos sociais em oposição a programa de segurança pública; direitos humanos em oposição a repressão; políticas de prevenção em oposição aplicação e cumprimento da lei.

O programa permitiu, assim, uma ruptura de arquétipos construídos ao longo das últimas décadas na segurança pública brasileira, o histórico das ações negava, por exemplo, a associação de segurança e cidadania em uma mesma política. No PRONASCI o que se observou foi que essa relação compreendia justamente a concepção da política pública, ou seja, estava na conjugação dos termos segurança e cidadania uma pré-condição para o exercício de direitos individuais<sup>28</sup> e coletivos<sup>29</sup> e do pleno exercício da dignidade da pessoa humana.

Ou ainda, articular a promoção de uma política de segurança em conjunto com uma política de promoção social, de tal forma que as duas contribuíssem para que os projetos fossem elencados dentro de um nexos programático, numa concepção que misturava questões policiais e o desenvolvimento de cidadania.

Promoções de direitos humanos, muito exaltados na gestão Fernando Henrique Cardoso foram alinhados conceitualmente ao investimento em sistemas qualificados de investigação e repressão, modernização das estruturas policiais e aquisição de equipamentos ocorriam simultaneamente ao fomento do desenvolvimento

---

<sup>27</sup> Locus é uma palavra do latim, que significa literalmente “lugar”, “posição” ou “local”.

<sup>28</sup> Direitos individuais são limitações impostas pela soberania popular aos poderes constituídos, para resguardar direitos indispensáveis à pessoa humana.

<sup>29</sup> Direito Coletivo. Refere-se aos direitos de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si por uma relação jurídica. Os titulares do direito, embora tratados coletivamente, são determináveis ou passíveis de identificação, pois possuem vínculo jurídico.

e aperfeiçoamento das estruturas de corregedorias, proposições de modernização do sistema carcerário e a reforma prisional, era crível compreender que havia transversalidade temática.

A segurança com cidadania como um tipo universal dentro de uma categoria, compreendia outra revisão conceitual dos paradigmas da segurança pública brasileira, visto que fora o modelo implementado na vizinha Colômbia para o enfrentamento da violência, aqui esse tipo tinha o objetivos específicos de valorização dos profissionais do serviço público de segurança, aliava a atenção ao desenvolvimento intelectual, técnico e profissional dos agentes responsáveis pela atividade de segurança associados à promoção cidadã de acesso as políticas sociais governamentais.

Não por acaso, o programa encontrava apoio teórico justamente por compreender a importância do ponto de vista das conexões inéditas na criação de convergências para políticas de segurança com visão social, pressuposto fundamental da segurança cidadã apresentada nas seções anteriores desse capítulo.

O segundo aspecto de articulação com características inovadoras é o institucional, pois que o sucesso do PRONASCI envolvia um ponto sensível na relação política brasileira: a matéria da federalização. Coube à União a incumbência de subverter o sentido historicamente dado ao seu papel do ponto de vista do financiamento para a segurança. Dessa vez o programa articulava a indução de políticas públicas complexas, e para o sucesso do intento se apoiava na articulação entre os distintos níveis federativos e sociais.

A concentração de autoridade no governo federal apresenta vantagens para a coordenação dos objetivos da política no território nacional, reduzindo as desigualdades horizontais de capacidade de gasto, induzindo escolhas dos governos subnacionais ou limitando estas últimas por meio da instituição de recursos vinculados. (ARRETCHE, 2004).

Apesar da inspiração em experiências exitosas, boa parte da mudança de perspectiva das ações adotadas pelo PRONASCI passava pela transformação da visão sistêmica da atuação política. O processo sistêmico era muito mais do que uma articulação institucional entre entes federados, seus pressupostos se estendiam para a articulação financeira entre a União, os estados e os municípios.

Nesse ponto, o PRONASCI apontou a para a necessidade de uma atuação voltada a concertação federativa, a conjuntura de estagnação financeira e limitação de investimento por parte dos estados levou a esfera federal cada vez mais a se comprometer não só na produção do equilíbrio financeiro, mas também a expandir as políticas sociais, entre elas, a de segurança. A contrapartida do programa estava na proposição de que todos os entes federados trabalhassem de maneira integrada, complementar e cooperativa.

Para Luiz Fernando Abrucio (2005), no seu artigo: “A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula”, em toda federação democrática o jogo federativo depende da capacidade de coordenação intergovernamental, ou seja, da manutenção do equilíbrio entre autonomia e cooperação, de negociações, de coalizões e de induções por parte do governo federal.

A modificação do sistema de financiamento para a segurança pública tornou-se peça fundamental desse processo, ao mesmo tempo trazia a pauta a discussão sobre o pacto federativo depende precisamente da sustentação de um equilíbrio entre a interdependência dos entes federados e sua autonomia formando-se uma nova relação federativa que revisava a posição vertical de Estado. A partir dessa revisão conceitual, os Estados da Federação mantinham suas responsabilidades, contudo com a parceria da União no campo financeiro e do apoio municipal, outros sujeitos emergiam na árdua execução quotidiana da segurança pública no país.

Essa mudança de foco [agora na prevenção da violência] permite olhar a questão por outro prisma, no qual o município que atua no campo da prevenção não estará “usurpando funções do estado” e sim, atuando no cumprimento legal de suas atribuições, o que poderá em médio e longo prazo impactar na redução dos índices de violência e criminalidade fazendo com o que o poder local, a partir de sua atuação proativa participe como cogestor da segurança pública. Com esse nível de descentralização, os estados e a União poderão avançar no controle e na repressão qualificada dos delitos, na medida em que grande parte das demandas cotidianas e difusas por segurança pública seria contemplada por esse novo papel do poder local. (RICARDO; CARUSO, 2007, p. 104)

Essa nova faceta da relação federativa agregou uma inovação na articulação e criou ambientes comuns de discussão sobre os temas de segurança. A centralidade da atuação política nestes termos sustentavam-se ao menos no plano ideal nos Gabinetes de Gestão Integrada Municipal com assento para os governos estaduais, municipais e representantes do governo federal.



O Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGIM) é parte fundamental da articulação entre as diferentes instituições da segurança pública (polícias militares e civis, bombeiros, guarda municipal, secretarias de segurança pública), além de contar com a participação de representantes da sociedade civil. Os GGIM são responsáveis por organizar as atividades do PRONASCI realizadas no âmbito do município, alimentando os gestores e a sociedade civil com informações que auxiliem na identificação dos projetos do PRONASCI a serem implementados no local. (ALMEIDA, 2014).

O sistema de execução direta forçava a integração e conjugava uma nova linguagem política para o país ao obrigar que a classe política colhesse os ativos do programa no campo consensual, onde o formato de gestão trazia o município através de seus prefeitos na realização da prevenção, os governadores de estados com seus polícias diretamente responsáveis pela segurança pública.

Nesta medida, os estados e municípios que aderiam ao programa por meio de convênios o faziam mediante execução direta através de instrumentos de cooperação federativa, o que tornava a destinação certa e veloz para os entes conveniados. Além disso, a gestão e execução do programa no nível local, leia-se municípios, eram realizadas de forma integrada e articulada por diversos atores sociais, sob a coordenação geral do Ministério da Justiça.

O que estava em pauta era uma nova distribuição de responsabilidades vinculadas às articulações federativas e interministeriais, haja vista uma horizontalidade entre os 14 ministérios integrados à pauta de discussões do PRONASCI. Para além disso, havia desmembramentos que envolviam gestão compartilhada, isto é, contava com a mobilização de atores sociais importantes como ONGs e lideranças comunitárias, atores políticos como vereadores, deputados estaduais e federais envolvidos em núcleos comunitários e governantes em prol da implementação essencial da segurança cidadã. Todas essas engrenagens permitiam a convergência de uma simultaneidade de ações planejadas pelo programa e sustentavam os principais eixos conceituais aliados às ações estruturais e aos programas locais.

A perspectiva de Segurança Cidadã defende uma abordagem multidisciplinar para fazer frente à natureza multicausal da violência, na qual políticas públicas multissetoriais são implementadas de forma integrada, com foco na prevenção à violência. Nesse sentido, uma política pública de Segurança Cidadã deve contar não apenas com atuação das forças policiais, sendo reservado também um espaço importante para as diversas políticas setoriais, como educação, saúde, esporte, cultura, etc. (FREIRE, 2009, p. 107).

A presente releitura sobre o Programa Nacional de Segurança com Cidadania, independentemente dos resultados alcançados, foi transitar pelo campo da renovação do ideal político sobre segurança pública sobre os aspectos legais e conceituais sem abandonar aquilo que de mais incipiente se consumou sobre o programa, seu caráter transformador em termos de proposição e articulação de agendas.

Essa herança transpõe qualquer produção científica que almeje dar pleno entendimento a proposta, pois, sinalizam para multifacetado conjunto de organismos estatais, nascido por iniciativa federal e vinculado a instituições de defesa social, justiça criminal e mesmo da sociedade civil, convocados a participar dessa política pública de segurança, que concebe o papel do estado na ocupação dos espaços sociais, permitindo, assim, a ocupação do espaço físico por cidadãos, constituindo o “espaço cívico”.

**Capítulo 2** – A teoria política na produção das arquiteturas e os arranjos federativos no sistema de Segurança Pública.

Neste capítulo apresenta-se a conexão entre a teoria política e as arquiteturas e arranjos do sistema de segurança por meio de um sucinto rastreamento dos desenhos produzidos pela legislação constitucional vigente. A partir da contribuição teórica do neoinstitucionalismo histórico a proposta é compreender os efeitos da “teoria de estado” na perspectiva do *path dependence*. Essa dupla contribuição transversaliza o federalismo brasileiro e o papel do congresso nacional.

A partir desse conjunto de elementos disponíveis à reflexão, no campo da teoria política se forma uma ponte para a compreensão das políticas públicas de

segurança, possibilitando compreender o papel institucionalista com enfoque nos processos políticos motivadores da produção constitucional.

Com foco na produção neo-institucional na perspectiva histórica o capítulo evolui para a facilitação da compreensão sobre a concepção do capítulo da segurança pública no texto constitucional. Dando seguimento, a análise segue a partir do recorte histórico que transita desde a perspectiva política projetada na Assembleia Nacional Constituinte e viaja no tempo até os efeitos da lei nos dias atuais. Propositivamente se busca analisar a arquitetura nos seus eixos vertical e horizontal, além dos subsequentes arranjos produzidos para que se permita dar funcionalidade ao artigo 144 da Constituição Federal.

A marca dessa parte da pesquisa é o trabalho sequencial de análise dos antecedentes das políticas públicas. Nesse horizonte, os planos governamentais infranormativos ficam necessariamente restritos ao conjunto de possibilidades ligadas aos aspectos produzidos na lei maior. A conexão entre esses dois sistemas está justamente no núcleo neo-institucionalista, que compreende efeitos nas relações entre as instituições e as estratégias, os interesses, as preferências, as idéias e as identidades dos atores. Concepções estruturais que distantes do direito refletem interesses políticos.

Ainda com o objetivo de demonstrar como a arquitetura e o desenho do texto constitucional funcionaram de base legal para a promoção e evolução histórica das políticas públicas de segurança, a dependência da trajetória fica engendradas no curso do processo constituinte até os dias atuais. Estes problemas como veremos no decorrer do capítulo são decorrentes dos inevitáveis arranjos institucionais.

Cabe também a este capítulo ligar a apresentação da política do governo federal do PRONASCI tratada inicialmente com uma retrospectiva histórica das políticas nacionais implementadas desde a década de 90 sob a perspectiva das arquiteturas, que ocorrerá no capítulo 3.

A caracterização da arquitetura institucional das políticas públicas a partir da compreensão dessa dimensão na constituição federal é importante para que se possa, no decorrer do trabalho, analisar se houve continuidade ou ruptura propositiva nas políticas desenvolvidas pelo governo federal nas últimas décadas. A reconstituição histórica das políticas de segurança pública a partir do seu projeto arquitetônico permite compreender a gênese das políticas de segurança no cenário nacional.

## 2.1 . A arquitetura política pelo viés do neo-institucionalismo histórico.

As arquiteturas ou desenhos de marcos regulatórios têm naturezas múltiplas, elas possuem fundamental papel no delineamento específico dos objetivos estratégicos presentes na concepção de políticas. Fundada sob pressupostos políticos estas arquiteturas conferem ações determinantes não só sobre os agentes responsáveis pelas políticas se estendendo também sobre as regulações institucionalizadas.

Importante salientar que no meio de produção das políticas existe um jogo de tensões que antecede por vezes o próprio espírito da lei, e dessa forma constroem ou não a arquitetura ideal para a produção das leis. Essa arquitetura está presente em cada um dos movimentos de concepção das políticas públicas.

Desenvolvida a partir da década de 80, a abordagem neo-institucionalista surge a partir de uma nova perspectiva de explicação sobre as políticas públicas. O desenvolvimento sobre essa teoria se desdobrou como já mencionado em três perspectivas, a sociológica, a da escolha racional e a escolhida para fundamentar o capítulo, a perspectiva histórica.

Um dos maiores destaques no desenvolvimento do neo-institucionalismo, o americano Peter Hall, defende em sua obra: “Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain”, 1993, que os “teóricos do estado”, termo cunhado em referência aos pensadores de mesma linha, formulam seus ideais por três premissas de políticas públicas:

Na primeira premissa formulada o cerne reside na autonomia da ação estatal com relação às pressões sociais. Nesse sentido, a produção de políticas estaria dissociada, por exemplo, das necessidades externadas pela sociedade civil organizada.

A segunda premissa defendida pelos “teóricos do estado” pautava-se na presunção de que o fator principal a afetar uma nova política seria a essência de uma política anterior que porventura tivesse o mesmo sentido e destinação. Assim, o fundamento ou as principais ideias e interesses que os desenvolvedores de políticas ou *policymakers* possuíam, surgiam de suas experiências com as políticas antecedentes.

Já terceira e última premissa seria a de que os especialistas de determinada área de saber, em conexão com a burocracia, teria papel preponderante no aprendizado sobre as políticas, ao passo que o papel dos políticos seria secundário.

Este campo explorado por Hall (1993), na abordagem neo-institucionalista de políticas públicas, se ancora sob a teoria da perspectiva histórica. A escolha por essa abordagem torna possível compreender o condão entre a teoria política e a gênese das arquiteturas das políticas e instituições.

Conforme a conexão entre as premissas apresentadas em sua obra, Hall sinaliza que estas políticas concebidas dentro desse sistema de idéias e padrões têm processos de aprendizados em políticas anteriores, e naturalmente vão sendo compartilhados pelos especialistas. Nesse curso se estabelece a conexão como fator de compreensão na produção legal sobre metas e objetivos, natureza de problemas e instrumentos de solução.

Ao conjugar o estudo neo-institucionalista com a concepção acerca das instituições, é possível compreender o que os interesses, as preferências, as idéias e as identidades dos atores. Essa conjugação deve servir de parâmetro para ampliação do espectro de análise sobre a produção das leis e concepção das políticas.

Em razão disso, é imperativo alargar o escopo analítico para que se possa compreender o papel da teoria política neo-institucionalista na constituição das arquiteturas políticas. Ao reputar essa teoria, se torna possível assimilar a conformação das instituições em um panorama de produção de leis e políticas enquanto arquiteturas.

De maneira mais generalista, esta perspectiva neo-institucionalista pode ser considerada para fins de abordagem, tanto como a estrutura física e organização segundo as regras formais (consolidação das leis, ordenamentos e políticas) que envolvem a segurança pública, quanto como a percepção dos atores envolvidos em cada uma das partes dos processos formais.

Conforme o nível governamental e político em que estas perspectivas estão inseridas, e a estrutura em que funcionam, as arquiteturas produzem variáveis que são indicativas de maior ou menor grau de institucionalidade, efetividade, estruturação e desempenho para a concepção de políticas.

Nesse tocante, há uma inegável premissa de que a visão neo-institucionalista tem em grande parte a sua atenção voltada para as causas e impactos sociais produzidos

nas “instituições”. A saber, o sentido de instituições aqui tem sua inspiração conforme a perspectiva neo-institucionalista histórica, conferindo sentido:

“instituições designam organizações, como por exemplo, instituições políticas, incluindo aí procedimentos burocráticos, estruturas governamentais, aparelhos estatais, e normas constitucionais”. (Ikenberry, 1988)

No mesmo caminho, em contribuição a essa perspectiva de Ikenberry, (Krasner, 1984), acrescenta:

“uma vez constituída as instituições, elas tem impactos decisivos sobre o comportamento dos agentes inseridos no sistema político (legisladores, eleitorado, grupos de interesses, etc.)”

As instituições, compreendidas a partir da ótica neo-institucionalista, ampliam o compreensão projetando a compreensão de que regras administrativas<sup>30</sup>, legislações complementares<sup>31</sup>, normas constitucionais e políticas públicas se inserem no campo de análise da teoria política permitindo assim que através da sensível percepção de seus meandros se compreendam os seus resultados políticos.

Nessa mesma linha, os teóricos políticos contribuíram para a compreensão do termo instituição. De maneira geral, estes especialistas compreendiam o termo como sendo “procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas” inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política.

Na obra: “The three versions of neo-institutionalism”, Peter Hall conjuntamente com Rosemary Taylor, em 2003, teorizaram o conflito entre a organização institucional da comunidade política e as estruturas econômicas<sup>32</sup>. Nesse entendimento, prevalecia em que escala os interesses políticos sobrepunham uns aos outros.

A análise teórica de Hall (1993; 2003) traz em grande medida o entendimento sobre os interesses políticos na produção legal. Muito do que se conclui a

---

<sup>30</sup> Regras Administrativas são princípios que designam tipos diferentes de normas administrativas.

<sup>31</sup> A lei complementar é uma lei criada para dar mais informações sobre o modo funcionamento de direitos ou obrigações (normas), é uma lei que tem, como propósito, complementar, explicar e adicionar algo à constituição.

<sup>32</sup> Aparato institucional que atua na área econômica do país, são elas são por exemplo o próprio o Estado, as autarquias e as instituições financeiras.

partir desse modelo de teorização permite a compreensão das arquiteturas normativas. No Brasil uma série de críticas às leis negligenciam o papel neo-institucionalista de perspectiva histórica que permeia essas validações.

Longe de propor uma abordagem aprofundada que dê um sentido mais amplo ao estudo de instituições nas ciências políticas, aqui não se objetiva estabelecer um “tipo ideal<sup>33</sup>” que difira características elementares das três versões do neo-institucionalismo. O que importa para a pesquisa é justamente a conexão da teoria neo-institucionalista na perspectiva histórica com a invariável arquitetura política produzida, quase sempre invisível aos olhos mais desatentos.

A ênfase sobre as arquiteturas e arranjos das políticas públicas de segurança pautam-se justamente na reduzida exploração sobre a concepção do desenvolvimento das políticas privilegiando as trajetórias. Por outro lado, a dimensão jurídica dos fenômenos das políticas públicas termina por concentrar boa parte da atenção dos estudos empíricos sobre o tema, sem que com isso haja um olhar atento sobre os ritmos e interesses nas arquiteturas associadas uma dada dependência da trajetória nas políticas públicas.

Como razão primária da consagração da atividade, a legislação maior fez valer especificamente na pauta da segurança pública a lógica da arquitetura na promoção de regras de funcionamento. Nestas regras surge a possibilidade de compreender certos significados e identificar a presença ou não dos princípios que norteiam as atuações institucionais, bem como a criação de novas instituições enquanto potencial de realização do fim proposto, (Tatagiba, 2004; Faria, 2007; Ribeiro, 2010).

As variáveis resultantes dessas arquiteturas produzem impactos nas dinâmicas participativas das instituições, pois diante dos marcos legais. Os desenhos institucionais se fundam e interferem no desempenho das organizações envolvidas no processo político em curso. De igual forma, as variáveis políticas promoveram impacto relevantes na configuração federativa e contribuíram sobremaneira para a promoção de arranjos complexos para a segurança pública e conseqüentemente para as políticas públicas de segurança.

---

<sup>33</sup> Conceito atribuído a Weber, conhecido como é um instrumento de análise sociológica para o entendimento da sociedade por parte do cientista social com o objetivo de criar tipologias puras, destituídas de tom avaliativo, de forma a oferecer um recurso analítico baseado em conceitos.

Novamente Hall e Taylor (1996), trazem uma contribuição que rejeita a perspectiva de um postulado tradicional sobre a assimetria entre as forças operativas e os resultados nos processos políticos. Para os autores, um aspecto associado à dependência social quando conectado as particularidades do desenvolvimento histórico produzem o que eles chamam de características contextuais de uma determinada situação, o que na maioria das vezes estão ameadados de concepções pretéritas.

Se o institucionalismo histórico apresenta como proposta conceitual a ideia de que a ação de indivíduos se dá dentro de arranjos institucionais que tem sua estrutura perpassada por um conceito de dependência da trajetória, e ampliando essa perspectiva é possível compreender a concepção de que há uma atuação na própria produção da instituição enquanto organização, normas leis e etc.

Compreender que o legado do passado condiciona o futuro em uma perspectiva histórica, confere ao modelo *path dependece* a capacidade de compreender a produção das arquiteturas das políticas públicas a partir do primeiro marco legal da segurança pública pós-redemocratização – a Constituição Federal de 88.

A consideração das normas e leis numa dimensão temporal dos processos sociais conforma a concepção histórica de produção das políticas públicas, de uma forma relativamente nova e vem sendo utilizada de maneira bastante diferente (Bennett; Elman, 2006). Esta compreensão sobre os horizontes temporais nas ciências políticas encontra maior aderência entre os especialistas que aplicam a historia e a temporalidade para compreensão dos eventos sociais e políticos.

2.2 - A idealização da Segurança Pública na Constituição Federal e seus antecedentes históricos.

Desde a fundamentação weberiana de Estado, clássico pensamento político ocidental, os Estados soberanos se definem pelo monopólio do uso da força legítima. Transfigurada para a realidade política, cabe aos governos centrais o *status* positivo da prestação da segurança. Trata-se de uma obrigação fundada na prestação exclusivamente estatal da proteção da sociedade e dos indivíduos. Assim, a norma inaugura a segurança como “direitos de todos”.



Explorando ainda a concepção constitucional da segurança pública, outra importante questão se dá quanto à questão da segurança tratada enquanto direito. Esta previsão assegura ao cidadão e à sociedade, de maneira geral, uma atuação positiva por parte do detentor do monopólio exclusivo do uso da força.

Por conseguinte, cabe ao Estado enquanto responsável pela prestação do serviço, a produção de normas na garantia do direito social a segurança, como desdobramento, deve ainda promover a estruturação de organizações responsáveis por resguardar esses direitos. Dessas obrigações derivam ainda o dever de estabelecer regras de atuação e conduta de seus agentes, normatizar procedimentos e estabelecer a irrestrita prestação desses encargos.

Para o pesquisador Antonio Roberto Xavier:

Segurança pública nesse caso é um bem comunitário e também um direito social que tem um valor geral comum e vital as comunidades. É um anseio e uma aspiração de todos em sociedade viverem em segurança. No âmbito do aspecto jurídico, segurança pública é o afastamento, por meio de organizações próprias, de todo perigo, ou de todo mal que possa afetar a ordem pública, em prejuízo da vida, da liberdade, ou dos direitos de propriedade do cidadão. É a garantia individual de que sua pessoa, seus bens e seus direitos não serão violados e, caso sejam, o Estado tem a responsabilidade de reparar todos os danos causados à pessoa na sua individualidade (CF, art. 5º e 6º), (Xavier,2008)

De forma geral a segurança pode ser entendida como um dos direitos fundamentais garantidos pela Constituição brasileira, presente em muitos dispositivos ao longo da carta magna. Não por acaso ela é citada já no princípio do texto legal em seu art. 5.º, caput da Constituição Federal: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito (...) à segurança”.

Não obstante estar referendada no princípio consagrador dos direitos e garantias individuais e coletivos, o termo segurança retorna ao texto no artigo 6.º da Constituição Federal, onde declara a segurança como direito social: “São direitos sociais (...) a segurança (...), na forma desta Constituição”.

Em diferentes perspectivas quis o legislador constitucional destinar a salvaguarda de uma demanda social crescente na perspectiva da segurança, a elevada

posição da pauta, cláusula indispensável à condição humana de obrigação do Estado e direito individual e coletivo.

Mais adiante, o legislador originário promoveu uma separação formal de incumbências na carta política. Na nova configuração foram apartadas as incumbências relativas às Forças Armadas e as Forças Policiais. Nesse novo desenho, pelo menos em termos espaciais, diferentes capítulos davam significados diversos à segurança nacional e à segurança pública.

Coube ao caput do artigo 142 da Constituição Federal, apresentar as finalidades e atribuições das Forças Armadas no novo contexto democrático, na premissa da segurança nacional e na preservação da segurança externa. Ao passo que as previsões da segurança pública constam dos termos do artigo 144.

Esta separação formal pode ser considerada um tanto quanto significativa do ponto de vista estrutural visto que tanto na Constituição de 1967, outorgada no período autoritário militar, e na Emenda de 1969, ainda sob o mesmo regime político, cabia as Forças Armadas a responsabilidade e a competência para a promoção da Segurança Nacional sem qualquer distinção do que seria segurança pública.

O silêncio sobre o que seria segurança pública precede as décadas de ditadura militar, contudo, nesse período se misturavam intencional e arbitrariamente os papéis de defesa externa e defesa interna<sup>34</sup>, bem como a designação de competências para a execução das atividades e a perspectiva os “inimigos<sup>35</sup>”.

Com previsão de um capítulo relativo à segurança interna, os constituintes proclamaram no artigo 144 da Constituição Federal os deveres e responsabilidades do Estado. Nessa arquitetura foi confiado principalmente às autoridades policiais o tipo pouco definido de atribuições consistentes na “preservação da ordem pública<sup>36</sup> e da incolumidade das pessoas<sup>37</sup> e do patrimônio”.

---

<sup>34</sup> Defesa interna e externa eram conceitos interdependentes que abrangiam todas as razões e políticas do Estado no regime militar.

<sup>35</sup> Inimigo, dentro da Doutrina de Segurança Nacional implementada pelo regime militar eram todos aqueles que questionavam e criticavam o regime político autoritário estabelecido.

<sup>36</sup> Ordem Pública é a situação e o estado de legalidade normal, em que as autoridades exercem suas precípuas atribuições e os cidadãos as respeitam e acatam.

<sup>37</sup> Incolumidade de pessoas é a condição estatal de garantir que todos os indivíduos estejam livres de perigo ou dano, ileso, incólume.

Promover uma análise sobre a arquitetura dos textos normativos da segurança pública na Constituição de 1988, passa longe de oferecer uma análise aprofundada sobre a estrutura ideal de uma norma supralegal. Essa exploração não tem a pretensão de formular um novo modelo analítico ou de realizar uma exegese<sup>38</sup> teórico-metodológica sobre os caminhos constitucionais da segurança pública. Decerto, a proposição aqui tem caráter limitado e assumidamente não pretende oferecer explicações conclusivas sobre o processo constitucional como um todo.

A razão maior dessa seção está em apresentar o ponto de sustentação idealizada para o dispositivo constitucional no qual se fundam as bases dos desenhos da segurança pública oferecidos na legislação maior a todos os entes federados, qual seja, União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Nessa fórmula, subsidiariamente se encadeiam reflexões para produção de uma futura compreensão do que venha a ser um arranjo político- institucional complexo<sup>39</sup>, resultado em que se enquadram as políticas públicas de segurança concebidas no nível federal.

Fazendo uma breve digressão histórica, cumpre destacar que ante a todos os avanços promovidos numa ampla discussão da Assembleia Nacional Constituinte<sup>40</sup>, é possível citar que especialmente no que tange à segurança pública a configuração textual do artigo 144 da Constituição Federal trouxe poucas transformações a título de efetividade.

Adorno (1999, 2003, 2008), Soares (2007), Mesquita Neto (2008) apontam, que boa parte do desenvolvimento e transformações no sistema de segurança pública brasileiro fica prejudicados em razão da **arquitetura** [grifo nosso], estabelecida durante a Assembleia Nacional Constituinte. O jogo de tensões e interesses político-partidários produziram arranjos institucionais poderosíssimos a partir do qual foram feitos *lobbies*<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> comentário ou dissertação que tem por objetivo esclarecer ou interpretar minuciosamente um texto ou uma palavra. interpretação de obra literária, artística etc.

<sup>39</sup> Arranjo político-institucional complexo: mecanismo de conformação política que influencia e direciona as principais estruturas legais produzindo efeitos sobre todo o ordenamento jurídico e as subsequentes políticas.

<sup>40</sup> Assembleia Nacional Constituinte é um órgão colegiado que tem como função redigir ou reformar a constituição, a ordem político-institucional de um Estado, sendo para isso dotado de plenos poderes ou poder constituinte, ao qual devem submeter-se todas as instituições públicas. Também é definido como a "reunião de pessoas, representantes do povo, que têm a responsabilidade de ditar a lei fundamental de organização de um Estado ou modificar a existente".

<sup>41</sup> Lobby é uma palavra de origem inglesa e que significa "antessala" ou "salão", na tradução literal para a língua portuguesa. Como referencia no texto, este termo foi utilizado para designar um grupo de pessoas,

corporativistas representados por integrantes das forças armadas e parlamentares configurando de maneira equivocada a estrutura da segurança pública.

Quando se aprofunda a análise comparativa entre os textos anteriores, e, principalmente, da já citada Constituição de 1967, outorgada no período autoritário militar, e na Emenda Constitucional de 1969, é possível afirmar que uma das maiores iniciativas políticas no trato do sistema de segurança ficou por conta da criação sistêmica da segurança pública em capítulo próprio, traço a ser explorado enquanto arquitetura do sistema de segurança pública:

Com o advento da Constituição Democrática de 1988, retira-se do texto anterior a expressão “segurança nacional” que se preocupava principalmente com a proteção ao Estado e passa-se a adotar a terminologia “segurança pública”, como bem aduz Kildare Gonçalves: “A segurança pública tem em vista a convivência pacífica e harmoniosa da população, fundando-se em valores jurídicos e éticos, imprescindíveis à existência de uma comunidade, distinguindo-se, neste passo, da segurança nacional, que se refere principalmente à segurança do Estado.” (LUNARDI; 2008).

Se por um lado se dava novo *status* a um termo ainda não expressamente consagrado nas cartas anteriores - “segurança pública”, a forte influência colaborativa dos militares na constituinte promoveram arranjos políticos, dificuldades e limites às mudanças, no que concerne à construção do controle civil no processo de consolidação democrática brasileira. (SAINT-PIERRE; WINAND, 2007).

Do ponto de vista formal, referendar o termo segurança pública e apartá-lo do capítulo concernente as Forças Armadas trazia a falsa impressão de que a segurança pública atenderia ao pressuposto de direito social fundamental. Contudo, a arquitetura, na forma como apresentada no art.144 da constituição, bem coletivo, definindo finalidades, esbarra no uso de tipos abertos e nos arranjos institucionais, que deram um outro significado material para os termos.

Nas palavras de Luiz Eduardo Soares,

Com a promulgação da primeira Constituição democrática brasileira, em 1988, criaram-se as condições para a participação popular ampla, removendo-se as barreiras tradicionais, que excluía do direito ao voto vastos segmentos da população. Dado o novo contexto político, as agendas

---

físicas ou jurídicas, que se organizam em torno de um objetivo em comum e tentam interferir nas decisões do poder executivo e legislativo para que estas coincidam com os seus interesses.

públicas tornaram-se ainda mais sensíveis às percepções, às demandas e aos medos do conjunto da sociedade. Sendo a segurança um item eminentemente popular -sem deixar de ser tema prioritário também para as elites e as camadas médias-, impôs-se com mais peso à consideração dos atores políticos. (Novas Políticas de Segurança Pública: alguns exemplos recentes, SOARES, 2006).

Na arquitetura constitutiva da segurança pública na Constituição de 88, cumpria ao grupo formulador das propostas favorecer uma série de preferências estratégicas das Forças Armadas. Preservar parte dos dispositivos presentes na Constituição de 1967, outorgada no período autoritário militar, e na Emenda de 1969.

Valia naquele momento reforçar o compromisso desse determinado grupo de representação militar com o sistema político recém-instaurado, a arquitetura do sistema de segurança pública estava naquela conjuntura validando em termos materiais a continuidade de prerrogativas e interesses, tal conexão só pode ser compreendida por meio de “uma análise da receptividade das instituições às pressões políticas” (IMMERGUT, 1996, p. 146).

A despeito da manutenção dos interesses citados, há em caráter residual até os dias atuais, um conjunto de vinculações e restrições por conta das organizações estaduais policiais, são elas ao menos de duas ordens: o fato de as polícias militarizadas constituírem reservas do Exército e as atribuições que competem à atualmente denominada Polícia Federal (LEAL, 1977). Esse mesmo autor chama a atenção ainda para a instrumentalização da polícia para fins políticos, especialmente eleitorais. Nesse sentido Jorge Zaverucha (1992), afirmou que: “o regime democrático brasileiro só poderia consolidar-se no momento em que os enclaves autoritários sucumbissem, uma vez que estes representavam a manutenção dos velhos quistos do regime autoritário”.

A partir dessa afirmação, o que se concebe é que, em grande parte, a tão desejada consolidação da democracia brasileira necessitava ultrapassar barreiras. Exigia-se que junto à concepção da segurança pública não estivesse implícita uma intercorrência castrense na arquitetura político institucional inspirada nos modelos de política do regime militar.

Como ressalta Ballesteros no artigo “Gestão de Políticas de Segurança no Brasil: problemas, impasses e desafios”.

A limitação constitucional no que tange à segurança pública é vista por muitos autores como resultado do trauma criado em relação ao tema, decorrente das violações e arbitrariedades cometidas durante os anos de chumbo. Reduzir a discussão e esquivar-se dela na Constituinte teria permitido construir a negociação necessária para a transição ao regime democrático.(Ballesteros, 2014)

Diferente dos avanços observados em outras pastas tratadas como política pública a exemplo da educação ou saúde, a constituição de 1988, não avançou em um ponto crucial para desatar o nó de responsabilidades na partição de competências concorrentes para a segurança pública. Os arranjos institucionais complexos da constituinte ao contrário do movimento processado na saúde e na educação, mantiveram as bases de centralização orçamentária vinculadas aos Estados, bem como a concentração de responsabilidades e competências com custeios e folhas e aposentadorias.

Assunto pouco abordado pelo viés da segurança pública, as arquiteturas são examinadas mais propriamente por Luiz Eduardo Soares, o antropólogo, referência no assunto com longa história de pesquisas na pauta atribui mais especificamente o tema constitucional aos modelos policiais:

A maioria dos policiais e demais profissionais da segurança pública têm razão: os resultados pífios na investigação e na prevenção, assim como a ingovernabilidade da maior parte das instituições policiais (expressa nos elevados índices de corrupção, procedimentos ilegais e brutalidade) e a desvalorização profissional (com honrosas exceções) têm a ver, diretamente, com a arquitetura institucional da segurança pública — que envolve o modelo policial —, desenhada no artigo 144 da Constituição. Como a matriz dos problemas se concentra no arranjo institucional — e na cultura autoritária, promotora do arbítrio e belicista, que lhe está associada —, pode-se afirmar que os avanços locais não decorreram das virtudes do referido arranjo: ocorreram a despeito de seus vícios. De tal modo que as conquistas rareiam e revelam-se mais difíceis, justamente por se darem a contrapelo, resistindo às irracionalidades e disfunções inscritas no modelo policial e, mais amplamente, no arranjo institucional.

Não obstante ao fato exemplificado, os arranjos complexos constituídos com a promulgação da constituição envolvem competências tributárias silenciadas, o Pacto Federativo<sup>42</sup> não revisado compromete uma competência tributária fundamental

---

<sup>42</sup> O Pacto Federativo, ou, como chamado atualmente, o Federalismo Fiscal, está definido na Constituição da República Federativa do Brasil (artigos 145 a 162), nos quais, entre outros temas, são definidas as competências tributárias dos entes federativos, e os encargos ou serviços públicos pelos quais são responsáveis estão definidos entre os artigos 21 a 32 da CF. Cabe ainda esclarecer que na CRFB/88, os municípios ganharam o status de ente federado.

só atendida com a revisão dos termos do art.23 da CF, daí a necessária repactuação de destinação de tributos, encargos e serviços públicos.

A Segurança Pública não é a única área afetada pela não regulamentação do artigo supramencionado, o trato sobre as atribuições concorrentes entre os entes impacta também outras políticas sociais. Segundo a Nota Técnica, Pacto Federativo e Financiamento da Segurança Pública no Brasil - FNSP (2014), “a proeminência dos Estados na elaboração, ou melhor, na implementação de políticas de segurança pública e a baixa capacidade de indução e coordenação do Governo Federal estão em muito relacionadas a esse vácuo constitucional”.

O documento apresenta uma condição considerada agravante, o Congresso Brasileiro 30 anos após a promulgação da Carta Constitucional ainda não regulamentou o parágrafo sétimo, do artigo 144, da CF, que dispõe sobre os mandatos e atribuições das instituições encarregadas pela norma infra em prover segurança pública.

Para o elaboradores da nota:

A ausência de regras que regulamentem as funções e o relacionamento das polícias federais e estaduais, e mesmo das polícias civis e militares, por exemplo, produz no Brasil um quadro de diversos ordenamentos para a solução de problemas similares de segurança e violência sem, contudo, conseguirmos grandes avanços em boa parte do território nacional.(FNSP – NOTA TÉCNICA; 2014).

### 2.3 – A segurança Pública na Constituição Federal

Muito se fala sobre segurança pública nos tempos atuais. Os trabalhos empíricos vêm tratando o tema por diferentes perspectivas, a revisão ou releitura do artigo 144 aqui proposta visa dar continuidade ao desenvolvimento lógico promovido pelas arquiteturas normativas. Elas estão presentes nos programas políticos estabelecidos pelos constituintes e assim foram consagrados como direitos fundamentais e como direitos sociais.

Nesta seção, a arquitetura do capítulo referente à segurança pública inscrito na Constituição Federal será apresentada com um novo componente estrutural. Os arranjos institucionais vão permear toda a compreensão sobre o desenho atual do modelo de segurança, a intersecção entre os órgãos que representam esse complexo

sistema apresentará pontos de tensão e força que explicarão muito dos modelos de políticas de segurança pública desenvolvidos nas últimas décadas.

A partir da designação de funções, responsabilidades, até certo ponto da construção do modelo institucional, se tornará possível compreender o formato organizativo das políticas em suas premissas e desafios na concepção e adoção das políticas de segurança.

Apresentar o artigo constitucional que trata da segurança pública pode em uma primeira medida não dimensionar a sua importância para o tema proposto na dissertação, contudo, nota-se que as políticas públicas de segurança pública devem sempre estar em consonância com os ideais do princípio republicano e democrático, assegurando os direitos fundamentais, direitos sociais e a dignidade da pessoa humana.

Portanto, em decorrência dessa arquitetura, outras arquiteturas se moldam a esta estrutura mestra, seja provocando determinadas políticas públicas e lhes trazendo efetividade desde a concepção uma vez que se demonstram essenciais para garantir o bom progresso e convívio social.

A arquitetura do capítulo da segurança pública apresenta o seguinte formato:

### CAPÍTULO III – Da Segurança Pública

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: (EC no 19/98 e EC no 82/2014)

Este regime descritivo da segurança pública operou uma transformação em alguns aspectos legais e sociais, visto que trouxe o elemento da participação social nos destinos da segurança, além de elencar os órgãos que compõem a estrutura da segurança. Por outro lado, replicou silenciosamente estruturas políticas anteriores à redemocratização, mantendo, por exemplo, a subordinação de polícias como reserva das forças armadas. Dessa forma, o papel desempenhado pela arquitetura institucional do artigo 144 da Constituição Federal, fundou-se a partir de avanços e continuidades funcionais e estratégicas na atuação dos órgãos e no desdobramento de suas



competências. Como salienta a professora Jaqueline Muniz (2004) no artigo “Avanços, frustrações e desafios para uma política progressista, democrática e efetiva de segurança pública no Brasil”:

...em termos técnicos, como exemplo, num eloquente silêncio da Constituição de 1988 e contraditoriamente à idéia de superar as práticas derivadas da segurança nacional no enfrentamento da violência urbana, o aparato de segurança e justiça criminal manteve-se, basicamente, com as mesmas estruturas e práticas institucionais desenhadas pelo regime militar de 1964 e herdeiras de políticas criminais pautadas no direito penal forte e absoluto. Os avanços nessa área foram residuais e cuidaram de dar caráter civil ao policiamento, retirando-o, como já destacado, do campo da “defesa nacional” e das forças armadas. Os ruídos no pacto federativo não foram alterados e, ao contrário, novas situações foram criadas com a cada vez mais presente introdução dos municípios na formulação e execução de políticas de prevenção e combate à violência (Muniz e Zacchi, 2004).

Ao realizar uma apreciação da matriz institucional<sup>43</sup>, aqui concebida como a produção da norma realizada pela constituinte, cabe neste momento revisional os papéis e responsabilidades dos órgãos envolvidos na segurança pública a partir do texto constitucional. A arquitetura afirmada pelas regras constitucionais e os marcos jurídicos deixam margem para a interpretação dos papéis atribuídos aos órgãos e instâncias de poder que, desde a promulgação da Constituição Federal, permanecem influenciando através de grupos de pressão altamente articulados, o processo decisório das políticas públicas.

Conquanto os diferentes papéis exercidos no complexo sistema de segurança brasileiro, a análise sobre a arquitetura nesta seção, em primeiro lugar estará voltada ao caput do art.144 e seus tipos jurídicos indeterminados como efeitos limitantes de resultados. Em seguida, a atenção estará voltada à estrutura orgânica das forças envolvidas na segurança pública. Na sequência será apresentada a uma reflexão sobre as competências e efeitos segundo as atribuições funcionais e, por fim, o modelo de vinculação dos órgãos da segurança pública com os entes federados.

#### 2.4 - Estrutura conceitual do capítulo da segurança pública.

---

<sup>43</sup> Matriz Institucional é a regulação maior do ordenamento jurídico brasileiro, a Constituição Federal.

Analisando a rubrica “Da Segurança Pública”, na primeira parte do texto o termo “A segurança pública, dever do Estado, refere-se à ideia apresentada no início do capítulo sobre à agregação do monopólio exclusivo do uso da força por parte do Estado enquanto detentor desse poder indelegável. Enquanto condicionante, reforça uma arquitetura remontada em Weber, sobre as estruturas de estado.

O termo “dever do Estado”, contextualizado com base vinculante da relação estatal com a coletividade, produziu consequentes arranjos institucionais visto que, confiaram neste “dever” à prestação da segurança pública quase que em sua completude às autoridades policiais. Os incisos subsequentes às previsões contidas no artigo 144 apresentaram de forma esquemática quais eram os órgãos com competência exclusiva e taxativa para os devidos fins.

A personificação do Estado no cumprimento desse dever se constitui a partir das organizações policiais, as forças são as representantes da administração direta<sup>44</sup>, e nesse propósito receberam incumbências derivadas do monopólio do uso da força estatal para escalonarem funções, as polícias replicam os modelos federativos arraigados nas constituições e no modelo de Estado brasileiro e tem suas atuações nos âmbitos federal, estadual e em menor grau no âmbito municipal.

Essa divisão político-jurisdicional do “dever do Estado”, em diferentes forças policiais nasce de uma complexa mescla, podendo ser chamado também de um arranjo de atribuições em diferentes âmbitos. Essa atuação do Estado no exercício de suas atribuições sempre agrupou tensões em torno da questão central contida no artigo, “dever de prestação da segurança”, que no contexto constitucional deve ser compreendida a partir de um caráter mais amplo do que a mera previsão jurídica.

Para o legislador, o sentido dado nos termos do art.144, objetivava ampliar o espectro de compreensão para além de uma medida assecuratória de indivíduos, ele exprime à concepção de preservação a determinada forma de organização social: integridade territorial, estabilidade do sistema político e econômico, proteção das pessoas e de seu patrimônio.

Como ponto de chegada à análise ao “dever do Estado”, estruturação arquitetada pelo legislador originário, deu a estas polícias o papel precípua previsto na primeira parte do artigo. Mais à frente estas organizações estatais responsáveis pelo provimento a segurança serão lidas em termos de arquitetura a partir do seu provimento

---

<sup>44</sup> Administração pública direta é representada pelos entes federados (União, Estados, Municípios e DF).

estrutural e material na proteção a sociedade e seus indivíduos, além da sua capacidade de auto composição vinculada às forças armadas.

Na segunda parte do caput do art.144, outro interessante ponto de inflexão corresponde à participação cidadã nos destinos da segurança pública. Sem mais uma vez fornecer os caminhos para realização desse feito, observa-se que o artigo supramencionado trouxe para a pauta da promoção da segurança um sentido mais amplo do que a mera representação dos entes estatais responsáveis pela segurança pública, todos os cidadãos recebem, nos termos do texto legal, o direito e a responsabilidade de zelar pela segurança uns dos outros.

Ainda que expressamente se tenha atribuído ao Estado a primazia na promoção da segurança, o legislador originário dispôs como forma de envolvimento social que a segurança pública fosse compreendida como “direito e responsabilidade de todos”. Não se trata propriamente de uma imputação direta de dever, mas, de responsabilidade na construção de uma sociedade segura.

Tal pressuposição deu à coletividade não só o gozo sobre a atividade estatal, mas também a participação na promoção da segurança como mecanismo de atuação pelo viés cidadão. De alguma forma, ainda que genericamente, ficava ali declarado anseio do constituinte no compromisso compartilhado em sociedade para garantir a manutenção da sua segurança e dos cidadãos.

Na parte final do texto é possível analisar que a disposição do art.144 concebeu como arquitetura atribuir ao Estado a prestação do seu dever constitucional de promoção da segurança pública de maneira a pautar suas ações ante a ações positivas e negativas de ordem reguladora.

Nesse mister, o legislador apresentou a finalidade a que se propõe esse sistema conjugado de atuação ao estabelecer que a segurança pública deve ser “exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”.

Em uma visão politico-sociológica possivelmente a “ordem pública” corresponda àquele conceito jurídico com mais desdobramentos incontáveis do ponto de vista da sua amplitude, e alcance. Não por acaso seu emprego na constituição até os dias atuais seja objeto de críticas e hipóteses de revisão.

Como se referem os autores Vilobaldo Adelídio de Carvalho e Maria do Rosário de Fátima e Silva, (2011):

A “Constituição Cidadã”, promulgada no Brasil em 1988, não culminou, concomitantemente, na construção de uma política de segurança pública democrática por parte dos órgãos responsáveis, estabelecidos no “Estado democrático de Direito”. Por isso, as ações de “controle da ordem pública” tornaram-se mais complexas na “ordem democrática” e a reorganização do aparelho estatal não resultou na imediata participação social na construção da política de segurança pública, necessária ao país.

De acordo com parecer produzido na Comissão Mista do Congresso Nacional pela então Senadora da República Ideli Slavat, ordem pública seria um conjunto de princípio de ordem superior, de desdobramentos e efeitos políticos, econômicos, morais e algumas vezes religioso, os quais uma sociedade considera estreitamente vinculado à existência e conservação da organização social estabelecida (Comissão Mista do Congresso, SF, 2004).

Nesse sentido, o eixo central da concepção de segurança através do termo “preservação da ordem pública” referido no *caput* é por demais incerto em termos de sentido e determinação. Por conta dessa variação ocorrida principalmente na contexto histórico “tempo e espaço”, a ordem pública demonstrando ser uma categoria extremamente vaga e ampla o que a torna um conceito jurídico indeterminado.

O autor Sergio Adorno (2002), utiliza nas suas avaliações sobre políticas públicas com o viés de contenção ao crescimento dos crimes, das graves violações dos direitos humanos e da violência em geral associada à finalidade fundamental de atendimento para a segurança pública conforme as disposições estabelecidas na preservação da ordem pública ao preconizado na CF.

Mais uma vez, a noção estabelecida sobre a previsão do artigo constitucional referente a segurança pública, adentra teoricamente a perspectiva neo-institucionalista histórica. O que se observa a partir da arquitetura do artigo 144 é uma com predominância de arranjos institucionais que constroem um modelo de prestação de serviço público de segurança de complexa formulação, muito representado por práticas e trajetórias históricas, nessa perspectiva se observa também é a presença da (path dependence).

## 2.5 – A estrutura orgânica do capítulo constitucional da segurança pública.

No tocante a composição dos órgãos responsáveis pela operação da segurança pública, coube ao legislador apresentar um rol taxativo<sup>45</sup> de forças policiais para o cumprimento das previsões estabelecidas. Essa arquitetura orgânica da segurança foi concebida pelo constituinte de maneira restrita, ou seja, sem a possibilidade de inclusão das organizações estatais, sem que houvesse uma profunda transformação no texto constitucional.

Para que se pudesse dar cabo da manutenção da ordem pública e do combate à criminalidade, pouco foi mudado com relação ao contexto de criação de uma nova força com atribuições mais republicanas no que tange ao contexto da proteção da população. Contudo, o grande desafio daquele tempo era adequar uma polícia de segurança nacional às exigências de uma sociedade em transformação.

A arquitetura conceitual do capítulo da segurança pública seguiu uma lógica de continuísmo perante tudo que vinha sendo apresentado em termos de atuação das forças policiais. Se na estrutura do artigo 144, é uma inovação em termos arquitetônicos com uma notória mudança de status, o teor funcional atribuído às organizações da segurança pública deixou por demais a desejar, senão vejamos:

Isso é particularmente relevante para o campo da segurança pública. A Assembleia Nacional Constituinte não produziu um novo modelo de segurança: tendo como ponto de partida as regras existentes, aprimoradas por um debate público qualificado, ela constitucionalizou o modelo anterior. Conferiu os atributos de supremacia e rigidez constitucional às regras criadas pelo regime militar, parcialmente modificadas, somente no que se refere à descentralização federativa, pelos governos de transição. Cristalizou um modelo problemático, pois a um só tempo descoordenado e engessado; omissivo no que se refere às competências do governo federal e aos mecanismos de controle e responsividade; excessivamente detalhado e, assim, proibitivo, no que se refere à capacidade de os Estados adaptarem o arranjo às suas especificidades e interesses; reducionista na concepção de um sistema de segurança jurídico-penal, adstrito às funções de prender-julgar-punir, que pouco se atém às funções político-administrativas e à necessária articulação institucional entre os seus integrantes. (GUERRA; MACHADO FILHO, 2019, p. 161).

Uma série de outras publicações seguiram no sentido de criticar a arquitetura institucional apresentada pós 88, o livro organizado por Fauzi Hassan Chouck, “Polícia e Estado de Direito na América Latina”, 2004, fez a seguinte referência ao formato ora criticado, “a superação formal do regime militar brasileiro

---

<sup>45</sup> Rol taxativo também chamado de rol exaustivo, estabelece uma lista determinada, não dando margem a interpretações extensivas.

transformou muito pouco a essência e o funcionamento das estruturas policiais. [...] a Constituição Federal abrigou todas as estruturas policiais já existentes”.

No mesmo sentido, em novembro de 2008, o autor Jorge Zaverucha, (2008, p. 142) publicou o artigo “La militarización de la seguridad pública en Brasil”, texto em que afirma que a justiça de transição na redemocratização produziu um conceito chamado “híbrido constitucional”, questão que, decerto, implicou possivelmente na produção de uma arquitetura institucional incapaz de promover as necessidades básicas de transformação na segurança pública.

A arquitetura institucional da segurança pública apresenta dois elementos fundamentais, um deles chamado estrutura vertical, que tem sua composição a partir dos três entes federados, União, Estados Federados, Distrito Federal, além da recém integrada municipalidade. Resulta desse formato a produção de uma série de arranjos nas organizações policiais, elas fatalmente as responsáveis pela consumação das previsões dos diplomas legais no âmbito das polícias federal, polícia estadual e o surgimento das guardas municipais.

O regime de vinculação entre as forças destinadas a prestação da tem no entendimento do Supremo Tribunal Federal, os seguintes termos: a segurança pública se concebe em uma “organização administrativa”. Significa que nesse sistema há emancipação gerencial para que cada um dos entes federados seja representado pelos seus respectivos chefes do executivo.

Cabe a esses chefes representar os interesses gerenciais e políticos, fazendo cumprir as previsões constitucionais. No caso dos estados, fica sob a chefia do Governador de Estado, a quem estão subordinados as polícias militares e civis. Já o chefe do Poder Executivo Federal tem a competência de organizar as polícias federais, dentre outros da administração federal.

No sistema federativo brasileiro, as competências estatais estão divididas entre diferentes esferas de governo, diferenciadas entre si no que se refere às suas instituições, seus recursos financeiros, humanos e políticos, e sua relação com a sociedade civil. Isso torna o tema da segurança pública ainda mais complexo. A distribuição de poder entre os níveis de governo e o tipo de relação estabelecida entre eles são decisivos para a definição das ações que serão adotadas na área de segurança pública, determinando desde seus conteúdos até a maneira e momento oportunos de executá-las (BALLESTEROS, 2014).

Ao realizar exame sobre estas disposições contidas no diploma legal, percebe-se que cada uma das estruturas orgânicas representadas pelos seus órgãos policiais possui contornos e zonas de intercessão com outras forças e competências. Levando-se em conta primeiro os fatores verticais esses arranjos serão revistos e dimensionados na sequência.

No texto constitucional a divisão de participações entre os entes federados deu a União participação diminuta na atuação efetiva no campo da segurança, coube a ela um papel confortável de coadjuvante dos estados no que diz respeito a responsabilidades e atribuições.

Por exemplo, a organização da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal no horizonte de composição das forças de segurança tem atuação restrita ainda que a polícia federal execute os termos de polícia completa. Tal abordagem não objetiva restringir a importância estratégica das forças, contudo, há um distanciamento entre as potencialidades e a exequibilidade do que poderia ser feito pelo governo federal.

Com relação às obrigações do governo federal, é possível dizer que uma espécie de “área de sombra” ou vácuo de responsabilidades foi constituído a partir da incumbência prevista na norma, de certo, grande parte do peso sobre investimentos, salários e custeio recaíram sobre os estados.

Ao mesmo tempo, essa falta de incumbências financeiras por parte do ente federal gerou um alto grau de autonomia e discricionariedade. Esse cenário foi simbolizado pelo silêncio na previsão da competência constitucional concorrente<sup>46</sup> e gerou fatores negativos do ponto de vista dos investimentos e responsabilidades com a pasta. No artigo, “Violência, omissão e insegurança pública: o pão nosso de cada dia”, a antropóloga Julita Lemgruber, retrata muito bem esse cenário:

O Fundo Nacional de Segurança Pública conta, neste ano, com recursos de aproximadamente 400 milhões de reais. Só o orçamento da segurança pública do estado de São Paulo equivale a cinco bilhões de reais! Quem pode acreditar que o governo federal leva a sério a questão da segurança pública? Só a pressão da sociedade será capaz de tirar o governo federal da inércia o que, certamente, não se fará apenas com passeatas em que todos de branco

---

<sup>46</sup> A competência constitucional concorrente é uma forma de repartição vertical de competências, ela divide capacidades políticas legislativas entre os entes federados, sob determinados critérios, permitindo, assim, que todos esses entes possam exercer a possibilidade de legislar sobre os mesmos temas nos âmbitos dos interesses prevaletentes: federal (União), regional (Estados e Distrito Federal) e, no Brasil, local (Municípios e Distrito Federal).

continuarão pedindo a paz. Urge o esforço organizado de setores da sociedade que podem se fazer ouvir e cobrar. (LEMGRUBER, 2004).

A partir das pressões da sociedade civil organizada, do aumento vertiginoso dos índices de violência e da péssima atuação das polícias em situações de grande repercussão nacional, o governo federal se moveu no sentido de atuar na proposição de políticas e no socorro financeiro a estados, contudo, tal tipo de intervenção ocorria de acordo com os interesses da União não corresponde a nenhum tipo previsto na norma.

Outro efeito da arquitetura omissa constitucionalmente na repactuação de competências desaguou na fragmentação do sistema de segurança e nas discontinuidades dos processos políticos integrados. O pacto federativo acabou por não permitir avanços, pois que não ocorreu por parte da União uma participação enquanto elo entre os entes federados, esse fator tornou a relação entre níveis governamentais enfraquecida, limitado sobremaneira às ações conjugadas.

Para o antropólogo Luiz Eduardo Soares:

A quase completa impotência da União explica por que sucessivos governos federais têm assumido algum protagonismo em matéria de segurança pública apenas em momentos de crise e, em geral, simplesmente prestando (o que tende a gerar dividendos políticos) apoio solidário e generoso a governos estaduais (que arcam com os ônus do desgaste político), sobre os quais recaem todas as responsabilidades, uma vez que as polícias estaduais concentram as mais importantes atribuições. (SOARES, 2012).

Diante dessa modelagem, a segurança pública praticamente cristalizou problemas pretéritos. Em dois movimentos muito particulares o legislador originário ao mesmo tempo descentralizou ações em diferentes polícias e engessou estruturas policiais, que se consagradas pelo ciclo policial completo, deveriam ser naturalmente dinâmicas.

Estendendo a compreensão para além do construto legal, com esses gestos os movimentos políticos de interesses diversos repassaram a competência material para os Estados impactando profundamente os seus orçamentos. E de forma a manter a concentração de poder econômico e resguardar interesses gerencias não previu responsabilidades para a União ou para os municípios.



Em relação às competências que dizem respeito à segurança pública, o desenho constitucional da segurança pública foi reduzido a um sistema jurídico penal, que para além do trinômio prender-julgar-punir funcionou na manutenção de interesses históricos com grande característica do *path dependence*, institucional na promoção das instituições “leis”.

Seguindo a lógica de verticalização da arquitetura constitucional do capítulo da segurança, os arranjos promovidos no campo das polícias estaduais são igualmente complexos e desproporcionais à necessidade funcional da atuação pública a qual se destinam.

Conforme a compreensão de Luiz Eduardo Soares, em trecho publicado no artigo, *A arquitetura Institucional da Segurança Pública*, (2012), “as polícias estaduais, civis e militares, concentram a maior parte de responsabilidades e autoridade”. Em termos de polícia militar, suas estruturas permanecem intactas desde a criação, em 1967, das Inspetoria Geral das Polícias Militares (IGPM) pelo Ministério do Exército.

Significa que estas forças, ainda que enquadradas em novos termos e propósitos públicos de proteção ao cidadão, continuam supervisionadas e controladas por um órgão da união, muito embora não exista em de maneira direta uma tutela centralizadora do governo federal sobre as polícias, característica dos períodos autoritários.

O arranjo citado corresponde a uma complexa desagregação de atividades policiais, por conta disso, a divisão de atribuições entre as polícias civis e militares gera enormes disfuncionalidades na prestação de um serviço público de qualidade. Como se não bastasse à irracionalidade sistêmica da arquitetura, cada uma das organizações policiais apresenta graves deficiências intrínsecas às suas respectivas estruturas organizacionais.

No artigo, *Pacto federativo e financiamento da segurança pública no Brasil. Segurança pública: erros e acertos*, as autoras Samira Bueno e Ursula Peres, oferecem contribuições sobre a arquitetura da segurança pública e partição de competências:

Às Polícias Militares cabem as funções de polícia administrativa, policiamento ostensivo e preventivo e preservação da ordem pública; à Polícia Civil cabem as funções de polícia judiciária, a apuração, a elucidação,

o esclarecimento de crimes e sua autoria. Neste sentido, a CF de 1988 acabou por deixar aos Estados a maior parte das atribuições no campo da segurança pública. Verifica-se que o artigo 144 apenas estabelece quais são as instituições encarregadas de prover segurança pública e delimita quais organizações pertencem a este campo, mas não define o que vem a ser segurança pública (LIMA, 2011). Como resultado, os ruídos no pacto federativo e no modelo bipartido de organização policial herdados de períodos anteriores não foram enfrentados pela CF de 1988 e, ao contrário, novas situações de fricção foram criadas com a introdução dos municípios na formulação e execução de políticas de prevenção e combate à violência (COSTA; LIMA, no prelo).(PERES, U. D.; BUENO, S., 2013).

Especificamente sobre o modelo bipartido, as autoras ainda contribuem ao afirmar que o governo federal durante décadas foi omissivo com esse tema, o que associado às dificuldades inerentes à composição do pacto federativo produziram como resultado um impacto nocivo ao sistema de segurança. Para elas é resultante dos problemas apresentados acima aliado à baixa capacidade de indução e coordenação do governo federal, exigindo das Unidades Federativas (UFs) o protagonismo das ações na segurança pública.

Não bastasse o sistema bipartido<sup>47</sup> negligenciado pelo legislador constituinte, existem problemas e arranjos típicos de cada força policial, as polícias civis e militares historicamente produzem várias idiosincrasias ligadas a interesses e disputas.

Na polícia militar estadual é possível identificar uma cadeia de comando com arranjos muito peculiares, mais uma vez manutenção do *status quo* de imutabilidade do sistema policial promovido pela arquitetura institucional promoveu o que Soares (2012), chamou de “estabelecimento de duas estruturas organizacionais paralelas, convivendo no interior de cada polícia militar, em cada estado da Federação”.

Para o autor o efeito chama-se “duplicidade assimétrica”, onde poderes paralelos subvertem o princípio federativo. Significa dizer que uma das pontas dessa estrutura segue o curso de coordenação a cargo do Estado, ou seja, a configuração de uma hierarquia promovida pela “gestão e planejamento” da segurança pública que fica a cargo dos comandantes das polícias militares estaduais, secretário de segurança ou análoga funcional e ao governador de estado.

---

<sup>47</sup> Sistema Bipartido de Segurança: pressupõe a prestação do serviço de segurança pública por diferentes órgãos, modelo adotado no Brasil se compõe na atividade estadual de segurança pelas polícias militares e polícias civis.

Na outra ponta da estrutura organizacional, existe uma coordenação produzida pelo próprio dispositivo legal que agrega as forças policiais à reserva do exercito, nesses temos esse arranjo faz com que os comandantes das polícias militares estaduais se vinculem ao comandante do Exército, ao ministro da Defesa e ao Presidente da República.

Um problema reproduzido desde os governos militares, continuou na definição das polícias militares como força reserva do Exército, não por acaso suas estruturas ou modelo organizacional desde a concepção se moldam e se estruturam como se forças armadas o fossem. Origina-se nessa concepção possivelmente a crise indentitária de prestação jurisdicional<sup>48</sup> sobre a atividade policial voltada a defesa nacional na objeção ao inimigo em detrimento da sua real atividade voltada à prática policial cidadã no Estado Democrático de Direito.

A imbricada configuração da arquitetura institucional da segurança pública diferentemente do que sugerem alguns autores, ultrapassa os limites da atividade policial como mais uma vez afirma Luiz Eduardo Soares (2012). Na sua abordagem, o autor insere a ideia de que qualquer que seja a iniciativa de reforma do artigo 144 da Constituição, não há como deixar de conceber uma profunda e séria de mudança nas estruturas das polícias.

Muito desse entendimento por parte do renomado antropólogo se dá em razão da CF instituir a segurança pública como uma questão de polícia, atribuída de maneira restritiva às polícias estaduais (civil, militar e corpo de bombeiros), mesmo com a previsão legislativa difusa do *caput* de que a segurança é dever do Estado e direito e responsabilidade de todos.

O arranjo do sistema de segurança estadual acabou por gerar muitas ambiguidades, inviabilizando mudanças estruturais pelo fato de haver duas dimensões básicas do trabalho policial, conformadas no chamado “ciclo incompleto de policiamento<sup>49</sup>”. A replicação da instituição dessas metades de polícia na CF/88,

---

<sup>48</sup> Resposta o atendimento estatal assegurado por mecanismo supra legal de garantia de direitos e proteção independente de invocação.

<sup>49</sup> Polícia de ciclo incompleto ou *ciclo incompleto de polícia* consiste na divisão de atribuição da atividade policial em duas corporações policiais, cada qual com sua responsabilidade sobre as atividades, a polícia civil encarregada das repressivas de polícia judiciária ou investigação criminal e a polícia militar encarregada da prevenção aos delitos e manutenção da ordem pública realizadas pela presença ostensiva uniformizada nas ruas.

manteve o corte horizontal na prestação do serviço de segurança, promovendo em cada uma das instituições um círculo vicioso de improvisos e de reatividade.

Finalizando a abordagem sobre lógica de verticalização da arquitetura constitucional do capítulo da segurança, cabe referenciar àquela que pode ser considerada realmente a parte inovadora no campo da segurança pública. Mesmo com toda a complexidade atinente às relações federativas, coube à Constituição Federal avançar verdadeiramente na participação da municipalidade no que se refere à descentralização.

Ainda que os avanços nas políticas públicas descentralizadas estejam em diferentes fases, principalmente no que se refere à educação e a saúde, o que se observa ainda a esse respeito é que no campo da segurança pública ainda há uma certa indefinição de papéis e composições políticas.

Segundo Ursula *et.al.* (2016), coube principalmente à constituição a “introdução dos municípios na formulação e execução de políticas de prevenção e combate à violência”. Situação que para (COSTA; LIMA, 2014), “resultou em novas situações de fricção entre os atores, que se veem em um contínuo processo de embate político a fim de tomarem para si as atribuições das demais instituições”.

Os municípios inauguraram o estabelecimento da repartição da responsabilidade na manutenção da ordem pública. Nesse novo formato de divisão entre as três esferas de governo, disposto no parágrafo 8º, do art.144 da CF, foi possibilitada a criação ou ampliação da estrutura: “facultada aos Municípios a criação de guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”. Em relação a esta arquitetura foi publicado no Boletim de Políticas Sociais, n.º 17 do IPEA, “Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: continuidades e perspectivas” (2009):

A Constituição de 1988 confirma o federalismo, ao tempo que constitucionaliza e descentraliza diversas políticas sociais. Com isso, a partir de 1988 municipalizam-se várias instituições e a coordenação de políticas públicas. Como visto anteriormente, porém, as Polícias Militar e Civil permanecem sob jurisdição dos governos estaduais. Não se estimulou, no texto constitucional, portanto, a descentralização da política de segurança pública. Se, por um lado, as forças de segurança são comandadas pelos governos estaduais, por outro lado, a Polícia Militar continuou com parte de sua estrutura vinculada ao Exército e, portanto, ao poder central. Além disso, o dispositivo que vincula a política de segurança às ações municipais é ainda tímido, não podendo ser considerado parte de uma política descentralizadora nesta área. O Art. 144 da Constituição, em relação ao papel dos municípios, dispõe tão somente que estes “poderão constituir guardas municipais

destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”

Em uma primeira leitura do texto constitucional, percebe-se pouca ou nenhuma responsabilidade aos municípios nos termos específicos da segurança pública. Eles foram praticamente negligenciados, no artigo 144, não lhes sendo prevista autoridade em matéria de segurança.

Até a promulgação da Lei Complementar n.º13.022, de 08 de agosto de 2014, o papel das guardas civis municipais eram reduzidas a zeladoras dos próprios municípios. Esse arquétipo mudou um pouco a partir da criação do Estatuto Geral das Guardas Municipais, nele ampliou-se o rol de atribuições do órgão municipal principalmente com o texto do parágrafo único do artigo 5.º: “No exercício de suas competências, a guarda municipal poderá colaborar ou atuar conjuntamente com órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal ou de congêneres de Municípios vizinhos e, nas hipóteses previstas nos incisos XIII e XIV deste artigo, diante do comparecimento de órgão descrito nos incisos do caput do art. 144 da Constituição Federal, deverá a guarda municipal prestar todo o apoio à continuidade do atendimento”. Essa inserção trouxe efeitos jurídicos para as previsões constitucionais com uma notória ampliação da competência, contrastado o papel e a grandeza dos municípios, progressivamente a legislação infraconstitucional<sup>50</sup> veio corrigir um equívoco da CF.

Como tendência de curto prazo, esta incompleta revisão das atribuições municipais para a segurança pública aproximam-se do crescente protagonismo municipal nas políticas pública de efeito descentralizador, por conseguinte efeitos positivos da própria segurança. Ao que parece, a lei complementar veio referendar validação de uma posição de maior protagonismo para os municípios na atividade de preservação da ordem pública.

À medida que a arquitetura institucional da atividade municipal se molda às necessidades mais prementes da segurança, vem ganhando força o debate sobre o papel do município nessa área. Iniciam-se discussões acaloradas sobre o papel concorrente

---

<sup>50</sup> Lei infraconstitucional é o termo utilizado para se referir a qualquer lei que não esteja incluída na norma constitucional, e, de acordo com a noção de Ordenamento jurídico, esteja disposta em um nível inferior à Carta Magna do Estado.

entre a competência estadual por parte da polícia administrativa e a competência municipal por parte das guardas municipais na segurança pública.

Também ganha corpo as discussões sobre os marcos institucionais e sobre os diplomas legais que conferem as atribuições dos municípios e de suas guardas na atividade de segurança pública. O artigo *Atuação dos Municípios na Segurança Pública – limites e possibilidades*”, retrata bem essa atual conjuntura.

Apesar de ainda persistir alguma controvérsia quanto à constitucionalidade do Estatuto Geral das Guardas Municipais, a norma reforça a concepção de que os municípios, e suas guardas, têm também um papel a desempenhar na garantia da segurança pública, subsidiando as ações dos governos estadual e federal, (PEREIRA, 2017).

Em resumo, o debate sobre gestão local da segurança pública passa, no Brasil, pela discussão sobre o papel dos municípios. Todavia, numa ressalva, passa também pela inflexão nos padrões de policiamento implantados nas décadas de 1970 e 1980 e que cuidavam de incentivar a especialização das forças policiais, em detrimento da atuação territorial. Homicídios, roubos, drogas, crimes cibernéticos são exemplos de áreas que as polícias criaram delegacias especializadas e, em contrapartida, todas as mudanças na quantidade e nas características da distribuição territorial do efetivo policial concentraram-se no final dos anos 1990.

### **CAPÍTULO 3 - A arquitetura das políticas de segurança: uma análise comparativa.**

Em qualquer contexto de análise que envolva políticas públicas voltadas a ações descentralizadas de efeitos e desdobramentos sociais, seja ela no campo da saúde, educação ou mesmo segurança, é possível afirmar que o ponto de partida comum entre todas elas foi o processo de redemocratização brasileiro. É nesse cenário que a CRFB/88, inspirou o advento da maioria das demandas públicas fundadas a partir do anseio por aproximação entre o Estado e a sociedade, e que 30 anos após a sua promulgação orientam as lógicas políticas da atualidade.

A Constituição de 1988 representou um marco na tentativa de descentralização da gestão pública no país. A partir dela, os municípios foram instituídos de vários deveres junto à população, no que refere a prestação de serviços públicos em diferentes áreas. (RESENDE, TEODÓSIO; 2008).

A se considerar que o trabalho efetivo em prol do desenvolvimento e de alguma efetividade para as políticas públicas, e ao rememorar que esses movimentos datam do final da década de 1980, o que se conclui, é que apesar de terem sido amplamente difundidos e discutidos no cenário político os contornos de construção destas políticas públicas podem ser considerados relativamente recentes na história do Brasil.

Em comum, e na quase totalidade, essas pautas representam a consagração dos dispositivos democráticos advindos daquela que pode ser considerada a mais republicana das constituições brasileiras. Por outro lado, as dinâmicas observadas desde a Assembleia Nacional Constituinte remontam como já comentado anteriormente, a cenas de avanços e retrocessos políticos orquestrados nos debates, jogo de tensões e interesses ocorridos a partir da redemocratização.

Com maior ou menor grau de desenvolvimento ou maturação, cada uma das ações propositoras de políticas públicas formuladas na constituinte de 88 suscita alguma espécie de previsão legal que posiciona os anseios da sociedade no texto constitucional. Conforme observação de Martha Arretche, (1996), o efeito da melhoria das políticas públicas estaria justamente, na medida em que se tornariam mais próximas do cidadão e permitissem avançar as práticas de democracia participativa no país.

Por consequência, ao adquirirem o status de normas de efeito programático, as pautas asseguradas constitucionalmente passaram por uma série de regulações conforme a conjuntura política, interesses e prioridades, não necessariamente, nessa ordem de execução.

Este conjunto de intercessões entre o poder exercido por grupos de interesse e a produção dos construtos jurídicos se estabelece também nas políticas públicas e foi observada no contexto narrado por Norberto Bobbio: “se é lícito supor que só o direito pode limitar o poder”, é igualmente válido afirmar que “só o poder pode criar o direito” (1986, p. 13).

Ao analisar a arquitetura das políticas de segurança brasileiras e como elas se transversalizam, várias questões surgem conectadas ao desenho dessas políticas, uma delas é o federalismo brasileiro. Para Celina Souza (2003), no artigo “Estado do Campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil”, o tema da pesquisa em políticas públicas é importante no país, visto que revisa uma das marcas do federalismo<sup>51</sup> brasileiro pautada na concentração de poder legislativo sobre políticas públicas na esfera federal, inclusive em áreas consideradas de competência concorrente entre as esferas federal e estadual”, (SOUZA, 2012).

---

<sup>51</sup> Federalismo é o sistema de governo federativo, em que vários estados se reúnem para formar uma nação, cada um conservando sua autonomia.



Dentro do cenário específico das políticas públicas de segurança, essa característica de intervenção legislativa<sup>52</sup> em termos da produção de políticas são bem mais complexas. Nessa arquitetura legal, a incumbência dos chefes do executivo para a promoção da atividade esta resguardada na Constituição Federal, ela desdobra competências do executivo para legislar sobre essa pauta.

Os chefes do executivo em âmbito federal, estadual e municipal, devem desencadear ações promovendo políticas para o atendimento dos anseios sociais na promoção da proteção e da segurança. Esse sistema federativo “brasileiro”, acabou por dividir as competências estatais de forma que cada esfera de governo, em sua porção ideal, promova suas políticas institucionais, a gestão de recursos financeiros, administração de pessoal e políticas para o setor na maioria das vezes de forma desarticulada. Não por acaso é justamente na segurança pública que vertiginosamente crescem os problemas e desafios a serem enfrentados de maneira cada vez mais complexa.

Diante do impacto da estrutura federalista na arquitetura e na implantação das políticas públicas de segurança brasileiras, os arranjos entre o governo central e os governos subnacionais<sup>53</sup> tornam-se fundamentais para a promoção do direito fundamental de segurança em condições consideradas ideais.

Um dos fatores fundamentais de promoção nas políticas públicas nacionais integradas de segurança é a compreensão da autonomia política dos entes subnacionais e a capacidade do governo central de integrar e promover adesão num amplo processo de negociação (ARRETCHE, 2002). De maneira efetiva o que se espera é que essas políticas federais tenham o condão de conglobar ações de prevenção e repressão ao crime, produzindo um ideário de articulação, trabalho, participação e engajamento de todos os atores da sociedade e porque não dizer de toda a sociedade, o que se pode denominar de prevenção social em detrimento do vigente sistema de prevenção criminal.

Leonardo Secchi (2010) ressalta a importância na compreensão sobre as políticas públicas de segurança, nela reside a possibilidade de visualizar, por meio de

---

<sup>52</sup> Atuação das duas casas do Congresso Nacional a partir do aparato jurídico-legal de mecanismos de freios e contrapesos.

<sup>53</sup> Governo subnacional é uma referencia direta ao governos dos executivos estaduais e municipais.

instrumentos analíticos estruturados, os obstáculos e as falhas que podem ocorrer na fase do processo de implantação.

A possibilidade de visualizar equívocos e trações anteriores oferecem excelentes recursos de compreensão sobre as dinâmicas históricas de continuidade marcadas pela teoria política na produção de políticas públicas.

As seções desse capítulo objetivam apresentar como as políticas públicas de segurança brasileiras foram orientadas de forma a colaborar para a construção de um campo. Se nem sempre foi possível perceber que uma coerência entre as ações políticas realizadas no período mais recente da democracia brasileira, sem sobra de dúvidas as decisões tomadas pelo governo federal construíram um mecanismo de atuação e cooperação que foi sendo formulado a duras penas.

A seguir, serão apresentadas as políticas orientadoras da segurança pública, com a demonstração de nuances e efeitos práticos na política nacional. Toda a faixa de tempo percorrida no texto que se segue, comunica-se com o acirramento da crise institucional e de identidade pelas quais as polícias estaduais brasileiras passam, processo esse, ainda inacabado desde a transição democrática iniciada com o fim do governo militar. Em se tratando das mudanças promovidas pela constituição concernentes aos direitos e garantias individuais e coletivas, as forças responsáveis pela execução da segurança pública enquanto organizações garantidoras do pleno exercício da cidadania e a promoção dos direitos humanos ainda estão longe de conceberem tais premissas.

Desde as primeiras medidas iniciadas nos anos 90, o aumento da violência nas metrópoles brasileiras e o clamor social por medidas mais contundentes por parte do Estado, acabou por pautar a inclusão da União no mapa político da segurança pública. O debate sobre este fenômeno produziu o que Sento-Sé (2011), chamou de “processo de criação de vocabulário específico”, de um conjunto de temas e abordagens que foram gradualmente consagrados e alçados a posição de prioridade no debate relativo à política pública.

Em todo o enquadramento do tema de políticas públicas de segurança, a reapresentação das medidas governamentais estarão expostas conforme a arquitetura institucional de cada medida. O jogo de disputas e interesses políticos no três níveis do

executivo nacional, formularam arranjos que contribuíram fortemente para os avanços e retrocessos vistos ao longo das últimas décadas.

Nesse sentido, no artigo, “A Coordenação Federativa no Brasil: A Experiência do Período FHC e os Desafios do Governo Lula”, Fernando Luiz Abrucio (2005) afirma que com a redemocratização, a descentralização de políticas passa a depender da adesão dos níveis de governo subnacionais, e o jogo federativo de barganhas, negociações, coalizões e induções das esferas superiores de poder, exigindo processos de coordenação intergovernamental.

### 3.1 As políticas públicas de segurança na conjuntura política brasileira

Nesta seção, será apresentada uma breve noção sobre o que seriam as políticas públicas trabalhadas no cenário público brasileiro, e mais especificamente, uma correlação com as políticas públicas de segurança em seu recente contexto brasileiro. Em seguida, serão narradas cada uma destas conjunturas em que foram concebidas na complexa conjuntura nacional.

Não por acaso, Ballesteros (2014) cita como entrave no sistema de segurança pública o jogo político estabelecido desde a época da constituinte, a partir do qual a promoção de *lobbies* corporativistas e lideranças locais produziram arranjos federativos na segurança pública com efeito de deslocamento contundente na questão da democratização.

Apesar da previsão, a partir dos marcos legais originários para promoção de políticas públicas, o que se observou em nosso recente histórico foi que a produção de condições assimétricas de formulação de políticas sempre estiveram mais condicionadas às conjunturas políticas e sociais do que propriamente a maturidade governamental dos gestores políticos.

Parte dessa assimetria resulta sem sobra de dúvidas da inserção inacabada ou incompleta do tema segurança pública no contexto macro de políticas sociais e da própria política de segurança pública, no que se refere ao aparato funcional e estrutural, no debate sobre a democratização do país. Os movimentos políticos que culminaram na

promulgação da Constituição Cidadã, de 1988, alavancou como já foi citado aqui, sucessivos processos de transformação que substantivamente se estenderam para diversos segmentos de políticas públicas, este se constituiu o núcleo orientador de atendimento às áreas sociais e de promoção de direitos e políticas públicas no início do século XXI.

Já no direito social fundamental “segurança pública”, outros interesses e direcionamento impediram o mesmo avanço de outras políticas. Formalmente transformada pelas previsões legais, as políticas de segurança tiveram sua estrutura militarizada do ponto de vista das instituições e o aparato disponível nos mesmos moldes do regime militar. As responsabilidades dos entes subnacionais se cristalizaram no mesmo sistema de outrora e os sistemas policiais e de justiça criminal, entre outros – passaram por reformulações ou mudanças mínimas, incapazes de promover as transformações necessárias (Muniz; Zacchi, 2005).

Como elemento catalizador de transformações, a primeira conceituação sobre políticas públicas é de Bucci (2002). O autor afirma que elas são “compreendidas como programas de ação governamental que visam coordenar os meios a disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (p. 241).

Dal Bosco (2007), considera que a política pública pode ser considerada o resultado de uma atividade de autoridade regularmente investida de poder público e de legitimidade governamental. Sua conceituação se aproxima do entendimento majoritário sobre o termo.

Neste ponto da seção, a proposta é a reconstrução do termo em uma concepção de políticas públicas associada a um conceito mais amplo do que venha ser segurança pública. Essa contribuição pode, em alguma medida ampliar os termos descritos sobre o que vem a ser política pública de segurança.

Para tanto, o ponto de partida é a concepção, segundo a qual o termo “política pública de segurança engloba as diversas ações governamentais ou não-governamentais, que causam ou sofrem impacto no problema da criminalidade e da violência” (OLIVEIRA, 2002, p.47).

As ações governamentais que unem a política pública à segurança pública carecem de um entendimento mais elaborado sobre esse difícil conceito. Via de regra

elas foram formuladas no país a partir de fatores históricos fundados sobre proposições políticas e conjunturais, que por essa razão podem ser consideradas fundamentais para compreensão desse modelo de política no cenário nacional.

A equívoca redução da compreensão acerca da segurança pública alcançada exclusivamente como competência e/ou resultado das atividades estatais de controle social detentoras do monopólio do uso da força retratam a inamovibilidade material pós-constituição. O autor Antonio Luiz Paixão (1988), no seu artigo “*Crime, Controle Social e Consolidação Democrática*”, formula que este modelo de política pública de segurança com o viés de controle da ordem e a prevenção das violências são significativamente mais complexos. Nestes termos, compreende a intencionalidade e limites estruturais das formulações subsequentes à constituinte, nada diferente do cenário brasileiro apresentado no período.

À exemplo, o país tem sido pródigo em estabelecer o que nas palavras de Dias Neto (2005, p. 73) representa a simbiose<sup>54</sup> entre os projetos de “segurança dos cidadãos” e “segurança do Estado”. Isso ocorre principalmente em virtude do Brasil até bem pouco tempo haver dinamizado exclusivamente o modelo de segurança do Estado como mecanismo de política pública de segurança, conjuntura que só começou a ser alterada verdadeiramente nas últimas duas décadas.

Em se tratando deste recente período de alteração conjuntural, o notório marco inicial das políticas públicas de segurança alicerçaram-se com algum lapso temporal, fundamentalmente esta mudança ocorreu sob a inspiração de outras políticas sociais descentralizadas promovidas pela Constituição da República Federativa do Brasil. De forma ainda ampla e pouco definida, o texto supralegal foi estruturado para orientar de modo ainda que incipiente que os entes tal qual suas atribuições produzissem articulações políticas e planos integrados como mecanismo fundamental.

Corresponde ao início da década de noventa o que foi chamado acima de modelo incipiente de descentralização da estatura política, onde conforme a contribuição de PERES *et. al.* (2011) “as instituições federativas estavam plenamente instauradas no Brasil” e a “distribuição das funções administrativas entre os níveis de governo” era uma agenda política aberta, em construção, marcada por conflitos (RIKER, 1987).

---

<sup>54</sup> Simbiose significa a interação entre duas espécies que vivem juntas.

Já no que diz respeito à estrutura social brasileira daquele período, ao mesmo tempo em que se esboçava certa maturação e compreensão sobre políticas públicas por parte dos governantes, o quadro de insegurança pública se apresentava como um grave problema das metrópoles brasileiras.

Principalmente no início da gestão democrática após o advento da carta constitucional, os trabalhos acadêmicos sobre as políticas públicas de segurança ofereciam críticas as dinâmicas e proposições relativas à concepção e produção no Brasil. Renato Lima (2008) aponta que nesse período de transição vivido no Brasil e principalmente no campo das políticas públicas de segurança as mudanças foram praticamente imperceptíveis: “o sistema de segurança pública e justiça criminal manteve as mesmas estruturas e práticas institucionais herdadas de períodos anteriores”.

No artigo, “Os Municípios e a Segurança Pública no Brasil”, Peres *et.al.* (2016) tratam esta época de transição onde não foram promovidas reformas na arquitetura institucional que regulamenta o modelo de organização das instituições policiais e, como resultado, embora a Constituição Federal de 1988 tenha inaugurado formalmente o período democrático, o eixo reservado à manutenção da lei e da ordem guarda grandes semelhanças com as Constituições de períodos autoritários.

Nessa linha, a pesquisadora Thaís Battibugli contribui no artigo: “A Formulação de Nova Agenda para a Segurança Pública: As Iniciativas Federais e sua Influência na Política Pública de Segurança Paulista”.

Na área da segurança pública, a tradição tanto por parte do governo federal e estadual se pautava pela falta de comprometimento com política pública de resultados, transparente e democrática, com mecanismos de controle e avaliação, abertos a críticas da sociedade e da comunidade acadêmica especializada (BATTIBUGLI, 2012).

Essa mesma percepção vista pela ótica da pesquisa teórica de Leana Oliveira Freitas em “Políticas públicas, descentralização e participação popular”:

Ainda que no campo da cidadania e em relação aos princípios federativos a Constituição de 1988 tenha representado o esforço de desenvolver um arcabouço institucional compatível com um Estado democrático, paradoxalmente, expressa do mesmo modo, as consequências de uma década de crise e a busca de novas formas de intervenção do Estado na economia resultando no que se convencionou designar de reforma do Estado. Ou, nos termos de Behring (2003), contra reforma, dado seu

conteúdo conservador e regressivo em relação aos direitos universais consagrados de Constituição de 1988 (FREITAS, 2015).

Na análise de Paulo Rodrigues Ballesteros:

Algumas iniciativas governamentais têm representado mudanças na forma – e, mormente, no discurso – de como a segurança pública vem sendo administrada nos últimos 25 anos no Brasil. Ainda que o governo federal não tenha a competência legal para lidar com o tema, sua postura política apoiada em habilidades que superam as restrições da normatividade tem servido para movimentar um ambiente pautado pela inércia e ao mesmo tempo pela reatividade. Mesmo não consolidadas, estas mudanças devem ser consideradas importantes marcas na governança da segurança pública (BALLESTEROS, 2014).

Apesar das produções acadêmicas enfatizarem a resistência dos grupos de interesses citados por Adorno (1999), as políticas públicas de segurança sobressaltaram toda sorte de resistências políticas e ganharam notoriedade, relevância e por que não dizer emergencialidade.

Essa configuração que unia a necessidade premente de ações públicas de engajamento na segurança e a arquitetura institucional desse modelo de política no Brasil, promoviam e promovem até os dias atuais uma grande assimetria de por entre os atores políticos envolvidos, (LOTTA; VAZ, 2014).

Significa constatar que o Governo Federal, em grande medida, assumiu o protagonismo nas ações de desenvolvimento e proposição de políticas nacionais, ante a fragilidade do pacto federativo brasileiro o que se viu foi uma necessária intervenção na proposição de políticas, mas, uma preocupante limitação dos entes subnacionais e a municipalidade na efetivação de ações ante as suas demandas.

### 3.2 – A agenda nacional de políticas públicas de segurança.

Ao apresentar uma breve digressão histórica sobre as políticas nacionais de segurança implementadas nas últimas décadas, esta seção objetiva elencar as principais políticas de iniciativa federal dentro do cenário político brasileiro. Passando

praticamente incólume por transformações em sua estrutura, a segurança recebeu na maior parte deste curto espaço de tempo tratamento reativo ante ao aumento da violência nas grandes metrópoles.

Longe de apresentar uma análise sobre o curso das políticas de segurança, o enfoque aqui buscar os marcos institucionais que sustentaram as medidas políticas no período de transição pós-redemocratização. Inegável que estes marcos produziram novas conformações institucionais, aqui não em se tratando da controversa relação entre os órgãos de execução na segurança, mas, para a nova configuração da União em matéria de segurança pública para o desenvolvimento social na garantia de direitos do cidadão.

Esse papel indutor de políticas públicas não foi concebido no mote de previsões constitucionais, cabe citar, que não há relatos de que esta atividade de indução federal sequer tenha sido apresentado como alternativa no advento da carta política. Pelo contrario, diante das transformações formais na estrutura, materialmente pouca coisa foi alterada:

Em síntese, a nova Constituição procurou munir a sociedade de instrumentos de defesa contra o arbítrio do poder de Estado. Por outro lado, não alterou significativamente os dispositivos legais impostos pelos governos militares para organizar as polícias, que na época eram entendidas como forças de segurança do Estado, e não uma instituição de interesse público. Essas opções tomadas na Constituinte de 1988 contribuíram para que a estrutura de funcionamento montada pelo regime militar no final da década de 1960 se mantivesse quase inalterada (MADEIRA, RODRIGUES, 2015).

Inspirado em outros modelos de sistemas de políticas públicas, onde a União por meio de mecanismos de descentralização inovou no trato da saúde e da assistência social, a assunção de protagonismo federal na coordenação de políticas voltadas a formulação e coordenação de atividades na segurança pública pelo ente federal avançou em programas que foram implementados por estados e municípios.

Apesar das ações públicas em segurança terem caminhado nesse sentido, cumpre ressaltar que tais medidas não foram instantaneamente chanceladas pelo governo federal. Ao contrario disso, possivelmente, a primeira década pós-constituição foi de profunda inércia política ante ao agravamento das questões da violência nas nos grandes centros urbanos brasileiros. Entre as recíprocas responsabilizações nas diferentes esferas de governo o crime avançou em grande medida apoiado nas ações ainda arraigadas de belicismo e reatividade típicas do período militar.



Em termos de políticas públicas de segurança, há pouco o que se destacar nesse período no Brasil. Pode-se dizer que, durante a década de 1990, o que se verificou foi o fortalecimento de um Estado penal e repressivo, voltado ao controle penal daqueles que continuavam sem ter acesso a direitos sociais. Esse fato pode ser constatado pelo crescimento da população carcerária, pelo debate e uso das Forças Armadas no controle à criminalidade de narcotraficantes de drogas em favelas, e toda a criminalização societária que isso proporciona (Madeira, 2009).

Em suma, a atuação estatal continuava voltada a medidas criminalizadoras e ostensivas, mais do que propriamente a ações de proteção social (MADEIRA, RODRIGUES, 2015).

As transições governamentais e a instabilidade política dos anos 90 logicamente desaguaram na ineficiência gerencial da segurança, se em larga medida o país deixou de avançar neste tipo de política pública, por outro lado o tema da segurança pública ganhou espaço e relevância no cotidiano popular.

Como bem ressaltou o antropólogo Luiz Eduardo Soares (2008), muito embora a socialização do tema na agenda social e política do país tenha sido trazida no bojo do aumento da violência, não foi a falta de medidas políticas para o setor a força motriz que exclusivamente impulsionou a insegurança para dentro da vida dos brasileiros e da agenda social e política.

O medo da sociedade não é ilusório nem fruto de manipulação midiática. O quadro nacional da insegurança é de extraordinária gravidade, por diferentes razões, entre as quais devem ser sublinhadas as seguintes: (a) a magnitude das taxas de criminalidade e a intensidade da violência envolvida; (b) a exclusão de setores significativos da sociedade brasileira, em diversas áreas pobres de nossas grandes cidades, que permanecem sem acesso aos benefícios mais elementares proporcionados pelo Estado Democrático de Direito, como liberdade de expressão e organização, e o direito trivial de ir e vir (SOARES, 2003).

Desde a nova configuração da segurança na estrutura brasileira<sup>55</sup>, alguns fatores contribuíram para a reduzida contribuição política da União enquanto elo forte para o setor. Os altos investimentos atrelados à pasta sempre estiveram associados a um passivo de alto custo político para as autoridades do tema, que de tão complexo acarretaria ao governo federal grande prejuízo.

---

<sup>55</sup> Advento da Segurança Pública consagrado no texto constitucional.

Foi somente a partir do agravamento da crise na segurança pública<sup>56</sup> que a demanda social exigiu que os poderes públicos atuassem de maneira mais ativa, mesmo assim, desde as primeiras medidas foram raros os momentos em que a forte tendência de formulação de ações não esteve diretamente vinculada à necessidade de respostas do poder público.

Durante a década de 90, a violência criminal nas grandes cidades se tornou efetivamente um problema no processo brasileiro de redemocratização. Ao longo desse período, os índices de criminalidade cresceram, a sensação de insegurança da população aumentou, as questões relacionadas a ineficácia e à corrupção das forças policiais vieram a público (WILLARDINO *et. al.*, 2011).

Ainda sob a inspiração da obra organizada “Prevenção à violência e redução de homicídios de adolescentes e jovens no Brasil”, (2011, p.16), à medida que os anos se passaram e o debate em torno do problema se aprofundou, pequenas, mas significativas, alterações foram se dando, em meio a uma série de eventos trágicos e outros que iniciavam discussões sobre reformas no interior das estruturas de segurança, o que se observou nas palavras dos autores foi “o desencadeamento efetivo de um processo de aprofundamento, ainda que tardio e lento, da discussão e mobilização de esforços para reverter a letalidade. Tivemos, enfim, a criação de um campo”.

Para muito além das políticas de segurança, a concepção e articulação entre elas nem sempre se deu em termos de continuidade, as arquiteturas institucionais se instrumentalizaram a partir de fatores bem apropriados para a imatura concepção de políticas públicas. Ao longo de quase 20 anos de efetiva mobilização federal, as dinâmicas variaram de acordo com os eventos sociais, políticos e econômicos.

Cada uma das políticas públicas encampadas no cenário nacional tem em si demandas originadas da sociedade, dos meios de comunicação e de setores do próprio poder público e dessa forma se constituem respostas a estes clamores. Contudo elas também denotam documentalmente as estratégias ao longo dos últimos anos (Willardino *et. al.*, 2011).

Como medida histórica, ainda sem que houvesse uma ideia muito clara de como seria a participação federal na segurança pública especialmente no auxílio as atribuições dos estados membros, os meses finais do governo José Sarney, reservaram

---

<sup>56</sup> Período marcado por sucessivos eventos de violência urbana, as grandes metrópoles brasileiras viveram trágicos episódios de crimes que modificaram a percepção social sobre o tema.

àquela que talvez tenha sido a única medida voltada para a questão da segurança, antes da gestão FHC, por ato do executivo federal foi editado em 8 de fevereiro de 1990, o Decreto nº 98.936.

O então Presidente da República aprovou o protocolo de intenções celebrado entre o Ministério da Justiça e as Secretarias Estaduais da área de segurança pública, para institucionalização do Conselho Nacional de Segurança Pública - CONASP, órgão colegiado de cooperação técnica entre a União, os Estados, o Distrito Federal e Territórios, no combate à criminalidade. Dentre as principais competências do CNSP estavam: propor a formulação de uma política nacional de segurança pública, intercambiar informações sobre a criminalidade entre a União, os Estados, o Distrito e Territórios, propor medidas que objetivem a prevenção e a repressão do crime, assegurar a participação dos governos estaduais na definição de uma política nacional de segurança pública e na elaboração e acompanhamento dos respectivos planos e programas.

Presidido pelo Ministro da Justiça, o conselho ainda contava com a participação do Presidente do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, o Diretor-Geral do Departamento de Polícia Federal e os secretários da área de segurança pública dos Estados, Distrito Federal e Territórios.

No íterim gerencial entre os governos Fernando Collor de Mello e Itamar Franco, que datam entre 1990 e 1994, praticamente nenhuma medida federal fora adotada enquanto planejamento ou resposta as crescentes demandas sociais e políticas por segurança. A despeito do sepulcral silêncio da União, o que se via era um acelerado processo de degradação social e urbana que carregavam toda sorte de infortúnio para a segurança nas grandes metrópoles.

Segundo Sérgio Adorno o panorama até então apresentado era o seguinte:

Poderosos interesses incrustados na burocracia estatal, alguns advindos do regime autoritário, ainda ocupavam um espaço importante nos processos decisórios. Os governos civis que se seguiram ao fim da ditadura pouco se esmeraram no sentido de fomentar um novo quadro de funcionários, civis e militares, mais afinados com as demandas por segurança pública no contexto do Estado Democrático de Direito (ADORNO, 2003).

Não bastasse as intervenções políticas referidas por Adorno, nas bases de um cenário social complexo se mesclava nos grandes centros urbanos brasileiros episódios de violência armada, tráfico de drogas e fortalecimento de grupos criminosos

intitulados “facções”. A exemplo disso, na cidade do Rio de Janeiro nesse período houve uma sequência episódios violentos que misturavam ações criminosas a insatisfação de setores das forças de segurança com a política de direitos humanos do governador Leonel Brizola. Sequencialmente ocorreram no mês de julho de 1990 a Chacina de Acari; em julho 1993 a Chacina da Candelária, em agosto de 1993 a Chacina de Vigário.

Exemplo da conjuntura complexa da violência nas grandes metrópoles brasileiras esta em Saporì (2012), o autor identificou uma mudança na dinâmica sócioespacial do fenômeno dos homicídios, maior exemplo do descontrole sobre a violência. Na década de 1990, os estados do Sudeste (especialmente São Paulo e Rio de Janeiro) elevavam todas as taxas e estatísticas sobre violência no País.

Ante a um contexto de desajustes e violência sistêmica, foi a partir principalmente do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso<sup>57</sup> que efetivamente se avolumaram os debates sobre a violência, diante da inegável conjuntura, os diagnósticos de causas do crescimento dos crimes e da violência se legitimaram socialmente, aumentando vertiginosamente o sentimento comum de insegurança e medo.

Ainda nas palavras de Adorno 2003, “não sem motivos, o mandato do governo FHC não conheceu, novamente, dias de tranquilidade”. Naquele período diferentes eventos nos mais variados pontos do país marcaram a sociedade e a opinião pública brasileira. Episódios graves de violência e de crimes hediondos, como massacres e chacinas comoveram o país e elevaram a percepção de segurança a níveis elevadíssimos.

Logo nos primeiros anos de seu governo ocorreram eventos como o massacre de Corumbiara no estado de Rondônia, em 1995; o massacre de integrantes do movimento dos sem-terra no estado do Pará na cidade de Eldorado dos Carajás, em 1996; e o caso ocorrido na cidade de Diadema na grande São Paulo onde na Favela Naval, em março de 1997. Em comum o envolvimento de agentes da lei que deveriam cumprir a lei, protagonizaram mais violência e momentos de profunda instabilidade política e social no país.

As desastrosas ações públicas no trato com a segurança recaíram sobre o centro governamental país e produziram cenários críticos nos estados envolvidos, o

---

<sup>57</sup> Fernando Henrique Cardoso foi eleito presidente da República para seu primeiro mandato entre (1995-1998), reeleito para o segundo mandato entre (1999-2002).

clamor público e a sensação de insegurança sistêmica alavancaram possibilidades pontuais de discussão sobre uma agenda governamental integradora. Passados aproximadamente 10 anos desde a constituinte, o país tinha uma nova oportunidade de discutir politicamente a aprovação de projetos de lei engavetados que, sem essa conjuntura sequer entrariam em pauta.

Mesmo que tais problemas tenham atravessado o segundo mandato do então presidente Fernando Henrique Cardoso, incontestemente tais inconvenientes foram herdados de um processo de inércia anterior a sua primeira gestão. Ainda que a aquela altura todas as intercorrências inevitavelmente terem por força do sistema de segurança recaído sobre os estados membros, a pressão sobre o governo federal promoveu alguns resultados.

Na esteira desse processo, a percepção sob uma atuação forte no sistema de justiça criminal, naquela época muito vinculada a lógica de “lei e ordem” (Zaverucha, 2002), norteou o governo FHC. Após mais um evento de violência cometido por agentes das forças de segurança, o então Ministro da Justiça, Nelson Jobim, iniciou o lobby junto a parlamentares com vistas à aprovação do projeto que propunha que os crimes cometidos por policiais militares contra civis, na função de policiamento passassem a ser julgados pela justiça comum.

Na sequência foram promulgadas uma série de Leis Extravagantes<sup>58</sup> como o Estatuto do Desarmamento, a lei de tipificação do crime de tortura no ordenamento jurídico brasileiro, além da emenda constitucional que federalizou os crimes de violação aos direitos humanos.

Mais uma vez em Adorno, nas obras “Governo FHC” (1999) e “Lei e Ordem no segundo governo FHC” (2003), sua produção acerca das política de segurança pública durante todo o período referente aos dois mandatos do presidente FHC apontaram tensões e constrangimentos à aceitação e implementação das linhas de ação preconcebidas nos dois Programas de Governo proposta nas campanhas eleitorais. Ainda segundo o autor, movimentos que ofereciam resistências às propostas de mudanças se apresentavam de maneira “forte e atuante”, havendo por parte do “governo federal uma ação com pouco interesse e eficiência” (ADORNO, 2003, p. 137). No

---

<sup>58</sup> Leis extravagantes, também conhecidas como leis especiais de conteúdo criminal, são leis validas de teor especial não consagradas no corpo do Código Penal.

mesmo artigo Adorno reforçou uma conclusão narrada nas seções anteriores de que, a arquitetura politico-institucional da segurança pública produzia constrangimentos em busca de apoio que obrigavam a gestão do executivo federal a produzir arranjos políticos cristalizados, ou seja, mantiveram-se interesses advindos de desde antes da redemocratização.

Justamente nesse ponto da conjuntura política e social brasileira, aproximadamente em meados da década de 90, o governo federal muda sua condução estratégica para a segurança e lança suas primeiras medidas.

### 3.3 - A cronologia nacional das políticas públicas de segurança.

Antes de retratar as políticas de segurança desenvolvidas pelo governo federal, cabe estabelecer que foi na gestão do então presidente Fernando Henrique Cardoso, eleito no ano de 1994, que a segurança pública transita em direção ao horizonte constitucional das demais políticas sociais brasileiras.

Ainda sem o engajamento ou compreensão da complexidade do papel da União nesse quesito, foi no seu programa de governo que surgiram as primeiras propostas de controle da criminalidade em todas as suas formas, com uma proposta de aplicação mais rigorosa da lei. O modelo intitulado por Sergio Adorno (2003), “lei e ordem”, ensaiava em alguma medida uma revisão do aparato de justiça criminal e ainda sem uma definição muito clara, discursava a respeito de uma a uma maior cooperação intergovernamental.

Já em meio a uma crescente instabilidade de segurança nas grandes metrópoles brasileiras, o programa de governo proposto no primeiro mandato de FHC tinha em sua estrutura a proposta de criação de uma Secretaria Nacional que cuidasse da Segurança Pública, nessa arquitetura esta secretaria estaria lotada na estrutura e âmbito do Ministério da Justiça.

Para muito além da discussão sobre segurança, as políticas do então presidente Fernando Henrique Cardoso foram um marco no cenário brasileiro, pois se não apresentavam ainda profunda compreensão sobre a reformulação de papéis entre os entes subnacionais, por outro lado, ampliavam as medidas governamentais sobre a pauta da violência.

No bojo dessa ampliação de atuação afirmativa, as políticas voltadas à promoção de direitos humanos são ressaltadas por Adorno (1999), ele chama a atenção para a centralidade da agenda dos direitos humanos no primeiro governo FHC. A chave que abre a atuação federal na segurança pública enquanto campo de atuação intergovernamental foi germinar os direitos humanos enquanto pauta política, o que na percepção de Alvarez, Salla e Souza (2004), mesmo nos anos 1980, “direitos humanos são um tema chave para se compreender a formação da agenda de segurança pública no país”.

Credenciada como pauta fundamental importância na promoção da segurança pública durante os governos FHC, a temática dos direitos humanos transversalizava propostas, discussões e medidas estatais de combate à violência. Especificamente durante a primeira gestão FHC essas duas políticas estavam indissociavelmente imbricadas, em 1º de janeiro de 1995, através da Medida Provisória nº 813 que dispunha sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, foram criados o Conselho Nacional de Segurança Pública, Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (Seplanseg)<sup>59</sup> e o Programas Nacionais de Direitos Humanos (PNDH).

Em uma segunda rodada de medidas voltadas a pauta dos direitos humanos, ainda no primeiro semestre de 1997, o governo FHC anunciou e criou a Secretaria Nacional de Direitos Humanos. Como principal objetivo, então recém-criada a estrutura da SNDH, o escolhido para chefiar a pasta foi José Gregori, que recebeu diretamente do presidente da república a incumbência de criar um grupo de trabalho com a finalidade de discutir mecanismos de reestruturação para as polícias brasileiras.

Como as demais dinâmicas históricas ocorridas no período mais recente, essa medida trazia em seu bojo questões pouco discutidas e controversas sobre a unificação das forças: polícias militares e polícias civis. Sem que seja possível atrelar esta medida presidencial aos fatos subsequentes, no segundo semestre do mesmo ano o país viveu uma série de greves de policiais militares. Os movimentos reivindicavam melhorias salariais e de condições de trabalho e ocorreram em diversos estados. De certo o que se observou foi que após os movimentos grevistas de grande reverberação pelo país, os trabalhos iniciados pelo grupo que propunha a conjunção das forças

---

<sup>59</sup> A Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), deu lugar a extinta Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública, tinha a finalidade de cuidar dos assuntos referentes à segurança, entorpecentes e trânsito.

polícias foram relegados a segundo plano, sem que qualquer mudança prevista tenha saído posta em prática.

Nesse mesmo ano, 1997, a então a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública, foi transformada em Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). O governo FHC foi o ponto de partida não sobre o debate da segurança, mas, principalmente, sobre as iniciativas da federação em se inserir na complexa teia da segurança pública. A divisão de trabalho entre os entes federativos foi realocada em uma lógica constitucional descompensada economicamente para aqueles que se tornaram exclusivos responsáveis pela gestão das polícias.

Em outros termos, a amplificação de crises e problemas no que se refere à segurança pública brasileira trouxe à baila algumas discussões sobre a arquitetura constitucional antes pouco explorada. Essa estrutura mediou junto aos chefes dos executivos estaduais uma pequena porção da capacidade descentralizadora e, como efeito, produziu um hiato gerencial por conta dos efeitos do pacto federativo, trazia no seu bojo uma autonomia aos estados federados para operarem medidas desarticuladas nas políticas de segurança, o governo FHC segundo Adorno (1999), foi o primeiro a enfrentar o complexo problema de coordenação das estratégias de segurança:

Os governos estaduais após a abertura do regime tiveram de enfrentar delicadíssimo problema político, até hoje mal equacionado: o de reenquadrar suas polícias militares e reconquistar o controle civil da segurança. Eis aqui, desde já, um dos principais constrangimentos ao êxito da política de segurança do governo FHC. (ADORNO, 1999, p. 133).

Coube à estruturação infralegal de políticas públicas no âmbito nacional a responsabilidade por construir pontes capazes de enfrentar os dilemas políticos e sociais da segurança pública. Nascia ali pela primeira vez, após a redemocratização brasileira, a movimentação do governo federal na proposição de ações indutoras e fomentadoras de desenvolvimento e segurança.

### 3.3.1 - Secretaria Nacional de Segurança Pública

Criada pelo Decreto nº 2.315, de 4 de setembro de 1997, a Senasp/MJSP, nasceu com o escopo de assessorar o ministro da Justiça e Segurança Pública na definição, implementação e acompanhamento da Política Nacional de Segurança



Pública (PNSP) e dos programas federais de prevenção social e controle da violência e criminalidade. Cabia ainda acompanhar as políticas de segurança pública em todo o território nacional, bem como as atividades dos órgãos responsáveis pela segurança pública.

Por conta de possuir um escopo de incentivo a função integradora, coube dentre outras atribuições da Senasp, fomentar por meio de convenio à modernização do aparelho policial não apenas nos estados, mas também na própria estrutura federal, e se ligavam à efetiva promoção do intercâmbio e da troca de experiências entre os setores técnicos e operacionais das polícias, bem como entre os serviços policiais federais e estaduais. Ou seja, já na sua concepção a secretaria foi pensada para estimular a capacitações de agentes públicos ligados a atividade de segurança pública. Demandas reprimidas como a realização de estudos e pesquisas e consolidação das estatísticas nacionais de crimes, trânsito e entorpecentes e o desenvolvimento e ampliação do Sistema Nacional de Informações de Justiça e Segurança Pública (INFOSEG) estavam entre os objetivos da secretaria.

Em meio a um conjunto de reivindicações correlatas e uma série de eventos de violência anteriores ao governo Fernando Henrique Cardoso, a Secretaria Nacional de Segurança Pública surge envolta em expectativas de induzir a implementação de políticas públicas de segurança em todo o território nacional. Neste sentido, a SENASP constituiu um avanço na orientação da pasta, pois que desde sua concepção de mais ou menos incisiva participou da execução de todos os programas que serão apresentados a seguir.

Desde a concepção, seu importante papel esteve ligado não só a movimentação do executivo federal em alinhar ações, mas de orquestrar medidas dissuasórias da crescente violência sistêmica vivida na década de 90.

### 3.3.2 - Plano Nacional de Segurança Pública - PNSP

Ao apresentar o Plano Nacional de Segurança Pública a finalidade é lançar luz sobre o exato momento em que efetivamente o tema da segurança pública é tratado de maneira global na política nacional. Nesse sentido, não por acaso há uma importante significação dada por autores como Zaverucha (2001), Adorno (2002) e Soares (2008),

que em seus relevantes trabalhos de pesquisa em segurança pública e violência apresentam em suas publicações um sentido de primazia do Executivo Federal desse período na apresentação de uma agenda para o campo. Por outro lado, em alguma medida tal primado se restringia em sua maior parte a descentralização da execução de políticas pensadas no contexto federal, visto que a integração intersetorial entre diferentes atores já tinha suas bases na própria proposição da Senasp e a criação do Conselho Nacional de Segurança Pública<sup>60</sup>.

Todas as movimentações pretéritas não retiram a relevância da Política Nacional de Segurança Pública apresentada pelo governo FHC. O primado de medidas da união, o plano segurança pública no início dos anos 2000, foi destacado na publicação: “Prevenção à violência e redução de homicídios de adolescentes e jovens no Brasil” – Observatório de Favelas, (2011).

Reconhecendo o caráter relativamente aleatório da definição de marcos e momentos fundadores, assumimos como referencia importante de uma inflexão na abordagem pública para a questão da segurança no Brasil (SENTO-SÉ, 2011).

O primeiro Plano Nacional para Segurança Pública (2000) ocorre no cenário do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso. Em meio a marcantes catástrofes o plano acaba sendo emergencialmente posto em prática, visto que fora arquivado após sucessivas tentativas governamentais para criação e gestão de um plano nacional para área da segurança pública. Diante da medida, é possível destacar que a mais relevante das proposições de um plano, ainda sob o discurso distante da ideia de promoção de atividades preventivas e muito focado no combate a violência, foi a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP.

Naquele momento a iniciativa representava uma grande inovação na pauta, pois, sob a perspectiva até então inovadora, sugeria-se reaparelhar, reestruturar e qualificar as instituições policiais. Por outro lado, o Plano Nacional ainda apresentava os vícios e inconformidades típicos do pouco tempo de maturação, planejamento e estruturação que, se olhados com detalhes, ainda hoje saltam as observações mais atentas das políticas atuais.

---

<sup>60</sup> O Conselho Nacional de Segurança Pública, pensado para ser um órgão propositivo e deliberativo sobre medidas e políticas de segurança de amplitude nacional estava estruturado por membros da união e dos estados na formulação de políticas e soluções para o setor.

Todas as movimentações pretéritas não retiram a relevância da Política Nacional de Segurança Pública apresentada pelo governo FHC. O primado de medidas sob iniciativa da União concebido como plano segurança pública nascia no início dos anos 2000. Destaque mais uma vez na publicação: “Prevenção à violência e redução de homicídios de adolescentes e jovens no Brasil” – Observatório de Favelas, (2011):

Reconhecendo o caráter relativamente aleatório da definição de marcos e momentos fundadores, assumimos como referência importante de uma inflexão na abordagem pública para a questão da segurança no Brasil (SENTO-SÉ, 2011).

Apresentado em um período de forte clamor público por respostas estatais de nível federal, o primeiro Plano Nacional para Segurança Pública (2000), conforme já informado anteriormente, nasce no contexto do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (1998-2002). Segundo Sérgio Adorno (2003), algumas catástrofes e momentos de profunda instabilidade social relacionadas a eventos de violência anteciparam a adoção de tal medida política e fora desarquivado e apresentado de forma emergencial como resposta a essa conjuntura, em que pese a difícil construção de uma coesão em torno da pauta.

Lançado no cenário nacional no dia 20 de junho de 2000, os objetivos do plano se formulavam a partir de uma complexa arquitetura institucional após sucessivas tentativas governamentais de articulação intersetorial para área da segurança pública:

Já em 2000 anunciou o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP). Nesse documento, reconheceu-se a necessidade de envolver diferentes órgãos governamentais, em todos os níveis, no desafio de implementar ações que surtiram efeito na diminuição das taxas de violência e criminalidade, almejando-se o 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. (JUNIOR, 2017)

O Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), conforme a própria publicação do Governo Federal (2000), foi arquitetado a partir de uma estrutura orgânica dividida em 04 capítulos, a partir de 15 compromissos estruturantes ordenados e desdobrados em 124 ações, que envolviam inúmeros temas relacionados à segurança pública. Nessa estrutura além de medidas de natureza normativa a proposta propunha

medidas de natureza institucional vinculadas à implantação de um sistema nacional de segurança pública.

Enquanto concepção, destacava-se a consciência comum e o anseio popular e político para uma pronta resposta aquela conjuntura, mais do que os 15 compromissos elencados, o clamor social destacava que era chegada a hora de oferecer a sociedade brasileira mecanismos que ultrapassassem a mera atuação estatal prioritária, e que se desdobrassem em estratégias com efeitos norteadores para o Sistema Nacional de Segurança Pública.

Sento-Sé (2011) conclui que os objetivos políticos de elaboração do plano seguiam o clamor das ruas: “notório que enquanto inventário de temas e ações a serem contemplados, o plano mal disfarça a pretensão de ser exaustivo, bem informado e alinhado a expectativas que vicejavam no âmbito da sociedade civil”.

Ainda sobre o PNSP (2000):

Seu objetivo é aperfeiçoar o sistema de segurança pública brasileiro, por meio de propostas que integrem políticas de segurança, políticas sociais e ações comunitárias, de forma a reprimir e prevenir o crime e reduzir a impunidade, aumentando a segurança e a tranquilidade do cidadão brasileiro (...) A solução para a complexa e desafiadora questão da segurança exige o efetivo envolvimento de diferentes órgãos governamentais em todos os níveis, entidades privadas e sociedade civil. Busca-se, com o estabelecimento de medidas integradas, aperfeiçoar a atuação dos órgãos e instituições voltados à segurança pública em nosso País, permitindo-lhes trabalhar segundo um enfoque de mútua colaboração. (Plano Nacional de Segurança Pública, 2000, p. 4).

No capítulo I, foram focadas as ações correspondentes a competência exclusiva do Governo Federal, elas estava expostas em seis diferentes compromissos: combate ao narcotráfico e ao crime organizado; desarmamento e controle de armas; repressão ao roubo de cargas e melhoria da segurança nas estradas; implantação do subsistema de inteligência de segurança pública; ampliação do Programa de Proteção a Testemunhas e Vítimas de Crime; regulamentação: mídia x violência.

Se analisadas a fundo, os compromissos destacados como de responsabilidade federal se alinhavam a previsões já contidas tanto nas normas constitucionais como em legislações extravagantes. A novidade dessa pauta onde se encontravam relacionadas mais de cinquenta ações distribuídas pelos seis compromissos

da União, ficaram por parte da sistematização de um sistema integrado de informações, aliada à questão da comunicação e da mídia.

Já o capítulo II estabelecia as medidas que receberiam apoio do Governo Federal no sentido cooperativo e estimulador de ações a serem realizadas pelo Governos Estaduais e pela Sociedade Civil dispostos em sete compromissos: redução da violência urbana; inibição de gangues e combate à desordem social; eliminação de chacinas e execuções sumárias; combate à violência rural; intensificação das ações do Programa Nacional de Direitos Humanos; capacitação profissional e reaparelhamento das polícias; aperfeiçoamento do sistema penitenciário.

Como destaque, coube notar a distribuição dos 7 compromissos em 57 sete ações. Restou evidente a preocupação do governo federal com a indicação aos entes estaduais de uma equalização e compromisso comum quanto aos preceitos ensejadores dos direitos humanos. Em uma espécie de compromisso comum verificou-se o incentivo para que estados inserissem práticas de polícia comunitária, programas sociais e o incentivo à comunitarização. Nessa parte do plano, especificamente, percebe-se o estímulo para que as polícias estaduais pudessem revisar suas lógicas de atuação e respeito aos cidadãos, principalmente em regiões de maior vulnerabilidade a violência.

Na parte final, referente aos capítulos III e IV, as medidas buscavam apoio e ofereciam ações a partir do reforço legislativo e regulamentador e medidas de aperfeiçoamento do Sistema Nacional de Segurança Pública, com vistas, inclusive, a possibilitar a construção de uma base de dados sólida e confiável e de um sistema que permita o monitoramento do desempenho das polícias no Brasil.

Notoriamente, os últimos dois capítulos do plano concentraram 19 ações das 124 previstas para o documento político. Sento-Sé, mais uma vez contribui efetivamente para a análise do que ele chama “desequilíbrio”, entre espaços dedicados as ações e atribuições na arquitetura do primeiro plano nacional de segurança pública:

O desequilíbrio entre o espaço dedicado aos dois primeiros capítulos e aos dois últimos é evidente, o que autoriza algumas inferências importantes. Talvez por ser o primeiro documento dessa natureza produzido pelo governo federal, há uma clara intenção de enfatizar o caráter social do tema da segurança. Tal preocupação procede, sobretudo se tivermos em mente a histórica resistência dos setores mais progressistas da sociedade brasileira de enfrentar a questão da segurança pública, sendo esta identificada como um campo pautado pelo arbítrio e tributário das relações de dominação próprias das “sociedades burguesas”, (SENTO-SÉ, 2011).

Alicerçado sob os princípios como interdisciplinaridade, pluralismo organizacional e gerencial, legalidade, descentralização, imparcialidade, transparência das ações, participação comunitária, profissionalismo, atendimento das peculiaridades regionais e no estrito respeito aos direitos humanos.

O plano formulava arranjos entre esferas de governo e a sociedade civil que interligavam várias iniciativas, as quais pouquíssimas se esgotavam exclusivamente na área federal, elas dependiam fundamentalmente das outras esferas do Poder Público, a saber, o Legislativo, o Judiciário, os governos estaduais e municipais e sociedade civil organizada.

O Programa apresentado contempla um diversificado campo de atividades, procurando recuperar e reunir as principais ideias e sugestões, já amplamente debatidas em encontros promovidos pelo Ministério da Justiça com os secretários estaduais de Segurança Pública, especialistas e organizações não governamentais; pelos movimentos da Sociedade Civil, como foi o fórum São Paulo Sem Medo, Rio Contra o Crime, Sou da Paz, entre outros; pelo Grupo de Trabalho para Avaliação do Sistema de Segurança Pública, que funcionou sob a coordenação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos, pelos subsídios oferecidos pelo Programa Nacional de Direitos Humanos e pelas valorosas contribuições do Gabinete de Segurança Institucional e outros órgãos da Presidência da República. (Plano Nacional de Segurança Pública, 2000, p. 33)

Dentro da política, a implementação da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública – RENAESP foi concebida como uma estratégia e alternativa para viabilizar a entrada de novos atores. O Avanço se deu na medida em que a base de transformação democrática de controle e participação social só seria possível a partir da configuração de uma perspectiva de formação dos agentes a partir de uma formação fundamentada na diversidade étnica, cultural e social.

O PNSP (2000) sinalizava ainda de maneira incipiente que, em grande medida, o sucesso da política dependeria da capacidade dos governos em trabalhar de forma conjunta e articulada para o sucesso das ações de segurança pública. Somente através de esforços conjugados e orientados o amplo acesso de direitos aos cidadãos estariam amplamente assegurados e transformados em vivências concretas no dia-a-dia das pessoas.

A novidade é o foco da ação integrada, capaz de coordenar, avaliar e redirecionar ações e metas propostas, contribuindo para a criação de um Sistema Nacional de Segurança Pública que ofereça alcance amplo e eficaz, na solução do complexo problema da violência. Todas as medidas aqui selecionadas visam devolver ao povo brasileiro a ideia precisa de segurança e justiça, bem como a percepção da presença e o sentimento de confiança no Poder Público, restituindo-lhe valores fundamentais ao desenvolvimento de uma sociedade organizada e democrática. [...] É preciso afirmar que esta é uma luta que necessita de um esforço conjunto, um direcionamento comum, por parte de diferentes segmentos governamentais - numa articulação produtiva entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e o Ministério Público - e da sociedade civil em geral, pois só assim conseguiremos, de forma sustentável, impor limites às pressões cotidianas da violência. Este Plano serve para dar as referências e o horizonte de como e onde desejamos chegar, mas a consecução de seus resultados exige um compromisso efetivo de todos. O momento é de ações conjuntas e compromissos renovados com o restabelecimento da confiança e do sentimento de segurança na sociedade (BRASIL, MJ/SENASP, PNSP, 2000, p. 34-35).

Não faltaram críticas ao modelo de política apresentado no primeiro Plano Nacional de Segurança Pública. Luiz Eduardo Soares (2008), postulou que o governo Fernando Henrique Cardoso lançou o PNSP, de forma atabalhoada e ainda inacabada ainda sob a pressão e influência do trágico incidente com o ônibus 174<sup>61</sup> no Rio de Janeiro.

Para Soares, a coincidência de datas não é casual, reflete a tendência dos poderes públicos de formular respostas imediatas a episódios de crises na segurança pública, em vez de optar por uma abordagem planejada em função de indicadores e dados globais. Ainda segundo o autor, no entanto, o lançamento antecipado do Plano fez com que ele viesse a público, pouco tempo depois, como uma “listagem assistemática de intenções heterogêneas” (SOARES, 2007, p. 83).

No mesmo artigo, o antropólogo afirma que a medida governamental apresentada às pressas constituíram ao mesmo tempo, um certo ineditismo descortinando um novo cenário para a segurança pública, associado a uma espécie de

---

<sup>61</sup> O sequestro do ônibus 174 foi um episódio marcante para a segurança pública do Rio de Janeiro, quando no dia 12 de junho de 2000, um assaltante tomou como reféns passageiros da linha de ônibus 174 (Central-Gávea), por quase 5 horas agentes da polícia militar tentaram em vão negociar a rendição do criminoso. O desfecho ainda mais trágico resultou da morte do assaltante Sandro Dias do Nascimento e da refém a professora Geísa Firmo Gonçalves como escudo. Ao descer, um policial do BOPE tentou alvejar Sandro com uma submetralhadora e acabou errando o tiro, acertando a refém de raspão no queixo. Geísa acabou também levando outros três tiros nas costas, disparados por Sandro.

descuido ou mesmo despreparo técnico para a elaboração da política, “a nação conheceria o primeiro plano de segurança pública de sua história democrática recente, a qual, em função do parto precoce, precipitado a fórceps, vinha a público sob a forma canhestra de listagem assistemática de intenções heterogêneas”.

Do ponto de vista regulatório, uma minuciosa releitura da produção legal identificou que o plano possuía uma existência jurídica precária, visto que foi concebido desprovido de qualquer formato ou aspecto normativo (decreto, portaria, resolução, instrução, etc.). Choca perceber que diante de uma aspiração governamental de enormes proporções, o que se observou foi uma única referência legal ao PNSP, posterior à anúncio do plano. Foi assinalada quase um ano após o lançamento oficial realizado pelo Ministro da Justiça e consta apenas no art. 1º da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, que regulou o Fundo Nacional de Segurança Pública.

Dessa forma, o Plano Nacional de Segurança Pública (2000), se analisado tecnicamente, na sua essência se constituía como uma carta de intenções a sociedade brasileira, um manifesto estatal pouco formatado como documento originador de uma política pública de tamanha envergadura que tinha como propósito balizar um conjunto de ações previstas pelo governo federal para a área da segurança pública, ele tinha como intenção transparente estabelecer “compromissos”, delimitando as principais demandas para o setor e algumas estratégias.

Nesse sentido se cabem as palavras de Luiz Eduardo Soares: “o documento apresentado à nação como um plano não atendia aos requisitos mínimos que o tornassem digno daquela designação” (SOARES, 2007, p. 84).

Desta feita, a arquitetura do plano constituía-se a partir do núcleo das posições do governo para o enfrentamento a violência, isto é, um corpo conceitual pouco específico que informava a disposição da gestão FHC para a composição de uma agenda governamental. Assim, o PNSP nascia em tese de um aprofundamento técnico e político sobre a compreensão da problemática da violência, ou seja, representava em alguma medida do esforço de síntese das políticas de segurança pública naquele governo.

Sento-Sé no artigo: “A construção de um discurso sobre segurança pública no âmbito nacional: Apontamentos para um programa de pesquisa”, publicado pela



revista de estudos de conflitos e controle social Dilemas, apresenta o panorama em que foi instituída a primeira política nacional de segurança pública:

Desenhado por um grupo de assessores no âmbito da Secretaria Nacional de Direitos Humanos, o plano foi veiculado como instrumento de apoio do governo federal aos estados para a melhoria do sistema de segurança. Quase simultaneamente, foi criado o Fundo Nacional de Segurança Pública, destinado a prover recursos auxiliares para os estados realizarem investimentos estratégicos no setor. Finalmente, foram lançadas as bases para a efetivação da Secretaria Nacional de Segurança Pública. Do ponto de vista mais imediato, nenhuma dessas medidas pode ser considerada consagrada de uma nova política ou dotada de maior eficácia, (SENTO-SÉ, 2011).

Sobre o PNSP (2000), o que evidenciava a proposta federal era uma manifesta intenção de atuação conjunta e mais do que isso, uma compreensão por parte do governo federal tem do problema da criminalidade. O ineditismo percebido pelo alto grau de compromisso assumido se confrontava e contradizia algumas posições percebidas no substrato ideológico das opções político-criminais planejadas.

O teor repressivo e de efeitos dissuatórios traçavam discrepâncias com algumas ações de prevenção elencadas como compromissos. Ante a tais observações, o que marcou o PNSP foi justamente o pioneirismo da iniciativa, ainda que, por vezes, o documento assumisse posições ambíguas ou excessivamente vagas.

De acordo com especialistas (CANO, 2006; LEMGRUBER, 2000; MUNIZ; ZACCHI, 2005; SOARES, 2007), o Plano Nacional de Segurança Pública carecia de uma definição de prioridades mais clara, bem como de definição de estratégias que dessem suporte a uma fundamental articulação entre cada uma das 124 ações previstas, onde as metas apresentadas oferecessem base para quantificação. Desse modo, restou evidenciado que as proposições apresentadas não ofereciam um modelo de atuação estatal sistêmica.

Nesse sentido, durante a elaboração do seu argumento no artigo: “A construção de um discurso sobre segurança pública no âmbito nacional: Apontamentos para um programa de pesquisa”, Sento-Sé (2011) destacou: “Vale notar, contudo, que foi justamente essa abrangência que lhe rendeu várias críticas quando de seu lançamento e tornou-o muito mais um mapeamento geral e pretensamente exaustivo do que um plano efetivo de ações de governo”.

Os mecanismos de instituição das políticas no governo FHC, ganharam destaque na mesma pesquisa. Nela, Sento-Sé (2011) analisa os movimentos da União no sentido de instituir ações no recém constituído campo da segurança pública: “A mera produção e publicização do documento indicava uma tendência: a saída da posição quase letárgica da União em relação à segurança pública”.

Em notória reflexão sobre os equívocos cometidos com relação ao autointitulado primeiro Plano Nacional de Segurança Pública, ainda sob as ações da gestão presidencial de FHC, o próprio governo reconheceu que uma boa parte das medidas elencadas no plano por conta da sua imensa complexidade, não era passível de execução imediata, (ADORNO, 2003).

Ainda segundo o autor em sua obra, “Lei e Ordem no segundo Governo FHC” (ADORNO, 2003), algumas das medidas eram mais exequíveis de imediato e outras dependiam de maior empenho governamental para convencer opositores e superar as críticas. Em sua crítica, aponta que a marca do Governo FHC na área de segurança pública foi a de possuir uma elevada capacidade de formulação de políticas, com uma baixa capacidade de implementação.

Se considerada a medida de implementação do PNSP sob ponto de vista da produção de resultados, talvez o governo federal não tenha logrado alcançar os termos propostos na prática. Contudo, se observado sobre o aspecto inovador de protagonismo de ações pelo governo federal, ele representou um importante passo inicial para o campo segurança pública, suas pautas incluíam, a interlocução governamental, a divisão de tarefas entre os entes federados e a cooperação entre órgãos, entre outros itens, focava na qualificação dos operadores da atividade policial, incentivava à criação de ouvidorias de polícia, além de trazer a prevenção para o universo de discussões sobre segurança pública e direitos humanos.

### 3.3.3 - Fundo Nacional de Segurança Pública

O Fundo Nacional de Segurança Pública instituído logo após o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), em 2000, tinha o condão de representar os anseios de atenção estatal para o combate a violência naquele período. Sem sobra de

dúvidas, o conjunto de iniciativas propostos naquele ano representaram um marco na segurança pública do país.

O artigo escrito pelo sociólogo Arthur Costa e pelo economista Bruno C. Grossi, publicado em 2007, pela Revista Brasileira de Segurança Pública: “Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do fundo nacional de segurança pública”, apresenta no trecho abaixo as bases do FNSP:

Para dar apoio financeiro ao PNSP, foi instituído, no mesmo ano, o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), destinado a gerir recursos para apoiar projetos de responsabilidade dos governos federal, estaduais e municipais na área da segurança pública. Foram estabelecidas cinco áreas prioritárias: reequipamento das polícias estaduais, treinamento e capacitação profissional, implantação de programas de policiamento comunitário e implantação de sistemas de informações e estatísticas policiais. Para administrar o Fundo, foi criado um conselho gestor composto por representantes dos Ministérios da Justiça, do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Casa Civil, bem como do Gabinete de Segurança Institucional e da Procuradoria-Geral da República, (COSTA, GROSSI 2007).

Ambos significaram a inserção do governo federal em um modelo político de cooperação mais estreita, de modo que os esforços de atuação da União na área de segurança mudaram de patamar. Se antes era vista de maneira corrente como de responsabilidade dos estados federados, a partir destas ações surgia um novo modelo de apoio às forças de segurança estaduais e mais especificamente de suas polícias militares. Como bem cita Bruno Grossi:

(...) o Plano, por intermédio da Medida Provisória no 2.045, de 28/06/2000, foi criado o Fundo Nacional de Segurança Pública, cujos objetivos primordiais eram garantir o reequipamento das polícias estaduais, o treinamento das polícias e guardas municipais e o aprimoramento da polícia técnico-científica. A mudança foi significativa, e o Plano realmente representou um marco na atuação federal para com o tema segurança pública pois, em boa medida, chamou para si certas responsabilidades que até então não estavam sob sua atuação direta. (GROSSI, 2004, p. 8)

Neste contexto, é possível destacar que a mais relevante das proposições de um plano, ainda sob o discurso distante da ideia de promoção de atividades preventivas e muito focado no combate à violência, foi a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP. Seu marco legal, instituído ainda no Governo Fernando Henrique Cardoso, tem o escopo jurídico institucional através da Medida Provisória no 2.045-1, de

28 de junho de 2000, que foi depois reeditada e convertida na Lei Federal n.º 10.201, de 14 de fevereiro de 2001.

Nascido no âmbito do Ministério da Justiça o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP e articulado principalmente em apoio a Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP, ele tinha como escopo apoiar projetos na área de segurança pública e de prevenção à violência. O fundo atualmente está inserido junto às diretrizes do plano de segurança pública do Governo Federal.

Naquele momento a iniciativa representava uma grande inovação na pauta, pois, sob a perspectiva até então inovadora, sugeria reaparelhar, reestruturar e qualificar as instituições policiais. Por outro lado, a sua indissociável relação com o Plano Nacional ainda apresentava os vícios e inconformidades típicos do pouco tempo de maturação, planejamento e estruturação que, se olhados com detalhes, ainda hoje saltam as observações mais atentas das políticas atuais.

Como importante realização ou medida de natureza institucional é possível destacar como avanços advindos da instituição do FNSP, a criação do Observatório Nacional de Segurança Pública. A partir desta estrutura vislumbrava-se o surgimento de uma unidade capaz de dedicar-se à avaliação de programas desenvolvidos em todo o país nos temas atinentes a segurança pública. Com essa medida, a ideia era identificar experiências inovadoras e bem sucedidas e estimular a replicação das mesmas em outras regiões onde os chefes executivos tivessem o interesse em adotá-las.

Não menos importante, no mesmo período foram criados o Comitê de Acompanhamento e Integração dos Programas Sociais, no âmbito da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Sua finalidade era integrar as políticas sociais do Governo Federal e desenvolver estratégias para incrementá-las, por intermédio de ações conjuntas.

Outra medida inovadora foi a construção de Base de Dados para o Acompanhamento das Polícias, seu objetivo era compreender e acompanhar a partir de registros compartilhados como funcionam e quais as características operacionais das forças policiais brasileiras. Seus anseios esbarraram largamente nas questões culturais das instituições polícias visto que nunca antes se havia discutido sobre a difusão de dados de desempenho, treinamento, ocorrências atendidas e transformadas em

inquéritos, delitos esclarecidos, controle de munição e armamento, tipo de equipamentos utilizados, além de outros dados.

Outra questão estratégica do fundo, estava na conformação da sua concepção, os recursos do fundo deveriam ser repassados a estados e municípios em um mecanismo de compromissos recíprocos destinados a melhoria da segurança pública. Dentre as incumbências dos entes subnacionais para a validações dos convênios estavam algumas responsabilidades tais como: realizar diagnóstico dos problemas de segurança pública, apresentando as respectivas soluções; desenvolver ações integradas entre os diversos órgãos de segurança pública; qualificar as polícias civis e militares, corpos de bombeiros militares e as guardas municipais; reduzir a corrupção e a violência policiais; reduzir a criminalidade e a insegurança pública; reprimir o crime organizado.

Cabia ainda aos estados através das suas respectivas secretarias de segurança, ainda como pré-condição para o recebimento dos recursos do Fundo, que fossem alinhadas ações em observação as diretrizes do Plano Nacional de Segurança Pública recém-criada, elas deveriam estar contidas em documentos oficiais conhecidos como os planos estaduais de segurança pública.

Esse repasse orçamentário, ou seja, o trânsito de recursos entre a União e os Estados como estímulo ao desenvolvimento de medidas voltadas a segurança ainda apresentavam por parte do governo federal uma limitada capacidade de execução descentralizada. Tal qual foi estruturado no início, o FNSP apresentava uma capacidade restrita de garantir a descentralização de políticas por meio de indução financeira.

Nessa direção, a pesquisa “Um estudo de caso do Fundo Nacional de Segurança Pública” (2004), o autor Bruno Grossi afirma que: “o Fundo surge com a lógica de contrapartida, com a adoção de compromissos condicionantes à transferência de recursos para estados e municípios por meio de convênios com o governo federal”.

O que se observa enquanto concepção e arquitetura é que a lógica pensada pelo governo federal para a provisão de recursos, dava ao FNSP segundo suas próprias diretrizes o papel articulador de atender os objetivos destinados aos recursos federais disponibilizados à segurança pública em âmbito nacional e estadual.

A racionalidade intersetorial de funcionamento do Fundo tinha como pressuposto uma estrutura de apoio que articulasse diferentes mecanismos de controle,

experiência essa que foi sendo aprimorada ao longo das políticas nacionais subsequentes. A sua conformação não era inédita e, sobretudo nas relações interministeriais o governo federal vinha promovendo uma séria de ações de cunho intergovernamental.

Naquele período já funcionavam em mecanismos muito parecidos outros tipos de fundos destinados a arrecadação e destinação de recursos para os entes subnacionais, são da mesma época os fundos da assistência social e, da criança e do adolescente, que se constituíam a partir dos mesmos princípios.

A novidade era a atenção dada a Segurança Pública que trazia para a regulação do fundo órgãos responsáveis por promover um aparelho de controle com a participação de órgãos da Controladoria da União, Ministério Público Federal além do Ministério do Planejamento. Mais uma vez o que se observa na arquitetura do FNSP é um caráter intersetorial como marca do modelo de gestão e atenção.

Dessa forma, ao serem inseridas no contexto político, a relação e negociação entre os entes estatais configuraram-se como um dos grandes atributos do Fundo Nacional de Segurança Pública, sendo possível afirmar que a partir do seu incremento, a relação entre os diversos setores tornou-se um elemento-chave para a coordenação. Por outro lado, o que se viu foi a perda da celeridade e da capacidade do próprio Ministério da Justiça em ser a “cabeça pensante” da execução orçamentária do Fundo, criando tensões, por exemplo, entre o desenho da política e sua efetivação orçamentária.

Como crítica à inserção do fundo como mecanismo de incremento e fomento de políticas o que se via é que apesar do FNSP ter sido implementado em um importante momento da política nacional, quando os estados passavam por fortes limitações de recursos, essa política quando da sua criação permitiu apenas que os estados reproduzissem o velho modelo institucional vigente.

Segundo as principais rubricas em valores empenhados no Fundo nos anos iniciais expressam uma lógica fragmentária e desarticulada de segurança pública e a destinação majoritária dos recursos evidencia a reiteração de procedimentos de rotina das instituições policiais, (MUNIZ, ZACCHI ;2005).

Luiz Eduardo Soares em seu artigo, “A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas”, acrescenta que as medidas implementadas

nos anos iniciais de criação do fundo, “alimentaram-se estruturas esgotadas, beneficiando políticas equivocadas e tolerando o convívio com organizações refratárias à gestão racional” (SOARES, 2007, p. 85).

De fato, se reproduzia uma retórica comum entre os técnicos da pasta que afirmavam que o problema da segurança pública pudesse ser reduzido a um mero problema de insuficiência de recursos. A nota técnica do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas apontou também algumas deficiências no fundo: “Não foram discutidos diagnósticos e eficiência da polícia no Brasil, tampouco se debateu amplamente um modelo de reestruturação das instituições policiais” (IPEA, 2003).

Logo após a instituição do fundo, as verificações concernentes aos repasses de valores por parte do governo federal distribuídos pelas principais rubricas orçamentárias tinham como destinação a intensificação de policiamento ostensivo em áreas críticas, o reaparelhamento das polícias (aquisição de equipamentos, reforma e construção e aquisição de viaturas, munição e armamento), o treinamento de policiais e policiamento comunitário.

Tal priorização corroborava com as observações e críticas dos pesquisadores da área. Nessa linha de entendimento Luiz Eduardo Soares (2007) afirmou que a ausência de uma política nacional sistêmica e a dispersão reativa das decisões acabou por repetir velhos procedimentos varejistas, destinando-se os recursos do FNSP principalmente à compra de armas e viaturas.

Resguardas os avanços e descaminhos subsequentes a criação do fundo, há que se convir que não seria justamente o financiamento federal uma pauta apaziguadora dos interesses entre a União e os Estados. A alocação e incremento dos recursos públicos federais destinados ao Ministério da Justiça tinham como objetivo estabelecer mecanismo regulatório a partir do Fundo Nacional de Segurança Pública.

Quanto à arquitetura do Fundo Nacional de Segurança Pública, sua constituição orgânica e funcional se constituiu a partir de uma simbiose entre os fundos constitutivos de investimento com forma idêntica à evolução das políticas sociais como Saúde e Educação, abarcados pela competência comum de entes administrativos. O incremento da atividade de políticas públicas descentralizadas na segurança pública teve um ritmo distinto das demais áreas sociais, isso trouxe uma maturação muito mais lenta para o setor e, por conseguinte para a formulação operativa do fundo.

De fato, o avanço foi a criação de uma caixa financiada com recursos do Governo Federal, mesmo com a previsão de ações discricionárias. Seus objetivos caminhavam mais na questão do incentivo e fomento de projetos estaduais e municipais desvinculados a uma responsabilidade legal da União.

Como destinação, o fundo se aplicava na sua concepção ao desenvolvimento da inteligência na atividade policial pautando-se em investir no fortalecimento do sistema de informações, de inteligência e investigação, bem como de estatísticas policiais; estruturação e modernização da polícia técnica e científica; programas de polícia comunitária e programas de prevenção ao delito e à violência, dentre outros.

Na sua estrutura orgânica havia a preocupação de que as diretrizes da política nacional intersetorial de segurança fossem salvaguardadas nos projetos locais. Como condição para obtenção dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, tanto o ente federado quanto o município precisavam estar enquadrados em um rol que lhes exigisse minimamente estar instituído plano local de segurança pública e em municípios que mantenham guardas municipais ou realizem ações de policiamento comunitário ou, ainda, instituem Conselho de Segurança Pública.

As normativas internas previam que os recursos poderiam ser aplicados de forma direta pela União ou através de repasses conforme convênios, acordos, ajustes ou qualquer outra modalidade estabelecida em lei. O controle das atividades e do empenho dos recursos estavam vinculados a prestação de informações sobre o desempenho de suas ações na área da segurança pública à SENASP e ao Conselho Gestor do Fundo Nacional de Segurança Pública.

Como síntese dos dois governos FHC, consolida-se o reconhecimento da atenção dispensada pela União a segurança pública. Mais do que a prática de políticas voltadas para o setor, foi principalmente a partir do último governo de FHC, com a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP (1998) e do Plano Nacional de Segurança Pública – PNSP (2000), que o governo federal protagonizou medidas de enfrentamento à violência, começando pela introdução da pauta sobre Direitos Humanos na sociedade, comunidades e principalmente junto as autoridades policiais.



No plano estratégico, foram retomadas as discussões sobre a descentralização operacional e orçamentária, técnica e logística e os Estados passaram a captar recursos da União a partir de uma série de instrumentos com a finalidade de aplicação na área da segurança pública.

Com esse propósito, o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP auxiliou os Estados Federados em programas destinados à redução da violência e da criminalidade, o que de alguma forma possibilitou o desenvolvimento e a continuação de muitos princípios e propósitos estabelecidos no subsequente governo Luiz Ignácio Lula da Silva.

Indiscutivelmente, o FNSP passou por alterações ao longo das gestões presidências, no primeiro ano do Governo Lula a Lei nº. 10.746/03, o viés do fundo foi reorientado e consagrou como objetivo primeiro, o apoio a projetos na área de segurança pública e de prevenção da violência por meio da transferência de recursos para as unidades subnacionais. Conforme sua criação, o papel indutor permaneceu, o que se via como novidade era o estabelecimento de critérios bem definidos para a distribuição de recursos entre estados e municípios. O direcionamento prioritário de recursos a políticas de prevenção, e a intenção do governo federal em estabelecer uma maior participação no financiamento aos estados que assim promovessem políticas de segurança pública.

A integração intersetorial tão difundida na gestão presidência do governo Lula, trazia ao fundo como prerrogativa o estímulo à participação municipal nas questões da segurança. Cabia à municipalidade prever e desenvolver ações de segurança em integração com os órgãos estaduais de segurança pública, eles condicionavam a transferência de recursos para as cidades bem como o enquadramento no PNSP.

O estabelecimento de eixos prioritários **SUSP**, criaram mecanismos de controle sobre os avanços promovidos pelos estados conveniados. Segundo as diretrizes da política nacional, as metas estabelecidas eram avaliadas e a distribuição de recursos federais destinados aos estados estava condicionada aos avanços das políticas estaduais, via Gabinete de Gestão Integrada Estadual via a instituição estadual dos GGIE, que a seu turno, esbarrou em uma série de problemas políticos nos cenários subnacionais. Este objetivo se viu prejudicado pelos efeitos políticos sobre as políticas públicas.

O que se viu efetivamente nos Relatórios de Prestação de Contas do Ministério da Justiça (2007) foi que principalmente no primeiro Governo Lula (2003 –

2006), os recursos dirigidos à SENASP por meio do FNSP foram diminuindo de modo significativo, curiosamente, seguindo na contramão do crescimento exponencial do orçamento total da segurança pública. Possivelmente este resultado tivesse uma dupla relação. A primeira atrelada ao complexo sistema de destinação de recursos estipulados via SENASP/FNSP, a segunda diretamente ligada a resistência política e institucional vivida no corpo das secretarias de segurança e polícias estaduais no estabelecimento dos Gabinetes de Gestão Integrada Estadual.

Com a saída do antropólogo Luiz Eduardo Soares após uma curta passagem a frente da SENASP, fato ocorrido ainda no primeiro ano do Governo Lula, ao que parece, houve uma reorientação no interior da Secretaria. O que se viu após esse evento, foi um afastamento ideológico de ações planejadas no interior do órgão, foram praticamente abandonadas as estratégias de indução e investimentos nas políticas estaduais de segurança pública.

Na nova dinâmica adotada no interior da SENASP observou-se uma inclinação do governo federal em direção ao fortalecimento da Polícia Federal. O orçamento da instituição teve aumento destacado ao mesmo tempo que os recursos do FNSP destinados aos Estados foram diminuídos, a ponto de se inserirem em patamar menor ao investido na gestão FHC.

O governo antecessor, FHC, apesar de demonstrar interesse em intervir na pauta da segurança, sempre foi reconhecido na história recente como aquele que não possuía estratégias para esse tipo de auxílio aos entes federados, tendo sido a marca do seu governo atrelada a mera aquisição de veículos e equipamentos para os estados e para os municípios que possuíssem guardas municipais.

Não por acaso, a linha de atuação política dos primeiros anos governo Lula representou um recuo nos repasses de investimentos aos estados. Esta fase que atravessou todo o primeiro governo do PT promoveu segundo uma lógica, a criação da Força Nacional de Segurança Pública, ampliando um modelo de atuação nos estados como mecanismo de socorro e intervenção através de estruturas policiais ao invés da destinação de recursos.

Em uma comparação de atuações segundo as aplicações do FNSP, a se destacar o período do primeiro governo Lula, praticou-se uma pequena indução no aumento dos gastos com a formação de agentes públicos de segurança, enquanto no

Governo FHC, os recursos do Fundo eram basicamente destinados aquisição de equipamentos e materiais para as forças de segurança.

Como pequeno adendo, no segundo governo Lula, a gestão do então Ministro Tarso Genro recuperou a capacidade de investimentos para o FNSP, com a medida, os recursos captados aproximaram-se de uma tendência aporte vista no Governo FHC. As medidas baseavam-se no lançamento do Programa Nacional de Segurança com Cidadania. Nesse novo modelo de política, os investimentos no fundo representavam o aumentando no volume de recursos destinados à articulação de ações de cunho preventivo e de repressão qualificada, pela primeira vez se via a utilização do modelo intersetorial com a articulação política e executiva nos níveis de governo federal, estadual e municipal.

### 3.3.4 - Projeto de Segurança Pública para o Brasil

Desde a corrida eleitoral à Presidência da República iniciada em meados de 2002, o tema da segurança pública permeava as discussões políticas e pesava na escolha dos eleitores brasileiros. Não por acaso o candidato Luiz Inácio Lula da Silva, simbolizava a esperança e sob este signo maior de motivação popular conquistou a confiança do povo se sagrando o 35.º presidente do Brasil.

Já no início do seu primeiro mandato, 2003-2006, o ex-presidente Lula trazia consigo a expectativa de milhões de brasileiros de uma mudança no olhar do Estado para a população mais carente. Nesse mesmo sentido, aumentava a expectativa dos profissionais ligados à segurança pública que ratificaram as suas promessas de campanha.

Um pouco antes, no ano de 2002, ainda no período de elaboração do programa de governo, Lula já articulava junto ao meio político estratégias de governo voltadas a segurança pública:

Em fevereiro de 2002, Luiz Inácio Lula da Silva, como pré-candidato à Presidência da República pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e presidente do Instituto Cidadania, acompanhado dos coordenadores do Plano Nacional de Segurança Pública, apresentou-o à nação, no Congresso Nacional, ante a presença do ministro da Justiça, Aloysio Nunes Ferreira, do

presidente da Câmara, Aécio Neves, e do presidente do Senado, Ramez Tebet, (SOARES, 2007).

De conteúdo bastante aprofundado, o projeto apresentado propunha mudanças estruturais de grande envergadura para a pasta da segurança pública. Diferente das propostas anteriores, as ideias lançadas naquele momento receberam grande atenção e foram amplamente discutidas, outra novidade foi a participação de vários especialistas e representantes da sociedade civil tanto na elaboração quanto na análise material do texto, esse processo de participação popular atravessou da campanha até as eleições presidenciais.

Mesmo com uma agenda considerada incrementada e fortemente marcada pelo tom de uma rearticulação federativa na matéria, Soares (2007), ressalta que o plano quando de sua proposição no congresso foi recebido com respeito por toda classe política, incluindo até mesmo os adversários políticos, porque, de fato, era nítido seu compromisso com a seriedade técnica, repelindo jargões ideológicos, assumia posição eminentemente não-partidária e visava contribuir para a construção de um consenso mínimo nacional, partindo do suposto de que segurança pública é matéria de Estado, não de governo, situando-se, portanto, acima das querelas político-partidárias.

Sem que se aborde o período eleitoral, uma vez confirmado como candidato, o plano de segurança antes apresentado ao meio político, foi automaticamente incorporado ao Programa de Governo de Lula.

O Projeto Segurança Pública para o Brasil, concebido inicialmente dentro do Instituto Cidadania e da Fundação Djalma Guimarães, floresce após mais de um ano de intensos trabalhos e de muita reflexão acerca dos fenômenos de violências enfrentados na recente gestão FHC.

Apesar de coordenado por nomes como Antônio Carlos Biscaia, Benedito Mariano, Luiz Eduardo Soares e Roberto Aguiar, com assessoria especial de Paulo Brinckman, dirigido por Paulo Okamoto, especialistas dos mais renomados no cenário brasileiro da segurança pública. Sua concepção contou com a participação de diferentes núcleos constitutivos do sistema de segurança pública brasileiro, foram ouvidos gestores das forças policiais, pesquisadores da área, especialistas e profissionais das mais diversas instituições e regiões do país, formados nas mais diferentes disciplinas, além de lideranças da sociedade, em todo o país.

Nas sua constituição e arquitetura, é importante ressaltar que o Projeto Segurança Pública para o Brasil, incorporado ao programa de governo de Lula, apesar de não se estruturar propriamente como uma política, apresentava em sua estrutura o *status* de uma carta de intenções com a expectativa de transformação em uma série de políticas atreladas as ações do governo federal. Reconhecida como de fundamental importância, sua base propunha o fomento a revisão de diversos dispositivos constitucionais garantidores de uma unidade orgânico-funcional mínima para que novos arranjos organizacionais fossem adotados no país.

Seguindo uma logica de aperfeiçoamento estrutural na oferta de ações federais para o enfrentamento a violência, a arquitetura do Projeto Segurança Pública para o Brasil possui uma estrutura muito mais elaborada do que a proposição anterior autointitulada primeiro plano nacional de segurança pública. Segundo Sento-Sé (2011) esse exemplar foi apresentado em 15 capítulos e estava disposto em um total de 100 páginas.

De teor dedicado a eixos temáticos, os capítulos tratavam especificamente de conteúdos sociológicos de compreensão sobre a vulnerabilidade e a vitimização e conteúdos institucionais, voltados às temáticas de estruturação, organização e mudanças nas organizações policiais. Suas bases possuíam instrumentos e estratégias inspiradas em experiências bem-sucedidas, nacionais e internacionais. A Nota Técnica do Ministério da Justiça apontou os 14 pontos específicos afetos ao tema da segurança pública, assim distribuídos:

1. Exigências para a elaboração de uma política de segurança pública;
2. Reformas substantivas na esfera da união e dos estados;
3. Reformas na esfera municipal: segurança pública no município;
4. Um novo marco legal para o setor de segurança pública no Brasil: mudanças constitucionais relativas às agências policiais;
5. A persecução penal: o inquérito policial e o ministério público;
6. Violência doméstica e de gênero;
7. A violência contra as minorias;
8. O acesso à justiça: a importância da defensoria pública;
9. Sistema penitenciário;
10. Segurança privada: diagnóstico e propostas;
11. Os programas de proteção às testemunhas ameaçadas e a concepção de sistema nacional de proteção;
12. A redução da idade de imputabilidade penal e o ECA;
13. Violência no trânsito;
14. Desarmamento e controle de armas de fogo no Brasil (BRASIL, MJ/SENASP, 2003).

Mais uma vez, o que se via era uma tentativa do estado em articular o dialogo entre União, Estados e Municípios, de maneira mais lúcida do que a proposição

anterior, a ideia de cooperação buscava fortalecer o compromisso de que cada unidade se esforçaria por implantar o projeto numa visão suprapartidária e em moldes cooperativos.

No governo de Luiz Inácio Lula da Silva, reforçou-se o caráter articulador do governo federal, associando-o à ênfase dada às políticas preventivas e à valorização profissional dos trabalhadores da área de segurança. A rearticulação federativa, entre outros temas, foi objeto do Comitê de Articulação Federativa (CAF) do governo, que se propunha a “promover a articulação na formulação de estratégias e implementação de ações coordenadas e cooperativas entre esfera federal e municipal de governo, para atendimento das demandas da sociedade e aprimoramento das relações federativas” (BRASIL, 2007 *apud* GONÇALVES, 2009; BALLESTEROS, 2014).

Boa parte dos desafios que desafinaram a excelente proposição passava também pela resistência a hipótese de que o pacto federalista estimulasse uma nova lógica de se fazer e pensar políticas de segurança pública. O governo Lula trazia centralidade aos debates em torno dessas políticas, em especial, a essencialidade do fortalecimento das ações conjuntas entre as três esferas de governo.

Por outro lado, Sento-Sé (2011), fez referência ao caráter preventivo estabelecido como uma das bases do projeto encampado como proposta para o governo Lula. A prevenção à violência e à criminalidade estavam alicerçadas como metas para eliminação das condições propícias à proliferação destas condições nefastas. Como medidas o projeto de segurança estabelecia:

(...) implantação de medidas preventivas que desarmem o cenário da tragédia anunciada: 1) iluminar as áreas problemáticas; 2) ocupá-las com ações agregadoras, lúdicas ou de lazer; 3) reaproveitar os espaços públicos, reformando-os para inundar os bairros populares com áreas para esporte e para atividades culturais: artísticas, festivas, musicais; 4) urbanizar os territórios para reduzir o isolamento; 5) apoiar a construção de redes locais; 6) implementar políticas integradas que focalizem os três domínios fundamentais para a vida social: a casa, a rua – ou a comunidade e o bairro – e a escola, inclusive seu desdobramento profissionalizante, que conduz ao trabalho. (...) Essas políticas integradas farão a mediação entre as macropolíticas estruturais e as políticas públicas especializadas – ou seja, aquelas intervenções tópicas especificamente devotadas à prevenção da violência via interceptação das dinâmicas que a produzem –, e deverão visar, pelo menos, as seguintes metas: a) promoção da segurança alimentar, acompanhada de educação nutricional; b) garantia das condições básicas de saúde, o que envolve saneamento e habitação; c) garantia de renda mínima; d) redução da violência doméstica contra mulheres e crianças, e proteção às vítimas (reeducação dos agressores); e) combate ao trabalho infantil e a toda forma de exploração e abuso da integridade das crianças – física, moral e emocional; f) qualificação do atendimento escolar, com redução da evasão; g) oferta de oportunidades de retorno à educação fundamental e secundária, via supletivo em formatos compactados e criativos; h) oferta de cursos

profissionalizantes, com flexibilidade compatível com a plasticidade da nova realidade do mundo do trabalho, mesmo informal; i) conscientização sobre as responsabilidades da paternidade e da maternidade; j) difusão de informações sobre drogadicção e oferta de tratamento para os dependentes; e l) difusão de informações sobre sexualidade, contracepção e prevenção das doenças sexualmente transmissíveis, particularmente a Aids. (PROJETO DE SEGURANÇA PÚBLICA PARA O BRASIL, Idem, pp. 13-14).

Como verificado, naquele momento surgia textual e intelectualmente um debate mais apurado sobre o pacto federativo e as responsabilidades e compromisso nas ações conjuntas entre as três esferas administrativas. Como ponto de maior relevância no projeto, é possível destacar, como metodologia de trabalho do programa, a ação preventiva a partir da identificação dos de maior vulnerabilidade, a violência letal no país, além de projetos e programas voltados à contribuição e desenvolvimento de direitos e da cidadania.

Em 2003, já eleito, coube ao governo Lula atribuir à Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP, órgão do Ministério da Justiça, a aplicação do Plano Nacional de Segurança, estratégia criada dentro do Projeto de Segurança Pública para o Brasil, as ações governamentais encontraram ampla resistência já na gestão Luiz Eduardo Soares à frente da pasta.

O antropólogo esteve à frente da Secretária Nacional de Segurança Pública no período compreendido entre janeiro e outubro do ano de 2003. Dentre as suas principais atribuições no curto período em que esteve encarregado da pasta coube-lhe segundo o mesmo fez referência, “colocar em marcha as primeiras etapas do Plano”, no artigo: “A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas (2007), Soares elenca aquelas que ele considera suas principais ações a executar o plano:

1. Construir um consenso com os governadores em torno do próprio Plano, de suas virtudes, sua conveniência, sua oportunidade, sua viabilidade, demonstrando os benefícios que proporcionaria para o conjunto do país e para cada estado, em particular, se fossem feitos os esforços necessários, em moldes cooperativos, suprapartidários, republicanos, para que se superassem as resistências corporativas, as limitações materiais, as dificuldades operacionais e de gestão, e se implementassem as medidas propostas. Modular em sua estrutura, o Plano deveria ser implantado etapa por etapa, o que implicaria – era a prospecção otimista que fazíamos – afirmação progressiva da tendência a que se ampliassem as bases de apoio ao próprio plano, gradualmente, nas polícias e na sociedade;

2. Os pontos fundamentais do acordo a celebrar seriam a normatização do Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e a desconstitucionalização das polícias;

3. Aos governos estaduais e federal caberia instalar Gabinetes de Gestão Integrada da Segurança Pública, um em cada estado, que funcionaria como braço operacional do Susp e começaria a trabalhar com base no entendimento político, antes mesmo da normatização que o institucionalizaria. O GGI seria um fórum executivo que reuniria as polícias, de todas as instâncias, e, mediante convite, as demais instituições da Justiça criminal. As decisões seriam tomadas apenas por consenso, para que se eliminasse o principal óbice para a cooperação interinstitucional: a disputa pelo comando. Como se constatou haver ampla agenda consensual, para ações práticas, na área da Segurança Pública, não se temeu a paralisia pelo veto. Observe-se que os GGI começaram a operar, imediatamente, e, nos raros Estados em que, nos anos seguintes, não foram esvaziados pelo boicote político, renderam frutos e demonstraram-se formatos promissores.

4. Cumpriria ao governo federal, por sua vez, não contingenciar os recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, em 2003; e aumentá-lo, consideravelmente, nos anos subsequentes razão pela qual foi iniciada negociação com o Banco Mundial e o BID, visando um aporte a juros subsidiados de U\$ 3,5 bilhões, por sete anos. O Fundo Nacional de Segurança seria aceito pelos credores como a contrapartida do governo federal.

5. Também competiria ao governo federal enviar ao Congresso Nacional a emenda constitucional da desconstitucionalização das polícias e, como matéria infra-constitucional, a normatização do Sistema Único de Segurança Pública.

6. Uma vez endossados os termos do acordo com os 27 governadores, o presidente os convocaria para a celebração solene do Pacto pela Paz, reiterando, politicamente, o compromisso comum com a implantação do Plano Nacional de Segurança Pública. (REVISTA ESTUDSO AVANÇADOS, p.87,88, 2007).

Como estrutura, os programas fomentados pelo PNSP, estavam divididos em dois conjuntos de programas, a saber, redução da violência e reforma das instituições de segurança pública. Sob a orientação da Senasp, estas duas linhas deveriam estar atreladas aos previstos e incentivados Planos Estaduais de Segurança Pública – PESP. O planejamento sob coordenação da Senasp, incluía a necessária correspondência de ações entre a União e os entes subnacionais.

Pensado como um elemento promotor de uma mudança substantiva no modelo de segurança pública, ainda durante a formulação do Projeto Segurança Pública para o Brasil (2002), a expectativa dos formuladores era a implementação do Sistema Único de Segurança Pública. Dentro desse sistema, a execução dos programas estrategicamente apontados pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, ocorreria por meio do SUSP, que em sua concepção estrutural seria formada pelas agências de justiça criminal das três esferas de governo, cuja coordenação em cada estado seria feita



pelo Gabinete de Gestão Integrada (GGI), que constituiria um fórum deliberativo e executivo, composto por representantes das agências de segurança pública e justiça criminal, que operaria por consenso, sem hierarquia, respeitando a autonomia das instituições que o compõem.

Por conta da complexa transformação proposta, os resultados esperados não foram alcançados. Sem sobra de dúvidas, os principais interessados em conjugar esforços para o enfrentamento a violência no Brasil estavam dispostos a estabelecer um novo sistema de cooperação para a segurança pública:

Estivemos muito próximos de alcançar o entendimento nacional em torno das reformas, uma vez que os governadores se dispuseram a colaborar, endossando a carta de adesão que foi submetida à apreciação de cada um. Entretanto, o presidente Lula, para surpresa dos que construíam o consenso por meio de delicadas negociações, não confirmou a participação do governo no Pacto Nacional (...). Se o presidente tivesse convocado os governadores para a celebração do Pacto, completaríamos as etapas quatro e cinco, quase automaticamente, sem maiores traumas – a despeito de dificuldades naturais, mas, certamente, superáveis, considerando-se a força política, então, do presidente, além da liderança dos governadores. Soares (2007).

Ainda segundo as palavras do então Secretário Nacional de Segurança Pública, foram sopesadas todas as consequências relativas a uma medida de promoção que envolvesse através de um pacto a União e os entes federados. Ouvindo o que Soares chamou “núcleo duro do governo”, Lula desistiu de realizar o intento sob o risco de assumir o protagonismo maior da reforma institucional da segurança pública, e trazer a reboque as responsabilidades pela segurança, perante a opinião pública.

Para o antropólogo, “isso o exporia a riscos políticos, pois a responsabilidade por cada problema, em cada esquina, de cada cidade, lhe seria imputada da ao governo Federal”. Coube nesse sentido a desarticulação de um plano integrado, conforme avaliação realizada sobre o risco político. Tal efeito produziu profunda transformação na arquitetura da política pública, mais um exemplo do *path dependence*.

### 3.3.5 – Sistema Único de Segurança Pública

Já em 2003, em meio às medidas de execução do Plano Nacional de Segurança Pública, coube a ação paralela ao plano de dar forma a execução dos programas desenvolvidos em sede federal. Conforme o crescimento de envergadura e

importância da Senasp, que àquela altura ganhava o *status de* nível ministerial, tornando-se uma Secretaria Especial, diretamente ligada à Presidência da República, foram executadas as primeiras ações do Sistema Único de Segurança Pública (Susp).

Sua formatação tinha previsão inicial de composição com as agências de justiça criminal das três esferas de governo, já a coordenação desse complexo sistema estava atrelada ao recém-criado Gabinete de Gestão Integrada (GGI), de cada estado. Concebido para funcionar como uma agência operacional capaz de integrar as ações do SUSP, os gabinetes funcionariam como um fórum deliberativo e executivo, composto por representantes de cada uma das agências de segurança pública e justiça criminal estaduais, seu formato de deliberação deveria operar pelo consenso, em um modelo não hierarquizado de tomada de decisões. Para Soares, “os resultados se perderam em decorrência da alteração de rota no ministério da Justiça e no Planalto”.

Conforme a arquitetura do Programa de Segurança Pública para o Brasil, a SENASP estipulou que a implantação do SUSP funcionaria como um macro sistema que teria em seu corpo a conjugação simultânea de ações convergentes em sete eixos estratégicos: gestão do conhecimento; reorganização institucional; formação e valorização profissional; prevenção; estruturação da perícia; controle externo e participação social; e programas de redução da violência.

A normatização do Susp não seria senão a definição legal das regras de funcionamento dos tópicos referidos. Assim, o Susp não implicaria a unificação das polícias, mas a geração de meios que lhes propiciassem trabalhar cooperativamente, segundo matriz integrada de gestão, sempre com transparência, controle externo, avaliações e monitoramento corretivo. Nos termos desse modelo, o trabalho policial seria orientado prioritariamente para a prevenção e buscaria articular-se com políticas sociais de natureza especificamente preventiva, (SOARES, 2007).

Para Sento-Sé, “a perspectiva de integração, alentada desde as primeiras formulações para o campo, é sintetizada no documento pela implantação do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), que contempla as seguintes ações”:

Modernização organizacional das instituições do Sistema de Segurança Pública (Implantação da Segurança Cidadã); Sistema Integrado de Formação e Valorização Profissional; implantação e modernização de estruturas físicas de unidades funcionais de segurança pública; apoio à implantação de projetos de prevenção da violência; implantação do Sistema Nacional de Gestão do Conhecimento e de Informações Criminais; reaparelhamento das instituições de segurança pública; apoio à repressão qualificada; Força Nacional de Segurança Pública, (SENTO-SÉ, 2011).

A proposição ideal formulada pelos especialistas quando pensado o SUSP, davam ao país condições de reordenar o modelo de integração política para a segurança pública. O modelo tal qual foi idealizado afastaria questões de intervenção e manutenção de modelos policiais que atravessaram o regime militar, as discussões sobre a redemocratização, as formulações da constituinte e repousaram no atual estado democrático de direito.

Significa dizer que esse ousado movimento tinha a pretensão de revisar a arquitetura constitucional da segurança pública brasileira. O SUSP, conforme sua concepção de mudança no modelo dual de atuação policial levaria ao fenômeno que Soares (2011), chamou “desconstitucionalização do artigo 144 da Constituição Federal”.

Como se comprovou ao longo dos anos, o SUSP não implicou reformas estruturais no modelo de polícia dual e sequer conseguiu levar à pauta de discussões os projetos de lei que tratavam do ciclo completo existente no país. Não se pode afirmar que o advento destes programas não tenham de alguma maneira produzido efeitos, se as mudanças previstas inicialmente tal qual fora atribuído o caráter transformador de integração entre as polícias não ocorreram. Avanços que se provaram importantes ao longo do tempo como a instituição de corregedorias unificadas e escolas de formação unificadas foram promovidas.

Diante da imensa transformação idealizada no PNSP que a aquela altura catalisava todos os outros programas, as resistências parlamentares não vistas durante a programa de governo do então candidato Lula ocorreram, o próprio receio do governo federal impediu que a parte mais transformadora do plano se processasse.

A tão esperada integração municipal no sistema de segurança pública não se processou, esbarrando na não operação intersetorial, de forma geral, os gabinetes de gestão integrada estaduais não se estabeleceram com a legitimidade esperada perante os governos estaduais e por esta razão, não construíram condições operativas de transformação através dos GGIs.

Inegavelmente o conjunto de programas desencadeados a partir do Programa de Segurança Pública para o Brasil (2002), a se destacar o Plano Nacional de Segurança Pública (2003) e o Sistema Único de Segurança Pública (2003), marcas do primeiro governo Luiz Inácio Lula da Silva, consolidaram a segurança pública em uma agenda nacional.

Se estas ações associadas às medidas adotadas no governo FHC, não representaram uma condução governamental alinhada politicamente. O trabalho implementado durante a segunda metade da década de noventa e a primeira metade da década seguinte representaram a consolidação da representatividade da União junto à articulação de agenda da segurança pública para o Brasil. Como contraponto, verificou-se certa fragilidade ou incompletude orgânica relativa ao não estabelecimento de marcos regulatórios para as políticas de segurança, tal similaridade fora observada mesmo quando a ênfase da política ainda transitava de uma concepção mais reativa e repressiva na gestão FHC, até o estabelecimento de uma lógica preventiva e de atenção a grupos mais vulneráveis.

Aspectos como a consagração da pauta dos direitos humanos, a intersetorialidade e a descentralização foram fatores convergentes nas políticas adotadas pelos dois governos. Ainda sem um caminho muito claro sobre a participação da municipalidade na segurança pública, principalmente a partir do SUSP (2003), mecanismos de interlocução começaram a ser criados e incentivados pelo governo federal.

A prevenção como mecanismo de enfrentamento à violência possivelmente foi a estratégia que mais amadureceu enquanto lógica de atuação governamental. Outra transformação fundamental perpassa pela atuação essencial do Estado enquanto assegurado da lei e da ordem para o viés de pleno exercício da cidadania.

Sento-Sé, mais uma vez conclui apontando o que considera “os traços mais proeminentes” das políticas públicas destacas nessa seção e que conseqüentemente antecederam o PRONASCI:

- 1) descaracterizar a segurança pública como um campo meramente repressivo, relativo apenas ao trabalho policial e, potencialmente, despótico; 2) estimular a participação comunitária e as iniciativas do poder local; 3) valorizar o papel das polícias, buscando, simultaneamente, qualificá-las técnica e gerencialmente, e capacitá-las para agir em conformidade aos preceitos do estado de direito; 4) enfatizar o caráter integrado e interdisciplinar (ainda que não esteja claro o que isso significa) da abordagem da segurança pública; 5) fortalecer a perspectiva preventiva nas políticas do setor; 6) criar uma cultura de valorização da informação, nos moldes de outras áreas das políticas públicas, como a saúde; e 7) tornar a segurança pública um bem passível de inscrição no conjunto de direitos sociais, aproximando-a, assim, das vocações das municipalidades, (SENTO-SÉ, 2011).

Como resultado, as políticas públicas formuladas a partir da inserção do plano federal na segurança pública construíram um caminho para que as gestões seguintes pudessem ampliar suas percepções sobre o campo. O somatório de medidas públicas, debates técnicos e experiências acumuladas por um corpo técnico e político ao longo das décadas e de 90 e início dos anos 2000, propiciaram em larga medida condições para o estabelecimento de políticas públicas mais alinhadas à necessidade da sociedade brasileira, assolada por uma profunda crise de impunidade e criminalidade.

## Conclusão

A crise na segurança pública brasileira não é um tema novo, parte do cotidiano de todos os cidadãos ela tem sua trajetória marcada por sucessivos eventos de violência que foram produzindo no imaginário social certa descrença quanto aos meios de atuação estatal para o enfrentamento desse problema.

Desde as primeiras medidas adotadas para a resolução de um problema que ao longo do tempo foi se demonstrando endêmico, o que se via no noticiário e mesmo nas ações governamentais eram atabalhoadas intervenções, em sua grande maioria, exclusivamente policias que pouco representavam os anseios sociais.

Durante um período de aproximadamente uma década após a instituição da Constituição Federal, a União gozando das prerrogativas a ela conferidas na lei maior, pouco se esmerou em exercer um papel regulador e fomentador de ações de apoio aos estados federados. Possivelmente dessa desequilibrada partição de competências tenha

surgido uma das bases da grave crise pela qual o país passa com relação à violência.

Longe de protagonizar responsabilidades nesse manancial de problemas da segurança pública, o governo federal pecou pelo retardo em imprimir ações propositivas. Contudo, ao estabelecer uma releitura da arquitetura do texto constitucional na segurança pública, ao que parece, os efeitos do padrão de dependência na trajetória demonstram que desde as formulações para a segurança, ainda na Assembleia Nacional Constituinte, já comprometiam as futuras ações públicas para a resolução do problema da violência.

Sem que se consiga estabelecer quais são os efeitos mais nefastos dessa composição, o texto obrigou sem distinção que todos os agentes políticos, limitada pela empobrecida previsão constitucional se ajustassem aos mais controversos arranjos político-institucionais.

A arquitetura orçamentária e financeira comprometeram sobremaneira as folhas de pagamento estaduais e o processo jurídico legal conformou a estrutura da segurança pública de maneira inversa ao que fora proposto constitucionalmente para saúde e para a educação.

É possível dizer que a estrutura de segurança pública brasileira se ilhou a partir da constituição federal, obrigando que eternos ajustes fizessem com que as políticas públicas corrigissem o vício do modelo de arrecadação e investimentos concentrados para segurança. Caso fosse mais bem elaborada nos termos das políticas sociais citadas, o monta de investimentos estaria vinculada a percentuais arrecadatórios fazendo com que a União ficasse sob o risco de pena por descumprimento de repasses obrigatórios.

Outra faceta da arquitetura completamente comprometedora da estrutura nacional de segurança foi o modelo de partição de competência, o modelo dual de atuação no exercício operativo da segurança compromete os resultados e cria pontos de disputa institucional que desarrazoam a lógica da prestação do serviço, Soares (2008).

A opção por manter na Constituição de 1988 uma estrutura orgânica e de competências consagrada antes do regime militar, mais uma vez, obrigou que os representantes políticos estivessem sob permanente exposição ao jogo político, obrigando a produção de novos arranjos e esquemas que amparassem desde o modelo dual de polícia até a as disputas por cargos e investimentos.

O neo-institucionalismo histórico, enquanto modelo teórico de apreciação dessa perspectiva política, reproduz um padrão de dependência na trajetória das

políticas públicas brasileiras. Uma vez que as primeiras medidas políticas foram adotadas pelo governo federal com vistas a apoiar as ações dos estados, o que ocorreu foi justamente um conjunto de obstáculos capazes de frear qualquer boa medida de intervenção na segurança pública.

Se analisada em dois diferentes movimentos, os efeitos da trajetória política de desdobramentos históricos podem ser observados em arranjos muito particulares, pois ao contrário do que deveriam ter como propósito, eles operam na conjuntura brasileira para promoção de clientelismo político.

À medida que as políticas públicas de iniciativa federal ganharam relevância no cenário brasileiro-pós democratização, a segurança pública vem sendo discutida sob bases descentralizadas de dotação orçamentária. Ao mesmo tempo, dentro desse modelo descentralizado não se discute as bases de uma solução definitiva para o problema, uma reforma do texto constitucional. Nesse sentido, ao que tudo indica não foram promovidos grandes avanços a partir da criação de instrumentos político-jurídicos subsidiários, visto que nem as políticas públicas instituidoras do Sistema Único de Segurança e nem do Fundo Nacional de Segurança, ações de governo pontuais, foram capazes de atender a demanda de investimento na área.

Por outro lado, em termos de arquitetura intergovernamental pensada e materializada na política pública do PRONASCI é bem positivo, resguardas as notórias limitações contextuais de um país de dimensões continentais onde as realidades e necessidades mudam de região para região, o estabelecimento de uma proposição capaz de coordenar o papel de cada ente em uma atuação mais eficiente da máquina pública no enfrentamento da violência é algo bem relevante.

Nestes termos, o que se verificou é que o PRONASCI centrou de maneira muito oportuna a repartição de ações entre a União e os municípios. Principalmente nas intervenções locais, coube à municipalidade um importante papel de atuar no *locus* de vulnerabilidade social. Quanto à relação União e estados, ao que os documentos analisados indicam, a cooperação se restringia basicamente ao investimento nas ações estruturantes em sua maioria ligadas à atuação policial. Não se pode deixar de destacar que esse modelo esta longe de ser uma inovação trazida pelo programa. Em uma leitura mais apurada fica fácil notar que este tipo de parceria já vinha sendo ensaiada em programas anteriores.

Explorando a marca PRONASCI e a autointituição de quebra de paradigmas muitas vezes defendida pelos seus idealizadores, também cabe uma reflexão que

atravessa a linha temporal das políticas públicas brasileiras. Ao que tudo indica mais uma vez amparada pela dependência da trajetória política, as ações governamentais desdobradas em políticas públicas de segurança produziram efeitos de continuidade que conduziram a segurança pública a um campo de estudos e a uma pauta pública (SENTO-SÉ, 2011).

Quando revistas com atenção, apesar de suas peculiaridades, orientações partidárias, conjunturas sociais e políticas, as políticas públicas de segurança capitaneadas pela União desde a década de 90, notadamente o PRONASCI, possuem um traço comum de aprimoramento metodológico. Esse ponto positivo não afasta um traço igualmente comum de deficiência estrutural, ou seja, ainda incorre em formulações complexas e de grande esforço para sua execução, o que muitas vezes acaba por inviabilizar o controle das ações o alcance de resultados nos mais variados planos.

Já nas ações mais recentes, os traços mais firmes das políticas anteriores vão sendo absorvidos e crescem em projeção e importância, conceitos e inovações robustecem as premissas que inspiraram os planos anteriores. É possível citar a relevância da Senasp criada lá em 1997 para substituir a então Seplanseg, e o Fundo Nacional de Segurança Pública do mesmo ano, ambos coexistem e foram aproveitados independentemente do viés ideológico partidário.

Como síntese, revisar o Programa Nacional de Segurança com Cidadania é crer que abismos entre o planejado e o executado carecem de rápida correção para que se atinjam os objetivos de amparo à sociedade e ao cidadão, mas, acima de tudo é entender que nenhuma política pública começa do zero.

Os fatores históricos estão presentes no construto legal e delineiam caminhos que, muitas vezes acabam sendo percorridos politicamente, sem que haja uma percepção mais acurada sobre os destinos que se descortinam.

As políticas de segurança atuam sobre fatores multicausais, por conseguinte, e seus instrumentos de atuação são multifacetados, a política congloba nesse sentido elementos históricos, jurídicos, sociais e políticos, daí a compreensão de que com essa magnitude a segurança pública se constitui em uma obrigação, um direito, um deve amparar ao indivíduo, mas, sobretudo se desdobra na sociedade. Dessa forma, por que não concluir, a segurança pública se constitui em um direito social fundamental de primeira grandeza.



## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, 24, p. 41-67, jun. 2005.

ADORNO, Sérgio. A gestão urbana do medo e da insegurança. São Paulo, 1996. 281p. (Tese de Livre-Docência – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo).

\_\_\_\_\_. Insegurança versus direitos humanos – entre a lei e a ordem. *Tempo Social* (São Paulo), v. 11, n.2, p.97-128, fev.2000.

FAORO, Raimundo. Machado de Assis: a pirâmide e o trapézio. 4. ed. Ver. São Paulo: Globo, 2001a.

\_\_\_\_\_. Os donos do poder. Formação do patrono político brasileiro. São Paulo: Globo, 2001b.

ADORNO, Sérgio. Insegurança versus direitos humanos: entre a lei e a ordem. In: *Tempo Social, Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 129-153, 1999.

\_\_\_\_\_. Exclusão socioeconômica e violência urbana. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 8, jul./dez. 2002.

\_\_\_\_\_. Lei e ordem no segundo governo FHC. In: *Tempo Social, Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 103-140, nov. 2003.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas de segurança e justiça penal. In: *Segurança Pública. Cadernos Adenauer IX*, Rio de Janeiro, n. 4, 2009, Fundação Konrad Adenauer.

\_\_\_\_\_; IZUMINO, Wania. Fontes de dados judiciais. In: CERQUEIRA, Daniel; LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda (Org.). *Fórum de debates: criminalidade, violência e segurança pública no Brasil: uma discussão sobre as bases de dados e questões metodológicas*. Rio de Janeiro: IPEA, Rio de Janeiro: CESeC/UCAM, nov. 2000.

ANUÁRIO DO FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA - FBSP. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Edição II, 2008.

ANUÁRIO DO FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA - FBSP. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Edição VIII, 2014.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 28, n. 10, p. 88-108, 1995.

\_\_\_\_\_. Recentralizando a Federação? *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, v. 24, p. 29-40, jun. 2005.

ALMEIDA, Fabricio Bonecini. Orçamento e Segurança Pública: Um estudo de caso do Programa nacional de Segurança Pública com Cidadania. 2014. Universidade de Brasília, Brasília - DF.

ARRETCHE, Marta. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: como 1988 facilitou 1995. *Dados, Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 52, nº 2, 2009.

\_\_\_\_\_. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Rev. bras. Ci. Soc.* [online]. 1999, vol.14, n.40, pp.111-141

\_\_\_\_\_. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *Revista São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 17-26, jun. 2004.

\_\_\_\_\_.;VAZQUEZ, Daniel; GOMES, Sandra. (no prelo). Descentralização e autonomia: deslocando os termos do debate. In: LAVALLE, Adrian. (Org.). *O horizonte da política: questões emergentes e agenda de pesquisa*. São Paulo: Cosac Naify. Não paginado.

\_\_\_\_\_. *Avança, Brasil: Proposta de Governo*. Disponível em: In: *Centro Edelstein de pesquisas sociais*, 1998. Disponível em: <[www.centroedelstein.org.br](http://www.centroedelstein.org.br)>.

BEATO FILHO, Cláudio C.. Políticas públicas de segurança e a questão policial. *São Paulo Perspec.* [online]. 1999, vol.13, n.4 [cited 2018-11-27], pp.13-27.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 2002.

BRASIL. Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 20 set. 1990. Disponível em: . Acesso em: 13 mar. 2012. [Neste caso, aparece a ementa da lei como informação complementar.]

BRASIL. Câmara Federal dos Deputados. (2002), "Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar o avanço e a impunidade do narcotráfico". Brasília, Câmara Federal dos Deputados, nov. (relator: deputado Moroni Torgan).

BRASIL. Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública. (2000), "Plano Nacional de Segurança Pública". Brasília

BRASIL. Ministério da Saúde, (1991-2000), Datasus .

BRASIL. Secretaria de Estado dos Direitos Humanos \_ Sedh. (2002), Direitos Humanos, 1995-2002: políticas públicas de promoção e proteção. Brasília, SEDH,

BRASIL. Secretaria Nacional de Segurança Pública \_ Senasp. (2008)

CARDIA, N

. (1999), Atitudes, normas culturais e valores em relação à violência em dez capitais brasileiras. Brasília, Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Direitos Humanos.

CARDIA, N. et al. (2003), "Homicide rates and human rights violations in Sao Paulo: Brazil: 1990 to 2002". *Health and Human Rights \_ An International Journal*, 6 (2): 15-33, Harvard School of Public Health.

CARDOSO, Fernando Henrique. (1994), *Mãos à obra Brasil: proposta de governo*. Brasília, [s. ed.].

CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de et al. *Dicionário de políticas públicas*. 2012.

CERQUEIRA, D. & LOBÃO, W. (2003), "Determinantes da criminalidade: uma resenha dos modelos teóricos e resultados empíricos". Texto para discussão, 956, jun., Rio de Janeiro, Ipea.

\_\_\_\_\_. (2003), "Condicionantes sociais, poder de polícia e o setor da produção criminal". Texto para discussão, n. 957, jun., Rio de Janeiro, Ipea.

\_\_\_\_\_. (2003), "Criminalidade: social versus polícia". Texto para discussão, n. 958, jun., Rio de Janeiro, Ipea.

CHOUKR, F. H.; AMBOS, K. Polícia e Estado de Direito na América Latina. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

COSTA, Arthur; GROSSI, Bruno C. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do fundo nacional de segurança pública. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 1, n. 2, p. 6-20, 2007.

COSTA, A. (coord.) et al. Estado, segurança pública e governança: Uma Análise das Secretarias Estaduais de Segurança Pública. Relatório Final. Senasp, Brasília, jul. 2011.

COSTA, A. T.; LIMA, R. S. Segurança pública. In: LIMA, R. S.; RATTÓN, J. L.; AZEVEDO, R. G (orgs.). Crime, polícia e justiça no Brasil. São Paulo: Contexto, 2014.

DE CARVALHO, Vilobaldo Adelídio et al. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. Revista Katálysis, v. 14, n. 1, p. 59-67, 2011.

DE FARIA, Carlos Aurelio Pimenta. A política da avaliação de políticas públicas. Revista brasileira de ciências sociais, v. 20, n. 59, 2005.

DINIZ, E. (org). *O desafio da democracia na América Latina*, Rio de Janeiro: Iuperj, p. 162-186, 1996.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. A política da avaliação de políticas públicas. Revista brasileira de Ciências Sociais, Vol. 20, N.º 59, 2005.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. FGV: Rio de Janeiro, 1999.

\_\_\_\_\_. Instituições Políticas e Governabilidade. Desempenho do Governo e apoio Legislativo na democracia Brasileira. In: RANULFO, C.M.; SAÉZ, M.A. (orgs.). *A Democracia Brasileira*. Balanço e Perspectivas para o Século 21. Editora UFMG: Belo Horizonte, p. 147-198, 2007.

FONTOURA, Natália de Oliveira; RIVERO, Patrícia Silveira; RODRIGUES, Rute Imanish. Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: continuidades e perspectivas. In: IPEA. Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Vinte anos da Constituição Federal, n. 17, vol, 3, 2009, p. 135-196.

FREIRE, M. D. Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias. Revista Brasileira de Segurança Pública, Ano 3, 5ª edição, ago/set, 2009.

FREITAS, Leana Oliveira. Políticas públicas, descentralização e participação popular. Revista Katálysis, v. 18, n. 1, p. 113-122, 2015.

GONÇALVES, Ligia Maria Daher. Gestão participativa e integração de políticas públicas: condições para uma política municipal proativa. In: MARIANO, Benedito. *Por um novo modelo de polícia no Brasil: a inclusão dos municípios no sistema de segurança pública*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

GOVERNO FEDERAL. Ministério da Justiça. Plano Nacional de Segurança Pública/2000.

\_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2003.

\_\_\_\_\_. Sistema Único de Segurança Pública /2003.

\_\_\_\_\_. Plano Nacional de Segurança Pública /2003.

IPEA. Segurança pública. In: *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, n. 6, fev. 2003. Disponível em:

<[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps\\_06/SEGURANcA\\_PuBLICA.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_06/SEGURANcA_PuBLICA.pdf)>.

GUERRA, Maria Pia; MACHADO FILHO, Roberto Dalledone. O regime constitucional da segurança pública: dos silêncios da Constituinte às deliberações do Supremo Tribunal Federal. *Revista de Informação Legislativa*, v. 55, n. 219, p. 155-181, 2018.

HALL, Peter A. Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. *University of New York, Comparative Politics*, v. 25, n. 3, April 1993.

HALL, Peter A. & TAYLOR, Rosemary C. R. (2003), "The three versions of neo-institutionalism". *Lua Nova*, (58): 193-223.

IMMERGUT, Ellen. As regras do jogo sociológico: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 30, ano 11, fev. 1996.

IPEA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, n. 16, nov. 2008. Disponível em: <<http://www.oei.es/pdf2/politicas-sociais-acompanhamento-analise.pdf>>.

KINZO, MARIA D'ALVA G.. (2001). A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. *São Paulo em Perspectiva*, 15(4), 3-12

LABRA, Maria Eliana. Política, processo decisório e informação. Trabalho elaborado para o Curso a Distância Gestão da Informação e Tecnologias em Saúde. ENSP/FIOCRUZ, 2002.

LEMGRUBER, Julita. Como salvar o plano. *O Globo*, Rio de Janeiro, 21 set. 2000.

\_\_\_\_\_. Violência, omissão e insegurança pública: o pão nosso de cada dia. Trabalho apresentado na Academia Brasileira de Ciências. Rio de Janeiro, jun. 2004. In: *CESeC – Centro de Estudos de Segurança e Cidadania*.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1977.

LEVI, Margaret. Uma lógica de mudança institucional. *Dados*, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, IUPERJ, v. 34, n. 1, 1991.

LUNARDI, SORAYA. direito à segurança e segurança pública - na perspectiva da constituição brasileira de 1988. São Paulo, UNDP, 2010.

LIMA, R. S, SOUZA, L.G, T. SANTOS. A participação social no campo da segurança pública. *Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio*, nº 11, ago/dez, 2012, pp. 23-48.

\_\_\_\_\_;SINHORETTO, Jacqueline. Qualidade da democracia e polícias no Brasil. In: LIMA, Renato Sérgio de. *Entre palavras e números: violência, democracia e segurança pública no Brasil*. São Paulo: Alameda Editorial, 2011.

LOPES, E. Política e segurança pública: uma vontade de sujeição. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

MADEIRA, Lígia Mori; RODRIGUES, Alexandre Ben. Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período 2003-2011. *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 1, p. 3-22, 2015.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira. A crise de identidade das polícias militares brasileiras: dilemas e paradoxos da formação educacional. *Security and Defense Studies Review*, v. 1, p. 187-198, 2001.

MUNIZ, Jaqueline; ZACCHI, José Marcelo. Avanços, frustrações e desafios para uma política progressista, democrática e efetiva de segurança pública no Brasil. *Seguridad ciudadana: concepciones y políticas*. Venezuela: Nueva Sociedad, 2005.

PAIXÃO, Antonio Luiz. *Crime, Controle Social e Consolidação Democrática: as metáforas da cidadania*. In: REIS, F. W. e O'DONNELL, G. (orgs.) *A Democracia no Brasil, Dilemas e Perspectivas*. São Paulo: Vértice, p.168-199, 1985.

PERES, U. D.; BUENO, S. Pacto federativo e financiamento da segurança pública no Brasil. *Segurança pública: erros e acertos*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

PERES, Ursula Dias et al. Segurança Pública: reflexões sobre o financiamento de suas políticas públicas no contexto federativo brasileiro. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 8, n. 1, p. 132-153, 2014.

PIERSON, Paul. Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the development of Social Policy. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Austrália, 8 (4), p. 449-478, 1995.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Avila. Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2014.

PIZZINATO, Ana Paula. Programas de transferência de renda no Brasil: o Bolsa-família – origem, problemas e perspectivas. Curso de Ciências Sociais, Porto Alegre, Pucrs, 2006.

REIS, Elisa P. Percepção da elite sobre pobreza e desigualdade. *Rev. Bras. Ci. Soc.*, v. 15, nº 42, fev. 2000, p. 143-152.

Relatório da Anistia Internacional, 2005.

SENASP. Síntese do Relatório de Atividades/2003, 2004 e 2005.

SENTO-SÉ, João Trajano de Lima & RIBEIRO, Eduardo. Segurança Pública: uma agenda federal. in *A era FHC e o Governo Lula: Transição?* Denise Rocha; Maristela Bernardo (Org.). – Brasília, Instituto de Estudos Socioeconômicos-INESC, 2004.

\_\_\_\_\_.Imagens da ordem, vertigens do caos: o debate sobre as políticas de segurança pública no Rio de Janeiro, nos anos 80 e 90. *Archè*, 1998, pp. 41-75.

\_\_\_\_\_.A construção de um discurso sobre segurança pública no âmbito nacional: Apontamentos para um programa de pesquisa. *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*. Vol. 4, no 3, JUL/AGO/SET 2011 - pp. 501-521.

\_\_\_\_\_.Prevenção ao crime e teoria social. Lua Nova - São Paulo, 2011.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis; WINAND, Érica. O legado da transição na agenda democrática para a defesa: os casos brasileiro e argentino. In: SAINT-PIERRE, Héctor Luis (Org.). *Controle civil sobre os militares e política de defesa na Argentina, no Brasil, no Chile e no Uruguai*. São Paulo: UNESP, 2007.

SCHABBACH, Letícia Maria. A agenda da Segurança Pública no Brasil e suas (novas) políticas. *Avaliação de Políticas Públicas*. UFRGS, 2014.

SILVA, Maria Ozanira da Silva et al. A política social brasileira no século 21: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, Fábio de Sá e. “Nem isto, nem aquilo”: trajetória e características da política nacional de segurança pública (2000 -2012). *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v.6, n.2, pp. 412-433, Ago/Set 2012.

SOARES, J. L. Apresentação. In: SENTO-SÉ, J. T. (Org.). Prevenção da violência: o papel das cidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005

SOARES, Luiz E. Novas políticas de segurança pública. Estudos Avançados, v. 17, n. 47, p. 75-96, 2003.

SOARES, Luiz Eduardo. Segurança pública: presente e futuro. Estudos avançados, v. 20, n. 56, p. 91-106, 2006.

SANTOS, I. G. "Descentralizar, concentrar ou pactuar? Desenhos e estágios de implementação do Sistema Único de Segurança Pública em municípios da Bahia e de Pernambuco". Dissertação de mestrado em Ciências Sociais. Universidade Federal da Bahia, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Salvador, 2010.

SAPORI, L. F. Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

\_\_\_\_\_;ZACCHI, José Marcelo. Avanços, frustrações e desafios para uma política progressista, democrática e efetiva de segurança pública no Brasil. In: ESCOBAR, S. et al. *Seguridad Ciudadana: concepciones y políticas*. Caracas: Nueva Sociedad, 2005.

SILVA, Maria Ozanira da Silva et al. A política social brasileira no século 21: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, Fábio de Sá e. "Nem isto, nem aquilo": trajetória e características da política nacional de segurança pública (2000 -2012). Revista Brasileira de Segurança Pública, São Paulo, v.6, n.2, pp. 412-433, Ago/Set 2012.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. A segurança pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. Revista de Direito do Estado, v. 8, p. 19-73, 2007.

SOUZA, Luís. Políticas Públicas ea área da segurança no Brasil. Debate em torno de um novo paradigma. 2011.

VIANA, Luiz W. Esquerda brasileira e tradição republicana. Estudos de conjuntura sobre a era FHC-LULA. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

WERFORT, Francisco. Por que Democracia. São Paulo: Brasiliense, 1984.

XAVIER, Antônio Roberto. A Segurança Pública no Estado Democrático de Direito no Brasil. 2009.

ZAVERUCHA, Jorge. A Constituição Brasileira de 1988 e seu legado autoritário: formalizando a democracia, mas retirando a sua essência. In: ZAVERUCHA, Jorge



(Org.). *Democracia e instituições políticas brasileiras no final do século XX*. Recife: Bagaço, 1998.

ZAVERUCHA, Jorge et al. *La militarización de la seguridad pública en Brasil*. Nueva Sociedad. Buenos Aires, 2008, 2008.