

REVISTA
BRASILEIRA
DE
SEGURANÇA PÚBLICA

Revista Brasileira de Segurança Pública

ISSN: 1981-1659

revista@forumseguranca.org.br

Fórum Brasileiro de Segurança Pública
Brasil

Spaniol, Marlene Inês; Moraes Júnior, Martim Cabeleira; Guimarães Rodrigues, Carlos
Roberto

COMO TEM SIDO PLANEJADA A SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL? Análise dos
Planos e Programas Nacionais de Segurança implantados no período pós-
Redemocratização

Revista Brasileira de Segurança Pública, vol. 14, núm. 2, septiembre, 2020, pp. 100-127
Fórum Brasileiro de Segurança Pública
São Paulo, Brasil

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=688878280007>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

DOSSIÊ SEGURANÇA E JUSTIÇA CRIMINAL

COMO TEM SIDO PLANEJADA A SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL? Análise dos Planos e Programas Nacionais de Segurança implantados no período pós-Redemocratização

MARLENE INÊS SPANIOL

Pós-doutoranda do PPG em Ciências Criminais da PUCRS, Doutora em Ciências Sociais do PPGCS da PUCRS, Mestre em Ciências Criminais pela PUCRS, Especialista em Segurança Pública e Cidadania pelo IFCH da UFRGS e Justiça Criminal pela PUCRS. Integrante dos Grupos de Pesquisa em Políticas Públicas de Segurança e Administração da Justiça Penal (GPESC) e Gestão Integrada da Segurança (GESEG) da PUCRS, Capitã da Reserva Remunerada da Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Sul (BM/RS), Sócia e Conselheira do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) e Professora de Pós-Graduação na Uniritter. E-mail: marlenespaniol@hotmail.com.

MARTIM CABELEIRA MORAES JÚNIOR

Mestre em Sociologia pela UFRGS, integrante do Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas de Segurança e Administração da Justiça Penal (GPESC) da PUCRS, Tenente Coronel da Reserva Remunerada da Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Sul (BM/RS), Especialista em Segurança Cidadã pelo IFCH da UFRGS e em Segurança Pública pela PUCRS. Especialista em Educação de Trânsito pela FIJO/PUCRS. Bacharel em Direito e Licenciado em Filosofia. Membro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), Professor da Faculdade Mário Quintana (FAMAQUI) e do grupo Verbo Jurídico Educacional. E-mail: moraes51@terra.com.br.

CARLOS ROBERTO GUIMARÃES RODRIGUES

Mestre em Segurança Cidadã pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UFRGS e Instituto Latino-Americano de Estudos Avançados (UFRGS/IFCH/LEA/PPGSeg), Especialista em Segurança Pública e Cidadania pelo IFCH da UFRGS, Coronel da Reserva Remunerada da Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Sul (BM/RS); Professor de Pós-Graduação da Uniritter e do grupo Verbo Jurídico Educacional. E-mail: guimacorg@gmail.com.

RESUMO

Este artigo analisa as motivações e os objetivos propostos nos planos e programas nacionais de segurança pública lançados após o advento da Constituição Federal de 1988, que são: os Planos de 1991, de 2000, de 2003, o Programa de 2007, mais conhecido como Pronasci, a reestruturação da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras em 2011, o Pacto Nacional pela Redução de Homicídios de 2015, o Plano elaborado em 2016 e lançado em 2017, além do Plano Decenal 2018-2028 recentemente lançado e aprovado pelo Conselho do Sistema Único de Segurança Pública. O objetivo é analisar as reformulações propostas no campo da segurança pública ao longo dos últimos 30 anos. A análise foi feita com base nos textos formais e foram considerados os contextos em que cada plano esteve inserido, bem como as legislações correlatas que operacionalizaram as ações previstas. O método utilizado foi o de análise bibliográfica e documental, levantando-se hipóteses sobre os avanços e (des)continuidades na segurança pública. As principais conclusões estão alinhadas com a noção de não haver a continuidade necessária na implantação de políticas de segurança pública e, como consequência, não se conseguir prevenir e reduzir a criminalidade. Também se percebe que há pouca participação social na construção dos planos

analisados. A crítica é a de que os planejamentos são centralizados, sem os acompanhamentos esperados em seus desdobramentos nem nas avaliações das ações previstas nos planos.

Palavras-chave: Segurança pública; Planos nacionais; Planejamento; Políticas públicas.

ABSTRACT

HOW HAS PUBLIC SECURITY BEEN PLANNED IN BRAZIL?

Analysis of National Security Plans and Programs implanted in the Post-Redemocratization period.

This article analyses the motivations and the objectives proposed in the National Public Security plans and programs launched after the advent of the 1988 Federal Constitution, which are: the Plans of 1991, of 2000, of 2003, the program of 2007, known as Pronasci, the restructuring of the National Public Security Strategy at Borders in 2011, the National Pact for Reduction of Homicides in 2015, the Plan prepared in 2016 and launched in 2017, in addition to the Decadal Plan 2018-2028 recently launched and approved by the Single Public Security System Council. The objective is to analyze de reformulations proposed in the Public Security field over the past 30 years. The analysis was made base on the formal texts and it was considered the contexts in which each plan was inserted, as well as the related legislations that operationalized the expected actions. The method used was that of biographic and documentary analysis, raising hypotheses about the advances and (dis)continuities in public security. The main conclusions are aligned with the notion that there is no necessary continuity in the implementation of public security policies and, consequently, it is not possible to prevent and reduce crime. It is also noticed that there is little participation of the analyzed plans. The criticism is that the planning is centralized without the expected accompaniment in their developments nor in the evaluations of the expected actions in the plans.

Keywords: Public Security; National Plans; Planning; Public Policy.

DOI: 10.31060/rbsp.2020.v14.n2.1035

Data de recebimento: 05/11/2018 – Data de aprovação: 23/12/2019

INTRODUÇÃO

Este é um estudo introdutório ao tema de políticas de segurança pública, que tem suscitado muitas discussões no Brasil em face dos altos índices de violência e criminalidade. As tentativas de enfrentamento ao problema passam necessariamente pela elaboração e implantação dos planos e programas de segurança pública e sua avaliação, considerando planos anteriores ou que estejam em curso.

Nas campanhas eleitorais recentes, nas esferas federal, estadual ou municipal, percebe-se que o planejamento e a execução de políticas de segurança pública estão entre as principais propostas dos candidatos, assim como constituem as preocupações dos eleitores na escolha de seus representantes.

Neste estudo, além de analisar a forma como a segurança foi inserida na Carta Magna, são analisados os Planos e Programas Nacionais de Segurança Pública (PNSP), lançados após a Constituição Federal de 1988, mais especificamente os planos de 1991, 2000 e 2003, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), de 2007, o Programa de Reestruturação da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (Enafron), de 2011, o Pacto Nacional pela Redução de Homicídios, de 2015, o PNSP elaborado no final de 2016 e lançado no início de 2017 e o Plano Decenal de Segurança Pública e Defesa Social 2018-2028, recentemente aprovado pelo Conselho do Sistema Único de Segurança Pública (Susp).

**Como tem sido planejada a segurança pública no Brasil?
Análise dos planos e programas nacionais de segurança
implantados no período pós-redemocratização**Marlene Inês Spaniol, Martim Cabeleira Moraes Júnior e
Carlos Roberto Guimarães Rodrigues

Este artigo é resultado de uma versão atualizada e ampliada de investigação preliminar sobre planejamento da segurança pública no Brasil, abordada por Moraes Jr. (2016) e em trabalho apresentado pelos autores no 18º Congresso da Sociedade Brasileira de Sociologia, em 2017 (MORAES JR et al., 2017). Se por um lado algumas características anteriormente evidenciadas não sofreram alterações, por outro lado, são abordados avanços importantes como a entrada em vigor da Lei nº 13.675/2018, que criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), assim como a recente aprovação do primeiro Plano Nacional Decenal 2018-2028, que traz uma série de objetivos visando o enfrentamento dos desafios neste campo, além dos altos índices de violência e criminalidade.

A SEGURANÇA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Quando se trata da temática de prevenção ao crime e à violência, a participação popular e as opiniões de técnicos e especialistas na área sempre devem ou deveriam ser levadas em consideração, porém, no Brasil, isso não aconteceu em 1988, na inserção do dispositivo constitucional que trata da segurança pública. Desse modo, ocorreram apenas mudanças periféricas e permaneceram pontos até hoje criticados que deixam a sensação de que houve uma continuidade neste campo ou a não democratização necessária na segurança pública na elaboração do texto da Constituição Federal de 1988. Isso representou a perda de uma oportunidade ímpar, até porque, segundo Mesquita Neto (2011, p. 382-383), havia sido nomeada uma Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (1985-1986) com este objetivo, e o debate continuou com o Congresso Constituinte (1987-1988), para discutir e decidir qual seria a nova estrutura do sistema de segurança pública na nova Carta Magna. As proposições apresentadas restaram ignoradas.

Além de algumas modificações não incluídas na Carta Magna, outras foram inseridas, mas sem regulamentação, como lembram Lima et al. (2013) em sua proposta por um novo pacto pela reforma da segurança pública, em publicação de editorial no jornal **Folha de São Paulo**:

[...] No plano da gestão várias iniciativas têm sido testadas: sistemas de informação, integração das polícias estaduais, modernização tecnológica, mudanças no currículo de ensino policial. Porém são mudanças incompletas. [...] As instituições policiais não experimentaram reformas significativas nas suas estruturas. O Congresso, há 25 anos, tem dificuldades para fazer avançar uma agenda de reformas imposta pela Constituição de 1988, que até hoje possui artigos sem regulação, abrindo margem para enormes zonas de insegurança jurídica. Para a segurança pública, o efeito dessa postura pode ser constatado na não regulamentação do artigo 23, que trata das atribuições concorrentes entre os entes, ou do parágrafo sétimo do artigo 144, que dispõe sobre as atribuições das instituições encarregadas em prover segurança e ordem pública. (LIMA et al., 2013, s/p).

Os autores destacam uma clara dificuldade em fazer com que a segurança pública seja vista e assumida como tema prioritário, gerando descaminhos e descontinuidades. Nesse contexto, resultados de longo prazo só podem ser alcançados com reformas estruturais e que efetivamente enfrentem temas sensíveis, como, por exemplo: a reforma do modelo policial atual, a distribuição e articulação de competências, a criação de mecanismos de cooperação, o ciclo completo de polícia, a transparência e prestação de contas, entre outros.

Mesmo que as mudanças que a sociedade brasileira esperava neste campo não tenham ocorrido, não se pode negar que o grande marco do retorno à democracia no Brasil foi a promulgação da Constituição Federal de 1988. Esta, porém, representou apenas uma das referências, pois é necessário que se considere tudo

o que foi apresentado para se avançar e obter melhorias no campo da segurança pública. Pensar, discutir, planejar, implantar e avaliar dentro do contexto social em que se vive são procedimentos fundamentais e estes foram alguns dos acontecimentos subsequentes à Constituição, como será evidenciado na análise de todos os planos e programas propostos desde então.

O modelo de segurança pública adotado pelo Brasil e descrito no art. 144 da Constituição Federal tem entre seus órgãos três polícias com competência na União (I - a polícia federal, II - polícia rodoviária federal e III - a polícia ferroviária federal) e duas estaduais (IV - as polícias civis e V - as polícias militares e os corpos de bombeiros militares), cujas competências estão descritas nos parágrafos um a seis do dispositivo. Esse modelo está longe de ser o ideal e de atingir as necessidades da sociedade brasileira nos dias atuais no que tange à prevenção de crimes e de violência e também ao respeito à cidadania.

Na esfera federal, os três órgãos policiais inseridos na Constituição têm atribuições específicas. Nos últimos 30 anos foram apresentados vários planos e programas nacionais de segurança pública, conforme mencionado anteriormente. Todos procuraram implantar políticas públicas de segurança que integrassem as três esferas de atuação visando prevenir a violência e diminuir as incidências criminais, porém, todos acabaram vigorando apenas durante um governo só, sendo abandonados nas gestões seguintes, mesmo em governos de continuidade, como foi o caso do Pronasci, substituído pela reestruturação da Enafron, e mais recentemente, o pacto nacional de redução de homicídios, abandonado durante a mesma gestão. Esta descontinuidade do governo federal acerca dos planos e programas, além de não contribuir para a redução da criminalidade, compromete conquistas já alcançadas.

Em relação à esfera estadual, a manutenção da estrutura de segurança pública brasileira constituída durante o regime autoritário sobrecarrega os governadores, ao deixar em suas mãos grande parte da responsabilidade com a gestão das polícias militares e civis, com orçamento para investir neste campo praticamente nulo. Recai nesta esfera, também, a maior responsabilidade sobre o sistema penitenciário.

Além das dificuldades financeiras dos governos estaduais já apontadas, o que faz com que estes não tenham aporte para atacar as causas da violência e da criminalidade, atuando tão somente nas consequências, há também a questão de que nenhuma das suas duas polícias detém o ciclo completo da atividade, uma vez que uma só faz policiamento ostensivo (as polícias militares) e a outra só investiga (as polícias civis). Diversas propostas de emenda constitucional sobre o tema surgiram no período pós-redemocratização, por se entender que essa alteração aumentaria a eficiência policial tanto no sentido da prevenção dos delitos como nos índices de solução e esclarecimento de autoria dos crimes.

Os municípios, embora tenham visto suas responsabilidades aumentarem no sentido de gerir a segurança pública de forma mais próxima, eficiente e local às necessidades dos cidadãos, não foram inseridos em igual contexto nesse tocante. Receberam apenas a possibilidade de constituírem guardas municipais para zelar pelo patrimônio público local, no parágrafo 8º do artigo 144, não possuindo uma responsabilidade direta de atuação neste campo.

Assim, a atuação municipal nesta área não é obrigatória segundo a Constituição, mas há experiências pontuais e voluntaristas de alguns gestores locais que mostram afinidade ou interesse na temática. No Brasil existem bons exemplos de implantação de políticas municipais de prevenção ao crime e à violência, como demonstram o estudo coordenado por Azevedo (2013), uma análise comparativa sobre estas políticas de segurança nas cidades de Canoas (RS) e Jaboatão dos Guararapes (PE), e a pesquisa de Spaniol (2017), que analisa a implantação de políticas municipais de prevenção da violência, em especial as experiências pioneiras de Diadema (SP), nos anos 1990, e de Canoas (RS), nos anos 2000.

**Como tem sido planejada a segurança pública no Brasil?
Análise dos planos e programas nacionais de segurança
implantados no período pós-redemocratização**

Marlene Inês Spaniol, Martim Cabeleira Moraes Júnior e
Carlos Roberto Guimarães Rodrigues

Os estudos e pesquisas referidos demonstram a importância da forma participativa de atuação policial e da inclusão da esfera municipal no campo da prevenção da violência por serem o centro de poder mais próximo ao cidadão. Sua atuação mais efetiva está inserida em vários dos planos e programas nacionais de segurança pública que serão analisados a seguir.

OS PLANOS E PROGRAMAS NACIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA IMPLANTADOS NO PERÍODO PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO

Serão apresentados os oito planos e programas de segurança pública, desenvolvidos e implantados nacionalmente, produzidos pelo Poder Executivo Federal, a partir do período de redemocratização no Brasil, sendo que os planos estaduais e municipais decorrentes seguiram nas mesmas direções apontadas pela união, muito embora adaptados aos orçamentos e governos respectivos e, não raras vezes, dependendo de aporte financeiro federal, principalmente no período de vigência do Pronasci e da Enafron.

O PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA DE 1991

O primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) apresentado no período pós-redemocratização foi editado em abril de 1991, durante o governo de Fernando Collor. Trata-se de um documento muito pouco conhecido e que teve uma circulação muito mais restrita do que os planos mais recentes¹.

Além de este plano não ter sido encontrado em formato digitalizado, também não há mais informações sobre os desdobramentos após ter entrado em vigor, nem sobre como se deu seu processo de construção e sua conseqüente elaboração. Para fins de uma análise macro, o plano foi produzido em abril de 1991, em Brasília, Distrito Federal; foi editado pelo Ministério da Justiça (MJ) através da Secretaria de Polícia Federal, Departamento de Assuntos de Segurança Pública.

Quanto à estrutura geral, foi assim subdividido:

- APRESENTAÇÃO, ÍNDICE, INTRODUÇÃO
- SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA
- I – PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO DE INFORMAÇÕES: a) Mandados de Prisão
- b) Identificação Criminal e Civil; c) Cadastro Operacional; d) Cadastro de Veículos Furtados/Roubados; e) Cadastro Nacional de Armas de Fogo; f) Controle do Programa.
- II – PROGRAMA DE ATUAÇÃO CONJUNTA
- III – PROGRAMA DE RECURSOS HUMANOS: a) Formação, Reciclagem e Acompanhamento Funcional do Policial; b) Valorização do Policial e sua Organização; c) Criação de Polícias Estaduais.
- IV – PROGRAMAS DE RECURSOS MATERIAIS E FINANCEIROS: a) Aparelhamento dos órgãos de Segurança Pública; b) Recursos Financeiros.
- V – JUSTIÇA PENAL
- VI – SISTEMA PENITENCIÁRIO
- CONCLUSÃO. (BRASIL, 1991, p. 4-5).

¹ O exemplar analisado foi obtido no acervo do Instituto de Pesquisa da Brigada Militar (denominação pela qual é conhecida a Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Sul), sendo encontrado somente em cópia física e datilografada, contendo 73 páginas.

O objetivo, conforme disposto na apresentação do plano, era de “propor ações integradas no combate à violência e à criminalidade de qualquer natureza”, embora não tenham constado referências de obras utilizadas, diagnósticos prévios, notas explicativas ou formas de participação na sua elaboração.

Ainda na apresentação do plano eram mencionados os dois principais fatores que “impulsionaram” o Ministério da Justiça a elaborá-lo, ou seja, a vertiginosa escalada de criminalidade no país e a inegável dificuldade das instituições policiais na prevenção e repressão dessa mesma criminalidade. O documento não trazia dados quantitativos nem qualitativos sobre violência e criminalidade, tampouco avaliações mais detalhadas sobre quais tipos de delitos eram referidos, ou mesmo que locais eram mais incidentes.

Chama a atenção a menção à Europa e aos Estados Unidos, ambos no contexto de mudanças no que se refere aos “marcos divisórios” ou “fronteiras”, evidenciando uma preocupação com o desenvolvimento baseado na ordem pública, na incolumidade das pessoas e no patrimônio e na segurança em áreas limítrofes.

Na apresentação do documento foi apontada “a necessidade de se fazer uma cruzada nacional contra o crime”, além de algumas preocupações e necessidades presentes em praticamente todos os demais planos que se sucederam:

- a) integrar todos os níveis de atuação policial;
- b) criar bancos de dados interligados;
- c) reequipar as polícias;
- d) investir na formação policial;
- e) melhorar o salário das polícias. (BRASIL, 1991, p. 3)

Percebe-se a ênfase nas polícias (com ações coordenadas e integradas; melhorias salariais e de equipamentos), bem como na produção de bancos de dados policiais.

Grande parte deste plano baseou-se na noção de criminalidade estritamente inerente ao senso comum de âmbito policial. Daí decorre que todo o texto não passava de uma retórica sem dados empíricos, fundamentação científica ou quaisquer considerações acadêmicas. Só constavam ideias sobre reestruturação e reaparelhamento das polícias, ou seja, mais armas, melhores salários, bancos de dados integrados, atenção ao sistema penitenciário, etc. O PNSP não possuía apêndices, anexos e referências bibliográficas, trazendo, porém, várias advertências sobre as drásticas consequências de não se fortalecer no Brasil a ideia de “combate ao crime”.

Em função da circulação restrita deste plano não se encontraram pesquisas específicas acerca da sua eficiência, avaliação ou outros desdobramentos, porém, estudos de Peres e Santos (2005) apontam que na década de seu lançamento (1990 a 2000) o percentual de homicídios no Brasil, por taxa de 100.000 habitantes, foi respectivamente de 1991-20,93; 1992-19,11; 1993-19,64; 1994-21,20; 1995-23,82; 1996-24,76; 1997-25,37; 1998-25,90; 1999-26,17; e 2000-26,70. Na análise das autoras, a evolução no período pesquisado representou um aumento de 27,53% nas taxas de homicídios por taxa de 100.000 habitantes no país.

O PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA DE 2000

Este plano foi iniciado em 1999 e lançado em 2000 pelo Ministério da Justiça, durante o segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, o primeiro a ser elaborado na vigência da Secretaria Nacional de Segurança

**Como tem sido planejada a segurança pública no Brasil?
Análise dos planos e programas nacionais de segurança
implantados no período pós-redemocratização**

Marlene Inês Spaniol, Martim Cabeleira Moraes Júnior e
Carlos Roberto Guimarães Rodrigues

Pública (Senasp), criada através do Decreto nº 2.315, de 4 de setembro de 1997, em decorrência da reestruturação da antiga Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (Seplanseg).

O plano partia do suposto de que a melhoria na segurança pública não era tarefa exclusiva das instituições policiais e de que a política nacional a ser implantada deveria levar em conta as especificidades estaduais e municipais, além de estar em consonância com o 1º Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH). O compromisso 11 do plano de segurança pública tratava especificamente do tema dos direitos humanos, cujo programa foi instituído por meio do Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996.

Segundo Mesquita Neto (2011, p. 391), visando ampliar a integração e o envolvimento de todas as esferas de poder, foi criado neste período o Fundo Nacional de Segurança Pública com a Medida Provisória 2.029, de 20 de junho de 2000, convertida na Lei Federal nº 10.021, de 14 de fevereiro de 2001. O objetivo era apoiar os projetos de segurança dos governos estaduais e dos municípios que tivessem guardas municipais, “visando à melhoria da qualidade de vida da população e a instalação de equipamentos e serviços sociais em áreas de risco”.

O plano foi estruturado em 35 páginas, firmando “15 compromissos” de atuação da União com a temática da segurança pública, ações de cooperação com os governos estaduais, assim como medidas de natureza normativa e institucional, subdivididos da seguinte maneira:

CAPÍTULO I - MEDIDAS NO ÂMBITO DO GOVERNO FEDERAL

- 1 - Combate ao Narcotráfico e ao Crime Organizado
- 2 - Desarmamento e Controle de Armas
- 3 - Repressão ao Roubo de Cargas e Melhoria da Segurança nas Estradas
- 4 - Implantação do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública
- 5 - Ampliação do Programa de Proteção a Testemunhas e Vítimas de Crime
- 6 - Mídia x Violência: Regulamentação

CAPÍTULO II - MEDIDAS NO ÂMBITO DA COOPERAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL COM OS GOVERNOS ESTADUAIS

- 7 - Redução da Violência Urbana
- 8 - Inibição de Gangues e Combate à Desordem Social
- 9 - Eliminação de Chacinas e Execuções Sumárias
- 10 - Combate à Violência Rural
- 11 - Intensificação das Ações dos Programas de Direitos Humanos
- 12 - Capacitação Profissional e Reaparelhamento das Polícias
- 13 - Aperfeiçoamento do Sistema Penitenciário

CAPÍTULO III - MEDIDAS DE NATUREZA NORMATIVA

- 14 - Aperfeiçoamento Legislativo

CAPÍTULO IV - MEDIDAS DE NATUREZA INSTITUCIONAL

- 15 - Implantação do Sistema Nacional de Segurança Pública. (BRASIL, 2000, p. 2).

Assim como o plano anterior, este também não apresentava referências, estudos, diagnósticos ou pesquisas utilizadas na sua elaboração. Tinha como objetivo “aperfeiçoar o sistema de segurança pública, 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” (BRASIL, 2000, p. 4).

Os principais fatores que sustentavam sua elaboração sugeriam que a complexa e desafiadora questão da segurança exigia o efetivo envolvimento de diferentes órgãos governamentais em todos os níveis, entidades privadas e sociedade civil. Com o estabelecimento de medidas integradas, buscava-se aperfeiçoar a atuação de instituições e órgãos voltados à segurança pública, permitindo que trabalhassem segundo um enfoque de mútua colaboração. Somente com essa participação conjunta o programa teria efetividade e criaria condições para o desenvolvimento de ações mais eficazes.

Na sua elaboração, destacava que era chegada a hora de oferecer ao povo brasileiro um modelo que contemplasse não só ações prioritárias, mas também ações estratégicas que resultassem na melhoria geral do Sistema Nacional de Segurança Pública, apresentando como princípios orientadores:

Este plano está fundado nos seguintes princípios: 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 atendimento a esses princípios é uma condição para o seu sucesso. O plano está estruturado em quatro capítulos que relacionam compromissos a serem assumidos no âmbito do governo federal, e deste em cooperação com os governos estaduais, outros poderes e sociedade civil. Também estabelece as ações que serão desenvolvidas para que os resultados sejam alcançados (BRASIL, 2000, p. 4).

Neste mesmo sentido, Lima e Pröglhöf (2013) ressaltam a necessidade de implantar novos planos de segurança pública e, ao mesmo tempo, a dificuldade de implementação de mudanças neste campo, as quais sempre se deparam com riscos de descontinuidade por virem lastreadas apenas por vontade política. Destacam ainda que:

Os planos nacionais são a tradução de uma nova aposta pela qual as políticas de segurança pública que começaram a ser desenhadas tomaram os fenômenos do crime, da violência, da desordem e do desrespeito aos direitos humanos como resultantes de múltiplos determinantes e causas e, portanto, compreenderam que não cabe apenas ao sistema de justiça criminal a responsabilidade por enfrentá-los. Condições socioeconômicas e demográficas, fatores de risco, políticas sociais, estratégias de prevenção, programas de valorização dos policiais entre outras ações foram mobilizadas. O problema é que, na medida em que não há normas, regras de conduta ou padrões capazes de modificar culturas organizacionais, os ganhos de tais políticas tendem a ser reduzidos. Dito de outra forma, ao serem operacionalizadas, muitas dessas políticas enfrentam as resistências técnicas e organizacionais e, com isso perdem eficácia e eficiência, reforçando a permanência em detrimento das mudanças. (LIMA; PRÖGLHÖF, 2013, p. 35).

Assim como no plano anterior, não havia dados quantitativos ou qualitativos sobre criminalidade, porém já constavam notas explicativas mais detalhadas sobre questões pontuais referentes aos tipos de delitos, ou mesmo os locais são mais visados.

O avanço deste plano em relação ao anterior está em sua estrutura concisa, delineando as promessas a serem cumpridas, com as respectivas ações para cada compromisso assumido, sendo que o rol de assuntos que procura abranger também é bem maior e mais específico do que no plano de 1991.

Soares (2007) destaca o papel do governo federal neste período, assim como os pontos positivos no comprometimento em relação à pauta da segurança pública inserida no lançamento deste PNSP:

**Como tem sido planejada a segurança pública no Brasil?
Análise dos planos e programas nacionais de segurança
implantados no período pós-redemocratização**

Marlene Inês Spaniol, Martim Cabeleira Moraes Júnior e
Carlos Roberto Guimarães Rodrigues

[...] o período FHC marcou uma virada positiva, democrática, progressista, modernizadora e racionalizadora, na medida em que conferiu à questão da segurança um *status* político superior, reconhecendo sua importância, a gravidade da situação e a necessidade de que o governo federal assumira responsabilidades nessa matéria; e firmou compromisso político com a agenda dos direitos humanos, mais especificamente, na área da Segurança Pública, com uma pauta virtuosa (prevenção; integração intersetorial e intergovernamental; valorização da experiência local; qualificação policial; estímulo ao policiamento comunitário; apoio ao programa de proteção às testemunhas e à criação de ouvidorias). Infelizmente, a riqueza da pauta não se fez acompanhar dos meios necessários e suficientes para sua execução – entendendo-se, nesse caso, os meios em sentido amplo: faltaram verbas, orientação política adequada, liderança e compromisso efetivos, e um plano sistêmico, consistente, que garantisse uma distribuição de recursos correspondente às prioridades identificadas no diagnóstico. (SOARES, 2007, p. 85).

Na conclusão do plano eram apontadas algumas ideias do que pretendiam os órgãos e entidades responsáveis por sua elaboração, entre os quais constavam: Senasp, Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Polícia Federal, Departamento Nacional de Trânsito, Departamento de Polícia Rodoviária Federal, Ministério da Previdência e Assistência Social, Ipea, IBGE, Fiocruz, secretarias estaduais de segurança e de justiça, polícias militares; polícias civis, universidades, institutos de pesquisas e organizações da sociedade civil especializadas em pesquisas vitimológicas e coleta de dados. Entre as ideias apontadas por estes diversos órgãos estavam:

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, 2000, p. 34-35).

Em maio de 2002, o governo federal lançou o Programa Nacional de Direitos Humanos II, atualizando as propostas de ações do programa anterior (de 1996). Segundo Mesquita Neto (2011, p. 393), este novo programa procurou promover a integração das ações na área de segurança pública e dos direitos humanos incluindo já na abertura da seção dedicada à garantia do direito à vida a proposta de “Apoiar a execução do PNSP”.

O plano era finalizado apontando alguns resultados esperados para o biênio 2000-2002, entre os quais estavam: dados estatísticos disponíveis confiáveis e comparáveis; a criação de metodologias para coleta de informações e dados unificados e sistematizados; produção de dados e informações por todos os estados da federação; realização sistemática de um censo penitenciário e pesquisa anual sobre vitimização, assim

como a implantação de políticas públicas de segurança planejadas e orientadas por informações de desempenho, visando melhorias nos campos mais nevrálgicos da segurança pública no período.

O PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA DE 2003

Foi produzido e lançado em 2003, também pelo MJ, no primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva, sob o título **Projeto Segurança Pública para o Brasil**. Teve como parceiros profissionais e pesquisadores de renome nacional na área.

Apresentado como pauta prioritária durante a campanha eleitoral, foi então incorporado ao programa de governo. Segundo Soares (2007, p. 87) este plano foi recebido com respeito até mesmo pelos adversários políticos, pois “era nítido seu compromisso com a seriedade técnica, repelia jargões ideológicos, assumia posição eminentemente não partidária e visava contribuir para a construção de um consenso mínimo nacional”. Firmou-se um entendimento de que segurança pública é matéria de Estado, não de governo, situando-se, portanto, acima das querelas político-partidárias.

Segundo Mesquita Neto (2011, p. 394), este projeto foi elaborado originalmente pelo Instituto da Cidadania como “Plano Nacional de Segurança Pública” ao longo de mais de um ano de trabalho, em que foram ouvidos gestores, pesquisadores, 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. Foi inspirado na experiência do Sistema Único de Saúde (SUS) e o governo, através da Senasp, passou a promover a implantação do Sistema Único de Segurança Pública (Susp).

Souza (2015) corrobora as inovações nas políticas de segurança pública deste plano e o foco na reformulação do sistema de segurança pública, assim como destaca os fracassos nesta agenda com a não implantação do Susp² como havia sido originalmente concebido. A mesma posição acerca da implantação do Susp foi ratificada por Peres e Bueno (2013, p. 128) no sentido de que sua criação “não alterou o cenário na segurança pública nacional, visto que não ocorreu a real assunção da coordenação desse processo pela União. Com isso a prevalência na tomada de decisão em ações de prevenção à violência continuou eminentemente dos estados”.

Foi um plano mais elaborado que os anteriores, trazendo, já na introdução, a identificação da problemática, ou seja: contexto e prioridades, síntese do diagnóstico especificamente criminal e da matriz das soluções, a prioridade das políticas públicas de prevenção à violência, a experiência internacional, a abordagem, o sujeito da gestão pública e as alianças locais, a questão das drogas, combate ao sequestro e princípios para uma nova polícia. O documento de 100 páginas tratou de 14 pontos 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;

² O Susp foi criado para articular as ações federais, estaduais e municipais na área da segurança pública e da justiça criminal, hoje totalmente dispersas. Essa articulação não visa ferir a autonomia dos estados nem das polícias civil ou militar. Não se trata de unificação, mas de integração prática. O sistema é único, mas as instituições que fazem parte dele são diversas e autônomas, cada uma cumprindo suas responsabilidades. O objetivo do Susp é prevenir a ocorrência de delitos, criar meios para analisar a realidade de cada episódio, planejar estratégias de enfrentamento ao crime, identificar quais os métodos e mecanismos a serem usados. Sistemas de avaliação e monitoramento das ações também estão previstos para garantir transparência e controle externo das ações de segurança. Embora tenha sido incluído no PNSP de 2003, ele acabou sendo oficialmente instituído apenas em 2018, com a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, que delinea sua composição e funcionamento do art. 9 ao 18.

**Como tem sido planejada a segurança pública no Brasil?
Análise dos planos e programas nacionais de segurança
implantados no período pós-redemocratização**

Marlene Inês Spaniol, Martim Cabeleira Moraes Júnior e
Carlos Roberto Guimarães Rodrigues

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 um sistema nacional de proteção;
12. A redução da idade de imputabilidade penal e o ECA;
13. Violência no trânsito; e
14. Desarmamento e controle de armas de fogo no Brasil. (BRASIL, 2003, p. 2-3).

Como se percebe, o Plano tinha características elementares e originais, uma vez que se tratava de um conjunto de propostas articuladas por uma estrutura sistêmica, visando à reforma das polícias e do sistema penitenciário e à implantação integrada de políticas preventivas, intersetoriais. Soares (2007, p. 89), por ter ajudado na sua elaboração e ter atuado como Secretário Nacional de Segurança Pública no início da gestão do Presidente Lula, destaca que “neste plano trabalhou-se com a convicção de que a consistência interna e a objetividade dependem do rigor do diagnóstico e de sua abrangência, assim como o sucesso de sua implementação depende de avaliações regulares e monitoramento sistemático, identificando-se os erros para que não haja o risco de repeti-los, indefinidamente”.

O PNSP de 2003 tinha como objetivo submeter à apreciação da sociedade um projeto de segurança pública cuja meta era a redução daquelas modalidades de violência que se manifestavam sob a forma de criminalidade, ressaltando que este problema era parte de uma constelação mais ampla de práticas, circunstâncias históricas, condições institucionais e relações sociais violentas. Reconhecia que as interfaces e superposições com outras problemáticas eram tantas e tão relevantes, que se tornava imperioso tratá-las, definindo-as como pertinentes ao âmbito de abrangência do objeto principal. Destacava-se no plano, também, que sempre que o projeto apontasse a necessidade de transformações socioeconômicas estruturais, tal exigência seria apenas indicada, pois este não seria o espaço adequado para o enfrentamento de todos os desafios para quem assumisse o compromisso de transformar o Brasil num território de paz e justiça.

Entre os principais fatores que sustentaram a necessidade de elaboração deste plano, destacaram-se:

[...] ou haverá segurança para todos, ou ninguém estará seguro, no Brasil. Segurança é um bem por excelência democrático, legitimamente desejado por todos os setores sociais, que constitui direito fundamental da cidadania, obrigação constitucional do Estado e responsabilidade de cada um de nós. Como a vida é o bem mais precioso, os crimes letais são os mais nefastos. Dado que se concentra na juventude pobre, protegê-la constitui a tarefa prioritária de uma política consequente de segurança pública. Identificar a prioridade não implica negligenciar outros grupos sociais ou outros tipos de delito. Significa selecionar o núcleo sobre o qual devem incidir os principais esforços. Uma ação eficaz exercida sobre esse núcleo produzirá efeitos redutores de grande relevância sobre os demais tipos de práticas criminais, considerando-se seus entrelaçamentos. (BRASIL, 2003, p. 5).

Mesquita Neto (2011, p. 397) ressalta que, para atingir os objetivos propostos neste Plano, o governo federal reestruturou o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), por meio da Lei nº 10.746/03³, procurando criar condições mais favoráveis para a utilização dos recursos federais no desenvolvimento de programas estaduais e municipais de prevenção do crime e da violência e, também, para a integração dos programas na área da segurança pública. No que tange ao financiamento da segurança pública e à criação de um fundo específico, Peres e Bueno (2013, p. 128) destacam que essa iniciativa tinha por objetivo fornecer condições à Senasp de fomentar políticas públicas de segurança, mas que a “ausência de visão sistêmica nesta área enfraqueceu as possibilidades do FNSP, que acabou por adotar uma política de pulverização de recursos entre os diversos entes da federação”.

Os princípios orientadores deste plano, bem como a maneira como foi estruturado, apareciam nos 15 capítulos nos quais estava dividido, já em uma visão mais acadêmica, sendo o primeiro a apresentar dados quanti e qualitativos, detalhando, orientando e explicando as ações de responsabilidade de cada órgão envolvido. Apesar do cuidado técnico na sua elaboração e do início da sua implantação, Soares (2007, p. 87) destaca que “sucessivos sinais foram deixando clara a indisposição do governo para levar adiante a integralidade dos compromissos assumidos”.

O PNSP de 2003 não tinha uma conclusão específica, constando do final do documento os nomes dos profissionais que coordenaram sua elaboração, entre os quais estavam: Antonio Carlos Biscaia, Professor de Direito Processual Penal da Universidade Cândido Mendes, como Coordenador Executivo; Benedito Domingos Mariano, Ex-Ouvidor-Geral do Município de São Paulo; Roberto Armando Ramos de Aguiar, Ex-Secretário de Segurança Pública do Distrito Federal; e Luiz Eduardo Soares, Secretário Nacional de Segurança Pública quando da implementação deste plano nacional.

O PROGRAMA NACIONAL DE SEGURANÇA COM CIDADANIA DE 2007

O Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci) não é propriamente um plano, mas pode ser considerado um amadurecimento das ideias e sugestões inseridas nos planos que o antecederam e iniciaram o processo de alterações na política de segurança pública do Brasil. Nesse sentido ratifica-se a posição de Souza (2015, p. 32), quando escreveu que “O Pronasci tem semelhanças com os programas anunciados pelo Presidente FHC no Plano de 2000 e pelo Presidente Lula ao tomar posse em 2003, não apenas na importância atribuída à profissionalização e valorização das polícias e dos policiais”.

O Pronasci nasceu em forma de Medida Provisória, em 2007, no início do segundo governo de Luiz Inácio Lula da Silva, e logo transformou-se na Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que instituiu o Pronasci. O Programa seria executado pela União, por meio da articulação dos órgãos federais, em regime de cooperação com estados, Distrito Federal e municípios, com ampla participação das comunidades, mediante programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira e mobilização social, visando à melhoria da segurança pública.

Considera-se aqui outro marco das mudanças na fase da redemocratização brasileira em termos de segurança pública, com a inserção dos municípios como entes importantes na implantação de políticas públicas locais de prevenção à violência. Todavia, posteriormente se perceberam as dificuldades financeiras para implementar e manter tais mudanças.

3 A Lei nº 10.746, de 10 de outubro de 2003, foi revogada pela Lei nº 13.756, de 18 de dezembro de 2018, que redefiniu o FNSP.

**Como tem sido planejada a segurança pública no Brasil?
Análise dos planos e programas nacionais de segurança
implantados no período pós-redemocratização**

Marlene Inês Spaniol, Martim Cabelreira Moraes Júnior e
Carlos Roberto Guimarães Rodrigues

O Pronasci, criado pela Lei nº 11.530/2007, destinava-se a articular ações de segurança pública para a prevenção, controle e repressão da criminalidade, estabelecendo políticas sociais e ações de proteção às vítimas. Definia no art. 3º as diretrizes do programa a serem seguidas para o alcance dos 17 objetivos propostos:

- I. promoção dos direitos humanos, intensificando uma cultura de paz, de apoio ao desarmamento e de combate sistemático aos preconceitos de gênero, étnico, racial, geracional, orientação sexual e diversidade cultural;
- II. criação e fortalecimento de redes sociais e comunitárias;
- III. fortalecimento dos conselhos tutelares;
- IV. promoção da segurança e da convivência pacífica;
- V. modernização das instituições de segurança pública e sistema prisional;
- VI. valorização de todos os profissionais de segurança;
- VII. participação de jovens e adolescentes, egressos do sistema prisional, famílias expostas à violência e de mulheres em situação de violência;
- VIII. ressocialização dos indivíduos que cumprem penas privativas de liberdade e egressos do sistema prisional, mediante implementação de projetos educativos, esportivos e profissionalizantes;
- IX. intensificação e ampliação das medidas de enfrentamento do crime organizado e da corrupção policial;
- X. garantia do acesso à justiça, especialmente nos territórios vulneráveis;
- XI. garantia da recuperação dos espaços públicos;
- XII. observância dos princípios e diretrizes dos sistemas de gestão descentralizados e participativos das políticas sociais e das resoluções dos conselhos de políticas sociais e de defesa de direitos afetos ao Pronasci;
- XIII. 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;
- XIV. participação de jovens e adolescentes moradores de rua em programa educativo e profissionalizante com vistas a ressocialização e reintegração familiar;
- XV. promoção de estudos, pesquisas e indicadores de violência que considerem as dimensões de gênero, étnicas, raciais, geracionais e de orientação sexual;
- XVI. transparência na execução, inclusive por meios eletrônicos de acesso público; XVII - garantia da participação da sociedade civil. (BRASIL, 2007).

Foi durante a vigência do Pronasci, com o foco na prevenção ao crime e na participação social como elementos centrais, que aconteceu a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg), em 2009, tendo como um dos principais fatores “sanar uma dívida histórica com o processo de democratização do país: era a primeira vez que se criava uma oportunidade na história brasileira, em grande escala, para se promover um debate sobre que modelo de segurança pública um país democrático deveria ter” (BRASIL, 2009, p. 38).

Nas palavras do então secretário nacional de segurança pública, Ricardo Brisolla Balestreri, a 1ª Conseg “representou um marco importante na Política Nacional de Segurança Pública, registrado pelos princípios e diretrizes que foi capaz de produzir, os quais enunciam um novo paradigma para a área; pelo valoroso processo de debate público que foi capaz de estabelecer ao demonstrar que a segurança pública precisa alcançar novos patamares de discussão”. Ressaltou, também, o compromisso e o interesse da sociedade brasileira em ver transformada a política pública, a fim de que ela possa de fato contribuir com o desenvolvimento do país e para que todos tenham o direito de conviver em liberdade e sem violência (BRASIL, 2009, p. 11).

Considerando que a garantia da participação social era um dos objetivos do Pronasci, a realização da Conseg pode ser considerada um marco e um sucesso pelos números que alcançou:

A 1ª Conseg em números:

Pessoas envolvidas no processo = 524.461

Participação direta em todas as etapas = 225.395 participantes

Participação via web (fevereiro a julho) = 256.598 usuários

Municípios integrantes = 514

Atividades de mobilização = 42.468 participantes

Conferências estaduais = 27, com 17.439 participantes

Conferências municipais eletivas = 126, com 25.645 participantes

Conferências municipais preparatórias = 140, com 19.006 participantes

Conferências livres = 1.140, com 66.847 participantes

Seminários temáticos = 13, com 3.270 participantes

Projetos especiais = 24.108 participantes

Cursos de capacitação presenciais e EAD = 1.883 participantes

Consulta aos policiais = 64.137 participantes

Etapa nacional = 3.060 participantes. (BRASIL, 2009, p. 70).

Acerca da lógica da prevenção e da participação cidadã diante da questão do pacto federativo, Lima, Souza e Santos (2012, p. 39) salientam que “o texto base da 1ª Conseg revelou que as preocupações apresentadas pela literatura sobre a perspectiva da prevenção e da segurança cidadã estiveram também presentes na Conferência, porém a partir de uma lógica de atuação do governo federal como indutor do processo em questão e da inserção dos municípios em ações preventivas”. Concluem os autores que, dessa forma, os pressupostos da descentralização e da interdisciplinaridade seriam promovidos, em termos de políticas públicas, pelo Pronasci, que prevê um fortalecimento dos laços federativos e comunitários.

Com o Pronasci surgiu uma nova ideia de articulação entre órgãos de segurança pública em todas as esferas, o que foi considerado um avanço, fazendo com que muitos municípios acessassem verbas através de convênios, visando à instalação de seus programas. A previsão de uma participação mais efetiva da sociedade civil não evoluiu como se esperava, embora tal possibilidade também tenha sido considerada um avanço.

O Pronasci também previa uma nova concepção de atenção às vítimas e aos grupos vulneráveis, sendo que os focos prioritários dos programas, projetos e ações que o compunham, segundo o art. 4º, eram:

- I. foco etário: população juvenil de 15 a 24 anos;
- II. foco social: jovens e adolescentes egressos do sistema prisional ou em situação de rua, famílias expostas à violência urbana, vítimas da criminalidade e mulheres em situação de violência;
- III. foco territorial: regiões metropolitanas e aglomerados urbanos que apresentem altos índices de homicídios e de crimes violentos; e
- IV. foco repressivo: combate ao crime organizado. (BRASIL, 2007).

A segunda década do século XXI inaugurou várias contradições na área da segurança pública, pois, se por um lado os planejamentos passaram a ser cada vez mais elaborados, inclusive com previsão de participação da sociedade, por outro, as limitações orçamentárias dos estados e municípios e as altas

**Como tem sido planejada a segurança pública no Brasil?
Análise dos planos e programas nacionais de segurança
implantados no período pós-redemocratização**

Marlene Inês Spaniol, Martim Cabeleira Moraes Júnior e
Carlos Roberto Guimarães Rodrigues

taxas de criminalidade causaram problemas na implementação de práticas comunitárias previstas na lei que instituiu o Pronasci. Este seria gerido por ministérios, órgãos e demais entidades federais envolvidos no programa, bem como pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios participantes, sob a coordenação do MJ. Alguns dos projetos instituídos no art. 8º da lei foram: a) reservista-cidadão; b) proteção de jovens em território vulnerável; c) mulheres da paz; d) bolsa-formação.

Ruediger (2010, p. 501), ao escrever sobre o processo político e a implantação de programas complexos no sistema federalista, ressalta que o caso do Pronasci representou um direcionamento inovador, uma vez que constitucionalmente é uma prerrogativa dos governos estaduais. Este passo representou uma resposta do governo federal aos clamores cada vez mais frequentes da sociedade nas questões de segurança pública.

Ao implantar uma agenda como a do Pronasci o governo instituiu um programa audacioso, mas que exigia continuidade. A extinção do Pronasci, que ocorreu na transição do governo Lula para o de Dilma, sofreu uma das maiores críticas devido à descontinuidade na implantação dos planos e programas de segurança pública, ou seja, deveria ter sido uma gestão de continuidade nos projetos que vinham dando bons resultados no campo da prevenção à violência. Todavia, o governo federal simplesmente optou por não continuar, deixando muitos estados e municípios órfãos desta política pública de segurança e do necessário aporte financeiro que o Pronasci previa.

O caso do Pronasci é emblemático, segundo Ruediger (2010, p. 512), pois além de ser inovador e necessário, diante da complexidade dos desafios, “apontava para a possibilidade concreta de promoção de políticas eficazes [...] Deve-se ressaltar que tal construção não ocorre de forma espontânea, mas alicerçada na vontade de lideranças políticas e na capacidade destas de traduzir a percepção de anseios sociais em ações objetivas”.

A ESTRATÉGIA NACIONAL DE FRONTEIRAS (ENAFRON) DE 2011

A reestruturação da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras brasileiras foi instituída pelo Decreto Federal nº 7.496, de 8 de junho de 2011, no início do primeiro governo de Dilma Rousseff, criando um vínculo institucional coordenado pela Senasp (MJ) e a Enafron, assim como todos os projetos e as ações voltados aos estados da área de fronteira.

A principal motivação para a reestruturação da Enafron foi intensificar o controle e a fiscalização nas fronteiras brasileiras, especialmente a prevenção, o controle e a repressão de delitos transfronteiriços e crimes praticados nas regiões de fronteira. Para tanto, previu ações integradas de todos os órgãos de segurança pública, inclusive das Forças Armadas, com ações de integração federativa entre a união, os estados e os municípios situados na faixa de fronteira. Implementaram-se então projetos estruturantes para o fortalecimento da presença estatal, assim como ações de cooperação internacional e de integração com os países vizinhos.

Como o governo federal brasileiro voltou o foco da gestão de segurança pública para a fronteira, houve necessidade de adequar a legislação e reaparelhar e treinar as polícias, incentivando a instalação de Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira e fortalecendo as parcerias com os países limítrofes. Isso porque as práticas delituosas nas regiões de fronteira e a sua prevenção sofreram mudanças decorrentes da globalização, uma vez que a transformação das atividades econômicas modificou tanto os mercados legais quanto os ilegais, alterando a natureza das fronteiras nacionais e do papel do estado-nação na

contemporaneidade, pensamento confirmado por Alvarez e Salla (2013, p. 10-12), que colocam “a questão da fronteira como um aspecto fundamental do imaginário do estado moderno”.

De acordo com o art. 3º do Decreto nº 7.496/2011,⁴ o plano estratégico de fronteiras apresentou os seguintes objetivos:

I – a integração das ações de segurança pública, de controle aduaneiro e das Forças Armadas da União com a ação dos estados e municípios situados na faixa de fronteira; II – a execução de ações conjuntas entre os órgãos de segurança pública, federais e estaduais, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e as Forças Armadas; III – a troca de informações entre os órgãos de segurança pública, federais e estaduais, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e as Forças Armadas; IV – a realização de parcerias com países vizinhos para atuação nas ações previstas no art. 1º; e V – a ampliação do quadro de pessoal e da estrutura destinada à prevenção, ao controle, à fiscalização e à repressão de delitos na faixa de fronteira. (BRASIL, 2011).

Na mesma legislação foram instituídos os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira (GGI-F) e, na sequência desse ato, foi publicada a Portaria nº 12, de 16 de março de 2012, habilitando 178 municípios brasileiros, entre os 588 que se localizam na faixa e na linha de fronteira⁵, para receberem apoio específico do governo federal, conforme Spaniol (2015, p. 190).

Os GGI-F tinham como objetivo a integração e a articulação das ações da União, dos estados e municípios, cabendo a eles:

Art. 6º - I) propor e coordenar a integração das ações; II) tornar ágil e eficaz a comunicação entre os seus órgãos; III) apoiar as secretarias e polícias estaduais, a polícia federal e os órgãos de fiscalização municipais; IV) analisar dados estatísticos e realizar estudos sobre as infrações criminais e administrativas; V) propor ações integradas de fiscalização e segurança urbana no âmbito dos municípios situados na faixa de fronteira; VI) incentivar a criação de Gabinetes de Gestão Integrada Municipal; e VII) definir as áreas prioritárias de sua atuação. (BRASIL, 2011).

A Enafron configurou-se principalmente por meio do Plano Estratégico de Fronteiras (Pefron), instituído por legislação nacional e que buscava integrar os esforços dos órgãos de segurança pública dos países envolvidos para estancar os problemas de violência e criminalidade local e que, por sua localização e alcance, tornam-se transnacionais.

Assim como o Pronasci, a Enafron não se manteve para além de uma gestão governamental e o seu decreto de criação foi revogado pelo Decreto nº 8.903/2016, que instituiu outro programa.

O PACTO NACIONAL DE REDUÇÃO DE HOMICÍDIOS DE 2015

Embora não tenha sido lançado em documento formal como os demais planos e programas, constituiu um marco importante na tentativa de redução dos índices de homicídios. Foi apresentado no final de

⁴ A redação dos incisos I a III foi dada pelo Decreto nº 7.638, de 2011.

⁵ A faixa de fronteira no Brasil, segundo art. 20, § 2º da Constituição Federal, equivale até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo da linha de fronteira, que, por sua vez, está localizada junto à fronteira internacional.

**Como tem sido planejada a segurança pública no Brasil?
Análise dos planos e programas nacionais de segurança
implantados no período pós-redemocratização**

Marlene Inês Spaniol, Martim Cabeleira Moraes Júnior e
Carlos Roberto Guimarães Rodrigues

2015, durante o segundo governo de Dilma Rousseff. O Ministério da Justiça reuniu especialistas, que elaboraram um plano para redução de homicídios nas 81 cidades mais violentas do país, considerando que estas concentraram 48,5% dos 46.881 homicídios ocorridos em 2014. Ressaltou-se também que a ideia de construir esse pacto levou em consideração o fato de que 10% dos homicídios ocorridos no mundo em 2014 foram registrados no Brasil, de acordo com a Organização das Nações Unidas (BRASIL, 2015).

O pacto previu que, com a contribuição de universidades, centros de pesquisa e a participação da população na produção de diagnósticos, fossem desenvolvidas ações sociais e de segurança pública nestes municípios com altas taxas de criminalidade. Nesse sentido, Fonseca (2015), em seminário sobre o tema na Fiocruz, destacou que:

[...] O Pacto parte do pressuposto de que a violência e os homicídios são multicausais: não há como isolar as causas. Sem participação social, envolvimento, pactuação com a sociedade civil, os governadores, os prefeitos, o governo federal e o judiciário, a gente não consegue enfrentar esse desafio que é reduzir os índices de homicídios a 5% ao ano, que é a meta inicial do Pacto. [...] No campo das ações de segurança pública, ele exige a coordenação das ações da União, dos estados e das prefeituras, o aprimoramento do serviço de inteligência e de serviços de perícia, e a atuação da comunidade, universidades e centros de pesquisa, articulados com o processo judicial, tanto com o Ministério Público, quanto com a Magistratura, para a realização de um diagnóstico de território participativo. A intenção é criar um modelo de centros integrados de gestão que envolvam a sociedade, a polícia civil e a militar, os bombeiros, a guarda municipal e as instâncias de proteção de direitos humanos. Enfim, a ideia é ter processos que levem a sério a complexidade do que representa a violência hoje no Brasil. (FONSECA, 2015,

As ações previstas neste pacto, embora urgentes e necessárias, não chegaram a ser implantadas, pois com o *impeachment* e a conseqüente saída da presidenta Dilma em 2016, ele foi arquivado e começou a ser criado um novo plano, bastante superficial e criticado por especialistas da área, como será abordado adiante.

O PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA DE 2016/2017

No início do governo de Michel Temer, sob muitas críticas aos rumos da segurança pública no país e às crescentes taxas de criminalidade, foi elaborado no final de 2016 e editado em 2017 um novo PNSP, instituído pela Portaria nº 182, de 22 de fevereiro de 2017. Apresentava como ações a capacitação, a inteligência (com a modernização do sistema penitenciário, combate ao crime organizado e continuidade das ações de fronteira, entre outros) e ações conjuntas de todos os órgãos afins à segurança pública (com foco na prevenção e na aproximação entre polícia e sociedade). Três objetivos foram assim delineados: 1) a redução de homicídios dolosos, feminicídios e violência contra a mulher; 2) a racionalização e modernização do sistema penitenciário; e 3) o combate integrado à criminalidade organizada transnacional.

A portaria que instituiu o PNSP de 2016/2017 colocava:

Considerando a necessidade de consolidar um conjunto de práticas voltadas ao alinhamento das diretrizes estratégicas do Ministério da Justiça e Segurança Pública, em consonância com o pacto federativo, de forma a viabilizar a execução do Plano Nacional de Segurança Pública – PNSP; e considerando a necessidade de alinhar processos e procedimentos entre os diversos

atores institucionais responsáveis pela execução de atividades preventivas e repressivas, e visando a garantir a realização do PNSP, resolve: [...] As estratégias e ações estabelecidas no PNSP serão desenvolvidas em conjunto e mediante consenso entre a União e o respectivo ente federado. (BRASIL, 2017c).

Pela forma e pelo momento político em que foi apresentado, este plano foi alvo de críticas de muitos segmentos da sociedade civil, de especialistas e pesquisadores da área e inclusive dos próprios policiais, por não terem tido nenhuma participação na sua elaboração, não apresentando nenhuma ação concreta, desmembramento ou resultado efetivo. As críticas à motivação para criar este plano, assim como a superficialidade do seu texto, foram descritos em entrevista por Azevedo:

Muito claramente, estamos diante de um suposto plano que é um arremedo de um planejamento efetivo de políticas na área de segurança. O Brasil tem repetido esse erro, e nos últimos 20 anos vários planos de segurança pública foram lançados em situações de crises e de cobranças da opinião pública em virtude de acontecimentos espetaculares, como foi o caso do ônibus 174, no Rio de Janeiro, na década de 1990. Depois os problemas foram se repetindo com os ataques do PCC, e em cada momento que situações como essas acontecem, o governo federal, que historicamente tem sido omissivo, acaba tomando a iniciativa de lançar novos planos de segurança. (AZEVEDO, 2017).

Neste sentido foi ratificada a posição de Kopittke (2017, que alertou para a falta de “propostas estruturantes capazes de mudar a realidade da segurança no Brasil”, salientando se tratar do “pior plano nacional de segurança dos últimos 25 anos”.

O PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA DE 2018/2028

Em 26 de fevereiro de 2018, antecedendo este plano decenal, foi criado o Ministério da Segurança Pública (MSP), com o objetivo de cuidar nacionalmente desta área e de promover a integração de todas as forças policiais, sendo que, na sequência, em 11 de junho de 2018, foi aprovada a Lei nº 13.675/18, disciplinando a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, atendendo à previsão do § 7º do art. 144 da Constituição Federal e instituindo o Sistema Único de Segurança Pública (Susp).

Ao criar a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), esta lei estabeleceu como uma de suas diretrizes um planejamento estratégico sistêmico, sendo que os planos de segurança pública e defesa social foram inseridos como meios e instrumentos de implantação desta política de segurança pública, tanto que destinou-se um capítulo específico para a formulação destes planos, conforme se vê a seguir:

Art. 22. A União instituirá Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, destinado a articular as ações do poder público, com a finalidade de:

- I - promover a melhora da qualidade da gestão das políticas sobre segurança pública e defesa social;
- II - contribuir para a organização dos Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social;
- III - assegurar a produção de conhecimento no tema, a definição de metas e a avaliação dos resultados das políticas de segurança pública e defesa social;
- IV - priorizar ações preventivas e fiscalizatórias de segurança interna nas divisas, fronteiras, portos e aeroportos.

§ 1º As políticas públicas de segurança não se restringem aos integrantes do Susp, pois devem

**Como tem sido planejada a segurança pública no Brasil?
Análise dos planos e programas nacionais de segurança
implantados no período pós-redemocratização**

Marlene Inês Spaniol, Martim Cabeleira Moraes Júnior e
Carlos Roberto Guimarães Rodrigues

considerar um contexto social amplo, com abrangência de outras áreas do serviço público, como educação, saúde, lazer e cultura, respeitadas as atribuições e as finalidades de cada área do serviço público.

§ 2º O Plano de que trata o caput deste artigo terá duração de dez anos a contar de sua publicação.

§ 3º As ações de prevenção à criminalidade devem ser consideradas prioritárias na elaboração do Plano de que trata o caput deste artigo.

§ 4º A União, por intermédio do Ministério Extraordinário da Segurança Pública, deverá elaborar os objetivos, as ações estratégicas, as metas, as prioridades, os indicadores e as formas de financiamento e gestão das Políticas de Segurança Pública e Defesa Social.

§ 5º Os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão, com base no Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, elaborar e implantar seus planos correspondentes em até dois anos a partir da publicação do documento nacional, sob pena de não poderem receber recursos da União para a execução de programas ou ações de segurança pública e defesa social.

§ 6º O poder público deverá dar ampla divulgação ao conteúdo das políticas e dos planos de segurança pública e defesa social. (BRASIL, 2018a).

O Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social foi instituído pela mesma lei e a ele cabe propor diretrizes para as políticas públicas nesta área. O órgão aprovou então, em 22 de outubro de 2018, o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, o primeiro documento sob as diretrizes da política nacional no âmbito do Susp. Com esse plano, lançado no final do governo de Michel Temer, o conselho visava atender aos objetivos da sua criação.

Este plano terá duração de dez anos segundo o § 2º do art. 22, sendo o primeiro pós-redemocratização com esta validade estipulada e, também, prevendo avaliações anuais a partir do segundo ano de vigência. Essas avaliações terão como objetivo verificar o cumprimento das metas estabelecidas e elaborar recomendações aos gestores e operadores das políticas públicas, segundo disposição expressa do art. 23.

Trata-se, assim, de um planejamento técnico, com propostas a curto e médio prazos, com objetivos e prioridades. Insere-se no contexto dos compromissos adotados pelo Susp e apresenta um breve diagnóstico da segurança pública, com a ressalva de atuação coordenada e integrada dos órgãos de segurança pública do Brasil, com o necessário envolvimento do governo federal, como havia sido com o Pronasci.

Pela primeira vez um plano fala dos mecanismos de governança e gestão em segurança pública, conforme recomendado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que apontou a necessidade de efetivação das políticas públicas. Em seus relatórios de governança⁶ em segurança pública de 2013-2014, por exemplo, o TCU recomendou à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Justiça que editasse documentos que consolidassem a Política Nacional e o PNSP em vigor. Esta recomendação constou também do relatório de 2016, relatando que as alterações promovidas “num curto espaço de tempo (2015-2017) demonstram fragilidade e descontinuidade na formulação de políticas públicas de segurança e expõem a precariedade do processo de tomada de decisão do Governo Federal” (BRASIL, 2017a, p. 13).

Outro ponto importante a ser salientado no plano decenal, atendendo ao disposto na instituição do Susp, é a necessidade de acompanhamento e avaliação no período, considerando os 14 objetivos e estratégias/ações a serem implementados:

⁶ Governança em segurança pública, segundo o TCU, é o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (BRASIL, 2014, p. 4).

1. Reduzir os homicídios e outros crimes violentos letais.
2. Reduzir todas as formas de violência contra a mulher, em especial as violências doméstica e sexual, e aprimorar o atendimento a cargo dos órgãos operacionais do Susp nos casos envolvendo populações vulneráveis e minorias.
3. Enfrentamento às estruturas do crime organizado.
4. Aprimorar os mecanismos de prevenção e repressão aos crimes violentos patrimoniais.
5. Elevar o nível de percepção de segurança da população.
6. Fortalecer a atuação dos municípios nas ações de prevenção ao crime e à violência, sobretudo mediante ações de reorganização urbanística e de defesa social.
7. Aprimorar a gestão e as condições do Sistema Prisional, visando eliminar a superlotação, garantir a separação dos detentos, nos termos da Lei de Execução Penal, e as condições mínimas para ressocialização com oportunidades educacionais, de qualificação profissional e de trabalho.
8. Fortalecer o aparato de segurança e aumentar o controle de divisas, fronteiras, portos e aeroportos.
9. Ampliar o controle e o rastreamento de armas de fogo, munições explosivos.
10. Promover a revisão, a inovação e o aprimoramento dos meios e mecanismos, considerando os aspectos normativos, financeiros, materiais e humanos, de combate aos crimes ambientais e aos crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores e de corrupção que envolvam crimes ambientais como antecedentes.
11. Consolidar em nível legislativo fontes contínuas, previsíveis e suficientes de funcionamento das ações de segurança pública e regular, por meio de modelos científicos, a sua utilização.
12. Implementar programa de reaparelhamento, aprimorar a governança e a gestão das políticas, programas e projetos de segurança pública e defesa social, com vistas à elevação da eficiência de atuação dos órgãos operacionais do Susp.
13. Valorizar e assegurar condições de trabalho dignas aos profissionais de segurança pública e do sistema penitenciário.
14. Aprimorar os mecanismos de controle e prestação de contas da atividade de segurança pública.
15. Estabelecer política, programa de aparelhamento adequado e aprimorar procedimentos voltados a prevenção de situação de emergência e desastres. (BRASIL, 2018b, p. 5-6).

Entre os oito programas inseridos para implementação dos objetivos do PNSP foram estabelecidas algumas prioridades: 1) superação do déficit de dados e indicadores, e de padronização do registro de eventos; 2) reorganização urbana e de garantias dos direitos das pessoas; 3) avaliação e reaparelhamento dos órgãos operacionais do Susp; 4) incremento à qualidade de preparação técnica das polícias e dos agentes do Susp; 5) combate às facções e organizações criminosas e medidas voltadas à reorganização do sistema prisional; 6) combate à corrupção e às fontes de financiamento da criminalidade e ao fluxo ilícito de capitais; 7) combate ao tráfico de armas, munições e drogas e contrabando nas fronteiras, nos portos e aeroportos e na malha viária; e 8) aperfeiçoamento da política penitenciária.

Quando este plano foi lançado, o ministro da segurança pública, Raul Jungmann, destacou que foi a primeira vez que se estabeleceu uma política nacional de segurança pública para o Brasil, ressaltando que “passamos a ter metas nacionais de redução de homicídios. Assumimos o compromisso de reduzir a taxa de homicídios em 3,5% nos dois primeiros anos”. Apontou, também, que entre os principais objetivos da política nacional estavam o combate ao crime organizado e a redução dos feminicídios, além da busca por uma “política de segurança baseada em evidências: dados, números e informações que todos os brasileiros possam acompanhar para saber como e onde estão sendo investidos seus recursos” (JUNGMANN, 2018).

**Como tem sido planejada a segurança pública no Brasil?
Análise dos planos e programas nacionais de segurança
implantados no período pós-redemocratização**

Marlene Inês Spaniol, Martim Cabeleira Moraes Júnior e
Carlos Roberto Guimarães Rodrigues

Este plano foi submetido a uma consulta pública em setembro de 2018 e teve seu texto aprovado pelo Conselho Nacional do Susp no final de outubro, tendo sido elaborado com o apoio financeiro do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento e com a assistência técnica do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Trata-se de um plano de grande qualidade técnica e totalmente vinculado aos propósitos do Susp, portanto, espera-se que não se repitam as descontinuidades de troca de governo, considerando que o plano foi lançado ao final de mais uma gestão governamental e que uma das primeiras ações do novo governo foi extinguir o recém-criado Ministério da Segurança Pública.

OS NÚMEROS DA CRIMINALIDADE NO BRASIL APÓS IMPLANTAÇÃO DOS PLANOS NACIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA

O momento atual da segurança pública brasileira leva a uma necessária e urgente reflexão acerca do tema da violência e da criminalidade, pois não há como pensar de outra forma em um país que atingiu 61,6 mil mortes por homicídios em 2016, segundo dados do 11º Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2017), perfazendo uma taxa de 29,9 homicídios por 100 mil habitantes. Essa taxa praticamente se repetiu em 2017, com 28,5 homicídios por 100 mil habitantes, em um total de 59.103 mortes no ano (MONITOR DA VIOLÊNCIA, 2018). Para a Organização Mundial da Saúde (OMS), locais com índices iguais ou superiores a dez mortes por 100 mil habitantes são considerados como zonas conflituosas endêmicas de violência, enquanto a taxa no Brasil é quase três vezes maior, com tendência de manutenção nos anos subsequentes.

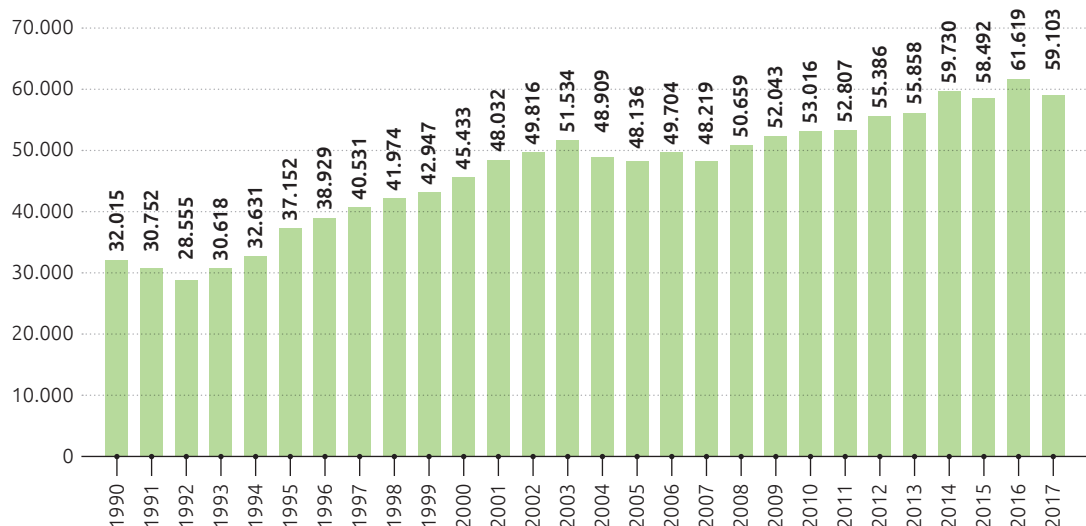
No campo da segurança pública, a contagem do número de homicídios sempre foi um importante mecanismo de mensuração da violência. Em primeiro lugar, porque a gravidade deste crime é um importante fator que explica sua consolidação como o indicador mais comumente utilizado. Além disso, o homicídio é, frequentemente, um dos crimes mais bem notificados, segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2018, p. 82).

Os números de violência e criminalidade no Brasil neste período em que vários planos e programas de segurança pública foram implantados, inclusive com pacto específico para a redução de homicídios em 2015, mostram que as ações previstas não foram suficientes e não surtiram o efeito que se esperava. A evolução do número de homicídios constante do Gráfico 1 mostra uma escala ascendente de 1990 a 2017, período em que esses óbitos praticamente dobraram.

No início dos anos 1990, o número de homicídios oscilava em torno de 30.000 mortes/ano, atingindo a casa dos 40.000 em 1997 e, 11 anos depois, em 2008, alcançou o total de 50.000 mortes/ano, sendo que o temor brasileiro de que se atingisse o número de 60.000 mortes se confirmou em 2016 (com 61.619 homicídios) e tende a se repetir se não forem adotadas medidas urgentes.

GRÁFICO 1

Óbitos por homicídio e mortes violentas intencionais.
 Brasil, 1990-2017.



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Sim/Datasus de 1990 a 2011 e, de 2012 a 2016, dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2016, ano 10, obtidos via Sinesp e organizados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) e 2017 dados do Monitor da Violência.

GRÁFICO 2

Número e taxa de homicídios por 100 mil habitantes.
 Brasil, 2005-2015.



Fonte: Ipea; FBSP (2017).

No Gráfico 2 foi feita a análise da evolução das taxas de homicídio no país, e percebe-se uma oscilação entre 25,5 mortes por 100 mil habitantes, em 2007, e 29,8 mortes por 100 mil habitantes, em 2014, o que mostra que o país sempre esteve muito acima da taxa de 10 mortes por 100 mil habitantes recomendada pela OMS para caracterizar regiões não violentas. Estes índices revelam que, além na naturalização deste fenômeno, que causa grande temor e insegurança na população, percebe-se um descompromisso por parte das autoridades, em todos os níveis de governo, com agendas proativas sobre segurança pública visando reduzir índices de homicídios.

**Como tem sido planejada a segurança pública no Brasil?
Análise dos planos e programas nacionais de segurança
implantados no período pós-redemocratização**

Marlene Inês Spaniol, Martim Cabelreira Moraes Júnior e
Carlos Roberto Guimarães Rodrigues

A análise das evidências empíricas com os dados produzidos na área da segurança pública brasileira, para avaliar o impacto das políticas públicas implantadas nos PNSP, é problemática. A compilação dos dados até 2004 era realizada apenas pelo Sistema de Informação de Mortalidade do Datasus, órgão estatístico ligado ao Ministério da Saúde que alimenta o banco de dados nacional mais organizado e fidedigno, mas dentro da sua realidade, ou seja, segundo critério epidemiológico da Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde. Esses dados são originados nos registros de óbito, enquanto os dados da Senasp originam-se dos boletins de ocorrência, que seguem a tipificação do Código Penal Brasileiro. Para tanto, utiliza-se o módulo de estatísticas do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (Sinesp), que é um sistema alimentado pelos órgãos de segurança pública das unidades da federação desde 2004.

O Sinesp, ligado ao Ministério da Justiça, foi criado pela Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012, com o objetivo de padronizar e organizar o fluxo dos dados criminais com as polícias, a partir dos procedimentos de registro das ocorrências criminais. Quando da sua criação, foi considerado um grande avanço rumo à transparência dos dados e registros policiais, porém, tem se mostrado um sistema falho e mal alimentado pelas polícias estaduais, com dados nem sempre confiáveis ou fidedignos, segundo análise nos Anuários do FBSP.

No Anuário de Segurança Pública (FBSP, 2010, p. 9), por exemplo, são destacados os levantamentos realizados por estes dois órgãos (Sinesp e Sim/Datasus) com diferenças metodológicas e critérios próprios, pois não existe número certo ou errado para medir as mortes por atos violentos: “Existem números gerados para objetivos diferentes, com lógicas inerentes às instituições que os produzem”. Cabe, portanto, aos usuários dos dados apreendê-los e interpretá-los de forma correta a fim de gerar novos conhecimentos para enfrentar este problema social, sendo que este aspecto é muito relevante quando se analisam dados de criminalidade para implantar políticas de prevenção à violência como aquelas previstas nos planos e programas referidos anteriormente.

Há, portanto, duas formas distintas de registrar o mesmo fenômeno social, cujos dados servem como fonte de informação estatística para monitorar as tendências da prática de violência e criminalidade e também para a construção e estruturação de um sistema de estatísticas policiais confiáveis. Esta mesma conclusão de dualidade de dados foi apontada em estudo sobre homicídios no país (Brasil, 2013, p. 16), para a Coleção Pensando a Segurança Pública, salientando que, com frequência, as informações das distintas fontes não coincidem, pois são construídas a partir de metodologias e objetivos diversos.

Diante deste cenário, é importante que, além de reduzir as taxas de homicídios como previsto nos últimos PNSP, é necessário que se tenha transparência nos dados. Dessa maneira, será possível usá-los com mais eficiência aos fins a que se destinam, ou seja, a prevenção.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse estudo buscou apontar alguns avanços e desafios no campo da segurança pública e fazer uma análise das proposições constantes de todos os planos e programas nacionais de segurança pública implantados após o advento da atual Constituição Federal.

Todos os planos e programas pesquisados demonstram uma evolução na maneira de se pensar a temática, passando-se a uma concepção de segurança com cidadania, prevista e implantada em várias dimensões.

Porém, esses avanços só podem ser constatados ao se analisarem os sucessivos planejamentos e as ações que se efetivaram, os momentos em que foram apresentados e as mudanças que ocorriam na sociedade brasileira quando da sua proposição. Essas proposições, contudo, não se mantiveram por mais de uma gestão governamental, inclusive em governos de continuidade, como, por exemplo, quando se deu a substituição do Pronasci pela Enafron. Demonstra-se, assim, a necessidade de as políticas públicas de segurança se tornarem mais efetivas e duradouras e não apenas de um governo só, sob pena de ocorrerem retrocessos nesta área.

Desta forma, conclui-se que, para se poder avançar efetivamente neste campo, há necessidade de fixar as políticas de segurança pública para além de disputas eleitorais e partidárias, bem como prosseguir na direção de uma política mais efetiva e menos descontínua de segurança cidadã, com ampla participação da sociedade civil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVAREZ, Marcos César; SALLA, Fernando. Estado-nação, fronteiras, margens: redesenhando os espaços fronteiriços no Brasil contemporâneo. **Civitas**, Porto Alegre, v. 13, n. 1, p. 9-26, jan.-abr. 2013.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (Coord.). **As políticas públicas de segurança no âmbito municipal: uma análise comparada das cidades de Canoas/RS e Jaboatão dos Guararapes/PE**. Brasília, DF: Ministério da Justiça/SENASP, 2013. p. 283-376. (Coleção pensando a segurança pública, 3).

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. **Plano Nacional de Segurança Pública** – “Um suposto plano que é um arremedo de um planejamento efetivo de políticas na área de segurança”. [jan. 2017] Entrevistadora: Patrícia Fachin. São Leopoldo: Unisinos, 2017. Entrevista concedida ao Instituto Humanitas da Unisinos. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/publicacoes/159-entrevistas/563950-pacto-de-manutencao-da-ordem-nos-presidios-e-insatisfatorio-e-nao-garante-seguranca-fora-dos-muros-do-carcere-entrevista-especial-com-rodrigo-de-azevedo>>. Acesso em: 20 maio 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao.htm>. Acesso em: 11 maio 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Polícia Federal. Dep. de Assuntos de Segurança Pública. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Brasília, DF: MJ, 1991.

BRASIL. **Decreto nº 2.315, de 4 de setembro de 1997**. Cria a Senasp. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1997/d2315.htm>. Acesso em: 20 maio 2018.

BRASIL. **Plano Nacional de Segurança Pública de 2000**. Brasília, DF: MJ, 2000. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/3exec/novapolicia/plano_segpub.htm>. Acesso em: 20 maio 2018.

BRASIL. **Plano Nacional de Segurança Pública de 2003**. Brasília, DF: MJ, 2003. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/senasp-1/pnsp.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2018.

BRASIL. **Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007**. Institui o Pronasci. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm>. Acesso em: 11 set 2018.

**Como tem sido planejada a segurança pública no Brasil?
Análise dos planos e programas nacionais de segurança
implantados no período pós-redemocratização**Marlene Inês Spaniol, Martim Cabelreira Moraes Júnior e
Carlos Roberto Guimarães Rodrigues

BRASIL. Ministério da Justiça. **Relatório Final da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. Brasília, DF: MJ, 2009. Disponível em: <www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/relatorio_final_1_conferencia_seguranca_publica.pdf>. Acesso em: 11 set 2018.

BRASIL. **Decreto nº 7.496 de 8 de junho de 2011**. Institui a Enafron. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7496.htm>. Acesso em: 11 set 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.681, de 4 julho de 2012**. Institui o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (Sinesp). Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12681.htm>. Acesso em: 25 maio 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório TCU dos índices de governança em Segurança Pública, Processo: 018.922/2013-9, Acórdão 1042/2014, de 23/04/14**. Brasília, DF: TCU, 2014. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-divulga-indices-de-governanca-na-seguranca-publica.htm>>. Acesso em: 20 maio 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça e Cidadania. **MJ propõe pacto pela redução de homicídios**. Brasília, DF: MJ, 2015. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/defesa-e-seguranca/2015/10/ministerio-da-justica-propoe-pacto-pela-reducao-de-homicidios>>. Acesso em: 20 julho 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório TCU dos índices de governança em Segurança Pública, Processo: 020.481/2016-0, Acórdão 811/2017, de 26/04/17**. Brasília, DF: TCU, 2017a. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-divulga-indices-de-governanca-na-seguranca-publica.htm>>. Acesso em: 20 maio 18.

BRASIL. **Plano Nacional de Segurança Pública de 2016/2017**. Brasília, DF: MJSP, 2017b. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/plano-nacional-de-seguranca-preve-integracao-entre-poder-publico-e-sociedade>>. Acesso em: 20 maio 2017.

BRASIL. Portaria nº 182, de 22 de fevereiro de 2017. Institui o Plano Nacional de Segurança Pública. **Diário Oficial da União**, ed. 40, seção 1, p. 60, 24 fev. 2017c.

BRASIL. **Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018**. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp). Brasília, DF: Presidência da República, 2018a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm>. Acesso em: 24 set 2018.

BRASIL. Ministério da Segurança Pública. **Plano Nacional de Segurança Pública 2018-2028**. Brasília, DF: Ministério da Segurança Pública, 2015b. Disponível em: https://www.justica.gov.br/news/copy_of_PlanoePolticaNacionaldeSeguranaPblicaDefesaSocial.pdf >. Acesso em: 22 out 2018. BRASIL. **Lei nº 13.756, de 18 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre o FNSP. Brasília, DF: Presidência da República, 2018c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/L13756.htm>. Acesso em: 24 set 2018.

Datasus (2011); FBSP (2016); Monitor da Violência (2017). **Óbitos por homicídio e mortes violentas intencionais. Brasil, 1990-2017**. Disponíveis em: <https://datasus.saude.gov.br/>; <https://forumseguranca.org.br/estatisticas/>; e <https://nev.prp.usp.br/projetos/projetos-especiais/monitor-da-violencia/>. Acesso em: 4 maio 2019.

FIGUEIREDO, Isabel Seixas de; NEME, Cristina; LIMA, Cristiane do Socorro Loureiro (Org.). **Homicídios no Brasil: registro e fluxo de informações**. Brasília, DF: MJ, 2013. (Coleção Pensando a Segurança Pública, 1). Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/pensando-a-seguranca>>. Acesso em: 11 maio 2019.

FONSECA, Alexandre. **Pacto Nacional pela redução dos homicídios** [out 2015]. Entrevistadora: Luíza Gomes. In: SEMINÁRIO SAÚDE E SEGURANÇA PÚBLICA: DESAFIOS NOS TERRITÓRIOS VULNERABILIZADOS, 2015, Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2015. Disponível em: <<https://agencia.fiocruz.br/pesquisador-fala-sobre-o-pacto-nacional-pela-reducao-dos-homicidios>>. Acesso em: 20 jul /2018.

FBSP. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública nº 4**. São Paulo: FBSP, 2010. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/>>. Acesso em: 9 maio 2019.

FBSP. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública nº 11**. São Paulo: FBSP, 2017. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/>>. Acesso em: 9 maio 2019.

FBSP. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública nº 12**. São Paulo: FBSP, 2018. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/>>. Acesso em: 9 maio 2019.

IPEA; FBSP. **Atlas da Violência 2017**. Brasília, DF: IPEA, 2017. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/170609_atlas_da_violencia_2017.pdf>. Acesso em: 9 maio 2018

JUNGMANN, Raul. **Conselho aprova primeiro Plano Nacional de Segurança Pública** [out 2018]. Entrevistador: Alex Rodrigues. Brasília, DF: Agência Brasil, 2018. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-10/conselho-aprova-primeiro-plano-nacional-de-seguranca-publica>>. Acesso em: 24 set 2018.

KOPITKE, Alberto. **Plano de segurança de Temer é o 'pior dos últimos 25 anos'** [abr 2017]. Entrevistador: Luís Eduardo Gomes. Jornal Sul21, Porto Alegre, 12 abr 2017. Disponível em: <<https://www.sul21.com.br/jornal/plano-de-seguranca-de-temer-e-o-pior-dos-ultimos-25-anos-diz-alberto-kopittke/>>. Acesso em: 20 maio 2018.

LIMA, Renato Sérgio de; SOUZA, Letícia Godinho; SANTOS, Thandara. A participação social no campo da segurança pública. **Desigualdade & Diversidade** – Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio, n. 11, p. 23-48, ago-dez 2012. Disponível em: <<https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos>>. Acesso em: 4 maio 2019.

LIMA, Renato Sérgio de; BEATO, Cláudio; RATTON, José Luiz; SOARES, Luiz Eduardo; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Um pacto pela reforma da segurança pública. **Folha de S. Paulo**, 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2013/11/13>>. Acesso em: 4 set 2018.

LIMA, Renato Sérgio de; PRÖGLHÖF, Patrícia Nogueira. (Re)Estruturação da Segurança Pública no Brasil. In: MINGARDI, Guaracy (Org.). **Política de Segurança: os desafios de uma reforma**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 31-42.

MESQUITA NETO, Paulo de. **Ensaio sobre Segurança Cidadã**. São Paulo: Quartier Latin; FAPESP, 2011.

MONITOR DA VIOLÊNCIA, G1 e Núcleo de Estudos da Violência (NEV) da USP. 2018 Disponível em: <https://nev.prp.usp.br/projetos/projetos-especiais/monitor-da-violencia/>. Acesso em: 4 maio 2019.

MORAES JR, Martim Cabeleira de. Como tem sido planejada a segurança pública no Brasil. In: SPANIOL, Marlene Inês (Org.). **Questões Sociais e Jurídicas da Atividade Policial**. Porto Alegre: Spazio Itália, 2016. v. 2. p. 34-57.

**Como tem sido planejada a segurança pública no Brasil?
Análise dos planos e programas nacionais de segurança
implantados no período pós-redemocratização**

Marlene Inês Spaniol, Martim Cabeleira Moraes Júnior e
Carlos Roberto Guimarães Rodrigues

MORAES JR, Martim C.; SPANIOL, Marlene I.; GUIMARÃES RODRIGUES, Carlos R. Como tem sido Planejada a Segurança Pública no Brasil? Análise dos Planos e Programas Nacionais de Segurança pós-redemocratização e dos seus impactos na prevenção ao crime e à violência. In: CONGRESSO DA SBS, 18., 2017, Brasília. **Anais...** Brasília: SBS, 2017. Disponível em: <<http://sbs2017.com.br/anais/GT40.htm>>. Acesso em: 30 mar 2019.

PERES, Maria Fernanda Tourinho; SANTOS, Patrícia Carla dos. Mortalidade por homicídios no Brasil na década de 90: o papel das armas de fogo. **Revista de Saúde Pública**, v. 39, n. 1, p. 58-66, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsp/v39n1/08.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2019.

PERES, Úrsula Dias; BUENO, Samira. Pacto Federativo e financiamento da segurança pública no Brasil. In: MINGARDI, Guaracy (Org.). **Política de Segurança: os desafios de uma reforma**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 125-144.

RUEDIGER, Marco Aurélio. Processo político e implantação de programas complexos no sistema federalista: o caso do Pronasci. In: FERREIRA, Marieta de Moraes; BRITTO, Ângela (Orgs). **Segurança e cidadania: Memórias do Pronasci**. Rio de Janeiro: FGV, 2010. Posfácio.

SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Revista de Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, p. 77-97, 2007.

SOUZA Robson Sávio Reis. **Quem comanda a segurança pública no Brasil: Atores, crenças e coalizões que dominam a política nacional de segurança pública**. Belo Horizonte: Letramento, 2015.

SPANIOL, Marlene Inês. (Re)estruturação das ações de segurança pública, prevenção, repressão e controle, através da ENAFRON, ante as principais incidências criminais na fronteira Brasil-Uruguaí. In: MALLMANN, Maria Izabel; MARQUES, Teresa Cristina Schneider (Org.). **Fronteiras e Relações Brasil-Uruguaí**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2015. p. 183-198.

SPANIOL, Marlene Inês. **Políticas Municipais de Prevenção à Violência no Brasil: Desafios e experiências no campo da segurança pública**. Porto Alegre

DOSSIÊ SEGURANÇA E JUSTIÇA CRIMINAL
Como tem sido planejada a segurança pública no Brasil?
Análise dos planos e programas nacionais de segurança
implantados no período pós-redemocratização

Marlene Inês Spaniol, Martim Cabeleira Moraes Júnior e
Carlos Roberto Guimarães Rodrigues

REVISTA
BRASILEIRA
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**