

“Nem isto, nem aquilo”: trajetória e características da política nacional de segurança pública (2000-2012)

Fabio de Sá e Silva

Fabio de Sá e Silva é graduado (USP) e mestre (UnB) em Direito e doutorando em Direito, Política e Sociedade pela Northeastern University, em Boston, Estados Unidos. Foi dirigente no Depen-MJ e consultor em projetos voltados à melhoria do sistema de justiça criminal, do sistema penitenciário e da política pública de segurança no Brasil. Atualmente é técnico de planejamento e pesquisa e chefe de gabinete da Presidência do Ipea.

 IPEA – Brasília - DF - Brasil

 fabio.saesilva@ipea.gov.br

Resumo

Embora o tema da segurança pública tenha inspirado inúmeros estudos acadêmicos e técnicos ao longo dos últimos anos, pouca atenção tem sido dada às medidas adotadas pelos gestores públicos na tentativa de intervir sobre os pontos críticos identificados naquelas avaliações e refletidos na própria opinião pública. Este artigo busca descrever este campo ainda pouco delimitado (o da ação dos governos no tema da segurança pública), reconstruindo a trajetória e delineando as principais características do que se pode chamar de uma “política nacional de segurança pública” (PNSP), entre 2000 e 2012.

Palavras-Chave

Políticas públicas; Segurança pública.

Embora o tema da segurança pública tenha inspirado inúmeros estudos acadêmicos e técnicos ao longo dos últimos anos, a maior ênfase desta produção tem recaído sobre a dinâmica do crime e da violência e os problemas (culturais, gerenciais e operacionais) que acometem as organizações atuantes no setor, notadamente as polícias – ver, por exemplo, Lima, Misse e Miranda (2000). Pouca atenção tem sido dada, assim, às medidas adotadas pelos gestores públicos na tentativa de intervir sobre os pontos críticos identificados naquelas avaliações e refletidos na própria opinião pública. O presente artigo busca descrever este campo ainda pouco delimitado (o da ação dos governos no tema da segurança pública), reconstruindo a trajetória e delineando as principais características do que se pode chamar de uma “política nacional de segurança pública” (PNSP).¹ Para tanto, o texto baseia-se não apenas nas escassas referências disponíveis na literatura, mas também no histórico de acompanhamento do setor pelo Ipea.²

Política pública é expressão que, em princípio, pode qualificar qualquer conjunto de iniciativas sistemáticas conduzidas a partir de órgãos de governo, com vistas a alterar uma realidade considerada problemática ou imperfeita (GOODIN; REIN; MORAN, 2006). Mas, como a literatura contemporânea da área sugere, a formação de uma política pública (com a definição do problema e a identificação das ini-

ciativas necessárias para enfrentá-lo) não resulta de escolhas puramente “racionais” – ou seja, baseadas no estabelecimento da melhor relação possível entre meios e fins. Ao contrário, esse processo dialoga com fatores sociais, políticos, culturais, econômicos e institucionais que delimitam sensivelmente o campo de escolha dos gestores (STONE, 1999; 2002; MILLER; BARNES, 2004; KINGDON, 1995; VAN HORN, BAUMER; GORMLEY JR., 2001).

Assim é que, quando se alude a uma política nacional de segurança pública (PNSP) no contexto brasileiro, dois desses fatores parecem mais sensíveis. O primeiro é a particularidade da forma federativa do país, que, após a CF/1988, busca equilíbrio entre as virtudes da descentralização (maiores oportunidades de *accountability*, dada a maior proximidade entre gestores locais e cidadãos; maior capacidade de adequação de soluções a realidades específicas, etc.) e as virtudes da centralização (maior capacidade de indução a mudanças nas realidades locais, sobretudo quando isto significa contrariar forças hegemônicas; compromisso com a redução das desigualdades regionais, etc.). Como anotam Abrucio, Franzese e Sano (2010), o aprendizado institucional nesse terreno

tem levado os níveis de governo a entender os limites do modelo descentralizador meramente municipalista e da prática intergovernamental compartimentalizada [que se

“Nem isto, nem aquilo”: trajetória e características da política nacional de segurança pública (2000-2012)

Fabio de Sá e Silva

observou nos primeiros anos após a promulgação da CF/88], com cada nível de governo agindo apenas nas suas "tarefas", sem entrelaçamento em problemas comuns.

Assim, a construção de "políticas nacionais" requer, em princípio, a elaboração de instrumentos de financiamento e estratégias de governança que estimulem a cooperação entre os vários entes – algo que, na visão dos autores, parece ter sido mais bem realizado no âmbito dos *sistemas* de política pública, tendo como caso paradigmático o Sistema Único de Saúde (SUS).

Outra variável importante é a plena vigência de uma ordem democrática. Neste contexto, não apenas a sociedade civil – em suas várias formas de expressão, como alerta Gurza-Lavalle (2010) –, mas também especialistas e veículos de mídia são interlocutores importantes e permanentes no processo de formação das políticas públicas. Por meio de sucessivas coalizões (SABATIER, 2007), estes atores desestabilizam certezas e impulsionam mudanças de paradigma no campo, ainda que de maneira incremental.

Até o início dos anos 2000, o panorama brasileiro na segurança pública era marcado por duas características que estabeleciam franca tensão com estas variáveis. A primeira era a divisão rígida de competências no plano federativo, a qual conferia aos Estados grande autonomia na concepção e na execução de suas próprias medidas e iniciativas no setor. A ação do governo federal resumia-se, basicamente, à mobilização da Polícia Federal (PF) e da Polícia Rodoviária Federal (PRF), não raro de maneira desarticulada da ação das forças estaduais (OLIVEIRA JR., 2010b). A segunda correspondia à centrali-

dade da ação ostensiva de organizações policiais na agenda dos governos estaduais, traduzida por bordões como "Rota na rua" e endossada, ainda que por omissão, pelo governo federal.³

De FHC a Lula: avanços e limites na construção de uma PNSP

O governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) instituiu três condições importantes, mas ainda tímidas, para enfrentar aquele legado: criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), no Ministério da Justiça (MJ), estabelecendo unidade de coordenação de proposições reformistas até então dispersas na agenda federal; construção, em 2000, do I Plano Nacional de Segurança Pública (O Brasil Diz Não à Violência); e criação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), o qual instituiu, no plano federal, maior poder de indução e articulação sistêmica de iniciativas.

De um ponto de vista mais técnico, o plano do governo FHC tinha vários defeitos, incorporando, por exemplo, iniciativas fragmentadas (eram 15 compromissos e 124 ações) e com direções potencialmente contraditórias (p. ex., a "eliminação de chacinas e execuções sumárias", no compromisso nº 9, e a "inibição de gangues e combate à desordem social", no compromisso nº 8). No entanto, alguns de seus pontos abriram oportunidades relevantes de experimentação em temas que mais tarde revelar-se-iam estruturais nos debates da área. É o caso: da "integração operacional das polícias" (ação 8 do compromisso nº 1, "combate ao narcotráfico e ao crime organizado"); e da busca pela "integração de programas sociais de prevenção", decorrentes da implementação da ação 3 do compro-

misso nº 15, que deu origem a uma iniciativa específica e bastante vanguardista, o Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção da Violência (Piaps).

As possibilidades abertas pela criação da Senasp e do FNSP, por sua vez, só foram exercitadas muito lentamente. Alguns passos importantes foram dados a partir do primeiro governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006). Sob a inspiração de outro “plano nacional” para o setor, agora elaborado no âmbito do Instituto Cidadania e adotado como plataforma de campanha do ex-presidente, a Senasp enunciou linhas mais estratégicas e estruturantes para sua atuação e a mobilização dos recursos do FNSP, escapando ao binômio viaturas/armamento.

Um dos principais pressupostos do plano adotado no primeiro governo Lula era de que a PNSP carecia de planejamento e gestão. O modelo alternativo a ser induzido envolvia bom diagnóstico da violência e da criminalidade, o qual alimentaria “ações preventivas, estratégicas, orientadas e permanentemente monitoradas” por atores da segurança pública e do sistema de justiça criminal (Figura 1). Dessa forma, ao invés de reagir a demandas por aparelhamento das organizações estaduais, o governo federal passava a induzir e articular políticas reformistas e mais complexas, que envolviam componentes como coleta sistemática de dados em matéria criminal, pactuação das diretrizes nacionais de formação de policiais e fomento a projetos de prevenção à violência e à promoção dos direitos humanos (Figura 2).

Figura 1 - Pressupostos para uma Política de Segurança Eficiente



“Nem isto, nem aquilo”: trajetória e características da política nacional de segurança pública (2000-2012)
Fabio de Sá e Silva

Figura 2 - Diretrizes da Política Nacional de Segurança Pública



Um dos mais altos pontos deste plano foi a proposição de institucionalidade própria, à qual caberia a tarefa de coordenar a integração de forças, abordagens e níveis de governo. Os Gabinetes de Gestão Integrada (GGIs) surgiam, assim, nos Estados e municípios, como “foros deliberativos e executivos, compostos por representantes das agências de segurança pública e justiça criminal, que operam por consenso, sem hierarquia, respeitando a autonomia das instituições que o compõem” (BRASIL, 2003b).

Supervisionados por comitês gestores nos Estados e na União, os GGIs eram a base de estrutura de governança modelada como *sistema* de política pública, ao qual se deu o

nome de Sistema Único de Segurança Pública (Susp) (Figura 3). Nas palavras de Soares (2007):

O SUSP não implicaria a unificação das polícias, mas a geração de meios que lhes propiciassem trabalhar cooperativamente, segundo matriz integrada de gestão, sempre com transparência, controle externo, avaliações e monitoramento corretivo. Nos termos desse modelo, o trabalho policial seria orientado prioritariamente para a prevenção e buscaria articular-se com políticas sociais de natureza especificamente preventiva.

Parece desnecessário dizer que a indução desse novo modelo demandaria audaciosos programas de reforma das instituições da segurança, permeados pela integração operacional e

Figura 3 - Criação do Sistema Único de Segurança Pública



cultural entre forças (polícias e guardas) e abordagens (repressiva e preventiva), ao longo dos diversos níveis de governo, sob algum crivo de “participação” e “controle social”, por meio de ouvidorias independentes e até mesmo conselhos. Assim é que, como uma espécie de pano de fundo do plano, havia a curiosa proposta de experimentalismo nas formas organizacionais de prestação dos serviços de segurança, sobretudo as polícias. Conforme o longo, porém necessário, depoimento de Soares (2007):

Paralelamente à aludida institucionalização do SUSP, o Plano Nacional de Segurança Pública do primeiro mandato do presidente Lula propunha a desconstitucionalização das polícias, o que significa a transferência aos Estados do poder para definirem, em suas respectivas cons-

tituições, o modelo de polícia que desejam, precisam e/ou podem ter. Sendo assim, cada estado estaria autorizado a mudar ou manter o *status quo*, conforme julgasse apropriado. Isto é, poderia manter o quadro atual, caso avaliasse que a ruptura do ciclo do trabalho policial, representada na organização dicotômica, Polícia Militar [PM] – Polícia Civil, estivesse funcionando bem. Caso contrário, se a avaliação fosse negativa – caso se constatasse desmotivação dos profissionais e falta de confiança por parte da população, ineficiência, corrupção e brutalidade –, mudanças poderiam ser feitas e novos modelos seriam experimentados. Por exemplo, a unificação das atuais polícias estaduais; ou a criação de polícias metropolitanas e municipais (pelo menos nos municípios maiores) de ciclo

“Nem isto, nem aquilo”: trajetória e características da política nacional de segurança pública (2000-2012)

Fabio de Sá e Silva

completo; ou a divisão do trabalho entre polícias municipais, estaduais e federais, de acordo com a complexidade dos crimes a serem enfrentados, sabendo-se, entretanto, que todas atuariam em regime de ciclo completo, ou seja, investigando e cumprindo o patrulhamento uniformizado.

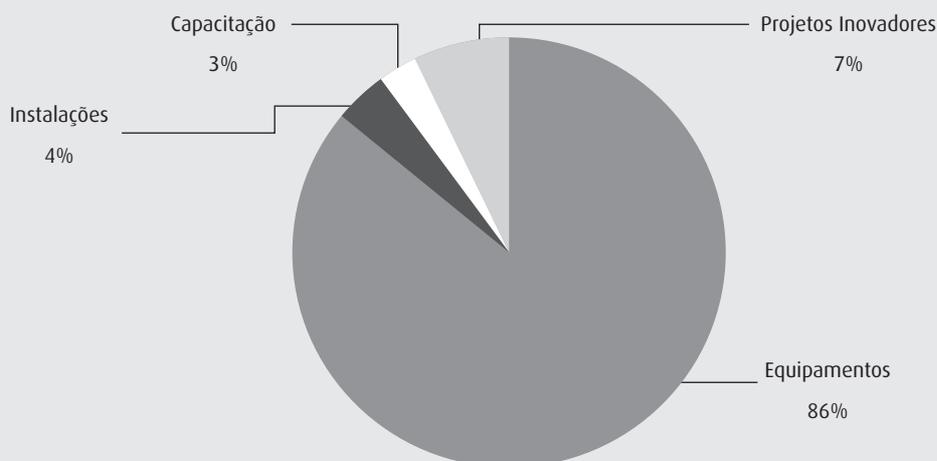
Esse aspecto estruturante do plano não é trivial, dado o longo histórico de críticas ao funcionamento das polícias no Brasil, que, em outros tempos, já havia ensejado até mesmo propostas de extinção de categorias específicas, como a Polícia Militar. Nesse aspecto, o plano sugeria via intermediária para lidar com a desilusão acerca das formas organizacionais existentes, estimulando o surgimento de novos desenhos de polícia, mas induzindo-lhes a integração no âmbito dos GGIs.

A implementação desse plano ocorreu apenas em parte, com alguns deslocamentos relevantes na agenda. O tema das reformas organizacionais foi retirado completamente da pau-

ta, com consequências a serem debatidas mais adiante. O tema da gestão do conhecimento caminhou razoavelmente, com a estruturação de pesquisas e a coleta de dados que, no entanto, pouco informaram a gestão estratégica originalmente proposta. A articulação entre repressão e prevenção também teve algum progresso, resultando na celebração de convênios com vários municípios em torno de projetos preventivos. Já a formação dos profissionais da segurança pública ganhou grande visibilidade, com a promoção de iniciativas de capacitação a distância e o surgimento da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp).

O quadro geral da política, no entanto, ainda sugeria mudanças modestas. O Gráfico 1, extraído de estudo de Costa e Grossi (2007) sobre os desembolsos do FNSP no período 2000-2005, demonstra que a compra de equipamentos para as polícias permaneceu como a linha hegemônica, com notável distância de outros componentes da política.

Gráfico 1 - Execução do FNSP, por tipo de despesa 2000-2005



Fonte: Costa e Grossi (2007).

O capítulo subsequente na construção da PNSP é formado pelo Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci), criado no segundo governo Lula (2007-2010), quando da gestão do ex-ministro Tarso Genro na pasta da Justiça. Propondo intervir “não [nas] consequências, mas [nas] causas da criminalidade” (HAMÚ, 2009) e adotando como foco prioritário jovens de 18 a 24 anos, o Pronasci deslocou o equilíbrio de prioridades entre repressão e prevenção e valorizou o protagonismo dos municípios na elaboração e na execução da PNSP.

Para tanto, mediante o aporte de volume até então inédito de recursos federais no setor, o programa agiu em quatro frentes principais. Primeiro, financiou projetos voltados para “garantir o acesso dos moradores de territórios em que há ausência de coesão social às políticas que visam garantir o exercício da justiça e da cidadania” (HAMÚ, 2009). Segundo, atribuiu a Gabinetes de Gestão Integrada Municipais (GGIMs) a tarefa de identificar os projetos a serem implantados no nível local, com o apoio de especialistas, induzindo a formação destas institucionalidades em contextos em que estas não existiam. Terceiro, estimulou ações de “polícia de proximidade”, o que originou, por exemplo, os projetos de Unidades de Polícia Pacificadora do Rio de Janeiro (UPPs). Quarto, aprofundou algumas medidas de formação e valorização dos profissionais da segurança pública – sobretudo com o advento do Bolsa Formação, que oferece incentivo econômico para a participação em cursos oferecidos pela Renaesp.

Vale notar, em todo caso, que o Pronasci não passou imune a críticas. Uma destas era a de que

o programa também incorria em fragmentação, compreendendo nada menos que 94 ações, cuja responsabilidade de execução encontrava-se dispersa entre vários órgãos de governo. Outra era a de que, quando apropriado localmente, não era raro que o programa perdesse suas virtudes conceituais. Em análise do desempenho do Pronasci datada de 2009 e baseada na experiência do município do Rio de Janeiro, por exemplo, Rodrigues (2009) destaca que:

O governo municipal não aderiu voluntariamente ao programa, a despeito da adesão do governo estadual e, portanto, o GGIM não foi criado. Cabe notar que o GGIM seria o órgão responsável pela gestão integrada do programa, inclusive com participação de membros do MJ.

Os projetos do Pronasci no município foram conduzidos por secretarias distintas do governo do estado, notadamente a Secretaria de Segurança Pública, com projetos relativos à segurança, e a Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos, com projetos sociais, tais como: Mulheres da Paz, Proteção e Espaços Urbanos Seguros. Ainda que as duas secretarias pertencessem ao mesmo governo, não houve criação de fórum comum do Pronasci que permitisse articulação das ações das duas secretarias e das suas respectivas equipes.

Além disso:

Os projetos da área de segurança pública incluíam implantação do policiamento comunitário em algumas áreas da cidade. Foram definidas como prioritárias para policiamento comunitário as seguintes comunidades/bairros: Morro Santa Marta, Cidade de Deus e Favela do Batan. Tais áreas também correspondiam às áreas foco do Pronasci tanto em termos de

“Nem isto, nem aquilo”: trajetória e características da política nacional de segurança pública (2000-2012)
Fabio de Sá e Silva

indicadores de violência quanto em termos de indicadores sociais e urbanos. Entretanto, não eram as mesmas áreas selecionadas para projetos de prevenção. Houve, portanto, descasamento das ações de policiamento comunitário e dos projetos sociais mais importantes do Pronasci. (RODRIGUES, 2009)

Note-se que essa crítica remete a duas características potencialmente problemáticas do Pronasci. Por um lado, o programa operava mediante a oferta de soluções pré-concebidas aos municípios parceiros, que a este "aderiam". Neste caso, era fundamental para o sucesso do programa que os municípios "aderentes" não apenas avaliassem a adequação das soluções aos problemas que vivenciavam, mas também partilhassem da visão que inspirou a formulação destas soluções no nível central.⁴ Por outro lado, o Pronasci não dispunha de um adequado monitoramento de processo, que permitisse identificar distorções substantivas e propor medidas corretivas.

Mas a crítica mais comum e, ao mesmo tempo, mais contundente levantada contra o Pronasci era de que este não incorporou a agenda de reformas nas organizações da segurança pública. Neste sentido, Soares (2007) anota que, no programa,

O tema decisivo, as reformas institucionais, não é sequer mencionado – provavelmente por conta de seu caráter politicamente controvertido, dada a indefinição das lideranças governamentais a respeito do melhor modelo a adotar, e de seu potencial desagregador, derivado das inevitáveis reações corporativas que suscitaria. Assim, com o SUSP anêmico e sem o seu complemento institucional – a desconstitucionalização ou alguma fórmula

reformista, no nível das estruturas organizacionais –, o *status quo* policial e, mais amplamente, o quadro fragmentário das instituições da segurança pública acabam sendo assimilados. Desse modo, naturaliza-se o legado da ditadura, chancelando-se a transição incompleta como a transição possível. O Pronasci resigna-se a ser apenas um bom plano destinado a prover contribuições tópicas.

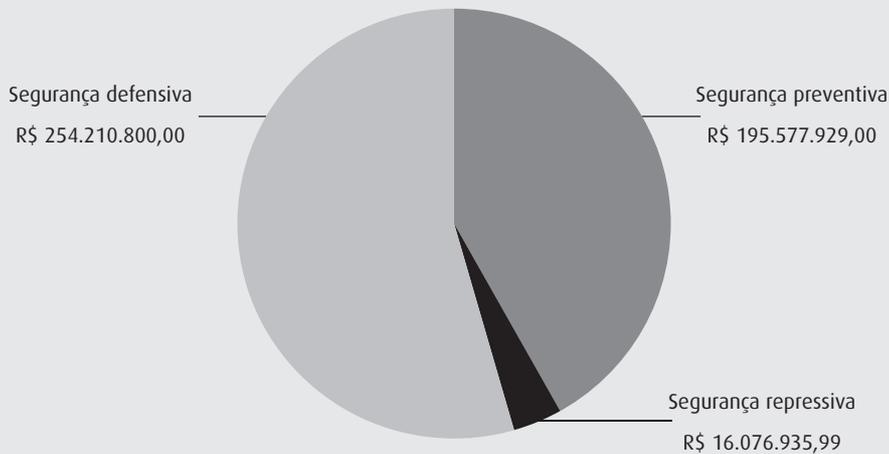
Como saldo dessa história institucional relativamente curta, mas repleta de inovações, pode-se então indicar um quadro de avanços nada desprezíveis. Dois apresentam maior destaque: de um lado, a instalação de maior capacidade de indução e coordenação da PNSP no âmbito federal, com a criação do FNSP e a maior capilaridade federativa e societal das ações executadas no âmbito do Pronasci; de outro, a mudança de paradigma no setor – ou seja, da maneira pela qual atores nele relevantes definem o problema e selecionam alternativas de ação.

Isto fica visível no Gráfico 2, produzido por pesquisadores da Fundação Getúlio Vargas (FGV), o qual classifica os projetos aprovados pelo MJ no âmbito do Pronasci em 2008 em três categorias: segurança preventiva, segurança repressiva e segurança defensiva.

Para a classificação dos projetos, segundo esclarece o texto:

Foram considerados como segurança repressiva os projetos destinados a ações típicas de policiamento ostensivo (...) Como segurança defensiva foram considerados os projetos voltados para a implementação de policiamento comunitário, capacitação dos profissionais de segurança, valorização profissional e incre-

Gráfico 2 - Valor dos projetos aprovados no Ministério da Justiça no âmbito do Pronasci 2008



Fonte: Fundação Getúlio Vargas, 2009.

mento dos projetos de gestão. Por fim, foram considerados como segurança preventiva os projetos voltados a ações sociais e relacionados aos diversos atores públicos envolvidos nessas políticas (2009).

Embora essa agregação ainda possa mascarar alguns problemas, como o peso do Bolsa Formação em relação a outras iniciativas (INESC, 2010), fato é que o gráfico representa deslocamento já bem mais significativo do eixo de prioridades da PSNP para além do binômio armamento/viaturas. Em outras palavras, após uma década de PNSP, já não se pode mais dizer que os Estados e as polícias de ação ostensiva são os únicos interlocutores na construção de estratégia para a produção de segurança.

Mas é preciso também reconhecer a existência de ao menos três limites na formação da PNSP, indicados no Quadro 1. O primeiro refere-se à falta de condições adequadas de financiamento,

governança e monitoramento. A emergência do governo federal como coordenador da política, a ampliação do entendimento sobre o que é produzir segurança pública e a participação mais ativa dos municípios na PSNP criam demanda por mais investimentos na área. O Pronasci teve o mérito de incrementar substancialmente os recursos disponíveis no nível federal, tendo recebido previsão de R\$ 6,7 bilhões, entre 2008 e 2012. No entanto, trata-se ainda de um *programa* cujo orçamento – diferentemente do FNISP – não se beneficia de receitas fixas. Assim, os recursos do Pronasci devem ser negociados a cada ano junto ao Congresso Nacional e podem ser facilmente contingenciados ou redirecionados pela cúpula do governo. Isto sem falar na baixa capacidade de financiamento em nível subnacional, que tem interdito, por exemplo, debates sobre o “piso salarial” das polícias. A fórmula hoje existente, portanto, pode não ser inconveniente para as ações imediatas, mas prejudica sensivelmente o planejamento de mais longo prazo.

“Nem isto, nem aquilo”: trajetória e características da política nacional de segurança pública (2000-2012)
Fabio de Sá e Silva

Quadro 1 - Avanços e limites na formação da PNSP

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

Fonte: Elaborado pelo autor.

Paralelamente à garantia de recursos, é necessário instituir espaços de deliberação e revisão, em caráter permanente, das prioridades a serem consideradas na mobilização destes recursos – ou seja, de espaços de governança bem informada. A fragmentação na oferta de apoio pela gestão federal e a distorção substantiva de projetos pelas gestões locais são dois lados de um problema: o da falta de clareza, entre todos os atores relevantes na PNSP, sobre quais devem ser os focos principais de investimento, seja porque falta informação, seja porque faltam metodologias de pactuação.

Isso não inviabiliza a construção de soluções criativas e efetivas, mas traz o risco de que estas acabem relegadas a uma posição marginal ou instrumental, sobretudo quando expressam verdadeira mudança paradigmática na política. Um exemplo, no Pronasci, está na área penitenciária e, mais especificamente, prisional. Entre as 94 ações que compunham o programa, estavam: construção de presídios “diferenciados” para o público jovem; “qualificação de agentes penitenciários”; e “formação profissional de presos”. A

execução destas ações, no entanto, foi modesta e desarticulada (SÁ E SILVA, 2010). Isto não é de surpreender, tendo em vista que, na carteira de ações do Pronasci ofertadas aos gestores locais, havia opções que rendiam menos desgaste e geravam mais dividendos políticos que o investimento em presos e presídios. É preciso, pois, que as prioridades sejam não apenas mais bem especificadas, de um ponto de vista técnico e gerencial, mas também mais bem construídas, de um ponto de vista político, sob pena de que algumas delas se esvaziem na execução.

O segundo limite resulta do fato de que, ao longo de toda a trajetória da PNSP, os espaços de participação não apenas têm sido escassos, mas também portadores de escopo de atuação bastante delimitado, que jamais alcançou o ciclo de gestão da política.

Desde que foram previstos como parte integrante do Susp, no PNSP do primeiro governo Lula, os GGIs têm sido questionados por não possuírem espaço para organizações da sociedade

civil. A reação a este argumento afirma que os GGIs têm natureza operacional, e não de gestão, o que não comporta a participação social, embora não afaste a necessidade de controle externo, por meio de órgãos como ouvidorias – ver, por exemplo, Soares (2009). Ainda assim, o Susp previa comitês de gestão em níveis estadual e nacional, e nenhum destes contemplava a presença de integrantes da sociedade civil.

Apesar da associação retórica que fez entre segurança pública e cidadania, o Pronasci tampouco foi construído e implementado com base em mecanismos de participação social. As 94 ações previstas para o programa foram definidas exclusivamente por seus formuladores e, a partir daí, pactuadas entre os órgãos de governo por estas responsáveis, sem qualquer tipo de consulta ampliada. Nesse aspecto, a segurança pública tem se constituído como área na qual as políticas e decisões estratégicas têm sido historicamente restritas aos gestores (dirigentes de instituições públicas, bem como chefes e comandantes de instituições policiais). O advento de instituições participativas que incorporam trabalhadores e sociedade civil e incidem sobre a PNSP, como a I Conferência Nacional de Segurança Pública – I Conseg e o novo Conselho Nacional de Segurança Pública – Conasp, é, portanto, efetiva inovação no campo, com um potencial que, até o início de 2011, ainda não havia sido plenamente exercitado.⁵

O terceiro limite está associado, enfim, à postergação no debate sobre as reformas nas organizações da segurança pública. As contravérsias, riscos e custos políticos deste debate são quase autoevidentes, mas a demanda ainda mobiliza muitos atores que participam do “campo” da PNSP. Em pesquisa sobre as condições

de efetividade do Conasp, considerando a sua composição no biênio 2010-2012 (SÁ E SILVA; DEBONI, 2012), esta questão ficou mais que evidente. Entre as expectativas mantidas pelos(as) conselheiros(as), ganhou destaque o enfrentamento de problemas “estruturais” do setor, como pré-condição para galgar avanços importantes. Nas palavras de um entrevistado:

Fala-se hoje da integração de esforços nas três esferas federativas, mas o SUSP tinha um objetivo muito maior. O sistema de segurança pública seria resultado de amplas reformas nas organizações policiais, incluindo as guardas municipais, e a partir desta nova composição nós criaríamos um sistema novo. A integração seria um resultado final, e não inicial, que é o que se fala hoje. O SUSP se resumiu a um sistema de integração das policiais, e quem o defende hoje não fala em reforma das organizações policiais. Acho que a concepção do SUSP foi mal interpretada por alguns gestores.

E, de outro:

Não dá para falar tão rapidamente sobre a PNSP, cujos pressupostos datam de uma década antes do governo Lula, [mas] as características mais fortes do período atual são indução [alcançada no primeiro governo Lula] e investimento [por conta da maior disponibilidade de recursos no segundo governo Lula]. O problema é que uma PNSP não implica só indução e investimento. Avançamos pouco sobre um novo modelo de segurança e sobre as mudanças legais necessárias a isso – por exemplo: padrões de policiamento, grandes questões sobre financiamento, ouvidorias, corregedorias, ciclo completo de polícias e presos provisórios. Estas questões estão em aberto. (...) Na sua lógica, a PNSP não efetiva

“Nem isto, nem aquilo”: trajetória e características da política nacional de segurança pública (2000-2012)

Fabio de Sá e Silva

o “novo paradigma” do texto base da CONSEG. O próximo governo vai fazer o quê? Efetivar o novo paradigma ou contentar-se com a lógica de indução e de financiamento?

Essa é, pois, a herança (nem tão “maldita”, nem tão “bendita”) deixada pelos governos FHC e Lula no campo da PNSP.⁶ A próxima seção descreve e analisa as medidas adotadas a partir de então pelo governo da presidenta Dilma Rousseff, tomando por base os primeiros documentos e manifestações assim produzidos pelas autoridades do setor.

Contornos indiciários da PNSP no governo Dilma

Lançado de maneira bem mais discreta que seus antecessores,⁷ o “Plano Nacional de

Segurança Pública”⁸ formulado nesta primeira metade do governo Dilma está estruturado em sete eixos – ou sobre sete componentes:

1. Plano estratégico de fronteiras;
2. Programa Crack, é possível vencer;
3. Combate às organizações criminosas;
4. Programa nacional de apoio ao sistema prisional;
5. Plano de segurança para grandes eventos;
6. Sinesp – Sistema Nacional de Informação em Segurança Pública;
7. Programa de enfrentamento à violência.

Como parte deste último eixo, além de um “programa de prevenção e redução de acidentes de trânsito”, consta também um “programa de redução da criminalidade violenta”. A Figura 4, baseada em material do próprio Ministério da Justiça, ilustra esse novo pacote de iniciativas.

Figura 4 - Plano Nacional de Segurança Pública



Tomados em conjunto, os componentes do novo plano sugerem algumas inflexões importantes, apresentadas a seguir.

Mudança no ponto ótimo de equilíbrio entre entes federados

De várias maneiras, o “Plano Nacional” sugere uma discreta, porém significativa mudança no que se considera ser o “ponto ótimo” de equilíbrio na relação entre os entes federados. Isso se dá, basicamente, pela afirmação de competências executivas muito próprias da União e dos Estados. O “plano estratégico de fronteiras” e o “combate às organizações criminosas” têm como lócus de gestão as instituições federais, como o Exército, as Polícias Federais e o Ministério Público Federal; enquanto o “programa de redução da criminalidade violenta” tem como elemento crucial o fortalecimento da polícia civil e da perícia, organizações de caráter tipicamente estadual. Já as guardas municipais e programas de prevenção ou projetos sociais, cujo lócus de gestão é, em geral, municipal, parecem ocupar posição bem mais discreta do que vieram a ocupar no passado recente.⁹ No “plano de ação” para o Estado de Alagoas, no âmbito do “programa de redução da criminalidade violenta”, projetos como “Protejo” e “Mulheres da Paz”¹⁰ aparecem como “outras ações”, junto, por exemplo, com uma “campanha de ouvidoria de polícia”. No Pronasci, tais projetos já foram praticamente o centro de gravidade da atuação federal.

Ao mesmo tempo, o novo plano parece baseado na concepção de que o governo federal deve desempenhar uma função de “apoio” aos governos (estaduais) na produção e gestão de políticas públicas de segurança. No menciona-

do “plano de ação” para o Estado de Alagoas, isso parece estar consubstanciado, por exemplo, na mobilização de peritos da “Força Nacional de Segurança Pública” para dar apoio ao trabalho investigativo das polícias civis em matéria de homicídios. Já no “programa nacional de apoio ao sistema prisional”, foi o próprio diretor-geral do Departamento Penitenciário Nacional quem afirmou, em entrevista de TV, que “o programa é um programa de apoio. Os Estados são responsáveis por esse assunto”.¹¹

Priorização

Ao invés de incluir dezenas de ações e objetivos, o novo plano aparenta resultar de um esforço mais detido de reflexão estratégica e de priorização. Esse esforço fica ainda mais evidente quando se considera a natureza específica do programa “Crack, é possível vencer” e do “plano de segurança para grandes eventos”, que respondem mais a preocupações políticas ou conjunturais do que a questões históricas ou estruturais do setor.¹² Relativizando, portanto, o peso desses componentes, fica claro aos gestores e à sociedade o que, do ponto de vista do governo federal, são os aspectos mais críticos na produção de (in)segurança no país: fronteiras, crime organizado, sistema prisional, violência urbana e, como problema de fundo, a dificuldade na produção de informações confiáveis sobre criminalidade e segurança pública.

A análise de cada item do plano, em sua especificidade, reitera ter havido um notável esforço de priorização. O “programa nacional de apoio ao sistema penitenciário” põe claro foco na geração de vagas (construção, reforma ou ampliação de unidades prisionais), tendo por objetivo desativar as carceragens das delegacias

de polícia. Já o “plano de ação” para o Estado de Alagoas, no âmbito do “programa de enfrentamento à violência”, está estruturado sobre cinco componentes principais: fortalecimento da perícia forense; fortalecimento da polícia civil; articulação com Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública; policiamento ostensivo e de proximidade; e controle de armas.

Maior ênfase no fortalecimento e na articulação institucionais

O novo plano tem no fortalecimento e na articulação institucionais uma linha bastante nítida. Isto é visível, por exemplo, na preocupação com a melhoria da polícia civil e da perícia técnica, bem como na busca pela articulação entre as instituições do sistema de justiça criminal (polícias, Judiciário, Ministério Público e até mesmo Defensoria Pública).¹³

Esta abordagem, vale dizer, não é completamente inédita. Em muitos de seus discursos e textos à imprensa, o ex-ministro da Justiça Marcio Thomaz Bastos costumava dizer que, em aspectos relacionados à justiça e à segurança, o arcabouço normativo vigente no Brasil era, em geral, suficientemente avançado, razão pela qual o “fortalecimento das instituições” – e não a mudança das leis – seria o principal desafio de sua gestão à frente daquela pasta. Sendo ou não de todo correta essa avaliação,¹⁴ fato é que ela orienta fundamentalmente a promoção de mudanças incrementais e de longo prazo, sem a intenção ou o compromisso de promover grandes rupturas. Não por coincidência, ao longo da gestão do ex-ministro Marcio Thomaz Bastos, o discurso orientado à reforma das organizações da segurança pública foi perdendo força, sendo substituído, pouco

a pouco, por um discurso orientado à “integração operacional” das forças, respeitadas as configurações existentes.

Maior ênfase a aspectos de planejamento, gestão e monitoramento

Espelhando o que parece ser uma característica estrutural do governo Dilma, o novo plano dá bastante ênfase a aspectos de planejamento, gestão e monitoramento, valorizando diagnósticos de situação, divisão de responsabilidades e estabelecimento de indicadores para o monitoramento e a aferição dos resultados proporcionados pelas intervenções de política pública. O Sistema Nacional de Informação em Segurança Pública – Sinesp é, nesse aspecto, uma medida tão ousada quanto digna de celebração, pois dá condições adequadas para que o Ministério da Justiça centralize a coleta e a sistematização de informações sobre criminalidade junto dos entes subnacionais.¹⁵ Agora, por força de lei, recursos federais para segurança pública e para o sistema prisional só podem ser alocados a Estados que estiverem “adimplentes” em relação ao fornecimento de informações ao Sinesp.¹⁶ E a construção de “planos de ação” para cada Estado, com base em um diagnóstico das formas e manifestações da violência, por um lado, e dos recursos (financeiros e institucionais), por outro, mostram um esforço para se trabalhar desde logo sob a lógica da pactuação e da governança bem informadas.

Mas é também nesses “planos de ação” que a preocupação com planejamento, gestão e monitoramento tem vindo a expressar uma faceta mais controversa. Por exemplo, o “plano de ação” para o Estado de Alagoas, ao mencionar “fortalecimento da polícia civil”, prevê

a criação de uma “delegacia especializada” em homicídios; já quando fala de “policiamento ostensivo e de proximidade”, chega a estimar até despesas com combustível de aeronaves. Ora, sem dúvida delegacias especializadas podem gerar melhores resultados na investigação de crimes, assim como, no longo prazo, a posse de indicadores detalhados (como o valor gasto em combustível para aeronaves) pode permitir boas análises dos custos e benefícios incorridos em cada “plano de ação”. Mas, em ambos os casos, excesso de expectativas pode levar à frustração: a ideia de especialização pode demorar a se enraizar e, portanto, demorar a dar os resultados esperados; e a simples análise de custos e benefícios dos diversos “planos de ação” tende a dizer pouco sobre os fatores de sucesso ou fracasso em cada caso.¹⁷

Considerações finais

Passados quase 25 anos da promulgação da CF/1988, a construção de uma PNSP segue sendo objeto de um longo e difícil aprendizado. Ainda é cedo para prever o impacto das medidas e da estratégia adotada pelo governo Dilma na trajetória da PNSP, mas, como definiu Soares (2007), por ocasião de outro período de transição do setor, também há, aqui, “razões para otimismo e para cautela”. Alguns avanços do período recente, se não chegam a ser desconsiderados, são sucedidos por novas abordagens e proposições com as quais não necessariamente chegam a compor uma história coerente.

A governança bem informada, por exemplo, é um déficit histórico do setor que pode ser mais bem confrontado a partir de elementos do novo plano, tais como a ênfase em planejamento, gestão e monitoramento. Todavia

– tendo em vista a divisão de competências entre entes federados e a ênfase em aspectos institucionais, presentes no mesmo plano –, será que isso não terá como preço uma perda de capacidade de indução pelo governo federal e uma dissolução do paradigma da “segurança cidadã”, a duras penas consolidados no setor? O esforço de priorização é outro dado positivo, mas – novamente, quando associado a outras características do plano – não pode acabar empobrecendo o repertório da política? Faz sentido, por exemplo, centrar o “programa nacional de apoio ao sistema penitenciário” na geração de vagas, sem incluir medidas para a reintegração social e o apoio ao egresso? Faz sentido articular com a Defensoria Pública para a realização de mutirões nas delegacias sem mostrar disposição para a construção de um sistema de alternativas ao encarceramento – em especial ao encarceramento provisório, na esteira da “lei das cautelares”?¹⁸ O fortalecimento e a articulação das instituições, previstos no plano, também podem ter aspectos positivos. Mas faz sentido fortalecer a polícia civil e a perícia forense, bem como articulá-las melhor com o Poder Judiciário e o Ministério Público, sem levar em conta as críticas ao inquérito policial como instrumento de investigação e produção da verdade no processo penal (MISSE, 2010)? Em outras palavras, é prudente – ou até mesmo “correto” – investir nas instituições da justiça e da segurança, sem exigir que, ao menos em alguma medida, elas se reinventem?

Diante de todas essas (e outras) perguntas possíveis, é oportuno regressar à inspiração do título deste artigo: o poema “Ou isto, ou aquilo”, no qual Cecília Meireles (2001) ilustra a dificuldade de fazermos escolhas.¹⁹ O passado

“Nem isto, nem aquilo”: trajetória e características da política nacional de segurança pública (2000-2012)

Fabio de Sá e Silva

recente da PNSP fez com que, por diversas e distintas razões, ainda tenhamos um campo bastante aberto, em larga medida “sem isto, nem aquilo” – ou seja, sem a solução “sistêmica”, com a qual muitos de nós sonhamos na última década. Mas isso não quer dizer que, dia após dia, não estejamos fazendo escolhas, com ou sem as angústias – mas também com ou

sem a consciência crítica da realidade, embora cotidiana – que marcam o poema de Meireles. Ao governo, aos especialistas, aos trabalhadores e à sociedade, convém, assim, manter a vigilância e o engajamento nas discussões sobre o novo plano, com suas virtudes e limites, mas, sobretudo, com suas oportunidades e ameaças para a construção de uma verdadeira PNSP.

-
1. *Este artigo está baseado em análises anteriores desenvolvidas em Sá e Silva e Deboni (2012).*
 2. *Isso imprime ao texto a natureza de “artigo” e não de “ensaio”. Embora o trabalho tenha um caráter marcadamente “interpretativo”, suas conclusões estão baseadas no acompanhamento sistemático e coletivo da construção da política pública de segurança no âmbito do Ipea, bem como na validação perante a rede de especialistas externos com a qual esta instituição interage. Nada disso, porém, retira a responsabilidade exclusiva do autor pelo conteúdo do texto e, mais que isso, por suas inevitáveis falhas ou insuficiências.*
 3. *Não se trata, com isto, de afirmar que as polícias deveriam ter menor importância na PNSP. O problema era a crença de que uma de suas formas específicas de atuação (o chamado policiamento ostensivo) deveria ser o elemento central desta política, quando: i) a memória do período autoritário inspirava profunda desconfiança dos cidadãos em relação a este tipo de atuação; e ii) estudos e experimentos no nível local – a esta altura, já amparados por extensa literatura no nível internacional – revelavam que, na produção de mais segurança, políticas de prevenção da violência, melhorias na gestão das organizações policiais e adoção de outros modelos de policiamento eram eventualmente mais importantes do que o policiamento ostensivo (OLIVEIRA JR., 2010a)*
 4. *O caso mais bem-sucedido de implementação do Pronasci, neste aspecto, parece ser o da cidade de Canoas, no Rio Grande do Sul, cujo prefeito, não por acaso, trabalhou junto com o ex-ministro Tarso Genro. Mas quando se trata de construir uma política pública sustentável no tempo e no espaço, é evidente que não se pode ficar refém deste tipo de coincidência.*
 5. *Sobre a I Conseg, ver Saporì (2010) e Sá e Silva (2010). Sobre a Conasp, ver Sá e Silva e Deboni (2012), Souza (2010) e Kopittke, Anjos e Oliveira (2010).*
 6. *O recurso (qualificado) a uma expressão utilizada nos debates eleitorais mais recentes para se referir ao legado de governos anteriores tem por objetivo indicar, justamente, o relativo atraso no qual se situa a segurança pública em relação a outras áreas de políticas públicas, tais como a área social e, até mesmo, a de infraestrutura. Em todas essas áreas houve sensível aumento nos investimentos e melhorias institucionais – a exemplo do Bolsa Família, do PAC e do “Minha Casa, Minha Vida” – que simplesmente não têm paralelo no setor de segurança.*
 7. *Não consta que até agora tenha sido realizada qualquer cerimônia ou evento para o lançamento deste “Plano Nacional”, ao contrário do que ocorreu com outros planos presidenciais. Embora enunciados como parte de um todo coerente, os componentes do plano têm sido lançados individualmente e, em alguns casos, como o do “programa de enfrentamento à violência”, de maneira fragmentada, com um “Plano de Ação” para cada Estado.*
 8. *A denominação de “plano” parece absolutamente adequada, do ponto de vista técnico, pois, se não se trata mais de um único programa, também não se trata, propriamente, de uma política. O que há é um conjunto de objetivos concretos e de estratégias para alcançá-los, tudo o quanto, obviamente, poderá ajudar, no médio/longo prazo, a conformar uma política. Mas para que o plano venha a alcançar o status de política, faltará incorporar soluções de caráter mais estruturante, em aspectos como o do financiamento (o qual, até onde se pode perceber, continua ausente da agenda federal) e o da participação (a qual, apesar da reforma do Conasp, não se traduziu na incorporação de atores sociais ao ciclo de gestão da PNSP, tanto assim que o novo plano foi elaborado sem grande interlocução com aquele colegiado).*
 9. *Uma exceção é o programa “Crack, é possível vencer”, mas, nesse caso, o desenho de caráter “municipalista” parece resultar mais da abordagem de saúde pública aplicada ao programa do que de uma decisão de se considerar o município um lócus privilegiado para as políticas de segurança.*

10. Na definição do Ministério da Justiça, o "Projeto Mulheres da Paz é uma iniciativa [...] instituída pela Lei nº 11.530/2007 e pelo Decreto nº 6.490/2008, que objetiva em linhas gerais, a capacitação de mulheres atuantes na comunidade para que se constituam, institucionalmente, como mediadoras sociais a fim de fortalecer as práticas políticas e socioculturais desenvolvidas pelas e para as mesmas, a partir do empoderamento feminino, além de construir e fortalecer redes de prevenção da violência doméstica e enfrentamento às violências que compõem a realidade local e que envolvam jovens e mulheres. As Mulheres da Paz são mulheres da própria comunidade, capacitadas em temas como gênero e direitos da mulher, direitos humanos e cidadania, violências, fatores de risco e protetivos e prevenção a drogadição, para agirem como multiplicadoras do Programa, tendo como incumbência prevenir a violência juvenil e o envolvimento dos jovens com as drogas, bem como a violência de gênero". Já o Projeto Proteção de Jovens em Território Vulnerável (Protejo) "foi instituído pelo governo federal no ano de 2007, também por intermédio da Lei nº 11.530/2007 e integra as ações do Ministério da Justiça, tendo como objetivo geral selecionar e acompanhar jovens entre 15 e 24 anos em situação de risco ou vulnerabilidade familiar e social, egressos do sistema prisional ou cumprindo medidas socioeducativas, com vistas à desenvolver percursos formativos para a promoção da cidadania, direitos humanos, qualificação profissional e inclusão social, para a prevenção da violência, da criminalidade e do envolvimento com drogas. A formação desses jovens é realizada por intermédio de um Percorso Social Formativo que inclui temas como: formação cidadã e sociojurídica, violências, resolução não-violenta de conflitos, ampliação do letramento, educação ambiental e sustentabilidade, sexualidade, auto-estima, informática e tecnologia, prevenção à drogadição, introdução ao mundo do trabalho, além de atividades culturais e esportivas". Informações disponíveis em: <www.mj.gov.br>. acesso em 9. Set. 2011.
11. Cf. o programa "Cenas do Brasil", da TV NBR, de 19.01.12, disponível em: <http://youtu.be/EHYhXq1C1rk>. Conforme a sinopse do programa: "O ministro da Justiça, José Eduardo Cardozo, lançou em novembro de 2011 o Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional. A iniciativa tem duas metas principais: zerar o déficit de vagas femininas e reduzir o número de presos em delegacias de polícia, transferindo para cadeias públicas. O governo federal também anuncia uma série de novas normas com o objetivo de melhorar a gestão do sistema prisional, como a criação da Estratégia Nacional de Alternativas Penais. A expectativa é gerar, pelo menos, 42,5 mil vagas ampliando ou construindo novos estabelecimentos. Esse total se divide em 15 mil femininas e 27,5 mil em cadeias públicas masculinas. Participaram do programa o diretor do Departamento Penitenciário Nacional (Depen), Augusto Rossini; e o diretor-executivo da Fundação Nacional de Amparo ao Preso (Funap), Adlberto Monteiro".
12. Isso não quer dizer que estes componentes reúnam medidas de curto prazo ou efêmeras, mas que fazem um direcionamento específico de recursos e esforços de coordenação em função de demandas mais prementes, advindas do debate eleitoral (o caso do "crack") ou de eventos certos no tempo (Copa e Olimpíadas).
13. É expresso, ademais, em caráter textual, no "plano de ação" para o Estado de Alagoas, cujo objetivo específico é enunciado como "induzir e promover a atuação qualificada e eficiente dos órgãos de segurança pública e do sistema de justiça criminal para redução dos índices de violência e criminalidade no estado".
14. Apesar de esta avaliação ser formulada em termos bastante razoáveis, parece mais que justo colocá-la sob suspeição, pois nem o próprio ex-ministro Marcio Thomaz Bastos levou-a a ferro e fogo. Ao contrário, Thomaz Bastos cuidou de fazer grandes mudanças institucionais quando assim entendeu ser correto, como no caso da chamada "Reforma do Judiciário", que enfrentou corporativismos e polêmicas já desde a criação de uma unidade específica no Ministério da Justiça para lidar com o tema, a Secretaria de Reforma do Judiciário.
15. A rigor, essa possibilidade já estava garantida pelo Código de Processo Penal (CPC), cujo art. 809 previa a criação de um "boletim individual" para cada processo, cujos dados (agregados) seriam "lançados [...] em mapa e remetidos ao Serviço de Estatística Demográfica Moral e Política do Ministério da Justiça". No entanto, o dispositivo carecia de mecanismos de efetivação. A Lei do Sinesp oferece esses mecanismos nas várias dimensões em que eles são necessários, especialmente: definição da arquitetura e da governança do sistema; mecanismos de entrada, transmissão e validação dos dados; e critérios, meios e procedimentos para a publicização das informações coletadas e armazenadas no sistema.
16. Cf. Lei n. 12.681, de 04/07/2012, art. 3º, §2º: "O integrante que deixar de fornecer ou atualizar seus dados e informações no Sinesp não poderá receber recursos nem celebrar parcerias com a União para financiamento de programas, projetos ou ações de segurança pública e do sistema prisional, na forma do regulamento".
17. Para esse fim, junto com Pires e Lopez Jr. (2010), tenho defendido a importância de uma abordagem mais qualitativa nos processos de monitoramento e avaliação, sem a qual não é possível entender os mecanismos que respondem pela trajetória de uma política pública.
18. Essas medidas parecem ainda mais relevantes quando se consideram as dificuldades para a construção de presídios, que envolvem desde a localização de terrenos e a aceitação das comunidades do entorno até problemas típicos de processos licitatórios em construção: ao centrar fogo na construção de presídios, o governo corre um grande risco de insucesso no alcance dos seus objetivos, ou seja, retirar presos provisórios das carceragens de delegacias de polícia. As medidas aqui citadas ajudariam a "gerar vagas" sem a construção de novas unidades prisionais, apenas mediante: (i) o combate à reinclusão e (ii) a produção da segurança necessária à utilização, pelos Juizes, das medidas cautelares não restritivas de liberdade.
19. Ou se tem chuva e não se tem sol/ ou se tem sol e não se tem chuva!/ Ou se calça a luva e não se põe o anel,/ ou se põe o anel e não se calça a luva!/ Quem sobe nos ares não fica no chão,/ quem fica no chão não sobe nos ares./ É uma grande pena que não se possa/ estar ao mesmo tempo nos dois lugares!/ Ou guardo o dinheiro e não compro o doce,/ ou compro o doce e gasto o dinheiro./ Ou isto ou aquilo: ou isto ou aquilo.../ e vivo escolhendo o dia inteiro!/ Não sei se brinco, não sei se estudo,/ se saio correndo ou fico tranquilo./ Mas não consegui entender ainda/ qual é melhor: se é isto ou aquilo.

"Nem isto, nem aquilo": trajetória e características da política nacional de segurança pública (2000-2012)

Fabio de Sá e Silva

Referências bibliográficas

- ABRUCIO, F.; FRAZESE, C.; SANO, H. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. **Estado, instituições e democracia: república** – Perspectivas do desenvolvimento brasileiro. Brasília: Ipea, v. 1, 2010.
- BRASIL. Ministério da Justiça. **O Brasil diz não à violência**: resultado de um ano do Plano Nacional de Segurança Pública. Brasília: Senasp/MJ, 2001.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Presidência da República. Segurança contra o crime e a violência. **Brasil 1994-2002, a era do real**. Brasília: Secom/PR, 2002.
- BRASIL. Ministério da Justiça. **Apresentação dos planos estaduais de segurança pública**. Senasp/MJ, 2003a.
- BRASIL. Ministério da Justiça. **Secretaria Nacional de Segurança Pública**: documento de apresentação. Brasília: Senasp/MJ, 2003b.
- COSTA, A.; GROSSI, B. C. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do fundo nacional de segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, ano 1, n. 1, 2007.
- FGV – Fundação Getúlio Vargas. **Pronasci em números**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- GOODIN, R. E.; REIN, M.; MORAN, M. Introduction: the public and its policies. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (Orgs.). **Oxford handbook of public policy**. New York: Oxford University Press, 2006.
- GURZA-LAVALLE, A. O estatuto político da sociedade civil: evidências da Cidade do México e de São Paulo. **Estado, instituições e democracia**: democracia – Perspectivas do desenvolvimento brasileiro. Brasília: Ipea, v. 1, 2010.
- HAMÚ, D. M. Pronasci: uma opção estratégica para a segurança pública. **Gestão estratégica no Ministério da Justiça**. Brasília: SEMJ/MJ, 2001.
- INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos. **Segurança pública e cidadania**: uma análise orçamentária do Pronasci. Brasília: Inesc, 2010.
- KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. New York: Longman, 1995.
- KOPITKE, A. L.; ANJOS, F. A.; OLIVEIRA, M. S. C. Reestruturação do Conselho Nacional de Segurança Pública: desafios e potencialidades. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, ano 4, fev./mar. 2010.
- LIMA, R. K.; MISSE, M.; MIRANDA, A. P. Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB**, Rio de Janeiro, n. 50, 2ª/2000.
- MEIRELES, C. Ou isto ou aquilo. **Poesia completa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001, p. 1483.
- MILLER, M. C.; BARNES, J. (Orgs.). **Making policy, making law**: an interbranch perspective. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2004.
- MISSE, M. O inquérito policial no Brasil: resultados gerais de uma pesquisa. **Dilemas** – Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, v. 3, n. 7, p. 35-50, jan./fev./mar. 2010.
- OLIVEIRA JR., A. As polícias estaduais brasileiras: o desafio da reforma. **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010a., p. 629-646.
- _____. Política de segurança pública no Brasil: evolução recente e novos desafios. **Estado, instituições e democracia: república** – Perspectivas do desenvolvimento brasileiro. Brasília: Ipea, 2010b, p. 277-314.
- RODRIGUES, R. Diagnóstico e desempenho recente do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania. **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010, p. 761-778.

SÁ E SILVA, F. Desenho, contexto e qualidade deliberativa em conferências nacionais: uma análise dos debates e proposições sobre o Sistema Penitenciário na I Conferência Nacional de Segurança Pública – I CONSEG. **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010, p. 603-627.

SÁ E SILVA, F.; DEBONI, F. **Participação social e governança democrática na segurança pública**: possibilidades para a atuação do Conselho Nacional de Segurança Pública. Brasília: Ipea, 2012 (Texto para discussão n. 1714).

SÁ E SILVA, F.; PIRES, R. R. C.; LOPEZ JR., F. G. Métodos qualitativos de avaliação e suas contribuições para o aprimoramento de políticas públicas. **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas, Brasília: Ipea, v. III, 2010.

SAPORI, L. F. Torre de Babel. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 4, ed. 6, fev./mar. 2010.

SABATIER, P. (Ed.). **Theories of the policy process**. 2nd ed. Westview Press, 2007.

SOARES, L. E. A política nacional de segurança pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 21, n. 61, 2007.

_____. Gabinetes de gestão integrada da segurança pública: gênese, implantação, desdobramentos. Brasília: MJ, 2009, p. 262-268.

STONE, D. Causal stories and the formation of policy agendas. **Political science quarterly**, v. 104, n. 2, 1999.

STONE, D. **Policy paradox**: the art of political decision making. New York: W. W. Norton & Company, 2002.

VAN HORN, C. E.; BAUMER, D. C.; GORMLEY JR., W. T. **Politics and public policy**. Washington: CQ Press, 2001.

“Nem isto, nem aquilo”: trajetória e características da política nacional de segurança pública (2000-2012)

Fabio de Sá e Silva

Resumen

“Ni esto, ni lo otro”: trayectoria y características de la política nacional de seguridad pública (2000-2012)

Aunque el tema de la seguridad pública haya inspirado innumerables estudios académicos y técnicos a lo largo de los últimos años, ha sido poca la atención dedicada a las medidas adoptadas por los gestores públicos en el intento de intervenir en los puntos críticos identificados en aquellas evaluaciones y reflejados por la propia opinión pública. Este artículo intenta describir este campo aún poco delimitado (el de la acción de los gobiernos en el tema de la seguridad pública), reconstruyendo la trayectoria y delineando las principales características de lo que se puede llamar de una “política nacional de seguridad pública” (PNSP) entre 2000 y 2012.

Palabras clave: Políticas públicas; Seguridad pública.

Abstract

“Neither this nor that”: the evolution and features of Brazil’s national public safety policy (2000-2012).

The topic of public safety has inspired a large number of academic and technical studies in the last few years. However, little attention has been devoted to the measures that government managers have adopted to address the key issues raised in these studies, and reflected in public opinion. This paper seeks to describe a hardly explored field of research, namely that of government action in the realm of public safety, and to outline both the evolution and major features of Brazil’s “national policy for public safety” (PNSP) between 2000 and 2012.

Keywords: Public policies; public safety.

Data de recebimento: 10/07/2012

Data de aprovação: 07/08/2012