

Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios

Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios

Paula Rodriguez Ballesteros

Paula Rodriguez Ballesteros

Mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas/SP. Graduada em Direito pela PUC/SP e em Ciências Sociais pela USP. Foi pesquisadora do Núcleo de Estudos da Violência e assessora da Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública e da Comissão Nacional da Verdade. Atualmente é pesquisadora do Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça.

 ballesterospr@gmail.com

Resumo

O artigo propõe-se a discutir as políticas de segurança pública pela perspectiva da gestão pública, destacando, para tanto, dois importantes aspectos: o das relações intergovernamentais e o da intersetorialidade. O histórico institucional brasileiro exposto no texto demonstra que a estrutura político-administrativa estatal e a dinâmica interorganizacional da segurança pública têm importantes implicações para o sucesso das políticas do setor. As mudanças ocorridas neste cenário, apesar de não consolidadas, apresentam grande potencial de transformação, mas dependem, sobretudo, de capacidade e vontade dos atores envolvidos na área para serem fortalecidas e incorporadas de forma permanente à gestão da segurança pública no Brasil.

Palavras-Chave

Segurança pública; gestão pública; relações intergovernamentais; intersetorialidade

A proposta deste artigo¹ é apresentar a dinâmica político-administrativa das políticas de segurança pública no Brasil e promover o debate a respeito dos desafios apresentados para seu fortalecimento e consolidação. Inicialmente apresenta-se o cenário configurado pela estrutura federalista, passando-se, em seguida, a traçar um histórico da política nacional de segurança pública, destacando as consequências daquela estrutura para os alcances e retrocessos no setor. Expõem-se também as peculiaridades de uma política pública vinculada aos diferentes níveis e segmentos de poder e à pretensa dicotomia entre prevenção e repressão, tratando de questões ideológicas e operacionais presentes no cotidiano das agências governamentais.

O argumento central aqui apresentado funda-se na necessidade de uma gestão democrática, capaz de garantir legitimidade e eficiências às políticas de segurança pública, considerando as diferentes competências dos atores e órgãos, bem como a potencialidade das ações integradas entre eles.

Federalismo e relações intergovernamentais ou “a política da política de segurança pública”

As políticas de segurança pública no Brasil têm sido, em regra, pensadas e implementadas de forma fragmentada e pouco planejada. Na

retomada da ordem democrática, no fim dos anos 1980, diferentemente do que aconteceu com outros direitos respaldados e reformulados pela Constituição, o direito à segurança e à ordem, bem como a estrutura organizacional que deveria garanti-los, ficou restrito à listagem de algumas organizações policiais vinculadas ao capítulo da “defesa do Estado e das instituições democráticas”, passando ao largo da característica cidadã atribuída às demais esferas da vida social brasileira que começava a se reconfigurar.

A limitação constitucional no que tange à segurança pública é vista por muitos autores como resultado do trauma criado em relação ao tema, decorrente das violações e arbitrariedades cometidas durante os anos de chumbo. Reduzir a discussão e esquivar-se dela na Constituinte teria permitido construir a negociação necessária para a transição ao regime democrático. Há quem assegure que a dedicação constitucional reduzida seria, ao contrário, decorrência de pressão explícita de alguns grupos interessados em manter o *status quo*. Como ressalta Gonçalves:

Diferentemente do que se verificava em relação a outras políticas públicas, não havia, à época, uma coalizão reformadora para que se restabelecesse um novo modelo institucional para a segurança pública, o que não significa dizer que não existissem atores com agendas reformistas (GONÇALVES, 2009, p. 19).

As continuidades organizacionais que caracterizaram a segurança pública desde a promulgação da Constituição de 1988, somadas à falta de indicação sobre diretrizes de coordenação ou articulação, bem como à omissão com relação ao papel do governo federal e dos municípios neste setor, reforçam o entendimento de Abrucio (2005) a respeito de um federalismo compartimentalizado. Nesse contexto, os governos estaduais teriam tido seu poder fortalecido diante do esgotamento do domínio federal, estabelecendo, naquele momento pós-constitucional, relações intergovernamentais predatórias e não cooperativas.

Tradicionalmente, as implicações da estrutura federalista para a caracterização das políticas públicas nacionais foram analisadas apenas para as políticas sociais e fiscais. Em raras oportunidades as análises desta natureza foram estendidas às políticas de segurança pública. Isso porque, no entender de alguns analistas, os vazios eram tão mais expressivos do que as ações empreendidas, que não haveria elementos sobre os quais fazer considerações teóricas.

Em diferentes medidas, áreas como, por exemplo, educação, saúde e assistência social já passaram por reformas que exigiram a superação ou relativização dos obstáculos legais e político-administrativos e a reformulação do papel dos entes federativos a fim de constituir políticas públicas nacionais integradas. Respeitada a autonomia política das entidades subnacionais, a adesão às políticas federais deu-se primordialmente em razão dos incentivos oferecidos pelo governo central, combinados ao consenso sobre o conteúdo das reformas, de-

correntes, por suposto, de um amplo processo de negociações (ARRETCHE, 2002).

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

O federalismo como forma de organização político-territorial, segundo corrente majoritária da doutrina, tem forte impacto na estrutura administrativa e no desenho e implementação das políticas públicas, e a interação que se dá entre o governo central e os governos subnacionais em uma federação é essencial para definir o modo e a qualidade com que o Estado proverá direitos fundamentais dos cidadãos (STEPAN, 1999).

Alguns autores (ADORNO, 1999; 2003; 2008; SOARES, 2007; MESQUITA NETO, 2008) identificam como um dos principais entraves ao desenvolvimento de reformas consistentes no sistema de segurança pública o jogo político estabelecido desde a época da constituinte, a partir do qual *lobbies* corporativistas e lideranças locais têm se mostrado poderosos nas negociações político-partidárias e nos arranjos federativos sobre área da segurança, retardando um deslocamento contundente no sentido da democratização.

Para Sérgio Adorno, os constrangimentos do pacto federativo para a área da segurança pública poderiam ser descritos da seguinte maneira:

Como se sabe, embora o governo federal desempenhe uma posição estratégica na formulação e implementação de políticas de segurança e justiça criminal, a execução dessas políticas está sob encargo dos governos estaduais que, por sua vez, enfrentam problemas locais, entre os quais o de ter que lidar com características peculiares e históricas de suas agências de contenção do crime, particularmente as ligações entre polícias, Ministério Público, Poder Judiciário e autoridades penitenciárias com o governo civil e com as elites políticas locais. Trata-se de uma questão de vital importância porque depende antes de tudo das alianças políticas entre governos estaduais e governo federal, mediadas pelas ligações entre bancadas estaduais e federais que não raro controlam lobbies muito poderosos como os das corporações policiais e judiciais (ADORNO, 1999, p. 141).

A trajetória dos planos nacionais de segurança pública é ilustrativa das resistências colocadas tanto pelos grupos de interesse citados por Adorno (1999), quanto pela compartimentalização administrativa referida por Abrucio (2005). Esta trajetória, segundo Sento-Sé (2011), iniciou-se com o próprio processo de redemocratização, que repassou aos Estados a competência pelas políticas de segurança pública como forma de redefinição do pacto federativo. Porém, a pouca familiaridade dos Estados para lidar com o tema, em algumas circunstâncias, e a falta de iniciativa em fazê-lo, em outras, gerou nos governos o problema de não conseguir reenquadrar as for-

ças policiais sob o controle civil e, por conseguinte, de não conseguir produzir políticas de segurança pública que fossem além do uso da repressão (ADORNO, 1999). Em um segundo momento, o crescimento da criminalidade e da violência ganhou visibilidade e entrou para a agenda nacional. Diante disso, aquele primeiro movimento no sentido estadual, em decorrência do clamor popular, abriu espaço para que o governo federal assumisse seu papel indutor e formulador de políticas públicas desde o final dos anos 1990, como “centro de inteligência de novas práticas e abordagens” (SENTO-SÉ, 2011).

Políticas nacionais de segurança pública e a busca por organicidade e articulação

Para muitos autores (SENTO-SÉ, 2011; MESQUITA NETO, 2008; SOARES, 2007; ADORNO, 2003), o lançamento do primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) em 2000, justamente por ter sido apresentado como resposta reativa a um episódio de violência de grande repercussão nacional,² era muito mais um documento político do que estratégico. Apesar do propósito evidente de articulação, seja do Executivo com o Legislativo, seja das ações repressivas com as preventivas, o plano caracterizou-se pela sua “elevada capacidade de formulação de políticas e baixa capacidade de implementação” (ADORNO, 2003, p. 130). Isso porque, além das lacunas operacionais e estruturais, o governo Fernando Henrique Cardoso, mesmo tendo se eleito para seu segundo mandato no primeiro turno – fator político favorável – não conseguiu superar os desafios internos ao sistema, impostos por algumas agências dos órgãos de segurança e setores da sociedade, na condução de um modelo

que visasse à ruptura de uma lógica envelhecida e pautada simplesmente pela norma penal e pelo uso da força. Não obstante tais limitações, reconhece-se no PNSP a virtude de ter colocado o tema da segurança na agenda nacional, sistematizando várias das contribuições sobre o tema, enfatizando seu caráter social e destacando o governo federal como protagonista da coordenação federativa no setor (ADORNO, 2003; SOARES, 2007; SENTO-SÉ, 2011).

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

No Projeto Segurança Pública para o Brasil³, de 2002, elaborado com participação de alguns setores da sociedade, propuseram-se reformas estruturais abrangentes, inclusive no que toca às normas constitucionais. Entretanto, segundo Soares,

O presidente reviu sua adesão ao Plano e desistiu de prosseguir no caminho previsto, porque percebeu – na interlocução com a instância que, à época, se denominava “núcleo duro do governo” – que fazê-lo significaria assumir o protagonismo maior da reforma institucional da segurança pública no país,

ou seja, implicaria assumir a responsabilidade pela segurança perante a opinião pública [...] O desgaste seria inevitável, uma vez que os efeitos práticos de uma reorganização institucional só se fariam sentir a longo prazo (SOARES, 2007, p. 88).

O segundo mandato de Lula manteve a continuidade dos dois planos anteriores com relação ao tema da segurança pública, constituindo uma importante série histórica para o tema no país (SOARES, 2007). Por meio do Programa Nacional de Segurança com Cidadania⁴ (Pronasci), o governo Lula objetivou estabelecer um “novo paradigma” para a segurança pública, ao promover a inclusão dos municípios e da sociedade civil como atores fundamentais da ação estatal para o setor, relacionados principalmente às políticas preventivas destacadas no Programa.

O Pronasci foi criado por Medida Provisória e depois instituído por lei⁵ debatida no Congresso Nacional, e tinha previsão orçamentária de médio prazo (seis anos, incluindo metade do mandato do sucessor na Presidência), cujo gasto foi definido de acordo com os projetos que constituíam o Programa em cada um dos Estados e municípios que a ele aderiram, características gerenciais que os planos anteriores não tinham.

Além destes projetos nacionais, em três outras oportunidades o governo federal se propôs a discutir a reforma do sistema de segurança de forma integral e considerando os aspectos federativos da política de segurança, sem, contudo, lograr êxito. A primeira, em 1997, sob coordenação da Secretaria de Direitos Huma-

nos, quando se criou o Grupo de Trabalhos de Avaliação do Sistema de Segurança Pública, mas cujas propostas foram obstaculizadas por outro projeto apresentado pelo Ministro de Justiça do mesmo governo, às vésperas de eleições, que relegaram à segunda ordem tanto uma proposta quanto a outra⁶. Já em 2001, o Ministério da Justiça, logo depois de lançado o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública, constituiu o Comitê de Assessoramento ao Núcleo de Ministros de Estado para a Reconstrução do Sistema Nacional de Segurança Pública, que, entretanto, nem chegou a funcionar em razão da sucessiva troca de titulares na pasta⁷. Logo em 2002, outro grupo de trabalho foi formado por representantes da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), Secretaria Nacional de Justiça e Secretaria de Direitos Humanos, com o propósito de integrar as ações dos diferentes níveis de governo. Como resultado, desenvolveu-se o Programa Nacional de Apoio à Administração da Segurança Pública nos Estados e Municípios (Penaspem), mas que, ao que consta, não saiu do papel (MESQUITA NETO, 2008).

Uma alternativa a todas essas empreitadas foi a idealização do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), que apesar de nunca ter sido normatizado⁸, serviu como parâmetro para algumas propostas de reformulação da estrutura organizacional do setor e como referência das temáticas prioritárias da área. As ações do projeto do Susp se dariam em sete eixos estratégicos, a saber: gestão do conhecimento; reorganização institucional; formação e valorização profissional; prevenção; estruturação da perícia; controle externo e participação social; programas de redução da violência. Estas ações

estariam articuladas entre as esferas federal, estadual e municipal. O Susp operaria por meio de um protocolo de intenções entre cada um dos governos subnacionais e o Ministério da Justiça, via Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), cujo resultado implicaria a criação de um plano de segurança e um comitê de gestão integrada para cada uma das entidades governamentais.

Apesar de um documento formal denominado “Arquitetura Institucional do Sistema Único de Segurança Pública” ter sido lançado em 2004, e de dois Relatórios de Gestão terem sido publicados (um referente ao período 2003-2006, e outro somente sobre 2006), o Susp em regra nunca chegou a ser implementado, a não ser por ações pontuais que remetem ao conteúdo do sistema, mas não são geridas de acordo com os princípios de integração e articulação do mesmo. Da sua formatação inicial em termos de gestão das políticas de segurança pública restaram os Gabinetes de Gestão Integrada e a consolidação e reformulação do Fundo Nacional de Segurança Pública.

Os Gabinetes de Gestão Integrada (GGI) tiveram origem em 2003, como objeto dos “Protocolos de Intenções” firmados entre o governo federal e todos os Estados, além do Distrito Federal, no bojo da tentativa de se instituir o Susp. Inicialmente pensados de forma a possibilitar a coordenação de ações de gerenciamento de crises e de forças-tarefa⁹, o GGI passou a ser tratado como órgão deliberativo e executivo, que operaria por consenso, garantindo a manutenção de autonomia e a não hierarquização de seus integrantes. Coube à secretaria estadual de segurança pública de

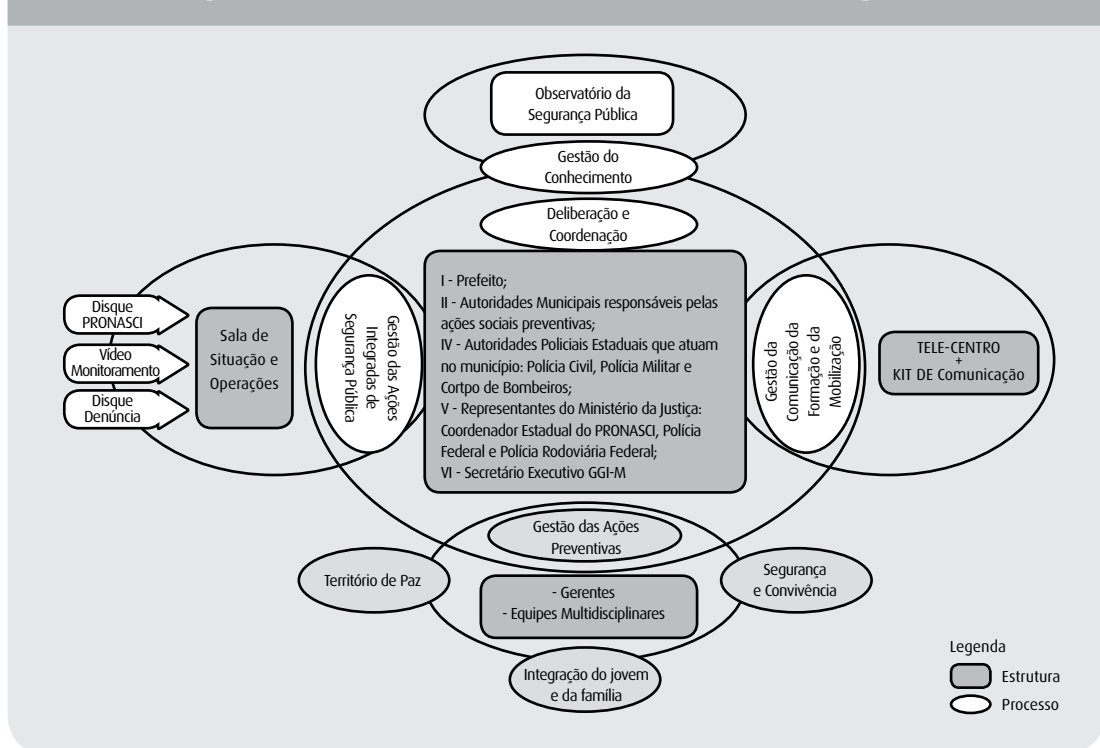
cada localidade articular seus membros e organizar as atividades iniciais consoantes com o II Plano Nacional de Segurança Pública (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009).

Deveriam integrar o GGI representantes de órgãos nos níveis federal e estadual: membro da Senasp, Superintendentes da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal, Secretário de Segurança Pública, Chefe da Polícia Civil, Comandante Geral da Polícia Militar, e demais dirigentes dos órgãos subordinados à secretaria de segurança pública estadual. Ademais, deveriam ser convidados integrantes das Secretarias Municipais relacionadas à pasta da segurança, bem como representantes das Guardas Municipais, do Ministério Público e do Poder Judiciário.

Em uma oportunidade inédita na gestão da segurança pública, profissionais da área representando 26 unidades federativas foram convidados pelo Ministério da Justiça a participar de um seminário que serviria para elaborar coletivamente o documento de referência para a definição dos GGI. Os profissionais foram divididos em três grupos temáticos – estruturação, funcionamento e prioridades estratégicas – que, em plenária, validaram o Termo de Referência base para a atuação dos Gabinetes. Em sua introdução, o documento define:

Sem gestão não há política de segurança e política de segurança implica articulação sistêmica das instituições. Sendo assim, uma política de segurança pública eficiente tem como pressupostos:

Figura 1 - Diagrama Conceitual do Gabinete de Gestão Integrada Municipal



Fonte: MJ, 2009, p. 98.

- Articulação interinstitucional
- Planejamento sistêmico
- Reforma das polícias introduzindo mecanismo de gestão – dados qualificados, diagnósticos rigorosos, planejamento sistêmico, avaliação regular e monitoramento corretivo (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009, p. 35).

Em 2004, o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) estabeleceu que daria prioridade aos entes federados que tivessem GGI instalado e em funcionamento como critério para a distribuição de recursos. A partir de 2007, os Gabinetes de Gestão Integrada passaram a ser vinculados ao Programa Nacional de Segurança com Cidadania, momento no qual se incentivou a criação dos GGI em âmbito municipal. Os GGI-M, como ficaram conhecidos, foram estruturados com base no “memorial descritivo” desenvolvido pela Senasp, que estabelecia parâmetros para acompanhamento e auditoria da aplicação dos recursos repassados pelo FNSP. O diagrama conceitual do GGI-M elaborado pela Assessoria de Assuntos Federativos do Ministério da Justiça dá uma ideia da potencialidade gestora do órgão (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009).

Atualmente, os Gabinetes de Gestão Integrada continuam ativos, mas pouco se sabe sobre suas ações, sobre os resultados delas derivados, ou sobre os avanços e retrocessos em relação à proposta original¹⁰.

Por sua vez, também legatário do Susp, o Fundo Nacional de Segurança Pública, instituído por lei em 2001 pelo governo Fernando Henrique Cardoso, teve o objetivo de apoiar

projetos de Estados e municípios voltados à área de segurança que estivessem articulados com o Plano Nacional de Segurança Pública.

Costa e Grossi (2007) caracterizam o FNSP como importante ferramenta de indução das políticas locais de segurança pública e de cooperação intergovernamental, restringido, porém, pela falta de maior empenho do governo federal em assumir protagonismo na coordenação e no planejamento estratégico das políticas de segurança pública no Brasil. Segundo os autores, a criação do FNSP representou aumento significativo dos investimentos do governo federal no setor, bem como uma centralização, e, portanto, melhor aplicação, dos recursos destinados à área, agora a cargo do Ministério da Justiça.

O FNSP opera por meio de convênios, cujas condicionalidades que inicialmente estabeleciam exigências não só com relação aos elementos das políticas de segurança, mas a outros aspectos relacionados com a estabilidade econômico-administrativa dos Estados e municípios, foram revistas em 2003 no intuito de facilitar e qualificar o repasse de recursos. Estabeleceram-se, então, como critérios de distribuição: o tamanho da população; o efetivo de policiais civis e militares e o número de homicídios (COSTA; GROSSI, 2007). Entretanto, apesar dos 820 convênios firmados entre 2000 e 2005, e de R\$ 1,2 bilhão repassado para execução de projetos em segurança pública, o Fundo acabou reiterando velhas práticas que, em vez de investir em reformas estruturais, restringiram-se à aquisição de novos equipamentos, como armas e viaturas, e desconsideraram pontos importantes como

a capacitação e a inovação (SOARES, 2007; COSTA; GROSSI, 2007).

Na análise de Grossi,

Apesar deste cenário altamente favorável, desde sua instituição, o Fundo passou a ser encarado mais como uma linha de recursos de que cada Estado ou Município poderia lançar mão, do que uma forma estruturada e comandada pelo governo federal para uma política unificada de segurança pública. Na formalização dos convênios com os Estados e municípios, pode-se ter perdido uma oportunidade única nesta relação “conflituosa” entre os governos locais com o governo federal. Isto se deve basicamente às exigências ou condicionantes que a União poderia ter colocado àqueles que desejassem utilizar os recursos do Fundo (GROSSI, 2004, p. 51-52).

Apesar de não contar com recursos vinculados decorrentes de determinação constitucional, como são o caso da saúde e da educação, os montantes dos gastos do Fundo Nacional de Segurança Pública, bem como as demais despesas da União com a função segurança pública, nunca foram desprezíveis e, ao contrário, na maior parte do período aqui analisado, observaram tendência crescente.

Contudo, assim como nos planos nacionais, tanto na experiência dos GGI como no caso do FNSP, em que pesem suas potencialidades, inclusive na integração entre essas duas últimas estratégias político-administrativas, é possível verificar que as relações intergovernamentais na área de segurança pública não constituíram a organicidade e densidade necessárias para consolidar o pacto federativo que

uma política pública desta magnitude requer.

Os desafios intergovernamentais que ainda persistem no setor não são, contudo, os únicos, e devem ser analisados em conjunto com as questões intersetoriais que veremos adiante, já que o sistema de segurança pública, correlacionado à garantia de direitos e promoção da cidadania, deve agregar em sua concepção inúmeros atores e tipos de intervenção, de forma a assegurar uma abordagem democrática e eficiente para os problemas causados pelo crime e pela insegurança no seio da população.

Um sistema com muitas peças e pouca engrenagem

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

Todavia, é nos níveis estaduais e municipais desta política pública onde as modificações são mais cogentes, o espaço onde elas mais custam a ocorrer. Em outras palavras, os maiores gargalos da política de segurança pública brasileira na atualidade surgem sob o pretexto de que congregar ações de vários órgãos e de diferentes naturezas, ainda que na mesma esfera de governo, teria, além de um custo político

muito alto, uma ineficiência gerada pela sobreposição e disputa de poderes e atribuições que mesmo o melhor e mais bem intencionado dos governos não conseguiria superar¹¹.

Assim como em outras áreas sociais, o debate de ideologias e procedimentos está longe de ser um passo imediato na direção das transformações institucionais. No caso da segurança, são inúmeras as organizações com lógicas próprias de funcionamento que interferem na conformação desta política pública que, “como instituições complexas capazes de acumular experiências”, acabariam por desenvolver uma “cultura autônoma” (ROLIM, 2007, p. 34) e, portanto, de difícil articulação (ADORNO, 2008; SAPORI, 2006; RATTON; TORRES; BASTOS, 2011).

Segundo a perspectiva histórica proposta por Alvarez, Salla e Souza, este cenário se caracterizaria por:

insulamento burocrático que se realimenta não apenas da capacidade de decidir sobre inúmeros procedimentos no âmbito da gestão e funcionamento da própria instituição, como tece mecanismos de reprodução das condições de permanência desse insulamento (ALVAREZ; SALLA; SOUZA, s/d, p. 11).

As experiências realizadas até hoje na área da segurança pública têm sido, em regra, pautadas por padrões *top-down* de concepção, decisão e execução, combinados, além disso, a fatores como a ausência de processos de avaliação e a espaços limitados de negociação política. A gestão na área da segurança pública é, pois, entendida como uma política centralizada e que padece de fragilidade decisória, posto que sem

legitimidade. Falta legitimidade porque a política não se constrói com base no diagnóstico prévio e participativo, e sua implementação ocorre de forma seletiva e segmentada, a depender dessas burocracias insuladas que fazem parte do sistema de segurança e, porque não dizer, impulsionada pelos casos de violência de grande repercussão nacional.

Em outras palavras, ainda que na ordem jurídico-institucional prevaleçam normas democráticas, Alvarez, Salla e Souza (s/d) sustentam a ideia de que são os processos políticos restritos a um grupo de atores os que definem a agenda e as decisões da área, e que entre estes atores estão instituições cujas configurações apresentam alto grau de autonomização em relação aos interesses genuinamente públicos. Consolidando este entendimento sobre o isolamento institucional na área da segurança, os autores acrescentam:

Em primeiro lugar, [a segurança pública] é uma esfera na qual atuam de modo marcante instituições pertencentes aos poderes da República; há necessidade de estreitas articulações “horizontais” entre os poderes executivo e judiciário (e em menor escala o legislativo) na própria viabilização das políticas públicas concebidas para o setor. No entanto, cada um desses poderes e seus respectivos órgãos são presididos por diferentes valores, interesses, orientações políticas e procedimentos administrativos que nem sempre operam na mesma direção das políticas desejadas. [...] Ao mesmo tempo, na dimensão “vertical”, não são menores os desafios para que as análises levem em consideração as diferentes atribuições das esferas do poder federal, estadual e municipal em relação ao setor de segurança

pública, bem como as possibilidades de conflito, articulação e acomodação entre elas (ALVAREZ; SALLA; SOUZA, s/d, p. 10).

Segundo afirma Saporì (2006; 2007), o sistema de justiça criminal brasileiro construído nessas bases sofre de dupla falta de articulação: a que se refere ao conflito entre as organizações que o compõem, e a que se verifica entre lei e prática. Para o autor, estas organizações operam por meio de uma “informalidade institucionalizada” fundada em diferentes lógicas, muitas vezes criando conflito entre as instituições – que, em tese, teriam um mesmo objetivo a ser compartilhado –, e causando, assim, a ineficiência do conjunto do sistema. O alto grau de desconfiança e a diferença de “prestígio” entre os órgãos, associados à demanda por eficiência, levaria o sistema de justiça criminal a funcionar com base em “padrões cartoriais” (RATTON; TORRES; BASTOS, 2011), que configurariam uma “justiça de linha de montagem” (SAPORI, 2006) muito distante de responder às demandas substantivas da população diante do crime e de outras formas de violências.

Pesquisa realizada por Costa (2011), por sua vez, aponta que também a administração da segurança pública levada a cabo pelas secretarias estaduais designadas para o setor, além de pouco conhecida, é muito mal estruturada e quase sempre incoerente, no que tange aos aspectos de governança, ou seja, à capacidade de formular e coordenar políticas públicas em rede, principalmente em razão de valores, racionalidades e prioridades próprios de cada ator integrante da rede.

No contexto brasileiro, o estudo mostra

que apenas 9 das 22 secretarias analisadas¹² se orientam por uma lei diretriz específica ou por um plano de segurança. Apenas oito das secretarias têm quadros próprios de concursados civis, sendo que a maioria conta com policiais militares (17) e policiais civis (15) na administração da pasta, ainda que não se indique quais são as funções desempenhadas por estes profissionais. Apenas cinco das 22 secretarias têm pessoal capacitado em políticas públicas e somente sete em gestão financeira e de recursos humanos; além disso, cinco secretarias não possuem profissionais capacitados em nenhuma das áreas estratégicas apontadas¹³.

Outro dado interessante em termos de composição é o que demonstra a elevada prevalência dos membros policiais, em detrimento de profissionais de outras áreas. Assistentes sociais e pedagogos estão presentes em apenas 3 secretarias; profissionais de saúde, em 5 secretarias; administradores e gestores públicos, em 4 secretarias; e estatísticos, em apenas 2 das 22 secretarias pesquisadas. No âmbito específico da articulação, a pesquisa mostra, ainda, que o relacionamento estreito com as polícias civil, militar e técnico-científica se dá em mais de 80% das secretarias de segurança, e com o poder judiciário, o ministério público e o sistema penitenciário se dá em em torno de 75% destas instituições. Em contrapartida, as relações com outros órgãos públicos estaduais, com outras secretarias estaduais de segurança pública e com as secretarias municipais dedicadas ao setor são muito mais frágeis (respectivamente, 54,5%, 27,3% e 36,4%), superando apenas a relação estabelecida com as organizações da sociedade civil (27,3%) e com as universidades (27,3%).

Esta também é a conclusão de pesquisa realizada pela Flacso-Chile, no bojo de um extenso projeto sobre o sistema de segurança dos países da América Latina. Segundo a entidade,

El panorama de la seguridad pública en Brasil es muy complejo y a la vez problemático, pues todos los cuerpos policiales que funcionan en el territorio llevan a cabo su misión de manera separada, con organización y criterios de trabajo, formación, gestión, control interno y manejo de la información diferentes. Si a esto se suman las particularidades de la administración del gobierno, la cual define la orientación de la misma policía, y la mala relación existente entre las fuerzas policiales que actúan en una misma jurisdicción (Policía Militar y Policía Civil) se puede señalar que la seguridad pública del país sufre de desorganización, irracionalidad y crisis, agravada por la violencia, el crimen organizado y el narcotráfico que afecta el país (FLACSO, 2006, p. 30-31).

Esses dados corroboram a ideia de que tanto as agências do poder Judiciário criminal como também as estruturas do Executivo apresentam resistências e guardam relação com uma estrutura arcaica e pouco modificada, e padecem com obstáculos ideológicos e administrativos que muitas vezes inviabilizam o processo de governança democrática na área de segurança pública.

A escolha de Sofia

A ação do sistema de justiça criminal e dos Executivos estaduais são, com as políticas de prevenção, dimensões que compõem a rede de políticas do sistema de segurança pública, e que entre si são complementares e reciprocamente

potencializadoras. Ainda que não seja o objetivo deste trabalho aprofundar o debate sobre as políticas preventivas, uma vez que ampla gama de estudos e documentos oficiais já avançou nesse sentido, cumpre fazer algumas ponderações que se coadunam com a perspectiva de gestão da segurança pública aqui proposta.

O primeiro ponto relaciona-se ao fato de que, apesar de não serem poucas, as experiências e práticas preventivas não têm sido adotadas como prioritárias ou ao menos consideradas com a devida atenção no que diz respeito aos problemas do crime e da violência. Seja porque a resposta repressiva ainda é a mais imediata e evidente a ser apresentada como “política de segurança”, seja porque, na segurança pública, os municípios ainda estão fora da órbita definitiva de colaboração e articulação do federalismo brasileiro para as políticas de segurança, diferentemente do que acontece em outras áreas de políticas sociais.

Isso ocorre muito mais por parte dos governos estaduais do que do governo federal, que progressivamente, na linha de desenvolvimento de uma reforma do Estado descentralizadora, conforme demonstrado anteriormente, impulsionou as esferas municipais a participarem desta seara, tanto por meio do resgate e reorganização de suas guardas municipais, como do incentivo a projetos envolvendo jovens e comunidades territorialmente identificadas como vulneráveis.

O segundo ponto é que, como aponta Soares (2006), as práticas preventivas não são apenas aquelas estruturais, “destinadas a agir sobre as macroestruturas socioeconômicas do país”, mas também aquelas tópicas, que, por

meio de projetos e intervenções imediatas, “salvam vidas, reduzem danos e sofrimentos, [...] instauram padrões de comportamento, suscitam sentimentos e acionam percepções coletivas que se convertem, elas mesmas, em causas de situações menos permeáveis às pressões dos fatores criminológicos” (SOARES, 2006, p. 95). Na mesma linha, Beato Filho aponta as “abordagens culturalistas” que até hoje têm sido usadas para a formulação de políticas públicas na área da segurança e que acabam criando dissensos conceituais refletidos na elaboração dos projetos para o setor. Para o autor,

Parece que uma das razões do fracasso e da inexistência de políticas nessa área reside num plano puramente cognitivo. A proposição de políticas públicas de segurança, no Brasil, consiste num movimento pendular, oscilando entre a reforma social e a dissuasão individual. A ideia da reforma decorre da crença de que o crime resulta de fatores socioeconômicos que bloqueiam o acesso a meios legítimos de se ganhar a vida. [...]

No outro extremo do movimento pendular estão aqueles que acreditam que o problema do crime é fundamentalmente uma questão de polícia e de legislação mais repressivas. A dissuasão do comportamento criminoso, então, passaria necessariamente por uma atuação mais intensiva do sistema de Justiça Criminal (BEATO FILHO, 1999, p. 24-25).

Por um lado, entende-se que a punição é elemento fundamental para afirmação de valores socioculturais e que, sendo o criminoso um ator racional, deve assumir a responsabilidade

pelos seus atos, respondendo diante do sistema de justiça criminal, cuja principal diretriz de atuação seria a adoção de medidas dissuasórias (aparelhamento da polícia, aperfeiçoamento da máquina judicial, maior rigor na aplicação da pena, incremento do encarceramento). Por outro lado, associam-se os níveis de criminalidade aos parâmetros de pobreza e desigualdade e, assim, sendo o criminoso fruto da injustiça social e da falta de oportunidades, adotam-se medidas humanitárias e de inclusão social (oportunidades de emprego, participação comunitária, valorização da educação, ressocialização do criminoso), evitando que o crime aconteça e, paralelamente, atendendo aos preceitos basilares de direitos humanos (SAPORI, 2007).

A dicotomia entre políticas preventivas e repressivas nas políticas de segurança pública é apresentada pelos governantes como “a escolha de Sofia”, figurando não só como uma questão ideológica, mas também sendo apresentada como uma decisão administrativa: seja pelo argumento de que as verbas são limitadas e é preciso fazer opções nos dispêndios financeiros, seja porque ainda não foram encontradas (ou não se propuseram a encontrar) estratégias que conciliem as duas vertentes de forma harmoniosa e eficiente, optando-se, então, pela de maior repercussão e familiaridade: o uso da força.

Considerações finais

Na perspectiva da gestão de políticas de segurança pública, o que nos propusemos a discutir neste trabalho é a necessidade de analisar e administrar atores, estruturas, processos e resultados, tanto do ponto de vista específico do que cada um destes elementos representa para a segurança pública, como do ponto de vista

integral de como estes elementos se relacionam (ou não) entre si.

Uma visão menos monolítica e compacta do Estado e, ao mesmo tempo, questionamentos mais ampliados sobre processos decisórios por ele coordenados permitem análises mais condizentes com a realidade sociopolítica brasileira e com sua governabilidade, importantes para o debate sobre segurança pública no Brasil.

Como há muito se sabe, a eficácia do sistema de segurança pública resulta justamente da capacidade de articular intervenções multissetoriais e interorganizacionais voltadas a prevenir o crime ou a superar suas consequências depois de já ocorrido. Esta articulação está fundamentalmente pautada em uma gestão eficiente de recursos, informações e estratégias, que privilegie a formulação e implementação participativa e que se ampare em instrumentos de monitoramento e avaliação constantes e confiáveis, tanto no intuito de corrigir o rumo das intervenções, como para a tarefa de consolidar práticas bem-sucedidas e socialmente legitimadas.

A trajetória político-institucional brasileira da segurança pública, diferentemente de outras políticas públicas, não têm conseguido consolidar seus espaços de negociação, nem a construção coletiva de estratégias ou de objetivos a serem perseguidos. A despeito de impedimentos intergovernamentais e desarranjos organizacionais, verificam-se deslocamentos significativos, se não quando em comparação a outras áreas sociais, com certeza no que se refere à trajetória da segurança pública, que, entretanto, ainda ca-

recem de aperfeiçoamento e institucionalidade.

Estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) apontou, tomando como exemplo o Estado de São Paulo, que muitos são os obstáculos e desafios para uma gestão governamental efetiva no setor de segurança pública (TUDELA, 2006). No que se refere ao marco regulatório, o trabalho indica a ausência de uma norma única que defina atribuições, funções e responsabilidades entre os órgãos de segurança e que, por conseguinte, permita estabelecer uma coordenação efetiva sob liderança institucional integrada e intersetorial pautada por objetivos e metas. Em termos de política pública, o BID reafirma a inexistência de uma política de Estado “explícita e consensuada” e, assim sendo, a falta de institucionalização das estratégias públicas voltadas a combater a criminalidade. O enfoque dominante não seria integral nem vinculado às diretrizes modernas da “segurança cidadã”, o que se traduz na falta de centralidade das tarefas de prevenção. Em termos de resultados, por fim, o estudo revela que não se tem investido na gestão do conhecimento, já que, apesar das informações disponíveis – que, ainda que públicas, carecem de sistematicidade –, falta promover no setor avaliações sobre os resultados das ações de seus atores, que, por sua vez, fortaleçam o exercício do controle externo e da *accountability*. Em suma, o estudo indica que ainda não se dispõe de “una actividad gubernamental suficiente y orientada a reducir la brecha e inconsistencias entre el sistema vigente, el fortalecimiento de la democracia y las demandas ciudadanas del sector” (TUDELA, 2006, p. 56).

1. Os argumentos deste artigo são de cunho estritamente pessoal.
2. O episódio que ficou conhecido como “Ônibus 174”, em que um jovem sequestrou um ônibus na cidade do Rio de Janeiro e fez seus passageiros reféns. A história terminou com a morte de uma mulher e do próprio sequestrador.
3. Depois conhecido como II Plano Nacional de Segurança Pública.
4. Anunciado depois dos ataques da organização criminosa Primeiro Comando da Capital (PCC), em São Paulo, em 2006.
5. Lei 1.530/2007.
6. À época, figurava como Secretário de Direitos Humanos José Gregori, e como Ministro de Justiça, Íris Rezende.
7. Durante os dois governos de Fernando Henrique Cardoso o Ministério da Justiça teve nove titulares.
8. Existe um projeto de lei, de 2007, do então Ministro da Justiça, Tarso Genro, e um de 2006, dos deputados federais Ricardo Santos (PSDB-ES) e Carlos Humberto Manato (PDT-ES) Ver Ministério da Justiça (2006).
9. O fato gerador do funcionamento do GGI foi o episódio ocorrido no Espírito Santo, envolvendo a morte de um juiz, que estaria desvelando o crime organizado no estado, cuja participação de altas autoridades políticas parecia estar sendo provada (MJ, 2009).
10. Para informações estruturais e administrativas sobre os GGI existentes, ver pesquisa do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2013).
11. Para contraposição a este argumento, ver Cerqueira, Lobão e Carvalho (2005).
12. Não responderam ao questionário de pesquisa, desenvolvido em conjunto pela Universidade de Brasília e a Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, os Estados de Alagoas, Espírito Santo, Maranhão, Paraíba e Roraima.
13. As áreas abordadas foram: segurança no trabalho, saúde ocupacional, Renaes, direitos humanos, gestão financeira, gestão de recursos humanos, políticas públicas e análise criminal.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, jun. 2005, p. 41-67.

ADORNO, Sérgio. Insegurança *versus* Direitos Humanos: entre a lei e a ordem. **Tempo Social**, v. 11, n. 2, out. 1999, p. 129-153.

ADORNO, Sérgio. Lei e ordem no segundo governo FHC. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, nov. 2003, p. 103-140.

ADORNO, Sérgio. Políticas públicas de segurança e justiça criminal. In: *Segurança Pública*. São Paulo: Cadernos Adenauer, Ano IX, n. 4, 2008, p. 9-27.

ALVAREZ, Marcos Cesar; SALLA, Fernando; SOUZA, Luís Antônio F. **Políticas de Segurança Pública em São Paulo: uma perspectiva histórica**. Núcleo de Estudos da Violência, s.d. Mimeografado.

ARRETICHE, Marta. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 45, n. 3, 2002, p. 431-458.

BEATO FILHO, Cláudio C. Políticas Públicas de Segurança e a Questão Social. **São Paulo em Perspectiva**, v. 13, n. 4, out.-dez. 1999, p. 13-27.

BRASIL. Decreto n. 6.181, de 3 de agosto de 2007. Institui o Comitê de Articulação Federativa. Brasília, DF, 2007. In: GOLÇALVES, Ligia M. Daher. **Política de segurança pública no Brasil na pós-transição democrática: deslocamentos de um modelo resistente**. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo. Mimeografado.

CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir; CARVALHO, Alexandre X. de. O jogo dos sete mitos e a miséria da segurança pública no Brasil. **Textos para Discussão Ipea**, n. 1144, dez. 2005.

COSTA, Arthur T. Estado, governança e segurança pública no Brasil. Uma análise das Secretarias Estaduais de Segurança Pública. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35, 2011, Caxambu. GT 38 – Violência, criminalidade e punição no Brasil.

COSTA, Arthur T.; GROSSI, Bruno C. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do Fundo Nacional de Segurança Pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 1, ed. 1, 2007, p. 6-20.

FLACSO. **Informe Nacional Brasil**. Reporte Sector Seguridad en América Latina y el Caribe. Santiago, 2006.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (2013). Gabinetes de Gestão Integrada no Brasil: à guisa de institucionalização? **Gestão e disseminação de dados na Política Nacional de Segurança Pública**. Brasília: Ministério da Justiça, 2013.

GOLÇALVES, Ligia M. Daher. **Política de segurança pública no Brasil na pós-transição democrática**: deslocamentos de um modelo resistente. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, 2009. Mimeografado.

GROSSI, Bruno César. **Orçamento e segurança pública**: um Estudo de Caso do Fundo Nacional de Segurança Pública. Monografia (Especialista em Orçamento e Políticas Públicas) – Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas da Universidade de Brasília, 2004. Mimeografado.

MESQUITA NETO, Paulo de. Reforma del sistema de seguridad pública en Brasil. In: FLACSO. **Ensaio sobre seguridad ciudadana**. Santiago, 2008, p. 285-301.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Relatório de atividades**. Implantação do Sistema Único de Segurança Pública (2003-2005). Brasília, DF: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2006.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Gabinetes de gestão integrada em segurança pública**. Coletânea 2003-2009. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2009.

RATTON, José Luiz; TORRES, Valéria; BASTOS, Camila. In-

quérito policial, sistema de justiça criminal e políticas de segurança: dilemas e limites da governança. **Revista Sociedade e Estado**, v. 26, n. 1, jan./abr. 2011, p. 29-58.

ROLIM, Marcos. 2007. Caminhos para inovação em segurança pública no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, n. 1, p. 32-47.

SAPORI, Luis Flávio. A justiça criminal brasileira como um sistema frouxamente articulado. In: SLAKMON, C.; MACHADO, M. R.; BOTTINI, P. C. (Orgs.). **Novas direções na governança da justiça e da segurança**. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2006, cap. 37, p. 763-782.

SAPORI, Luis Flávio. **Segurança pública no Brasil**: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SENTO-SÉ, João Trajano. A construção de um discurso sobre segurança pública no âmbito nacional: apontamentos para um programa de pesquisa. **Dilemas – Revista de estudos de Conflito e Controle Social**, v. 4, n. 3, jul.-set. 2011, p. 501-521.

SOARES, Luiz Eduardo. Segurança pública: presente e futuro. **Estudos Avançados**, v. 20, n. 56, jan.-abr. 2006, p. 91-106.

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

STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem e ampliam o poder do *demos*. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 42, n. 2, 1999, p. 197-252.

TUDELA, Patricio. Valoración de las políticas de seguridad pública y ciudadana en Brasil: fortalezas y oportunidades de la gestión contra el delito violento. **Informe sobre políticas de seguridad pública y ciudadana en Brasil** – Diagnóstico estado de São Paulo y región metropolitana. Santiago: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2006.

Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios

Paula Rodriguez Ballesteros

Resumen

Gestión de políticas de seguridad pública en Brasil: problemas, impases y desafíos

El artículo se propone discutir las políticas de seguridad pública desde la perspectiva de la gestión pública, destacando, para ello, dos importantes aspectos: el de las relaciones intergubernamentales y el de la intersectorialidad. El historial institucional brasileño expuesto en el texto demuestra que la estructura político-administrativa estatal y la dinámica interorganizacional de la seguridad pública tienen importantes implicaciones para el éxito de las políticas del sector. Los cambios acaecidos en este escenario, a pesar de no haberse consolidado, presentan un gran potencial de transformación, pero dependen, sobre todo, de la capacidad y voluntad de los actores involucrados en el área para que estos se vean fortalecidos e incorporados de forma permanente a la gestión de la seguridad pública en Brasil.

Palabras clave: seguridad pública; gestión pública; relaciones intergubernamentales; intersectorialidad.

Abstract

Managing public safety policies in Brazil: problems, deadlocks and challenges

This paper presents a discussion on public safety policies from the standpoint of public management. Two important aspects were highlighted: intergovernmental relations and intersectorality. The survey on the history of Brazilian institutions presented in this paper suggested that the government's political and administrative structure and the public safety interorganizational dynamics are both crucial for successful policies in this sector. The changes that have occurred in the realm of public safety remain unstable, but they have a great transformative potential. This, however, relies on the ability and will of all stakeholders to strengthen these changes and permanently integrate them into public safety management in Brazil.

Keywords: public safety; public management; intergovernmental relations; intersectorality.

Data de recebimento: 21/11/2013

Data de aprovação: 26/02/2014

