

ARTIGO

As décadas de consolidação da segurança democrática: o processo de fortalecimento do plano nacional de Segurança Pública e Sistema Único de Segurança Pública

The decades of consolidation of democratic security: the process of strengthening the National Public Security Plan and the Unified System of Public Security

DOI: [doi.org/ 10.5935/2178-4590.20220013](https://doi.org/10.5935/2178-4590.20220013)

MAJ PM Viviane Mendes dos Santos Pereira

72659@pmerj.rj.gov.br



Data de submissão: 11/06/2022

Data de aceite: 04/07/2022



RESUMO

Este artigo realiza um levantamento teórico acerca da consolidação das políticas públicas de Segurança desenvolvidas pela União, cujo principal papel exercido é de coordenação, mantendo-se o protagonismo dos entes federativos e atribuindo aos municípios uma atuação de maior relevância por meio de ações preventivas. Paulatinamente, o governo federal desenvolveu tais políticas a partir do Plano Nacional de Segurança Pública [PNSP] 2000, substituído pelo plano de 2003, seguido pelo Programa Nacional de Segurança com Cidadania [PRONASCI] e, recentemente, no ano de 2018, medidas mais estruturantes foram estabelecidas. Uma visão holística da administração pública foi fundamental para descrever os princípios, diretrizes, objetivos, estratégias, meios e instrumentos para a implementação do PNSP 2018; elencar os órgãos que o compõe e prever medidas de gestão como o funcionamento do sistema, transparência, valorização profissional, destinação e aplicação de recursos logísticos e financeiros. Diante desta perspectiva busca-se responder a seguinte pergunta de pesquisa: como o processo de consolidação do PNSP influencia no fortalecimento da segurança cidadã? Por conseguinte, o objetivo geral estabelecido neste trabalho é compreender a influência do Sistema Único de Segurança Pública [SUSP] na transformação das políticas públicas nos estados, haja vista seu protagonismo. Acessoriamente, a pesquisa analisará a influência do SUSP na modificação dos arranjos institucionais e na quebra do paradigma jurídico-penal que contribui para a manutenção da obsoleta da estrutura administrativa; além de sua potencialidade para fomentar a integração entre os diversos órgãos envolvidos no sistema e habilidade para estabelecer a multidisciplinaridade na segurança pública, aspectos fundamentais ao desenvolvimento da segurança cidadã.

Palavras-chave: Segurança pública; segurança cidadã; democracia.

ABSTRACT

This article carries out a theoretical survey about the consolidation of public security policies developed by the Union, whose main role is that of coordination, maintaining the role of federative entities and giving municipalities a role of greater relevance through preventive actions. Gradually, the federal government developed such policies based on the National Public Security Plan [PNSP] 2000, replaced by the 2003 plan, followed by the National Citizenship Security Program [PRONASCI] and, recently, in 2018, more structuring measures have been established. A holistic view of public administration was essential to describe the principles, guidelines, objectives, strategies, means and instruments for the implementation of PNSP 2018; list the bodies that compose it and provide for management measures such as the operation of the system, transparency, professional development, allocation and application of logistical and financial resources. In view of this perspective, we seek to answer the following research question: how does the process of consolidating the PNSP influence the strengthening of citizen security? Therefore, the general objective established in this work is to understand the influence of the Unified Public Security System [SUSP] in the transformation of public policies in the states, given its role. In addition, the research will analyze the influence of SUSP in the modification of institutional arrangements and in the breaking of the legal-penal paradigm that contributes to the maintenance of the obsolete administrative structure; in addition to its potential to foster integration between the various bodies involved in the system and the ability to establish multidisciplinary in public security, aspects that are fundamental to the development of citizen security.

Keywords: Public security; citizen security; democracy.

INTRODUÇÃO

A redemocratização brasileira trouxe novas premissas à segurança pública e estabeleceu a transição de uma segurança de controle para uma segurança cidadã. Todavia, a cultura repressiva arraigada aos órgãos policiais, pautada no modelo penal-repressivo, estruturado no período ditatorial, dificulta e prolonga esse processo transitório, isto porque o objetivo desses órgãos, durante décadas, esteve voltado para a segurança nacional.

A constituição federal encarregou-se do estabelecimento dessas premissas, dentre elas: reforma administrativa pautada na reformulação dos arranjos institucionais e na descentralização. Entretanto, somente passado mais de uma década de sua promulgação estabeleceu-se o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública [PNSP]. Instituído no ano 2000, trouxe para a segurança pública princípios da nova gestão pública: cooperação institucional,

multidisciplinaridade, universalidade e unicidade, ainda que no conjunto preservasse metas pautadas no modelo antidelitual.

Essa primeira manifestação transformativa na segurança pública brasileira não foi capaz de firmar-se e promover mudanças disruptivas no cenário nacional, tampouco nas políticas estaduais. Sem apresentar habilidade para impulsionar reformas estruturais, limitou-se a reproduzir as tradicionais contribuições por meio do fundo nacional de segurança pública: repasse de recursos e reaparelhamento institucional.

Iniciado esse processo de transição por meio do PNSP 2000, novas políticas foram o substituindo por novos planos e programas, num fluxo lento e gradual de consolidação da segurança cidadã, o que já perdura vinte e um anos. Maior avanço pode ser constatado no ano de 2018 com a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social [PNSP 2018], cuja principal ferramenta está representada no Sistema Único de Segurança Pública [SUSP 2018]. O avanço consiste na capacidade do SUSP compatibilizar a segurança pública aos preceitos da segurança cidadã, na medida em que impõe princípios e diretrizes aptos a incorporar às instituições práticas que visam garantir direitos fundamentais, mediante disposição de um conjunto de ações estruturantes.

Adequar a segurança pública brasileira aos preceitos constitucionais da democracia, passando de uma segurança pública de controle voltada à defesa dos interesses estatais para uma segurança humana/ cidadã, promotora de serviços, garantidora de direitos fundamentais, tem se mostrado tarefa complexa e desafiadora.

Em que pese o avanço democrático estabelecido na carta constitucional, as políticas públicas estabelecidas na área da segurança pública ao longo de mais de três décadas têm se limitado a reproduzir tradicionais práticas policiais repressivas e concentradas na esfera estadual. Em contrapartida, a multiplicidade de fatores socioeconômicos que produzem resultados na segurança pública demanda práticas interinstitucionais que transcendem o sistema jurídico-penal e estão adstritas às três esferas de governo.

Nesse contexto, ao longo dos anos o governo federal vem consolidando políticas nas quais a União desenvolve o papel de coordenação, mantém o protagonismo dos entes federativos e atribui aos municípios uma atuação de

maior relevância por meio de ações preventivas, a exemplo das políticas de trabalho e renda.

Paulatinamente, o governo federal desenvolveu tais políticas a partir do mencionado PNSP 2000. Substituído pelo plano de 2003, este contou com maior legitimidade perante a sociedade em razão dos atores envolvidos na sua concepção, porém não recebeu o apoio necessário à sua total implementação por parte do Chefe do Executivo, sendo preterido pelo Programa Nacional de Segurança com Cidadania [PRONASCI], cujas as ações possuem caráter mais assistencial e menos transformativo.

Recentemente, no ano de 2018, medidas mais estruturantes foram estabelecidas no plano mais recente, das quais destaca-se a solidificação do SUSP 2018. Uma visão holística da administração pública foi fundamental para descrever os princípios, diretrizes, objetivos, estratégias, meios e instrumentos para a implementação do PNSPDS; elencar os órgãos que o compõe e prever medidas de gestão como o funcionamento do sistema, transparência, valorização profissional, destinação e aplicação de recursos logísticos e financeiros.

Toda a conjuntura do PNSP 2018 estabelece-se na incorporação dos princípios da nova gestão pública para se atingir maior eficiência e eficácia em Segurança Pública, que são reivindicações sociais e uma das principais plataformas de governo. Diante desta perspectiva busca-se responder a seguinte pergunta de pesquisa: como o processo de consolidação do plano nacional de segurança pública influencia no fortalecimento da segurança cidadã?

Por conseguinte, o objetivo geral estabelecido neste trabalho é compreender a influência do SUSP na transformação das políticas públicas estabelecidas em âmbito estadual, considerando o protagonismo dos entes federativos na segurança pública. Acessoriamente, a pesquisa analisará a influência do SUSP na modificação dos arranjos institucionais e promoção da quebra do paradigma jurídico-penal que contribui para a manutenção da obsoleta estrutura administrativa; além de sua potencialidade para fomentar a integração entre os diversos órgãos envolvidos no sistema e habilidade em estabelecer a multidisciplinaridade na segurança pública, haja vista tratarem-se de aspectos fundamentais ao desenvolvimento da segurança cidadã.

A relevância da matéria consiste no contrassenso entre os anseios sociais por eficiência e eficácia em segurança pública provocados, sobretudo, pelo fortalecimento da democracia e na compreensão das causas da morosidade para romper as tradicionais e espasmódicas intervenções governamentais nas políticas públicas de segurança, meramente reativas e que impedem o desenvolvimento de uma segurança prestadora de serviços, cujos resultados de sua atuação se traduzem no sentimento de segurança coletivo da sociedade.

Feita esta introdução, os próximos capítulos descrevem o breve panorama da segurança pública brasileira, no qual se buscou esclarecer o contexto de atuação do Estado no período democrático e sua influência nas ações contemporâneas, a cronologia das políticas públicas e suas características. Em seguida tratou-se dos fundamentos da segurança cidadã e a importância da constituição nessa conjuntura e, posteriormente, a abordagem voltou-se à análise dos PNSP, PRONASCI e SUSP.

Encerra-se o artigo com as conclusões obtidas a partir das referências consultadas para fundamentação e análise dos elementos adequados ao atingimento dos objetivos estabelecidos no estudo.

1 BREVE PANORAMA DA SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRA

Historicamente a segurança pública brasileira foi construída com base na lógica de controle do Estado, o que Bengochea et al. (2004) denominou “segurança pública de controle”, reprodução da lógica do inimigo a ser combatido, que no século XIX aferia legitimidade aos órgãos policiais. Nesse contexto, a ditadura militar, ao intervir nas polícias militares em 1967, impôs às instituições um comando do exército associando à “tradição guerreiro” a “tradição militar” (BENGOCHEA et al, 2004, p. 122). A conjuntura ditatorial propiciou uma segurança pública voltada à prática de soluções imediatas, reativa aos diversos conflitos capazes de desestabilizar a ordem pública (SAPORI,2007) consubstanciada em “atividades tipicamente policiais, é a atuação strictu sensu” (OLIVEIRA; KAHN 2002, p. 47), segundo Lazzarini (1997):

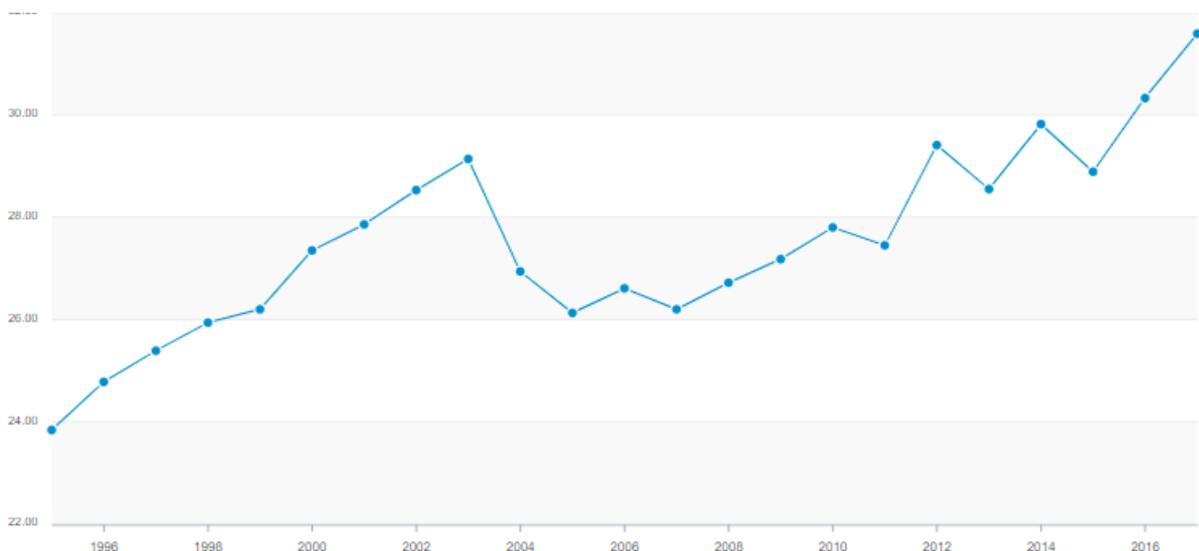
Segurança Pública: É o estado antidelitual, que resulta da observância dos preceitos tutelados pelos códigos penais comuns e pela lei de contravenções penais, com ações de polícia repressiva ou preventiva típicas, afastando-se, assim, por meio de organizações próprias, de todo o perigo, ou de todo mal que possa afetar a ordem pública em prejuízo da vida, da liberdade ou dos direitos de propriedade das

peças, limitando as liberdades individuais, estabelecendo que a liberdade de cada pessoa, mesmo em fazer aquilo que a lei não veda, não pode ir além da liberdade assegurada aos demais, ofendendo-a. (LAZZARINI, 1997, p.19).

Em que pese a redemocratização do Brasil, a partir da década de 80, o país experimenta um moroso processo de “transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã”. Contudo, a globalização e o fortalecimento da democracia apresentam uma sociedade consciente de sua atuação como instrumento de controle perante o poder público, que cada vez mais demanda pelo desenvolvimento de políticas públicas de segurança dissociadas do modelo penal e repressivo, voltadas para garantia de direitos fundamentais e promoção da cidadania (SILVA; CARVALHO, 2011; KAHN, 2002).

O novo panorama político-democrático associado ao crescimento da violência, representada pelas altas taxas de homicídio nas últimas décadas, gráfico 1, tornou a segurança pública um tema prioritário na agenda pública, promovendo a discussão ao nível nacional, sem escusar os entes federativos do protagonismo desse tema, além de ampliar o envolvimento à esfera local, inclusive sendo pauta obrigatória nos planos de governos (SOARES, 2003).

Gráfico 1 – Série histórica de homicídios no Brasil



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA, 2020).

Segundo relatório mundial sobre homicídios do escritório da Organização das Nações Unidas para Crimes e Drogas [UNODC], em 2013 o Brasil registrou

11% dos homicídios cometidos no planeta, enquanto possui 2,8% da população que o habita (BRASIL, 2018).

A evolução da democratização brasileira, Figura 1, teve seu primeiro movimento somente após mais de uma década da promulgação da Constituição Cidadã, quando se conheceu no país o “primeiro plano de segurança de sua história democrática recente”. A medida adotava como política ações intragovernamentais, intergovernamentais, não governamentais e multidisciplinares, capazes de produzir impactos diretos e indiretos na segurança pública por meio de medidas socioeconômicas (SOARES, 2007, p. 83).

Alguns aspectos se destacam com a implantação das primeiras medidas: [i] instituição pela Lei nº 10.201/2001 do Fundo Nacional de Segurança Pública [FNSP], reformulado e ampliado em 2003 pela Lei nº 10.746/2003 e, mais recentemente, em 2018, reestruturado pela Lei nº 13.756/2018; [ii] elevação à secretaria especial em 2003, da Secretaria Nacional de Segurança Pública, ligando-a diretamente à Presidência da República, chegando a ser ministério entre fevereiro/2018 a janeiro/2019; [iii] criação da Força Nacional de Segurança Pública, em 2004, pelo Decreto nº 5289/2004; [iv] criação do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI), em 2007; [v] Plano Brasil Mais Seguro, em 2012; [vi] Plano Nacional de Redução de Homicídios, em 2015; e [vii] consolidação, em 2018, do Sistema Único de Segurança Pública [SUSP], com a promulgação da Lei nº 13.675/2018 (BRASIL, 2018).

Figura 1 – Série histórica de ações do Governo



Fonte: BRASIL (2018, p. 32).

O Plano Nacional de Segurança Pública do ano de 2000 [PNSP 2000] não se consolidou como política duradoura e consistente e o processo de democratização de segurança avançou de forma lenta e gradual, sendo a medida mais recente o Sistema Único de Segurança Pública [SUSP], instituído pela Lei nº 13.675/2018, que criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e, posteriormente, ao final do mesmo ano, a divulgação do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social de 2018 [PNSP 2018] (SOARES, 2007; BRASIL, 2018).

No capítulo seguinte discorre-se acerca dos fundamentos da segurança cidadã/humana¹ e, em seguida, demonstra-se como esses fundamentos foram incorporados aos planos nacionais de segurança pública [PNSP] do governo federal, bem como ao Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania [PRONASCI], duas das principais medidas no processo de conformação da segurança pública à ordem constitucional vigente.

2 FUNDAMENTOS DA SEGURANÇA CIDADÃ

A constituição federal de 1988 estabeleceu em seu texto dispositivos cujos objetivos são promover a reforma da administração pública a partir de paradigmas inspirados na globalização e no neoliberalismo. Acerca dessa perspectiva, o art. 144, seus parágrafos e incisos não foram significativos; embora houvesse toda uma conjuntura democrática no texto constitucional, o capítulo da segurança pública não inovou no que tange à lógica da prevenção criminal, aos moldes do período ditatorial. Nessa toada, as instituições policiais mantiveram suas estruturas pautadas na segurança nacional, o modelo de gestão weberiano instituía uma burocracia rígida, legado do período colonial português (BRASIL, 1988; LOUREIRO; ABRUCIO, PACHECO, 2010; CARDOSO, 2019; SOARES, 2007; LIMA; BUENO, MINGARDI, 2016).

¹ “Conceito desenvolvido no contexto das relações internacionais, com base no humanitarismo, que introduz o ser humano no centro das preocupações políticas e como fonte essencial do direito internacional. [...] significa proteger as liberdades vitais e as pessoas expostas a ameaças e a certas situações, reforçando seus aspectos fortes e suas aspirações, além de criar sistemas (políticos, sociais, ambientais, econômicos, militares e culturais) que deem às pessoas os elementos básicos de sobrevivência, dignidade e meio de vida” (MIRANDA; NASCIMENTO; MELLO, 2006, p. 22).

No entanto, ainda que mantida a “arquitetura institucional”, outros dispositivos de fortalecimento da democracia possibilitaram maior participação social no desenvolvimento das políticas públicas e, por conseguinte, mudanças na relação Estado - Sociedade que geraram reivindicações pela redefinição das políticas de segurança, exigindo-se maior eficiência e eficácia deste serviço, diante do contexto de extrema violência, então experimentado no país (LIMA; BUENO, MINGARDI, 2016, p. 58; IBGE, 2021).

Logo, premente é a ruptura do modelo de segurança pública inspirada na segurança nacional, para uma segurança pública dever do Estado e responsabilidade de todos, a segurança cidadã, segundo Carvalho e Silva (2011):

Trata-se de uma questão significativamente complexa que impõe a necessidade de aproximação entre diversas instituições e sujeitos. Entende-se, portanto, a segurança pública como um processo articulado e dinâmico que envolve o ciclo burocrático do sistema de justiça criminal. [...] a política de segurança pública passa a ser pensada sob o contexto de uma sociedade democraticamente organizada, pautada no respeito aos direitos humanos, em que o enfrentamento da criminalidade não significa a instituição da arbitrariedade, mas a adoção de procedimentos tático-operacionais e político-sociais que considerem a questão em sua complexidade. (CARVALHO; SILVA, 2011, p.62).

A “aproximação entre diversas instituições e sujeitos” tem por objetivo a desconstrução do que Soares chamou de “interceptar as dinâmicas imediatamente geradoras do fenômeno”, significa que políticas públicas devem ser instituídas com foco na diversidade de fatores socioeconômicos que contribuem para altos índices de violência (CARVALHO; SILVA, 2011, P.62; SOARES, 2003, p. 79).

A segurança cidadã surge no Brasil a partir da redemocratização pós-ditadura (1985), a instituição do Estado Democrático de Direito por meio da carta constitucional de 1988 traça um novo paradigma na segurança pública, pautado em ações preventivas que, segundo Zacchi (2002), envolve:

[...] uma agenda transversal, multidisciplinar e multisetorial, na qual a integração entre o sistema penal e os órgãos de implementação de políticas sociais surge como um elemento fundamental [...] o fortalecimento dos vínculos de associativismo e convívio na comunidade visada e a participação direta desta na formulação e execução de soluções representa outro traço decisivo, [...] a assimilação

do compromisso com a prevenção criminal pelos diferentes atores, instituições e sistemas públicos e sociais responsáveis pelas diversas políticas setoriais. (ZACCHI, 2002, p. 36).

Outro aspecto relevante na perspectiva da segurança cidadã é a conscientização de que ações repressivas e ações preventivas não são antagônicas, tampouco, um modelo de atuação exige renúncia ao outro. Ao contrário, essas ações devem ser complementares. Portanto as políticas públicas de segurança devem contemplar em seu escopo esses dois segmentos, o que naturalmente exigirá envolvimento das diversas esferas e áreas de governo (KAHN, 2002).

Consubstanciado nesse novo paradigma multidisciplinar e preventivo-repressivo instituído pela redemocratização, tem-se no ano 2000 o primeiro movimento do governo federal em direção à definição da agenda nacional para a segurança pública, após protelar por mais de uma década, impulsionado pelo trágico episódio do ônibus 174², o Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, à época, determina a divulgação do PNSP 2000 (SOARES, 2007).

No capítulo seguinte descreve-se o processo evolutivo dos planos nacionais de segurança pública [PNSP], incrementado pelo PRONASCI, ações adotadas pelo governo federal nos últimos 20 anos, conforme figura 1. Esse processo demonstra a consolidação da segurança cidadã por meio de políticas públicas e adoção de princípios do gerencialismo na gestão da segurança pública em âmbito nacional.

3 OS PLANOS NACIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA E O PROGRAMA NACIONAL DE SEGURANÇA COM CIDADANIA

Preliminarmente é importante ressaltar que Constituição Federal, ainda que em toda a sua conjuntura democrática, eximiu-se de definir expressamente o termo segurança pública, apontando as destinações de cada um dos órgãos encarregados de promovê-la, cujo caráter é eminentemente policial (BRASIL, 1988; KAHN, 2002).

² O sequestro do ônibus 174 foi um episódio de violência vivenciado no bairro do Jardim Botânico, na cidade do Rio de Janeiro, quando um jovem na tentativa de realizar um assalto foi surpreendido por uma viatura da polícia militar, que interceptou o ônibus e, sem ter como fugir, fez mais de dez reféns por mais de quatro horas e teve o desfecho trágico de uma refém e do sequestrador (ROCHA, 2016).

Reitera-se a herança histórica autoritária que dificultou esses órgãos, constitucionalmente estabelecidos como encarregados da segurança pública, de abandonarem a cultura organizacional formada a partir dessa mesma origem ideológica. Ainda, fomentados pelo que Oliveira (2002, p. 47) define como “políticas de segurança pública”³ que, na contramão da segurança cidadã, reiteravam a lógica antidelitual, limitando suas ações ao reaparelhamento institucional - compra de armas e viaturas, ao invés de instituir “reformas estruturais” (SOARES, 2007, p.85).

Conhecer o atual conceito de segurança permite esclarecer a destinação de cada um desses órgãos policiais, além de compreender seus papéis no contexto de uma “política pública de segurança”⁴, não se confundindo com aqueles desempenhados nas ultrapassadas “políticas de segurança pública”. Abandona-se o antigo modelo de gestão e atuação voltadas aos interesses estatais e volta-se à “defesa do cidadão e proteção dos seus direitos” (OLIVEIRA, 2002, p. 47; SOARES, 2007, p. 86).

Segurança pública, no contexto da ordem social democrática vigente, compreende o que Bengochea et al. (2004) e Kahn (2002), respectivamente, definiram:

A Segurança Pública é um processo sistêmico e otimizado que envolve um conjunto de ações públicas e comunitárias, visando assegurar a proteção do indivíduo e da coletividade e a ampliação da justiça da punição, recuperação e tratamento dos que violam a lei, garantindo direitos e cidadania a todos. Um processo sistêmico porque envolve, num mesmo cenário, um conjunto de conhecimentos e ferramentas de competência dos poderes constituídos e ao alcance da comunidade organizada, interagindo e compartilhando visão, compromissos e objetivos comuns; e otimizado porque depende de decisões rápidas e de resultados imediatos (BENGOCHEA et al., 2004, p. 120).

E, para Kahn:

O conceito de Segurança Pública é concebido aqui de forma ampla e não se confunde com a questão da criminalidade. Em contraposição ao conceito usual de Segurança Pública, a questão criminal passa a ser

³ “Políticas de segurança pública é a expressão referente às atividades tipicamente policiais, é a atuação policial *strictu sensu*” (OLIVEIRA, 2002, p. 47).

⁴ Políticas públicas de segurança é expressão que engloba as diversas ações, governamentais e não governamentais, que sofrem impacto ou causam impacto no problema da criminalidade e da violência (OLIVEIRA, 2002, p. 47).

vista como somente uma das vertentes do fenômeno da insegurança. Não se trata apenas de reduzir a criminalidade, mas também de redução da insegurança, inclusive subjetiva, que tanto preocupa a população. Para isto, além do crime, é preciso focar também nas pequenas contravenções, nas incivildades do cotidiano, no modo como as agências governamentais ligadas à justiça e a criminalidade tratam com a população. Estar seguro é não apenas estar livre do risco de tornar-se vítima de crimes, mas também livre do medo, livre da violência gratuita, livre do risco de ser destrutado pela polícia e pela justiça (KAHN, 2002, p. 102).

Nesse cenário, surge o PNSP 2000, ainda muito influenciado pelo modelo ultrapassado que contemplava metas com objetivos pautados em medidas de repressão policial. No entanto, instituiu a agenda que ZACCHI (2002, p. 36) definiu como “transversal, multidisciplinar e multisetorial”, medidas fundamentadas na “visão holística da administração pública”, *joined-up government* e *whole of government*, as quais estabelecem conexões *interna* e *externa corporis*, executando de forma interligada ações que se complementam e envolvem todas as esferas de poder, “pois a complexidade da administração pública demanda que o setor público funcione atendendo diferentes perspectivas e necessidades” (CAVALCANTI, 2017, p. 27).

Naquele momento o país vivenciava a primeira ruptura na concepção dos órgãos da segurança pública e suas formas de atuar. Primeiramente, a União desconstrói o paradigma da atuação policial repressiva, admitindo o conceito democrático de segurança pública, um dos direitos necessários ao cidadão para exercício de sua cidadania e, ainda, institui como agenda o desenvolvimento de medidas concebidas como política de Estado e não de Governo (CARVALHO; SILVA, 2011).

Carvalho e Silva (2011) apontam, ainda, que a instituição do PNSP 2000 advém do fortalecimento da sociedade civil organizada, mais participativa e envolvida na construção das políticas públicas, visando desconstruir o modelo penal repressivo e consolidar a função constitucional de garantir direitos fundamentais.

O PNSP 2000 contribuiu para a integração dos órgãos de segurança pública, nas três esferas de governo; estabeleceu o caráter multidisciplinar indispensável à eficácia dos resultados nas ações de segurança pública e a consequente garantia da cidadania com foco na prevenção da violência; apresentou diretrizes para a adoção de um modelo de gestão contemporâneo,

incorporando os princípios do *New Public Management* (DE FARIA, 2020; DIEFENBACH, 2009). Esses objetivos eram bem delimitados no PNSP 2000, em especial a multidisciplinaridade e a integração entre entes, órgãos e entidades governamentais e não governamentais (BRASIL, 2000).

Em que pese a inovação, o PNSP de 2000 não promoveu mudanças significativas na segurança pública nacional capazes de atingir as políticas estaduais. Não houve reformas administrativas nos órgãos policiais, tampouco medidas que impactassem na redução da violência ou aumento da sensação de segurança; sendo classificado como pouco expressivo (CARVALHO E SILVA, 2011).

Ocorrida a sucessão governamental, ocorre a substituição do PNSP 2000 pelo PNSP 2003, este elaborado no ano de 2001 pela sociedade civil organizada [ONG Instituto Cidadania] e incorporado ao plano de governo da candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva, no ano de 2002. Usufruíra de grande legitimidade, inclusive reconhecida pelos adversários políticos, a multidisciplinaridade esteve presente desde o seu desenvolvimento, contando com profissionais das mais diversas áreas - gestores, especialistas, pesquisadores, entre outros - na sua construção que lhe atribuíram respaldo científico, distanciado de interferências político-partidárias (CARVALHO; SILVA, 2011; SOARES, 2007).

Seus fundamentos não dissociavam da ideia inicial conduzida no governo anterior, porém as ações previstas iam além, com medidas mais complexas, contemplando alterações significativas na estrutura jurídica do setor, com possibilidade de alterações nos modelos institucionais, sugeria a “desconstitucionalização das polícias” e a criação do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP em âmbito federal (SOARES, 2007).

O SUSP, segundo Vilardi (2017, p. 88) significa:

[...] sistema que almejava a construção de padrões ideais de articulação dos órgãos de Segurança Pública e de conduta tático-operacional dos seus profissionais, por meio de um sistema de gestão cientificamente orientado para o alcance de resultados e a promoção das ações e políticas de Segurança Pública orientadas pelo princípio da cidadania e dos direitos fundamentais.

Com o PNSP 2003 as políticas públicas voltadas à segurança pública apontavam-se menos incrementais e mais estruturantes. Dentre as implementadas, destaca-se a qualificação profissional desenvolvida pela Secretaria Nacional de Segurança Pública [SENASP], de maneira padronizada para todos os profissionais de segurança pública e incluindo as guardas municipais nesse contexto, um dos primeiros passos para o envolvimento dos municípios na promoção da segurança pública e, ainda, a instituição do Estatuto do Desarmamento (SOARES, 2007).

Soares (2007) entende que a mantida SENASP foi fortalecida e propiciou maior interação entre os órgãos de segurança pública, o que se tornou mais relevante após ser criado do Fundo Nacional de Segurança Pública. Entretanto, em que pese o potencial do fundo na promoção de políticas disruptivas e integradas, manteve o aporte de recurso na compra de equipamentos e reaparelhamento policial, o que, inclusive, contrariava a desconstrução da lógica repressiva proposta pelo PNSP 2003.

Outras mudanças significativas foram desprezadas, como a instituição do ciclo completo⁵, inserido no escopo da proposta de desconstitucionalização das polícias. A rigidez constitucional associada à enraizada cultura organizacional das polícias favorece a sustentação do ultrapassado e ineficiente modelo bipartido de polícia (SOARES, 2007).

Novamente fracassou-se na transformação do obsoleto modelo de segurança pública, haja vista o abandono da renovação por razões políticas. Considerando a grande centralização de ações coordenadas pelo governo federal, um eventual fracasso poderia levar o Chefe do Executivo a arcar com os consequentes custos políticos. Exemplos de medidas desprezadas foram: a normatização do Sistema Único de Segurança Pública e seu braço operacional, os Gabinetes de Gestão Integrada da Segurança Pública (GGI)⁶, que chegaram a

⁵ Ciclo completo de polícia, termo adotado ao modelo de polícia no qual uma única instituição desenvolve a polícia administrativa – ostensiva de preservação da ordem pública somada à polícia judiciária – investigativa (SOARES, 2007).

⁶ “O GGI seria um fórum executivo que reuniria as polícias, de todas as instâncias, e, mediante convite, as demais instituições da Justiça criminal. As decisões seriam tomadas apenas por consenso, para que se eliminasse o principal óbice para a cooperação interinstitucional: a disputa pelo comando. Como se constatou haver ampla agenda consensual, para ações práticas, na área da Segurança Pública, não se temeu a paralisia pelo veto. Observe-se que os

ser instituídos, porém não foram acompanhados e continuados de acordo com o desenho da política (SOARES, 2007).

Carvalho e Silva (2011) apontam para a perda de oportunidade de, por meio dos PNSP, se criar ferramentas padronizadas para avaliação e monitoramento das políticas e de performance policial, o que Soares (2007, p. 82) descreve com um problema crônico que leva a incompreensão dos “resultados paradoxais”: elevação dos registros de ocorrências policiais em delegacias, aumento das apreensões de objetos ilícitos, de realização de prisões. Medidas de monitoramento e avaliação permitiram entender que, eventualmente, a maior incidência de delitos pode ser decorrente de melhorias na “performance policial”.

Em que pesem os avanços, o PNSP 2003 foi preterido por outras prioridades do governo, perdeu protagonismo na segurança, em 2007, para o Programa Nacional de Segurança com Cidadania [PRONASCI]. O governo federal voltou-se para ações emergenciais, primando pela integração da segurança pública com a comunidade para fins de prevenção criminal (VILARDI, 2017).

Entre 2000 e 2007 muito se fortaleceu a nível de discussões doutrinárias e escrituração dos primeiros planos de segurança, uma agenda coerente com a ordem constitucional democrática no campo da segurança pública foi desenhada, novas políticas públicas estavam previstas. Nos anos subsequentes, essa postura mais operativa, passou pela realização de programas que atendiam às necessidades urgentes, priorizou a transferência de recursos e descentralização das ações, impulsionando uma maior efetividade dos estados e “ampliando o escopo de atuação” dos municípios na segurança pública, que antes resumia-se à capacitação das guardas municipais (SOARES, 2003, 2007; VILARDI, 2017; CAVALCANTE, 2017; GUIMARÃES; ARAÚJO, 2019).

Com um viés menos transformativo e mais assistencial, o PRONASCI beneficiou-se da base filosófica estabelecida nos PNSP que o precederam e de maneira mais operacional propiciou uma atuação policial mais humana,

GGI começaram a operar imediatamente, e, nos raros Estados em que, nos anos seguintes, não foram esvaziados pelo boicote político, renderam frutos e demonstraram-se formatos promissores” (SOARES, 2007, p. 88).

cabendo-a “proteger direitos e liberdades”, além do cooperativismo institucional estabelecido por diretrizes aptas à “construção da democracia” (SOARES, 2007, p. 92).

Diminuir a hostilidade tradicionalmente existente na relação polícia - sociedade, conduz a maior credibilidade das ações, fomenta a colaboração social e, assim, mais denúncias e acionamentos. Ainda, afasta a interpretação equivocada dos reais efeitos negativos – como o aperfeiçoamento do modus operandi de determinada modalidade criminosa, aumento do potencial ofensivo dos criminosos, migração territorial ou delitual, entre outros. Isto porque, há de se considerar a influência da diversidade de fenômenos sociais nos resultados produzidos por uma política implementada (SOARES, 2007, p.82; OLIVEIRA; KAHN, 2002).

Instituído por meio de Medida Provisória o PRONASCI, consolidou-se como um programa de Estado, dissociado do viés político ideológico de qualquer Chefe de Estado. O texto da medida previa investimento aproximado de R\$ 19 bilhões até o ano de 2012 para realização de ações com emprego de governança colaborativa envolvendo dezenove ministérios e articulações entre estados e municípios (VILARDI, 2017; CAVALCANTE, 2017).

Metas foram definidas para aplicação, quantia e prazo dos recursos foram pré-estabelecidas, além da previsão de avaliação por instituição específica – FGV Projetos. Denota-se um marco nesse sentido de “investimento na construção de indicadores e no desenvolvimento de métodos de avaliação”. Cada meta se dividia em duas categorias ordenadoras: “ações estruturais” [“modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional”]; “valorização dos profissionais de segurança pública e agentes penitenciários”; “enfrentamento a corrupção policial e ao crime organizado” e “programas locais” [“território de paz”; “integração do jovem e da família”; “segurança e convivência”]. (SOARES, 2007, p. 94).

Sua capacidade transformativa é defendida por Soares (2007), em especial no que tange aos arquétipos culturais das instituições policiais, embora, ainda que a longo prazo, não tenha implantado uma transição integral; seja em razão das fragilidades inerentes às instituições de segurança ou pela ausência de um modelo de gestão eficaz. Positivamente, o PRONASCI

representou significativos avanços na incorporação do conceito de segurança cidadã.

Ferreira e Ruediger (2010) ressaltam que o programa se constitui o primeiro a fomentar a participação municipal no contexto da segurança pública, prevendo a descentralização de recursos destinados ao desenvolvimento de programas locais e, ainda, medidas de valorização profissional que contemplavam o efetivo das guardas municipais.

Segundo dados do Sistema de Monitoramento, Avaliação e Desenvolvimento Institucional do Programa Nacional de Segurança com Cidadania [SIMAP/PRONASCI], realizado pela FGV Projetos (2008, p. 78):

Os valores transferidos para estados e municípios estão na lógica da construção de um novo modelo de segurança, com base na re-fundação das responsabilidades federativas no assunto, em que todos os entes se sentem co-partícipes e co-responsáveis pela segurança e igualmente buscam o atendimento integral do problema que passa pela capacitação, equipamento e desenvolvimento das polícias, até o atendimento das populações em alto risco de violência e reinserção social de populações marginalizadas.

O programa possui grande complexidade e multidisciplinaridade, descritos nas inúmeras etapas em que se desenvolveu todo o processo, figura 2, inclusive antes e depois. Dispôs-se de uma grande monta de recursos para realização das ações que o envolviam, porém essa complexidade careceu de estratégias voltadas às ações integralizadoras, capazes de convergi-las aos objetivos traçados pelo Governo Federal, uma gestão capaz de coordenar os diversos envolvidos e capaz de acompanhar os resultados do PRONASCI em todas as suas capilaridades (FERREIRA; RUEDIGER, 2010).

Figura 2 – Processo de construção de uma política a partir da interposição de variáveis exógenas e endógenas à administração pública

<p>EA1. 2º Mandato de Lula: segurança x imagem do país, coalizões, políticas e desenvolvimentismo, grandes eventos (Copa e Olimpíadas)</p> <p>EA2. Mudanças ministeriais</p> <p>EA3. Pressão política e social crescente para maior presença do governo federal na segurança. Exemplos: PAN/MJ e Haiti/MD</p> <p>EA4. Fragilização do poder do Estado em nível subnacional e de estratégias competitivas locais com impacto nas elites políticas</p>	<p>EC1. Nomeação de Tarso Genro como Ministro da Justiça</p> <p>EC2. Nova cúpula assume, mantendo projetos e estrutura existente, mas buscando uma nova agenda para o ministério</p> <p>EC3. Desconfiança/expectativa no governo federal e estados da federação</p> <p>EC4. Tensões na burocracia ministerial com incremento da demanda e escopo da política (paradigma)</p> <p>EC5. Criação de grupo de trabalho</p> <hr/> <p>E1. Definição de linhas estratégicas, técnicas e políticas do Pronasci</p> <ul style="list-style-type: none"> E 1.1 Colóquios de Discussão Pronasci E 1.2 Primeiro desenho do Pronasci E 1.3 Ajustes e segundo desenho do Pronasci E 1.4 Aprovação presidencial <p>E2. Construção política</p> <ul style="list-style-type: none"> E 2.1 Pactuação federativa E 2.2 Pactuação legal/normativa E 2.3 Pactuação intraburocrática (Planejamento e demais ministérios) EP 2.4 Outras pactuações estratégicas (Renaesp, Ongs etc.) <p>E3. Execução do Pronasci</p> <p>E4. Monitoramento do Pronasci e de estados e municípios</p> <hr/> <p>ER1. Apoio técnico externo no diagnóstico, monitoramento e avaliação de execução do Pronasci</p> <p>ER2. Construção de redes de apoio nacional e internacional</p>	<p>EP1. Protagonismo na agenda política: estratégia, recursos e dados</p> <p>EP2. Ampliação da influência do poder federal: aumento dos recursos, territorialização do Pronasci e constituição de novas redes de assistência (bolsa-formação e bolsa-habitação)</p> <p>EP3. Crescimento simbólico: influência do Pronasci na conquista da sede da Copa e das Olimpíadas, reforço ao discurso desenvolvimentista, indícios positivos de resultados</p> <p>EP4. Condicionamento das agendas subnacionais de segurança e explicitação da responsabilidade de gestores subnacionais</p>	
<p>3/2007</p>	<p>4/2008</p>	<p>11/2009</p>	<p>12/2009</p>

Fonte: (FERREIRA; RUEDIGER, 2010, p. 507).

Seu êxito acerca da segurança pública pode ser atribuído à adoção de ações interdisciplinares, voltadas à multiplicidade de fatores socioeconômicos que compõem os resultados relacionados aos índices de violência no país, o que significa dizer que o PRONASCI buscou interferir nas causas. Portanto, projetos nas áreas de saúde, educação, habitação, emprego e renda são imprescindíveis e coexistiram no âmbito do programa, congregando as três esferas de governo. Essa conjunção viabilizou o atingimento de resultados positivos e a construção de uma nova premissa a ser considerada ao se desenhar políticas públicas de segurança (FERREIRA; RUEDIGER, 2010; FGV PROJETOS, 2008; LEAL; PEREIRA; MUNTEAL, 2010).

Todavia, o PRONASCI, não rompeu a dificuldade de avaliação arraigada à Administração Pública que, Costa e Castanhar (2003, p. 987), definiram como um “grande desafio” no setor público: “estabelecer os parâmetros necessários à mensuração de desempenho e, conseqüentemente, criar a cultura da avaliação. Este foco representa uma das características do NPM, capaz de impulsionar o aperfeiçoamento dos serviços públicos” (SOARES, 2007; MOTTA, 2013).

Não obstante, o êxito do PRONASCI ao longo dos anos compreendidos entre 2007 e 2018, somente com o atual PNSP [2018] foram definidos critérios de avaliação, o que leva à conclusão de que o PRONASCI, em toda a sua amplitude e complexidade de recursos e ações, não incorporou ou realizou avaliações em seu processo, que pudessem aferir os resultados obtidos em qualquer uma de suas áreas de atuação no setor público, impossibilitando a “mensuração da eficiência na gestão do programa”, ou de seus impactos. Diante

de um programa que perdurou por mais de uma década, a importância da avaliação reside em suplantando subsídios técnicos capazes de conceder ao gestor parâmetros decisórios acerca da “continuidade, ajustes ou mesmo a suspensão” do programa (COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 987).

Adentrando-se à mais recente medida implantada pelo Governo Federal na agenda da segurança pública, aponta-se um conjunto de medidas que compõem a Política Nacional de Segurança Pública criada pela lei nº 13.756/2018, instituindo em seu escopo o SUSP e contemplando a reformulação do PNSP, agora mais compatível com o Estado Democrático de Direito e a Segurança Cidadã, denominado Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (DE FARIA, 2020).

Além dos preceitos constitucionais, o plano atual contempla os fundamentos do *joined-up government* e *whole government*, já existentes no PNSP 2000, agora aprimorados; agrega-se princípios do pós-NPM, democracia, governança colaborativa – com maior participação social, transparência, *compliance* e *accountability* (BRASIL, 2000; BRASIL, 2018; SEDRA, 2010; CAVALCANTE, 2017).

Sapori (2007, p. 109) destaca que “políticas de segurança pública na sociedade brasileira nas duas últimas décadas se resumem a uma série de intervenções governamentais espasmódicas, meramente reativas, voltadas para a solução imediata de crises que assolam a ordem pública”. O SUSP, em 2018, contrariando esse entendimento, dispõe de um conjunto de medidas estruturantes capazes de compatibilizar a segurança pública aos preceitos da segurança cidadã, na medida em que impõe princípios e diretrizes aptos a incorporar às instituições práticas que visam garantir direitos fundamentais.

O Sistema estabelece que compete à União a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social [PNSPDS]; descreve os princípios, diretrizes, objetivos, estratégias, meios e instrumentos para sua implementação; enumera os órgãos que a compõe e prevê medidas de gestão como o funcionamento do sistema, transparência, valorização profissional, destinação e aplicação de recursos logísticos e financeiros (BRASIL, 2018).

O SUSP estabelece um modelo de segurança pública que requer a interação dos órgãos e entes que o compõe, define de maneira uniforme bases

procedimentais de aplicação em todo o território nacional, sem ferir o pacto federativo e reduzir a autonomia dos entes: estados, Distrito Federal e municípios na construção de suas respectivas políticas públicas (BRASIL, 2018).

Nada além fez o SUSP que estabelecer uma política de governança cooperativa, oitenta e quatro órgãos de segurança pública, dos quais três em âmbito federal, têm por objetivo promover, democraticamente, a segurança pública em todo o território nacional. Um desafio para as extensas terras brasileiras, habitada por uma população que enfrenta as mais diversas realidades econômicas e sociais (BRASIL, 2018; SOARES, 2003; VILARDI, 2017; CAVALCANTE, 2017).

Dados de 2019 demonstram que integram o SUSP, 411.241 [quatrocentos e onze mil, duzentos e quarenta e um] policiais militares [PM], 109.440 [cento e nove mil, quatrocentos e quarenta] policiais civis [PC] distribuídos nos 26 [vinte e seis] estados da federação e Distrito Federal (BRASIL, 2020).

De acordo com a população estimada pelo IBGE (2019), o Brasil possuía em 2019 cerca de 210.147.125 [duzentos e dez milhões, cento e quarenta e sete mil, cento e vinte e cinco]. Juntas essas corporações representam, em média, 2 agentes ostensivos [PM]/ 1000 habitantes.

Tomando-se por base o sistema norte americano de cálculo de efetivo, cujo consenso atingido para a proporção necessária ao sistema policial local é de 1,5 [um e meio] a 2,5 [dois e meio] policiais para cada 1000 [mil] habitantes, vê-se que a insuficiência de efetivo não é um problema na segurança pública brasileira (SOUZA; SILVA, 2019).

Os policiais civis estão distribuídos nos cargos de delegados, peritos, legistas, inspetores, escrivães, entre outras denominações e realizaram 1.204.705 [um milhão, duzentos e quatro mil, setecentos e cinco] investigações no ano de 2018, referentes a crimes dolosos contra a vida (BRASÍLIA, 2020).

Em termos logísticos, as instituições possuem um total de 774.280 [setecentos e setenta e quatro mil, duzentos e oitenta] armas de fogo (BRASÍLIA, 2020), 77.883 [setenta e sete mil, oitocentos e oitenta e três viaturas oficiais]; 75 [setenta e cinco] helicópteros e 17 [dezessete] aviões e 1.561 [mil, quinhentos e sessenta e um] unidades operacionais (BRASIL, 2020).

Todos esses recursos, cuja a integração é estimulada pelo SUSP, auguram a otimização dos meios a fim de propiciar maior eficácia e eficiência na segurança pública, conduzindo ao atingimento de níveis de violência toleráveis, o que não vem sendo uma realidade do país nos últimos, a exemplo dos registrados em 2016: 30,3 homicídios por 100 mil habitantes, índice trinta vezes maiores que as taxas da Europa (DE SOUZA; SILVA, 2019).

Lançado o Plano e a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social: SUSP – Sistema Único de Segurança Pública, estima-se que sejam aparadas as arestas deixadas pelos planos que o precederam, em especial as metas e indicadores de resultados, avaliação de desempenho e performance policial. Em busca desse resultado, o PNSP 2018 pauta-se em quatro grandes premissas: [i] métodos científicos para estruturação e medição das ações; [ii] prioridade na consolidação da política antes da obtenção de resultados práticos [iii] realização concomitante, “programas e ações de natureza urgente” e [iv] “governança, transparência e prestação de contas” (BRASIL, 2018, p. 10 e 11).

Ressalte-se o caráter científico da sua elaboração e sua fundamentação nos princípios do Estado Democrático de Direito, ratificando a ruptura do paradigma penal que durante décadas persistiu em direcionar as fracassadas políticas até então implementadas (BRASIL, 2018; DE FARIA, 2020).

Precedido pela regulamentação do SUSP, sistema que desde sua primeira tentativa de implantação tem por objetivo a estruturação da segurança a nível nacional, o PNSP [2018] ademais de estabelecer parâmetros únicos para a segurança pública em todas as esferas de governo, concede ao país condições ao atingimento do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16 (BRASIL, 2018). Ressalte-se o caráter científico da sua elaboração e sua fundamentação nos princípios do Estado Democrático de Direito, ratificando a ruptura do paradigma penal que durante décadas persistiu em direcionar as fracassadas políticas até então implementadas (BRASIL, 2018; DE FARIA, 2020).

Ainda, o PNSP 2018, definitivamente, ascende os municípios e suas guardas municipais ao protagonismo da segurança pública, equiparando-se em importância aos estados, distrito federal e União. Historicamente alijados desse processo, o SUSP consolida a ideia de que, por ser o ente mais próximo do cidadão, o Município “deve adotar mecanismos de gestão de segurança pública”

e, assim, “contribuir para menores índices de criminalidade” (GUIMARÃES; ARAÚJO, 2019, p. 19).

Em que pese não possuírem polícias, dentro do contexto da segurança cidadã/ humana, os municípios devem desenvolver seu papel de grande importância na garantia da ordem pública. Em suas políticas públicas de segurança cabem ações “preventivas de natureza não- policial”, assim como políticas de emprego e renda para jovens. Essas políticas visam oprimir a ideia de apartheid social e aflorar o sentimento de pertencimento dos jovens perante a sociedade, criando-lhes perspectivas de ascensão social, dissuadindo-os da atração pela conjuntura material que o envolvimento com atividades criminosas lhes proporciona (SOARES, 2003).

O processo de consolidação da segurança cidadã, iniciado pelo primeiro PNSP 2000, perdura mais de duas décadas, com destaque para a base filosófica estabelecida entre 2000 e 2007, dentre as quais as instituídas pelo PNSP 2003; como ações mais consistentes destaca-se aquelas decorrentes do PRONASCI a partir de 2007 até recentemente. Neste trajeto, tem-se em 2015 o do Plano Nacional de Redução de Homicídios, todavia limitou-se a ser anunciado e mantido na forma de projeto de lei (PEREIRA, 2021).

Segundo informações contidas na página Governo do Brasil (2020), o PNSP 2018 já nasceu estruturado como um processo a ser desenvolvido em médio e longo prazos, composto por um conjunto de fases. O plano prevê dez anos de duração, ciclos de implementação segmentados a cada dois anos, composto por:

(...) 12 metas, 20 indicadores e 37 ações estratégicas. As ações estratégicas se desdobram em políticas públicas e projetos estratégicos que visam o alcance das metas relacionadas aos seguintes temas: redução da taxa de homicídio, de lesão corporal seguida de morte, de morte violentas de mulheres, de latrocínio, de mortes no trânsito, de vitimização e de suicídio de profissionais de segurança pública, de furto e roubo de veículos; em relação ao sistema penitenciário as metas tratam do aumento de vagas no sistema prisional, de presos em atividade laboral e educacional.

Atingindo-se o estágio atual dessa trajetória de democratização da segurança, a política encontra-se nos dois primeiros anos do PNSP 2018: primeiro ciclo de implementação. Contudo, nesse período insere-se o ano de 2020, ano em que o mundo vivenciou a pandemia provocada pela COVID-19 e

ensejou estado de emergência de importância nacional por meio da Portaria do Ministério da Saúde nº 188, de 03 de fevereiro de 2020.

Há previsão de grandes investimentos a serem aplicados para a consolidação do plano, somente no ano de 2018 eram “estimados recursos adicionais da ordem de 1 bilhão de reais. Em 2022, a cifra projetada pode chegar a 4,3 bilhões para investimento e custeio destinados aos estados e municípios – preferencialmente mediante indicadores objetivos, públicos e verificáveis”. (BRASIL, 2018, p. 8).

Divulga-se que o Governo Federal, no ano de 2020 fez o “maior repasse da história para a segurança pública do país (...) R\$1,2 bilhão para os 26 estados e o Distrito Federal. Houve investimentos em integração entre órgãos de segurança e justiça, atendendo à previsão do SUSP. Isto possibilitou a descapitalização e desarticulação do crime organizado em suas diversas atuações, resultando em arrecadação de valores decorrentes de leilões de bens apreendidos, cerca de “R\$ 140 milhões, recurso destinado ao fortalecimento das polícias e para ações de enfrentamento à criminalidade e ao tráfico de entorpecentes”. Além de medidas de capacitação e tecnologia, cujas participações de mais de 145 mil profissionais foram concretizadas em cursos oferecidos pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública e, ainda, houve a disponibilização da “ferramenta Brasil M.A.I.S (Meio Ambiente Integrado e Seguro), que amplia a capacidade de cobertura diária de imagens de satélite em alta resolução de todo o território nacional (GOVERNO DO BRASIL, 2020).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisar o processo de consolidação da segurança democrática com foco nos PNSP, PRONASCI e SUSP permite entender a ideia de complementariedade entre política e administração. A interseção entre esses dois aspectos costuma ser ignorada em administrações com burocracias excessivamente formais como a brasileira, sobretudo, nos órgãos de segurança pública.

O processo evolutivo de transformação democrática da segurança pública desde o primeiro [2000] PNSP até o plano atual [2018] acompanhado do SUSP foi importante para o amadurecimento e convergência desses dois aspectos, o que permitiu uma estruturação pautada nos princípios

contemporâneos da gestão pública, com destaque para a cooperação institucional, multidisciplinaridade e uniformidade.

Tendo em vista a estrutura burocratizada das organizações e a cultura, estabelecida em decorrência do contexto de atuação no passado desses órgãos, ser um dos maiores fatores impeditivos de avanço no estabelecimento da segurança cidadã, essas políticas públicas estabeleceram, ao longo dos anos e gradativamente, diretrizes para a adoção de um modelo de gestão contemporânea hábil a garantir a eficácia dos resultados das ações de segurança pública voltadas à garantia da cidadania com foco na prevenção da violência.

Ademais, atualmente o PNSP atingiu o amadurecimento necessário à reparação das falhas identificadas nos planos anteriores e preenchimento de lacunas, de maneira que a segurança pública, conforme texto definido no PNSP 2018 está delineada de maneira uniforme em todo o país a partir de quatro grandes premissas: [i] métodos científicos para estruturação e medição das ações; [ii] prioridade na consolidação da política antes da obtenção de resultados práticos [iii] realização concomitante, programas e ações de natureza urgente e [iv] governança, transparência e prestação de contas.

4.1 CONCLUSÕES

O presente estudo demonstra que o tema segurança pública e seu processo de democratização teve como marco inicial o PNSP 2000, sendo este o primeiro movimento no sentido de atrair a discussão para o nível nacional com a finalidade de definir diretrizes únicas que pudessem reverberar nas políticas públicas estaduais.

Sucessivamente os planos que sobrevieram, mantiveram em seu escopo o viés de doutrina sem que tivessem um objetivo prático e contundente no sentido de promover ações diretas na segurança pública, respeitando-se o protagonismo das ações planejadas pelos entes federativos, limitando-se, a União, ao desenvolvimento de políticas que incentivassem o estabelecimento de um novo paradigma nas práticas policiais, fomentando, ainda, a multidisciplinaridade e a cooperação institucional dos diversos órgãos de segurança e defesa social.

Concomitantemente, durante a vigência do PSNP 2003 a União promoveu o PRONASCI cujas ações estavam primordialmente voltadas às soluções emergenciais, por meio da descentralização de recursos, atuando como força operacional nesse processo transformativo da segurança pública.

Recentemente, no PNSP 2018, destaca-se o esforço para uniformização das políticas públicas elaboradas pelos estados, distrito federal e municípios por intermédio da regulamentação do SUSP. Define-se metas, objetivos e estratégias comuns a todos esses entes. Dessa forma, conduz-se os entes e suas instituições, num movimento único, ao desenvolvimento de uma segurança pública adequada à ordem constitucional vigente, abandona-se o modelo jurídico-penal e prospera-se para a garantia de direitos e cidadania a todos.

Em que pesem os avanços promovidos pelos sucessivos PNSP e impulsionados pelo amadurecimento da democracia, tem-se que essa transição não se concluiu. Com vigência de dez anos, previsão de implementação nos dois anos iniciais e dividido em ciclos, que também se renovam a cada dois anos, o PNSP 2018 ao fim e ao cabo estabelece uma nova transição, porém já em uma fase evolutiva proporcionada pelos que o precederam e, ainda, com avaliações constantes previstas no próprio plano, submetendo-o às revisões necessárias, o que melhor irá subsidiar o aperfeiçoamento e atingimento dos objetivos.

Esse período inicial de implantação impossibilita avaliações imediatas de seus resultados, ainda que em seu corpo estejam estabelecidos indicadores; isto porque, são medidas cujos efeitos se produzirão a médio e longo prazos. Reitera-se, aqui, um possível prejuízo nesse processo provocado pela intercorrência da pandemia COVID-19. O edital público de revisão encontra-se aberto para consultas públicas e sugestões de atualização.

Entretanto, conclui-se que o resultado decorrente dos PNSP estabelecidos ao longo dessas duas décadas, juntamente com o PRONASCI, está materializado na atual Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, cujo conjunto de princípios, tais como: participação e controle social; resolução pacífica de conflitos; e, transparência, responsabilização e prestação de contas, dentre outros, além dos objetivos, diretrizes, estratégias, meios e instrumentos para sua implementação, decorrentes do amadurecimento da democracia,

promovem a integração dos mais de oitenta e quatro órgãos envolvidos no sistema implantado, garantem atuação multidisciplinar do Estado no âmbito das três esferas de governo e viabiliza recursos complementares. Tudo isso ocorre de maneira coordenada e sintonizada ao contexto democrático e constituem-se ferramentas fundamentais ao desenvolvimento de uma segurança cidadã em todo o país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BENGOCHEA, Jorge Luiz Paz et al. A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. **São Paulo em perspectiva**, v. 18, n. 1, p. 119-131, 2004.

BRASIL. Ministério da Defesa. Plano Nacional de Segurança Pública. Brasília: 2000. Disponível em: <http://www.observatoriodeseguranca.org/files/PNSP%202000.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2021.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Coleção Pesquisa Perfil das Instituições de Segurança Pública ano-base 2018. **Edição Digital Ministério da Justiça e Segurança Pública/Secretaria Nacional de Segurança Pública**. 2020. Disponível em <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiYjM1YzZkMjAtYzJmZC00NDg4LTkyODAtMmI1OWY3YjY4YTdjliwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em: 04 fev. 2021.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social: SUSP - sistema único de Segurança Pública. Brasília: 2018. Disponível em: <https://www.novo.justica.gov.br/sua-seguranca-2/seguranca-publica/plano-e-politica-nacional-de-seguranca-publica-e-defesa-social.pdf/view>. Acesso em 20 fev. 2021.

_____.b. Ministério da Saúde. Portaria nº 188, de 03 de fevereiro de 2020. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>. Acesso em: 28 fev. 2020.

_____. Projeto de Lei nº 2026/2015. Institui o Plano Nacional de Redução de Homicídios e dá providências correlatas. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0e2n5kz4hf6o1duz1jygzqwg3945636.node0?codteor=1350907&filename=PL+2026/2015. Acesso em 28 fev. 2021.

_____. Senado Federal. Constituição da república federativa do Brasil. 2019. Brasília: Senado.

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; SILVA, Maria do Rosário de Fátima. Política de Segurança Pública no Brasil: avanços, limites e desafios. **Revista Katálisis**, v. 14, n. 1, 2011.

CAVALCANTE, Pedro. Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós- NPM. Texto para Discussão, 2017.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, jan.

2003. ISSN 1982-3134. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6509/5093>>. Acesso em: 25 fev. 2020.

DE SOUZA, Jefferson Roberto Menezes; SILVA, Carlos Eduardo. Levantamento e análise das principais condicionantes da percepção de segurança na sociedade brasileira e proposta de um modelo de atuação para a PMSE. **Revista Brasileira de Administração Científica**, v. 10, n. 2, 2019.

FERREIRA, Marieta de Moraes; RUEDIGER, Ângela C. **Segurança e Cidadania: memórias do PRONASCI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. *E-book*.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARAS – FGV PROJETOS. Pronasci em perspectiva. **FGV Projetos**, 2008.

GOVERNO DO BRASIL. Justiça abre consulta para atualizar Plano Nacional de Segurança. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/justica-e-seguranca/2020/07/justica-abre-consulta-para-atualizar-plano-nacional-de-seguranca>. Acesso em: 19 abr. 2021.

GUIMARÃES, Claudio Alberto Gabriel; ARAÚJO, Rosanna Lúcia Tajra Mualem. O ministério público e as novas perspectivas para realização de políticas públicas na área da segurança: o caso do Conjunto Habitacional Barramar. **Conselho Nacional do Ministério Público**. Vol. 2, 2019.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. Atlas da Violência. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/dados-series/20>. Acesso em: 09 maio 2021

KAHN, Túlio. Das Políticas de Segurança Pública às Políticas Públicas de Segurança. O Brasil diz não à violência. **Instituto Latino-Americano para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente/ILANUD e Gabinete de Segurança Institucional (GSI) da Presidência da República**, 2002

LAZZARINI, Álvaro. O direito administrativo da ordem pública. **O Alferes**, v. 13, n. 47, 1997.

LEAL, Ana Beatriz; PEREIRA, Íbis; MUNTEAL FILHO, Oswaldo. Sonho de uma polícia cidadã: Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira. Rio de Janeiro: NIBRAHC, 2010.

LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira; MINGARDI, Guaracy. Estado, polícias e segurança pública no Brasil. **Revista Direito GV**, v. 12, n. 1, 2016.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia. Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. *E-book*.

MIRANDA, Ana Paula Mendes; NACIMENTO, Niveo Caixeta do; MELLO, Kátia Sento-Sé. Segurança pública, segurança social e segurança humana. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública. vol. I, 2006.

MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. O estado da arte da gestão pública. **Revista de Administração de Empresas**, v. 53, n. 1, 2013.

OLIVEIRA, Ana Sofia Schmidt de. Políticas Públicas de Segurança e Políticas de Segurança Pública: da teoria à prática. *In*: KAHN, Túlio. Das políticas de Segurança Pública às políticas públicas de segurança. São Paulo, 2002.

PEREIRA, Viviane Mendes dos Santos. Programa Segurança Presente: a gestão da segurança pública sob a ótica do New Public Management. Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, 2021.

ROCHA, Leonardo Coelho. O caso Ônibus 174: Entre o documentário e o telejornal. **Análise**, v. 174, p. 4, 2016.

SEDRA, Mark. The future of security sector reform. 2010.

SOARES, Luiz Eduardo. Novas políticas de Segurança Pública. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 47, p. 75-96, 2003.

_____. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, 2007.

VILARDI, Rodrigo Garcia. Redução da Insegurança Pública: política pública de segurança ou política de Segurança Pública: estudo de caso. 2017. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

ZACCHI, José Marcelo. Prevenção da violência: avanços e desafios na ordem do dia. *In*: KAHN, Túlio. Das políticas de Segurança Pública às políticas públicas de segurança. São Paulo, 2002.