

O Plano Nacional Antiviolaência

por Fabiano Augusto Martins Silveira

I – DADOS TÉCNICOS DO PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

O *Plano Nacional de Segurança Pública* (PNSP)¹, também conhecido como *Plano Nacional antiviolaência*, foi lançado em 20 de junho de 2000 pelo Governo Federal, solenidade em que estavam presentes o Presidente da República, Sr. Fernando Henrique Cardoso, e o Ministro da Justiça, Sr. José Gregori.

A coordenação do plano é da responsabilidade do Ministério da Justiça, tendo sido criado, para esse fim, o *Fundo Nacional de Segurança Pública* (FNSP), decorrente da Medida Provisória 2.045-1, de 28 de junho de 2000, depois reeditada e convertida em lei pelo Congresso Nacional, nos termos da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, cujo art. 1º declara:

Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Ministério da Justiça, o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, com o objetivo de apoiar projetos de responsabilidade dos Governos dos Estados e do Distrito Federal, na área de segurança pública, e dos Municípios, onde haja guardas municipais.

Parágrafo único. O FNSP poderá apoiar, também, projetos sociais de prevenção à violência, desde que enquadrados no **Plano Nacional de Segurança Pública** e recomendados pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República ao Conselho Gestor do Fundo.

O PNSP estrutura-se em quinze principais compromissos, assim distribuídos:

Capítulo I – Medidas no Âmbito do Governo Federal

¹ Anexado ao presente Estudo.

- Compromisso nº 1 Combate ao Narcotráfico e ao Crime Organizado
- Compromisso nº 2 Desarmamento e Controle de Armas
- Compromisso nº 3 Repressão ao Roubo de Cargas e Melhoria da Segurança nas Estradas
- Compromisso nº 4 Implantação do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública
- Compromisso nº 5 Ampliação do Programa de Proteção a Testemunhas e Vítimas de Crime
- Compromisso nº 6 Mídia x Violência: Regulamentação

Capítulo II – Medidas no Âmbito da Cooperação do Governo Federal com os Governos Estaduais

- Compromisso nº 7 Redução da Violência Urbana
- Compromisso nº 8 Inibição de Gangues e Combate à Desordem Social
- Compromisso nº 9 Eliminação de Chacinas e Execuções Sumárias
- Compromisso nº 10 Combate à Violência Rural
- Compromisso nº 11 Intensificação das Ações do Programa Nacional de Direitos Humanos
- Compromisso nº 12 Capacitação Profissional e Reparelhamento das Polícias
- Compromisso nº 13 Aperfeiçoamento do Sistema Penitenciário

Capítulo III – Medidas de Natureza Normativa

- Compromisso nº 14 Aperfeiçoamento Legislativo

Capítulo IV – Medidas de Natureza Institucional

- Compromisso nº 15 Implantação do Sistema Nacional de Segurança Pública

Na introdução do documento, consignaram-se os princípios norteadores do PNSP:

Este Plano está fundado nos seguintes princípios: interdisciplinaridade, pluralismo organizacional e gerencial, legalidade, descentralização, imparcialidade, transparência das ações, participação comunitária, profissionalismo, atendimento das peculiaridades regionais e no estrito respeito aos direitos humanos. O atendimento a esses princípios é uma condição para o seu sucesso.

II – AÇÕES ESTRATÉGICAS DO PNSP: PANORAMA GERAL

A partir dos compromissos estabelecidos, foram ordenadas 124 (cento e vinte e quatro) ações estratégicas, sob as seguintes epígrafes:

<p style="text-align: center;">Compromisso nº 1</p> <p><i>Combate ao Narcotráfico e ao Crime Organizado</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Operações de Combate ao Narcotráfico;</i> 2. <i>Operações de Combate ao Contrabando e ao Descaminho;</i> 3. <i>Vigilância nas Fronteiras, Portos e Aeroportos;</i> 4. <i>Repressão ao Tráfego Aéreo Ilegal e Interdição de Campos de Pouso Clandestinos;</i> 5. <i>Controle de Precursores Químicos e Substâncias Entorpecentes;</i> 6. <i>Combate à Lavagem de Dinheiro;</i> 7. <i>Projetos Pró-Amazônia e Promotec;</i> 8. <i>Integração Operacional da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal e entre as Polícias Militar e Civil;</i> 9. <i>Reestruturação Administrativa e Capacitação dos Quadros da Polícia Rodoviária Federal;</i> 10. <i>Reestruturação da Academia Nacional de Polícia;</i> 11. <i>Formação e Capacitação de Agentes da Polícia Federal;</i> 12. <i>Reorientação do Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-Fim da Polícia Federal – FUNAPOL;</i> 13. <i>Aumento do Número de Postos da Polícia Federal e Rodoviária Federal;</i> 14. <i>Aumento de Quadros, Estruturação e Reaparelhamento da Polícia Federal;</i> 15. <i>Criação do Sistema Prisional Federal;</i> 16. <i>Criação dos Núcleos Especiais de Polícia Marítima – NEPOM;</i>
<p style="text-align: center;">Compromisso nº 2</p> <p><i>Desarmamento e Controle de Armas</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> 17. <i>Recadastramento e Intensificação da Fiscalização das Empresas de Segurança Privada;</i> 18. <i>Proibição do Comércio de Armas de Fogo para Civis;</i> 19. <i>Cadastro Nacional de Armas Apreendidas – CNAA;</i> 20. <i>Coordenação Centralizada do Controle de Armas;</i> 21. <i>Intensificação do Processo de Implantação do Sistema Nacional de Armas – SINARM;</i> 22. <i>Uso de Armas de Fogo por Policiais;</i> 23. <i>Proibição da Exportação de Armas de Fogo para Países Limitrofes;</i> 24. <i>Campanhas de Desarmamento;</i> 25. <i>Recolhimento de Armas Ilegais;</i>
	<ol style="list-style-type: none"> 26. <i>Fiscalização nas Rodovias;</i>

<p style="text-align: center;">Compromisso nº 3</p> <p><i>Repressão ao Roubo de Cargas e Melhoria da Segurança nas Estradas</i></p>	<p>27. <i>Operações de Repressão ao Roubo e à Recepção de Cargas;</i></p> <p>28. <i>Patrulhamento nas Estradas;</i></p> <p>29. <i>Reestruturação de Unidades da Polícia Rodoviária Federal;</i></p> <p>30. <i>Socorro a Vítimas;</i></p> <p>31. <i>Concurso para Placas de Sinalização das Rodovias Federais;</i></p> <p>32. <i>Equipamentos para Fiscalização;</i></p> <p>33. <i>Registro Nacional de Veículos Automotores – RENAVAL;</i></p> <p>34. <i>Cadastro Nacional de Veículos Roubados – CNVR;</i></p> <p>35. <i>Registro Comum de Veículos Automotores no Mercosul;</i></p> <p>36. <i>Campanhas Educativas;</i></p> <p>37. <i>Concessionários: Co-participação;</i></p>
<p style="text-align: center;">Compromisso nº 4</p> <p><i>Implantação do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública</i></p>	<p>38. <i>Implantar o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública;</i></p> <p>39. <i>Integração dos Estados ao Subsistema de Inteligência de Segurança Pública;</i></p> <p>40. <i>Criação do Núcleo Federal e dos Núcleos Estaduais do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública;</i></p> <p>41. <i>Atuação dos Núcleos Estaduais do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública;</i></p>
<p style="text-align: center;">Compromisso nº 5</p> <p><i>Ampliação do Programa de Proteção a Testemunhas e Vítimas de Crime</i></p>	<p>42. <i>Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas;</i></p> <p>43. <i>Proteção ao Réu Colaborador;</i></p> <p>44. <i>Capacitação dos Agentes de Proteção a Testemunhas;</i></p> <p>45. <i>Regulamentação do Acesso às Informações do Programa;</i></p>
<p style="text-align: center;">Compromisso nº 6</p> <p><i>Mídia x Violência: Regulamentação</i></p>	<p>46. <i>Persuasão dos Meios de Comunicação: Auto-Regulamentação;</i></p> <p>47. <i>Campanhas de Comunicação Social;</i></p> <p>48. <i>Estabelecimento do Conselho de Comunicação Social;</i></p> <p>49. <i>Fixação de Critérios Atualizados para Classificação Indicativa;</i></p> <p>50. <i>Medidas Administrativas Sancionadoras;</i></p>

<p>Compromisso nº 7</p> <p><i>Redução da Violência Urbana</i></p>	<p>51. <i>Intensificação do Policiamento Integrado;</i></p> <p>52. <i>Saturação em Áreas Críticas;</i></p> <p>53. <i>Mutirão para Cumprimento dos Mandados de Prisão;</i></p> <p>54. <i>Missões Especiais de Patrulhamento Integrado;</i></p> <p>55. <i>Grupos Especiais Anti-Sequestros;</i></p> <p>56. <i>Guardas Municipais;</i></p> <p>57. <i>Combate à Violência como Prioridade também do Município;</i></p> <p>58. <i>Pontos Críticos no Trânsito;</i></p> <p>59. <i>Estratégias Comunitárias;</i></p> <p>60. <i>Reluz;</i></p>
<p>Compromisso nº 8</p> <p><i>Inibição de Gangues e Combate à Desordem Social</i></p>	<p>61. <i>Redução do Consumo de Bebidas Alcoólicas;</i></p> <p>62. <i>Criação de Delegacias Especializadas para Atendimento do Adolescente;</i></p> <p>63. <i>Atendimento de Jovens em Conflitos com a Lei;</i></p> <p>64. <i>Redução de Grupos e Associações que Pregam e Agem de Forma Violenta;</i></p> <p>65. <i>Programas de Apoio às Famílias;</i></p> <p>66. <i>Recuperação do Espaço Público;</i></p> <p>67. <i>Resgate de Profissões Comunitárias;</i></p> <p>68. <i>Participação na Comunidade;</i></p> <p>69. <i>Ética e Cidadania;</i></p>
<p>Compromisso nº 9</p> <p><i>Eliminação de Chacinas e Execuções Sumárias</i></p>	<p>70. <i>Grupos de Extermínio, Justiceiros e Pistoleiros;</i></p> <p>71. <i>Apreensão de Bens de Integrantes de Grupos de Extermínio;</i></p> <p>72. <i>Investigação de Chacinas e Execuções Sumárias;</i></p> <p>73. <i>Punição Rigorosa para Violência Policial;</i></p> <p>74. <i>Regulamento e Controle para Unidades de Repressão e Forças Policiais;</i></p> <p>75. <i>Fechamento de Estabelecimentos Comerciais;</i></p>
<p>Compromisso nº 10</p> <p><i>Combate à Violência Rural</i></p>	<p>76. <i>Incrementar o Sistema de Informações de Conflitos Agrários e Tensões Sociais no Campo – SICA;</i></p> <p>77. <i>Instalação das Ouvidorias Agrárias Estaduais;</i></p> <p>78. <i>Acompanhamento das Ações Reintegratórias;</i></p> <p>79. <i>Constituição de Equipes de Prevenção de Conflitos Rurais;</i></p> <p>80. <i>Estruturação da Divisão de Conflitos Agrários da Polícia Federal;</i></p>

<p>Compromisso nº 11</p> <p><i>Intensificação das Ações do Programa Nacional de Direitos Humanos</i></p>	<p>81. <i>Escola na prevenção da violência;</i> 82. <i>Ampliação do Programa “Pelotões Mirins”;</i> 83. <i>Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI;</i> 84. <i>Programa “Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano”;</i> 85. <i>Programa “Serviço Civil Voluntário”;</i> 86. <i>Redução do Consumo de Drogas e Apoio à Recuperação de Dependentes;</i> 87. <i>Apoio a Mulheres em Situação de Risco;</i> 88. <i>Esporte, Lazer e Cultura;</i> 89. <i>Centros Integrados de Cidadania;</i> 90. <i>Bolsa-Escola;</i> 91. <i>Centro Nacional de Formação Comunitária;</i> 92. <i>Programas Comunitários de Combate à Criminalidade;</i></p>
<p>Compromisso nº 12</p> <p><i>Capacitação Profissional e Reaparelhamento das Polícias</i></p>	<p>93. <i>Criação do Fundo Nacional de Segurança Pública;</i> 94. <i>Apoio à Capacitação das Polícias Estaduais e Incentivo às Polícias Comunitárias;</i> 95. <i>Programas de Apoio aos Policiais;</i> 96. <i>Reaparelhamento das Polícias Estaduais;</i> 97. <i>Ouvidorias de Polícia e Mecanismos de Controle Externos;</i> 98. <i>Execução de Tarefas Administrativas por Não-policiais;</i> 99. <i>Núcleo Especial de Combate à Impunidade;</i></p>
<p>Compromisso nº 13</p> <p><i>Aperfeiçoamento do Sistema Penitenciário</i></p>	<p>100. <i>Ampliação do Sistema Prisional Estadual e Federal;</i> 101. <i>Mutirões Penitenciários;</i> 102. <i>Educação e Profissionalização de Detentos;</i> 103. <i>Capacitação de Agentes Penitenciários;</i> 104. <i>Assistência à Vítima, ao Egresso e ao Preso;</i> 105. <i>Estabelecimentos Penais;</i> 106. <i>Liberdade Condicional e Regime Aberto;</i> 107. <i>Penas Alternativas;</i></p>
<p>Compromisso nº 14</p> <p><i>Aperfeiçoamento Legislativo</i></p>	<p>108. <i>Projeto de Lei atualizando a Parte Geral do Código Penal;</i> 109. <i>Modernização do Código de Processo Penal;</i> 110. <i>Projeto de Lei reformulando o sistema de execução das penas;</i> 111. <i>Projetos de Lei que reformulem ou tipifiquem algumas figuras delituosas da Parte Especial do Código Penal;</i> 112. <i>Projeto de Lei alterando a Lei de Tóxicos;</i> 113. <i>Projeto de Lei que permita uma punição mais eficaz ao contrabando;</i></p>

	<p>114. <i>Projeto de Lei regulamentando a identificação criminal;</i></p> <p>115. <i>Projeto de Lei para previsão de punição mais eficaz ao roubo e à receptação de cargas;</i></p> <p>116. <i>Projeto de Lei que estabeleça punição severa a crimes contra policiais;</i></p> <p>117. <i>Projeto de Lei que penalize a tentativa de fuga;</i></p> <p>118. <i>Projeto de Lei que trate da infiltração policial e da inteligência de sinais;</i></p>
<p><i>Compromisso nº 15</i></p> <p><i>Implantação do Sistema Nacional de Segurança Pública</i></p>	<p>119. <i>Programa de Integração Nacional de Informações de Justiça e Segurança Pública – INFOSEG;</i></p> <p>120. <i>Observatório Nacional de Segurança Pública;</i></p> <p>121. <i>Criação do Comitê de Acompanhamento e Integração dos Programas Sociais;</i></p> <p>122. <i>Censo Penitenciário;</i></p> <p>123. <i>Construção de Base Dados para o Acompanhamento das Polícias;</i></p> <p>124. <i>Pesquisa Nacional de Vitimização.</i></p>

O Plano, na sua essência, é um documento que baliza as ações do governo federal na área da segurança pública, estabelecendo “compromissos”, pontuando demandas e estratégias. A rigor, goza de existência jurídica precária: a um, porque não figura entre as rubricas orçamentárias, a dois, porque desprovido de qualquer forma ou aspecto normativo (decreto, portaria, resolução, instrução, etc.). A única referência legal ao PNSP, como assinalado, é a que consta do art. 1º da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001.

Desta feita, o Plano insere-se no núcleo das *decisões de governo*, isto é, no núcleo das políticas públicas que informam a agenda governamental. Assim, o PNSP nasce do esforço de síntese das políticas de segurança pública *deste* governo. Pode-se extrair do Plano, pois, a compreensão que o governo federal tem do problema da criminalidade, o grau de responsabilidade auto-atribuído, o substrato ideológico das opções político-criminais adotadas, ainda que, por vezes, o documento assumia posições ambíguas ou excessivamente vagas.

A nosso juízo, o PNSP curva-se a três principais características: complexo, expansivo e auto-referente.

É *complexo* no sentido de que reúne ações de acentuado viés repressivo, ao lado de ações de caráter educativo-preventivo. Seria simplismo

afirmar, portanto, que o PNSP reproduz fielmente o modelo repressivo, em sua forma conservadora de intervenção no problema da criminalidade. Nada obstante, parece inegável que essa concepção está disseminada na maior parte do documento, ora nas propostas legislativas aventadas (o que denominou-se “aperfeiçoamento legislativo”, conforme ações 108 a 118, *retro*), ora na perseguição de “eficientismo” (aumento do número de estabelecimentos penais, sistema de inteligência, “intensificação” do policiamento, “reaparelhamento” das polícias estaduais, mutirão para cumprimento dos mandados de prisão, guardas municipais, conforme ações 15, 38, 51, 96, 53 e 56, *retro*).² Nessa parte, o Plano é profundamente ortodoxo nas soluções de combate à criminalidade, priorizando a sofisticação do aparato policial, *ex vi* art. 4º da Lei nº 10.201/01:

Art. 4º O FNSP apoiará projetos na área de segurança pública, destinados, dentre outros, a:

- I – reequipamento das polícias estaduais;
 - II – treinamento e qualificação de polícias civis e militares e de guardas municipais;
 - III – sistemas de informações e estatísticas policiais;
 - IV – programas de polícia comunitária; e
 - V – polícia técnica e científica.
-

É *complexo*, ainda, porque também traz soluções heterodoxas, de caráter social, na tentativa de produzir impacto nas causas mais remotas da criminalidade. Como exemplos, trata da proibição do comércio de armas de fogo, da recuperação dos espaços públicos, do serviço civil voluntário, de programas comunitários de combate à criminalidade, da educação e profissionalização de detentos, conforme ações 18, 66, 85, 92 e 102.

A *complexidade* do Plano, no sentido que aqui emprestamos ao termo, foi de algum modo reconhecida por Julita Lemgruber, do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania – Universidade Cândido Mendes, Túlio Kahn, do Instituto Latino Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente – Ilanud, e Cláudio Beato, do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública – Universidade Federal de Minas Gerais, os quais formularam consistentes críticas ao PNPS, logo após o seu lançamento:

² Segundo Antonio García-Pablos de Molina, o *modelo clássico de reação ao delito* caracteriza-se pelos seguintes postulados: “Cobertura normativa completa, sem fissuras, com clara tendência intimidatória; órgãos persecutórios bem dotados, eficazes e implacáveis; sistema em perfeito estado de funcionamento que aplica com rigor e rapidez as penas, demonstrando a seriedade das cominações legais.” (*Criminologia: introdução a seus fundamentos teóricos*. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 377).

O lançamento do Plano Nacional de Segurança Pública é um fato ao mesmo tempo promissor e preocupante. Promissor:

- porque significa assunção de responsabilidades, por parte do governo federal, no enfrentamento dos gravíssimos problemas de segurança que deterioram a qualidade de vida da população;
- porque a liderança do Ministério da Justiça sublinha o caráter essencialmente civil das ações federais na área da segurança pública, afastando-as de um perigoso caminho, que parecia esboçar-se, de retorno à confusão entre segurança pública e segurança interna ou segurança nacional;
- porque incorpora algumas iniciativas específicas há muito sugeridas por profissionais, pesquisadores e ativistas da área, como a limitação e o controle do uso de armas, a ampliação do programa de proteção a testemunhas e a criação de uma base de dados nacional integrada de segurança e justiça.

Mas o Plano também suscita grandes preocupações. Entre outros motivos,

- porque está muito longe de oferecer uma resposta clara e consistente aos desafios que pretende enfrentar. Trata-se de um conjunto de 124 propostas, sem um eixo central de ação, sem organicidade, sem hierarquização de prioridades, **que mistura medidas de naturezas e amplitudes totalmente distintas**, e que, ao invés de metas palpáveis, define apenas ‘compromissos’ genéricos;
- porque, do mesmo modo que não estabelece metas ou prazos, tampouco indica como e quando os investimentos serão realizados, ou o montante de recursos que será destinado a cada uma das áreas – tornando virtualmente impossível avaliar o realismo ou irrealismo das propostas, quer isoladas, quer em conjunto;
- porque não explicita todos os meios, recursos, métodos e agentes necessários para a realização das diversas medidas;
- **porque privilegia as ações repressivas**, mais do que as preventivas – na contramão do que mostram as mais variadas pesquisas e experiências internacionais;
- porque pretende resgatar a credibilidade das polícias brasileiras apenas com medidas de ‘capacitação’ e ‘reaparelhamento’, **sem profundas mudanças nas suas estruturas, culturas e formas de operação institucionais**. Não há um claro reconhecimento da situação falimentar em que se encontram essas instituições, nem de que a violência e a corrupção da Polícia constituem hoje problemas centrais de segurança pública a serem enfrentados no país;

- porque omite, ou trata vaga e superficialmente, as questões da violência intrafamiliar, da violência de gênero, da violência racial e da violência homofóbica – como se elas não pertencessem à órbita da segurança pública. Do mesmo modo, é chocante, num documento com 124 propostas, a falta de uma política direcionada a crianças e adolescentes que vivem nas ruas, assim como a falta de qualquer menção ao problema da violência e da criminalidade no interior das instituições para jovens infratores.³

Do ponto de vista das responsabilidades institucionais, o PNPS é *expansivo*, no sentido de que a União ingressa em áreas de competência material dos Estados, sob a máxima da “*Cooperação do Governo Federal com os Governos Estaduais*”.

Sabe-se que a Constituição Federal (CF) divide a responsabilidade da segurança pública entre a União e os Estados, nos termos do seu art. 144, *caput*:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

- I – polícia federal;
- II – polícia rodoviária federal;
- III – polícia ferroviária federal;
- IV – polícias civis;
- V – polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Ocorre que o “policimento ostensivo” e a “preservação da ordem pública” cabem às polícias militares dos Estados, salvo nas áreas marítima, aeroportuária, de fronteiras e nas rodovias e ferrovias federais. O art. 144, § 5º, da CF, assim estabelece:

Art. 144.

§ 5º – às polícias militares cabem a **polícia ostensiva** e a **preservação da ordem pública**; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

.....

³ Conferir www.conjunturacriminal.com.br/boletins/FÓRUM.htm

O Plano representa, pois, uma sinalização política para a solidariedade da União nas questões da criminalidade local, especialmente pela instituição do Fundo Nacional de Segurança Pública.⁴ Solidariedade que vem se afirmando, hoje, pela proliferação de “*Forças-Tarefa*”.⁵ A propósito, a necessidade de participação do governo federal nas questões da segurança pública dos Estados repercutiu nos trabalhos da *Comissão Especial Mista de Segurança Pública*, a qual apresentou o PL nº 6.666, de 2002⁶, que regulamenta o § 7º do art. 144 da CF, tratando, entre outros temas, do auxílio da polícia federal às polícias estaduais para a apuração de infração penal.

Finalmente, o PNSP é *auto-referente*, na medida em que encerra um conjunto de medidas da União *para* os Estados e Municípios. Produz-se, desse modo, um efeito *centralizador* da política de segurança pública do governo federal sobre os demais entes políticos da Federação. Essa característica descortina-se nos arts. 1º, *caput* e seu parágrafo único, e 4º, §§ 3º e 4º, todos da Lei nº 10.201, de 2001:

Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Ministério da Justiça, o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, com o objetivo de apoiar projetos de responsabilidade dos Governos dos Estados e do Distrito Federal, na área de segurança pública, e dos Municípios, **onde haja guardas municipais.**

Parágrafo único. O FNSP poderá apoiar, também, projetos sociais de prevenção à violência, **desde que enquadrados no Plano Nacional de Segurança Pública** e recomendados pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República ao Conselho Gestor do Fundo.

Art. 4º.....

§ 3º Só terão acesso aos recursos do FNSP o ente federado que tenha instituído, em seu âmbito, plano de segurança pública, ou o Município que mantenha guarda municipal, visando à obtenção dos resultados a que se refere o parágrafo anterior.

§ 4º Os projetos habilitados a receber recursos do FNSP não poderão ter **prazo superior a dois anos.**

⁴ Os repasses de recursos do *Fundo Nacional de Segurança Pública* relativos aos exercícios de 2000, 2001 e 2002 estão anexados à presente Nota Técnica, conforme divulgado pelo Ministério da Justiça no site www.mj.gov.br/Senasp/senasp.

⁵ O PNSP desconhece o expediente da “Força-Tarefa” (pelo menos sob essa designação), que tem sido veiculado por Decretos Presidenciais, v.g., o Decreto nº 4.295, de 9 de julho de 2002, que *dispõe sobre a Força Tarefa instituída no âmbito do Ministério da Justiça, para atuar no Estado do Rio de Janeiro.*

⁶ *Diário da Câmara dos Deputados*, 07.05.2002.

Assim, apenas os Municípios que possuam guardas municipais⁷ poderão candidatar-se aos recursos do FNSP, o que deixa transparecer a *imposição* de uma concepção específica de segurança pública. Do mesmo modo, os “projetos sociais de prevenção à violência” devem necessariamente seguir as plataformas do PNSP. Por fim, o FNSP confere absoluta exclusividade aos projetos de “curto prazo” (dois anos), dando vazão a uma *política imediatista* de segurança pública.

III – MONITORAMENTO DAS AÇÕES DO PNSP

O PNSP não constitui unidade orçamentária autônoma. O Plano Plurianual para o período 2000/2003 (Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000), denominado “*Avança Brasil*”, prevê, em matéria de segurança pública, os seguintes programas:

- a) Programa “Reestruturação do sistema penitenciário”;
- b) Programa “Segurança do Cidadão”;**
- c) Programa “Assistência a vítimas e a testemunhas ameaçadas”;
- d) Programa “Modernização da Polícia Federal”;
- e) Programa “Reinserção social do adolescente em conflito com a lei”.⁸

Como todas as temáticas dos programas acima listados fazem parte do PNSP (vide ações 10, 11, 12, 13, 42, 51, 63, 100, entre outras), este, em tese, seria o documento de maior abrangência, perpassando todos os programas de segurança pública do governo federal. Essa é a única conclusão que permite conciliar os referidos programas com o PNSP, que, como já afirmamos, goza de existência jurídica precária. Portanto, ocorre um fenômeno de pulverização que dificulta o monitoramento do plano.

O Programa “Segurança do Cidadão”, virtualmente o mais amplo de todos, é gerido pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), vinculada ao Ministério da Justiça e criada pelo Decreto nº 2.315, de 4 de

⁷ A ação 56 do PNSP prescreve: “Apoiar e incentivar a criação de guardas municipais desmilitarizadas e desvinculadas da força policial, estabelecendo atribuições nas atividades de segurança pública e adequada capacitação, inclusive para a área de trânsito”.

⁸ O “*Relatório de Situação – Julho 2002*” dos programas estratégicos na área de segurança pública do “*Avança Brasil*” está anexado à presente Nota Técnica. Para conferência: www.abrasil.gov.br.

setembro de 1997. A implementação do referido programa vincula-se a duas unidades orçamentárias: UO SENASP e UO FNSP. Ou seja, os recursos destinados ao Fundo Nacional de Segurança Pública agregam-se à rubrica do referido programa, como consta do Relatório de Gestão da SENASP, exercício 2001.⁹

Em síntese, o acompanhamento do PNSP tem sido realizado pela SENASP, órgão responsável por divulgar relatórios sobre a execução do Plano. O “*Balanço de 500 dias*”¹⁰ do PNSP mostra a concentração de recursos em medidas de caráter exclusivamente repressivo. É no mínimo estranho que referido balanço limite-se a reunir 47 ações estratégicas sob o título “*Elenco de ações já concluídas, em vias de conclusão, com informações desatualizadas ou indisponíveis*”, sem nenhuma informação adicional.

Paralelamente, o Gabinete de Segurança Institucional (GSI) da Presidência da República lançou o “*Plano de Integração e Acompanhamento dos Programas Sociais de Prevenção da Violência*” (PIAPS), cuja meta seria “articular a integração de **49 programas federais do Avança Brasil** com políticas públicas estaduais e municipais, com o objetivo de estimular na sociedade um comportamento pró-ativo de prevenção da violência.”¹¹ O PIAPS priorizou as regiões metropolitanas de Cuiabá, Distrito Federal e Entorno, Fortaleza, Recife, Rio de Janeiro, São Paulo e Vitória.

O monitoramento do PIAPS, a nosso ver, foi concebido com maior grau de isenção:

Esse monitoramento e avaliação está sendo realizado com uma **empresa fora do governo**. Foi realizada uma licitação nacional com a parceria do Ministério do Planejamento, cuja vencedora foi a **Fundação Instituto de Administração (FIA)**, conveniada com a Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP – Universidade de São Paulo. A FIA está realizando o monitoramento de todo o processo, desde o envio do projeto pelo município ao governo federal; a destinação dos recursos ao projeto, ou seja, se o recurso efetivamente chegou ao município; verificar se área de aplicação do programa coincide com a área prioritária de atuação indicada pelo município, e daí em diante teremos uma avaliação se os objetivos daquele programa estão sendo realmente contemplados junto ao cidadão. Esse trabalho de avaliação está sendo implementado com

⁹ Anexado, com transcrição parcial, à presente Nota Técnica. Para conferência: www.mj.gov.br/Senasp.

¹⁰ O “*Balanço de 500 dias*” do PNSP está anexado à presente Nota Técnica. Para conferência: www.mj.gov.br/Senasp.

¹¹ Tecnicamente, o PIAPS insere-se na ação 121 do PNSP. A “*Síntese do PIAPS*”, contendo informações mais detalhadas, está anexada à presente Nota Técnica. Para conferência: www.presidencia.gov.br/gsi/piaps.

essa metodologia, **pela primeira vez**, levando-se em consideração um fato importante de que a empresa responsável não pertence à estrutura de governo, o que confere **maior confiabilidade** às ações.¹²

A proposta de criação de conselhos representativos de segurança pública nos âmbitos federal, estadual e municipal, como consta do documento da Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul (AJURIS)¹³, poderia contribuir valiosamente para a monitoração capilar do PNSP.

IV – CONCLUSÃO

O PNSP sintetiza as diretrizes de política criminal e de segurança pública adotadas pelo governo federal. A execução do plano, até o presente momento, concentra a maioria dos recursos em medidas de caráter repressivo, embora o PNSP “contemple” medidas de cunho social. A credibilidade do PNSP depende fundamentalmente dos instrumentos de monitoração e de coordenação das ações estratégicas previstas, hoje extremamente precários.

Consultoria Legislativa, 3 de outubro de 2002.

Fabiano Augusto Martins Silveira
Consultor Legislativo

¹² www.presidencia.gov.br/gsi/piaps (O que é o PIAPS).

¹³ Anexado ao presente Estudo.