



SENADO FEDERAL

Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

MARIANA SIQUEIRA DE CARVALHO OLIVEIRA

**UMA ANÁLISE DA TRAJETÓRIA DE CONSOLIDAÇÃO INSTITUCIONAL E
NORMATIVA DO SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA - SUSP**

BRASÍLIA-DF
2019

MARIANA SIQUEIRA DE CARVALHO OLIVEIRA

**UMA ANÁLISE DA TRAJETÓRIA DE CONSOLIDAÇÃO INSTITUCIONAL E
NORMATIVA DO SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA - SUSP**

Monografia apresentada ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Justiça Social, Criminalidade e Direitos Humanos.

Orientadora: Profa. Maria da Conceição
Lima Alves

Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

Mariana Siqueira de Carvalho Oliveira

MARIANA SIQUEIRA DE CARVALHO OLIVEIRA

**UMA ANÁLISE DA TRAJETÓRIA DE CONSOLIDAÇÃO INSTITUCIONAL E
NORMATIVA DO SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA - SUSP**

Monografia apresentada ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Justiça Social, Criminalidade e Direitos Humanos.

Banca Examinadora:

Profa. Orientadora Maria da Conceição Lima Alves
ILB

Prof. Tiago Ivo Odon
ILB

Dedico este estudo às pessoas que batalham pela concretização dos direitos sociais no Brasil, uma luta cheia de idas e vindas, frustrações e aprendizados.

Dedico aos meus filhos, Maria Alice, Maria Rosa e Gabriel, por me permitirem a ainda ter esperança de que dias melhores sempre virão.

Dedico, por fim, ao Daniel, companheiro de muitos sorrisos e lágrimas, por entender que as dores do mundo são também minhas, são também nossas.

AGRADECIMENTOS

Em 2005 defendi a minha dissertação de mestrado e em 2007 engravidei da minha primeira filha. O final de 2007, portanto, foi um marco na minha trajetória acadêmica: foi o momento em que precisei fazer uma pausa. Continuei fazendo alguns cursos vinculados à minha carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG, vulgo gestor), lendo temas que me interessavam, participando de alguns congressos e seminários, mas, descontando algumas situações excepcionais, não participava mais de grupos de pesquisa, não dava mais aulas, não orientava alunos e não assistia a aulas fora do contexto essencialmente profissional.

Em abril de 2018, mais de 10 anos depois da pausa, finalmente voltei de forma mais sólida ao mundo acadêmico. O curso de Especialização em Justiça Social, Criminalidade e Direitos Humanos, promovido pelas escolas de governo do Poder Legislativo federal e pelo Instituto Latino-americano das Nações Unidas para prevenção do Delito e Tratamento do Delincente (ILANUD), foi então o meu retorno aos estudos acadêmicos.

Por tal razão, agradeço àqueles que me auxiliaram nesse regresso. A começar pela colega Fabiana Martins, que na época do processo seletivo era a minha chefe na Casa Civil da Presidência da República e que me motivou a participar do certame. Agradeço também à chefe de gabinete da SAG/CC/PR, Giselle Santa Cruz, que em vários momentos me auxiliou na continuidade do curso. Agradeço, por fim, à minha equipe de trabalho que sempre me estimulou a continuar com a especialização, mesmo diante das minhas ausências.

Agradeço à minha orientadora, a Profa. Maria da Conceição Alves, por ter tido a sensibilidade, ainda em sala de aula, de apresentar temas tão áridos, como o combate e a prevenção à tortura, de maneira única e transformadora. Isso me motivou a convidá-la a me orientar - e que alegria ela ter aceito o convite! Obrigada pela orientação fluida, afetuosa e perspicaz.

Agradeço ao Prof. Tiago Ivo Odon, membro da banca examinadora, por me auxiliar na finalização dessa etapa acadêmica tão simbólica na minha vida.

Agradeço aos professores da pós-graduação pelos ensinamentos compartilhados e pelas ricas discussões promovidas.

Agradeço também aos colegas de curso. Fiz grandes amigos e aprendi muito com todos vocês!

RESUMO

Este trabalho apresenta uma perspectiva histórico-interpretativa, de método qualitativo a partir de pesquisa documental e bibliográfica, que busca refletir sobre o tema da segurança pública no Brasil, especialmente na esfera federal. O principal objetivo da pesquisa é analisar o processo de consolidação institucional e normativa do Sistema Único de Segurança Pública - SUSP. As questões prioritárias discutidas organizam-se em três eixos: 1) a inserção da segurança pública como direito social na Constituição Federal de 1988, à luz da mudança de paradigma; 2) as tentativas do governo federal de institucionalização do SUSP em sua estrutura e políticas públicas, num empenho adicional de análise dos planos plurianuais das duas últimas décadas; e 3) o esforço de construção do marco legal do SUSP, que culminou com a edição da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. Ao final, o estudo traz considerações que contribuem para o aprofundamento do debate acerca da temática e para a elaboração de políticas públicas.

Palavras-Chaves: Segurança Pública. Sistema Único de Segurança Pública - SUSP. Segurança Cidadã. Política Nacional de Segurança Pública. Políticas Públicas.

ABSTRACT

This essay presents a historical-interpretative approach, of quality method based on documentary and a bibliographic research, which tries to reflect about public security in Brazil, especially at the federal level. The principal aim of the research is to analyze the process of institutional and normative consolidation of the Unified Public Security System - SUSP. The priority issues discussed are organized in three axes: 1) the insertion of public security as a social right in the Federal Constitution of 1988, in the light of the paradigm shift; 2) the attempts of the federal government to institutionalize the SUSP in its structure and public policies, in an additional effort to analyze the pluriannual plans of the last two decades; and 3) the endeavour to build the SUSP legal framework, culminating in the publication of Law nº. 13.675 in 2018. In the end, the study brings forward considerations that contribute to the deepening of the debate about the subject and the development of public policies.

Keywords: Public Security. Unified Public Security System - SUSP. Citizen Security. National Policy on Public Security. Public policies.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

1. A SEGURANÇA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: ANÁLISE DOS PARADIGMAS PRÉ E PÓS-CONSTITUCIONAIS

2. AS TENTATIVAS DO GOVERNO FEDERAL DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA (SUSP) A PARTIR DE EXPERIÊNCIAS DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA

2.1. O paradigma da Segurança Cidadã como influenciador da atuação brasileira nos anos 2000

2.2. A idealização do SUSP

2.3. A estrutura governamental federal para a gestão das políticas públicas de segurança

2.4. A Segurança Pública nos Planos Plurianuais

2.4.1. PPA 1996-1999

2.4.2. PPA 2000-2003

2.4.3. PPA 2004-2007

2.4.4. PPA 2008-2011

2.4.5. PPA 2012-2015

2.4.6. PPA 2016-2019

2.5. Outras experiências implementadas pelo Governo Federal no âmbito da Segurança Pública e suas conexões com o SUSP

2.5.1. Plano Nacional de Segurança Pública - “O Brasil Diz Não à Violência”

2.5.2. Plano Nacional de Segurança Pública - “Programa Segurança Pública para o Brasil”

2.5.3. Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci)

2.5.4. 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (1ª Conseg)

2.5.5. Plano Nacional de Segurança Pública - Componente “Programa Brasil mais Seguro”

2.5.6. Pacto Nacional pela Redução de Homicídios (PNRH)

2.5.7. Plano Nacional de Segurança Pública (2016-2017)

2.5.8. Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (2018-2028)

3. A CONSTRUÇÃO DO MARCO LEGAL DO SUSP

3.1. A proposta legislativa do Governo Federal para normatização do SUSP: os principais pontos do Projeto de Lei nº 1.937, de 2007

3.2. A tramitação legislativa do Projeto de Lei nº 1.937, de 2007 (transformado em Projeto de Lei nº 3.734, de 2012)

3.3. A Lei nº 13.675, de 2018 e seu Decreto Regulamentador: as principais diferenças entre o novo marco normativo e o desenho original do Projeto de Lei nº 1.937, de 2007

CONCLUSÕES

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

INTRODUÇÃO

O ano é 2019 e o Brasil consolida sua posição entre os países mais violentos do mundo, mesmo não estando em guerra. São mais de 65 mil homicídios por ano, número recorde da série histórica estabelecida por meio do Atlas da Violência¹. Diante desse contexto crítico, não há dúvida de que a segurança pública é uma das grandes agendas nacionais, o que demanda uma atuação robusta do governo federal.

Há, porém, uma lacuna sobre o papel do governo federal na segurança pública - em todas as constituições republicanas e antes delas², o que faz com que o Poder Executivo federal se desdobre, mesmo sem parâmetros juridicamente bem definidos, para atuar de forma efetiva e articulada na promoção da segurança pública e com respeito ao pacto federativo, já que essa agenda é prioritariamente executada pelos Estados, ente federado responsável pelos maiores corpos policiais do País. A esfera federal tenta ser o agente catalisador das políticas de segurança, com o intuito de harmonizar ações, promover arranjos institucionais e financiar programas e projetos, mesmo que o marco constitucional não estabeleça de forma explícita tais funções.

Este trabalho, portanto, tem como objetivo principal analisar o esforço maior do governo federal dentro da agenda da segurança pública, qual seja, a consolidação institucional e normativa do Sistema Único de Segurança Pública - SUSP. Há uma necessidade de compreensão desse processo: as informações são fragmentadas e há lacunas; há ausência de gestão do conhecimento. Pretendeu-se elaborar levantamento das potencialidades e as fragilidades do desenho do SUSP e da sua regulamentação, para posterior apropriação pelos atores interessados, especialmente o Poder Executivo federal.

Para tanto, inicia com o exame da inserção da segurança pública como direito social na Constituição de 1988 à luz da mudança de paradigma, com a migração da perspectiva da “Segurança Nacional” para a de “Segurança Pública” e, conseqüentemente, com o deslocamento do foco na “proteção dos interesses nacionais” com forte apelo militar para o enfoque na “preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”

¹ Dados mais detalhados sobre este número encontram-se no Atlas da Violência 2019 (com a consolidação de dados de 2017). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34784&Itemid=432

² “Desde as Ordenações Filipinas, no Brasil Colônia, passando pela Constituição Federal de 1824, no período do Império, e nas seis constituições republicanas, há uma lacuna sobre o papel do governo federal na Segurança Pública”. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA & FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (orgs.), 2019, p. 94)

por meio da atuação policial, principalmente em estratégias de controle da violência no contexto de redemocratização do País (FREIRE, 2009, p. 54).

Em seguida, parte-se para a revisão das tentativas do governo federal de institucionalização do SUSP em sua estrutura e no rol de políticas públicas. Preliminarmente, investiga-se o nascedouro do SUSP, com a sua idealização no início dos anos 2000 vinculada a um novo paradigma denominado “Segurança Cidadã” com foco na “promoção de convivência e cidadania, prevenindo e controlando a violência” tendo o cidadão como o centro das políticas públicas e principal beneficiário, numa perspectiva mais local e articulada com outras políticas sociais (FREIRE, 2009, p. 55).

O estudo continua com o levantamento dos planos, programas e políticas públicas desenhados e implementados nos últimos vinte anos em quatro gestões presidenciais diferentes, num empenho adicional de análise dos planos plurianuais correspondentes a este período, no qual se pode verificar como o SUSP, apesar da variação da vontade política sobre o tema e certa instabilidade institucional, é um conceito arraigado na gestão da segurança pública no âmbito da esfera federal. Além disso, estuda-se a estrutura governamental federal (órgão, fundo, conselho e conferência) com o fito de identificar se há capacidade gerencial e modelo de governança adequado para a gestão do SUSP.

Paralelo ao estudo sobre a institucionalização do SUSP no âmbito do governo federal, partiu-se para a análise do esforço de construção do seu marco normativo, que culminou com a edição da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, fruto de discussões realizadas ainda no início dos anos 2000, traduzidas no texto do Projeto de Lei (PL) nº 1.937, de 2007, de iniciativa do Poder Executivo federal. Primeiro, dissecam-se a proposta original do PL citado. Depois há um exame sobre a tramitação do PL no Congresso Nacional e de como o texto inicial sofreu alterações, o que pode ser melhor verificado a partir da análise comparativa entre o PL e a Lei (e o seu decreto regulamentador). Ao final, o estudo traz considerações que contribuem para o aprofundamento do debate acerca da temática e para a elaboração de políticas públicas.

Quanto à metodologia utilizada, o trabalho apresenta uma perspectiva histórico-interpretativa da trajetória de consolidação do SUSP, resultado de pesquisa documental e bibliográfica de método qualitativo. A coleta de dados e informações sobre as políticas públicas e a estrutura governamental teve como recorte temporal o início dos anos 2000, período em que a agenda da segurança pública recebe uma atenção mais estruturada do governo federal. Salienta-se a análise de atos normativos (leis, decretos e afins) e de documentos técnicos (a produção do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

merece destaque) sobre o tema da segurança pública em nível federal, além da investigação cuidadosa das leis e seus anexos referentes aos planos plurianuais.

O SUSP é hoje, portanto, uma realidade em nível institucional e legal. O presente trabalho examina a trajetória percorrida para que tal realidade tenha sido alcançada e a sua robustez para orientar a ação do Estado brasileiro na promoção de políticas públicas de segurança com foco na proteção da sociedade. Com a publicação da Lei e um novo mandato presidencial iniciado em 2019, o momento é extremamente oportuno para a reflexão ora proposta. A presente catalogação de insumos pretende contribuir, portanto, para defesa do SUSP como modelo adequado para a gestão das políticas públicas de segurança, nos moldes do SUS e do SUAS.

1. A SEGURANÇA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: ANÁLISE DOS PARADIGMAS PRÉ E PÓS-CONSTITUCIONAIS

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é um marco na recente história da democracia no País. Fruto da Assembleia Nacional Constituinte instalada no Congresso Nacional em 1º de fevereiro de 1987, a chamada Constituição Cidadã é uma resposta aos 21 anos de regime militar e, com a sua aprovação em 22 de setembro de 1988 e promulgação em 5 de outubro do mesmo ano, inicia-se uma nova era na proteção e promoção dos direitos dos brasileiros.

Já em seu preâmbulo, a Constituição institui o Estado Democrático de Direito, assegurando

o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias [...] (grifo nosso).

A segurança é, então, um valor supremo para a nova ordem jurídica nacional. Atrelada a outros valores, como a liberdade, a igualdade, a justiça e a solução pacífica de conflitos, a segurança estabelecida no Constituição Cidadã foi levada a outro patamar, começando a romper o padrão até então vigente.

Freire (2009), ao estudar os paradigmas³ de segurança no País, identifica a “Segurança Nacional” como aquele estabelecido durante o período da ditadura militar, cujo foco era a preservação dos interesses nacionais e a eliminação de atos percebidos como ameaça ao Estado, mesmo que para isso fosse preciso violar e suprimir direitos e até mesmo desrespeitar a vida humana. A atuação do Estado, portanto, é desproporcionalmente repressiva, exercida pelas Forças Armadas e pelos órgãos especiais para este fim e o papel dos indivíduos era o de submissão plena aos denominados “interesses nacionais”, definidos pela elite no poder, incluindo o Exército (p. 51 e p. 54).

³ Conforme a autora: “O conceito de paradigma é adotado aqui como visões de mundo compartilhadas, que influenciam a forma de pensar de determinado grupo, em determinada época (Kuhn, 2003, p.218). Essas visões compartilhadas influenciam não só a produção científica como também a formulação de políticas públicas. Assim, identificar os distintos paradigmas que determinam a formulação de políticas públicas de segurança no Brasil, em diferentes períodos e localidades, é essencial para melhor conhecer os objetivos dos formuladores de políticas e os resultados que estas podem trazer para a sociedade”. (FREIRE, 2009, p. 49) (grifo nosso)

Com a promulgação da Constituição de 1988, o novo paradigma denominado “Segurança Pública” surge no cenário nacional. No início do Título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais com o Capítulo I - Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, o Texto Constitucional, em seu art. 5º, estabelece que “*todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]*” (grifo nosso).

Já no Capítulo II - Dos Direitos Sociais, no mesmo Título referenciado, a segurança pública consta do rol de direitos sociais, ao lado do direito à saúde, à educação, à alimentação, ao trabalho, ao lazer, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, e à assistência aos desamparados (art. 6º). Segurança, então, como direito social, pressupõe para sua efetivação a implementação de políticas públicas e a prestação de serviços públicos pelo Estado que resultem na proteção da sociedade frente à violência.

Contudo, em que pese as normas mencionadas definirem a segurança como valor supremo do Estado brasileiro, direito fundamental social, numa perspectiva democrática e ao lado de outros valores e direitos essenciais ao ser humano, o desdobramento do tema em nível constitucional segue por uma lógica ainda de alguma forma alinhada ao paradigma anterior, sem foco no cidadão, privilegiando uma racionalidade autocentrada no Estado.

Isso se deve principalmente como a questão foi trabalhada pela Assembleia Nacional Constituinte. Durante o processo constituinte, numa vitória dos grupos de pressão das Forças Armadas, das polícias militares e dos delegados de polícia, a segurança pública foi tratada na Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e da sua Segurança (Subcomissão IVb), ligada à Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições (IV), em desconexão do tema com as discussões sobre cidadania, promoção de direitos e Estado Democrático, trabalhados na Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo, onde em princípio o tema da segurança pública poderia ter sido tratado.

De acordo com Fontoura, Rivero & Rodrigues, em contraponto a esses grupos de pressão, os outros grupos mais progressistas não possuíam proposta homogênea para a área da segurança pública, e ainda adotavam ideias polêmicas, como a desmilitarização da polícia. “*Com isso, a subcomissão acabou, em grande medida, sendo dominada pelos atores que defendiam basicamente a manutenção do arranjo institucional modelado no período ditatorial*” (2008, p. 141), ou seja, um arcabouço institucional fragmentado, fortemente militarizado e ainda em alguma medida marcado pela atuação das Forças Armadas (2008, p. 137).

E assim ficou o texto aprovado pela Assembleia Nacional Constituinte. O Título V da Constituição de 1988 trata “Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas” e divide-se em três capítulos: Capítulo I - Do Estado de Defesa e do Estado de Sítio, Capítulo II - Das Forças Armadas e Capítulo III - Da Segurança Pública. Diferentemente dos outros direitos sociais, que se desdobram no Título VIII - da Ordem Social (“*Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais*”), a segurança pública associa-se aos dispositivos referentes à defesa nacional, logo após capítulo sobre as Forças Armadas, num atrelamento de temas que não dialogam com o viés absorvido pelos outros direitos sociais:

Há, inclusive, na Constituição Cidadã de 1988 uma admirável discrepância nos capítulos relativos a questões sociais e de segurança pública. Enquanto o artigo 144 se limita, basicamente, a enunciar os órgãos policiais, na área da saúde, por exemplo, a Seção II trata de instituir o Sistema Único de Saúde, definindo responsabilidades e atribuições federativas, bem como fontes de financiamento. “INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA & FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (orgs.), 2019, p. 94

Conforme Fontoura, Rivero & Rodrigues, “[...] isso contribuiria para visão inadequada de segurança pública não como serviço público voltado para o cidadão, mas como matéria voltada a garantir a segurança do Estado” (2008, p. 142). De toda forma, pela primeira vez o tema é constitucionalizado e recebe um capítulo dedicado a ele. O Capítulo III - Da Segurança Pública possui apenas o art. 144 que, no *caput*, define que a segurança pública é dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, exercida para a preservação da ordem pública⁴ e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Ao ser prescrita como “dever do Estado”, ela é reconhecida como serviço público a ser garantido pelos órgãos estatais, e como “responsabilidade de todos”. Nesse sentido, afirma-se a necessidade de participação social nas políticas públicas de segurança (FONTOURA, RIVERO &

⁴ FONTOURA, RIVERO & RODRIGUES alerta que o conceito de ordem pública é um **conceito jurídico indeterminado**, o que pode suscitar equívocos de interpretação, a saber: “*Outro conceito importante que chama atenção no exame dos preceitos constitucionais sobre segurança pública é o de ordem pública. Essencial para compreender a função do Estado no âmbito da segurança pública e a missão das polícias, este é o que se costuma chamar de conceito jurídico indeterminado, ou seja, o texto constitucional não o define para garantir a discricionariedade da administração pública. Com isso, segundo alguns autores, dá margem a interpretações ambíguas, podendo legitimar práticas autoritárias de manutenção da ordem, pacificação social a qualquer custo e sobretudo preservação da ordem de uns em relação à desordem de outros – neste sentido, cabe lembrar o fato de que no Brasil, historicamente, as polícias têm sido usadas para garantir o status quo e proteger uma classe social em detrimento às outras. Mas a ordem pública também pode ser entendida como a ordem do Estado democrático. Neste sentido, preservar a ordem pública é preservar a ordem estabelecida pela Constituição. Os autores que trabalham com o tema relacionam-no o conceito de ordem pública com segurança, tranquilidade e salubridade, além de noções de ordem moral, política e econômica. Mas o principal elemento da ordem pública é a segurança pública, sendo que esta última deve ser exercida em função da primeira*”. (2008, p. 144) (**grifo nosso**)

RODRIGUES, 2008, p. 143), identifica-se a esfera social como o espaço legítimo de controle entre os cidadãos e admite-se que, sem tal controle, o Estado sozinho não dá conta de promover a ordem pública.

Para o exercício da segurança pública, o texto constitucional arrola taxativamente os seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal⁵; IV - polícias civis; e V - polícias militares e corpos de bombeiros militares (art. 144, CF/88). Ou seja, ao especificar os órgãos responsáveis pela implementação da segurança pública, o constituinte optou por apenas citar os corpos policiais federais e estaduais, abrindo uma única brecha para a criação de guardas municipais (§ 8º do art. 144, CF/88).

Há, então, evidente escolha por uma perspectiva ainda subordinada à lógica repressivo-operacional, uma vez que não se aborda a atuação de outras instituições públicas mais voltadas à perspectiva da prevenção da violência, muito menos à parceria com a sociedade civil para tal fim. Não há, portanto, previsão constitucional sobre a dimensão preventiva da segurança pública, nem sobre as responsabilidades específicas do governo federal⁶.

O texto constitucional também não se preocupa em vincular o tema da segurança pública com o sistema de justiça. Ministério Público, Poder Judiciário e sistema prisional não são identificados como instituições atuantes para a promoção da paz. Isso também corrobora com a visão de segurança centrada na repressão policial.

Destaca-se, de toda forma, que houve uma evidente preocupação em diferenciar os papéis institucionais das polícias e das Forças Armadas.

Essa separação de papéis transcrita no texto da Constituição é importante, pois destaca a distinção entre Segurança Pública e Segurança Nacional: a primeira é voltada à manifestação da violência no âmbito interno do país e, a segunda, refere-se a ameaças externas à soberania nacional e defesa do território. (FREIRE, 2009, p. 51)

Tal separação não deixa dúvidas de que houve um deslocamento do papel primordial de controle da violência das mãos das Forças Armadas - o que ocorria no paradigma da “Segurança Nacional” - para as polícias, migrando de uma perspectiva de defesa dos interesses nacionais para a proteção da integridade das pessoas e do patrimônio.

⁵ Registra-se que, após 30 anos da promulgação da Constituição, a polícia ferroviária federal ainda não foi criada.

⁶ SZABÓ & RISSO apontam a necessidade de se acrescentar emenda à Constituição para deixar claras “a dimensão preventiva e a responsabilidade dos municípios e do governo federal na segurança pública”. (2018, p. 38)

O paradigma da “Segurança Pública” que se inaugura com a Constituição de 1988 tem o foco, então, na atuação policial e no papel central dos estados na implementação da segurança pública, uma vez que está sob sua alçada os corpos policiais que lidam diretamente no território, a polícia civil e a polícia militar. Contudo, o texto constitucional, ao estabelecer que a segurança é um valor supremo do Estado democrático e é um direito social a ser garantido para todos os cidadãos brasileiros, conduz o tema a uma perspectiva que potencialmente pode trazer novas abordagens mais direcionadas à prevenção e à multidisciplinaridade das soluções para o enfrentamento da violência.

2. AS TENTATIVAS DO GOVERNO FEDERAL DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA (SUSP) A PARTIR DE EXPERIÊNCIAS DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA⁷

2.1. O paradigma da Segurança Cidadã como influenciador da atuação brasileira nos anos 2000

Após a promulgação da Constituição de 1988, coube ao poder público as tentativas de se avançar numa perspectiva mais democrática de garantia e promoção do direito à segurança. O governo federal, após a segunda metade da década de 1990, encarrega-se de buscar protagonismo na área da segurança, com o fomento à articulação interfederativa e à sofisticação da resposta estatal ao fenômeno da violência, trabalhando em arranjos institucionais, programas, planos e ações que não se esgotam em respostas repressivas imediatas.

Paralelo a esse movimento na esfera nacional, não é coincidência que na América Latina vinha se instalando o paradigma da “Segurança Cidadã”.

O conceito de Segurança Cidadã parte da natureza multicausal da violência e, nesse sentido, defende a atuação tanto no espectro do controle como na esfera da prevenção, por meio de políticas públicas integradas no âmbito local. Dessa forma, uma política pública de Segurança Cidadã envolve várias dimensões, reconhecendo a multicausalidade da violência e a heterogeneidade de suas manifestações. (FREIRE, 2009, p. 52)

Ainda seguindo a análise elaborada por Freire (2009, p. 55), o objetivo do novo paradigma é a promoção de convivência e cidadania, prevenindo e controlando a violência,

⁷ O recorte temporal aqui escolhido relaciona-se ao início do primeiro mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), quando o tema da Segurança Pública foi de fato incorporado como uma questão de política pública em âmbito federal, conforme será visto a seguir.

enxergando esta última como o conjunto de fatores que ameaçam o gozo pleno da cidadania e que, por causa dessa natureza multifatorial, deve ser enfrentada com a implementação de políticas setoriais articuladas preventivas e repressivas, em âmbito local e com a garantia de participação da comunidade. O cidadão é o centro da política pública e seu principal beneficiário. Governo federal, Estados e Municípios atuam articuladamente, em conjunto com as instituições policiais e as instituições responsáveis pelas políticas sociais.

No entanto, seguindo cronologicamente, na prática, o desenvolvimento do tema da segurança pública no País, sabe-se que

*Até o início dos anos 2000, o panorama brasileiro na segurança pública era marcado por duas características que estabeleciam franca tensão com estas variáveis. A primeira era a **divisão rígida de competências no plano federativo**, a qual conferia aos Estados grande autonomia na concepção e na execução de suas próprias medidas e iniciativas no setor. (...). A segunda correspondia à **centralidade da ação ostensiva de organizações policiais** na agenda dos governos estaduais, traduzida por bordões como “Rota na rua” e endossada, ainda que por omissão, pelo governo federal. (SILVA, 2012, p. 414)*

No início dos anos 2000, após a eleição do candidato de esquerda Luiz Inácio Lula da Silva e o início do seu primeiro mandato em 2002, a opção pela “Segurança Cidadã” fica bastante explícita. Já em seu documento de campanha específico para a área de segurança pública - “Projeto Segurança Pública para o Brasil”, o então candidato reforçava a escolha paradigmática:

O sentido da segurança cidadã se traduz pela parceria dos órgãos de segurança com as comunidades na análise, planejamento e controle das intervenções em cada região. Infelizmente, o trabalho de segurança pública ainda é isolado das outras instituições do Estado, das entidades da sociedade civil e dos movimentos sociais. (INSTITUTO CIDADANIA/FUNDAÇÃO DJALMA GUIMARÃES, 2002, p. 25)

A parceria com as Nações Unidas, instrumentalizada por meio de projeto de cooperação técnica internacional assinado entre o governo federal (Secretaria Nacional de Segurança Pública) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento é o órgão da Organização das Nações Unidas - PNUD em 2003⁸ (BRA 04/29) é o marco para a transição de paradigma (FREIRE, 2009, p. 53). Seu título era “Segurança Cidadã” e o escopo principal era o “*Fortalecimento do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP, buscando a valorização e formação profissional, a modernização da gestão e da intervenção operacional*

⁸ Para obter informações gerais sobre este projeto de cooperação técnica internacional (PRODOC), acessar: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/projects/seguranca-cidada.html> (último acesso em 22 de junho de 2019)

das instituições de segurança pública, a produção qualificada da prova e a prevenção à violência e criminalidade”.

Vale dizer que o arcabouço conceitual da segurança cidadã foi desenvolvido pela ONU e, mais especificamente, pelo PNUD, nos seguintes termos:

Através da construção do conceito de desenvolvimento humano, expresso no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), busca-se induzir os países a adotarem medidas e ações governamentais em torno da proteção dos direitos humanos aliada à modernização do Estado para elaborar políticas públicas mais inclusivas e integradas, visando promover desenvolvimento econômico sem deixar de lado a redução das desigualdades sociais. Essa aproximação do governo brasileiro com os organismos internacionais através dos acordos de cooperação para implementação de políticas públicas forneceu muitos subsídios teóricos para a elaboração das políticas de segurança pública⁹. (MADEIRA & RODRIGUES, 2015, on-line)

O conceito de segurança cidadã insere-se no de segurança humana, concepção elaborada pelas Nações Unidas como um entendimento integrador do que é segurança a partir de sete componentes: segurança econômica, segurança alimentar, segurança na saúde (direito à saúde), segurança ambiental, segurança cidadã; segurança comunitária e segurança político-jurídica (OLIVEIRA, 2018, p. 132 e seguintes).

A definição de segurança humana atrela-se ao “*influxo da proteção contra ameaças sistêmicas que podem atingir o âmago de todas as vidas humanas*” e, portanto, precisa ser “*a parte fulcral no conjunto da infraestrutura política e administrativa do Estado, para assegurar os direitos, a cultura de paz e o desenvolvimento social, ampliando as escolhas pessoais*” (OLIVEIRA, 2018, p. 129). Por tal razão, a segurança humana vincula-se fortemente às estratégias de prevenção, com foco nas causas das vulnerabilidades humanas, para reforçar as capacidades locais na promoção de soluções que consolidam a coesão social.

A segurança cidadã, como componente central da segurança humana, relaciona-se com a superação da violência e da criminalidade, a partir de uma estratégia integral, com foco no desenvolvimento social com governança democrática e tendo por prioridade a pacificação, a partir da legitimidade da prevenção ao lado da prática policial eficiente (OLIVEIRA, 2018, p. 129).

O Projeto Segurança Cidadã, portanto, fomentou esse novo conceito de segurança pública no Brasil, com ênfase na prevenção à violência e criminalidade, primando por

⁹ A principal iniciativa de Segurança Cidadã na América Latina ocorreu na Colômbia, especialmente em Bogotá e Medellín, o que derivou uma experiência prática exitosa de gestão pública e difundiu a nova proposta para outros países, inclusive o Brasil.

espaços urbanos seguros que garantissem a convivência entre as pessoas (BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. SENASP, 2007, p. 14).

Com essa contextualização prévia, detalha-se, a seguir, as opções governamentais para a gestão da segurança pública em nível federal. Nos dois mandatos do governo Lula, mas especialmente no segundo mandato, o paradigma da “Segurança Cidadã” norteia o desenvolvimento de políticas públicas de segurança. O SUSP surge institucionalmente nessa ambiência de protagonismo do governo federal como articulador e estimulador de ações conjuntas e coordenadas, tanto de prevenção quanto de repressão, nas três esferas federativas.

Ressalta-se, contudo, que a vivência dos paradigmas não é retilínea. Há idas e vindas; há adoção de conceitos e, ao mesmo tempo, dificuldades de implementação na prática. Ademais, em comparação com os outros direitos sociais, “*a evolução dos paradigmas em segurança seguiu um ritmo distinto, de maturação mais lenta*” (FREIRE, 2009, p. 56).

2.2. A Idealização do SUSP

A ideia do SUSP foi apresentada pela primeira vez no documento chamado “Projeto de Segurança Pública para o Brasil”, elaborado a várias mãos pelo Instituto Cidadania¹⁰, que integrou o programa de governo do então candidato Lula, em 2002 e depois tornou-se o Plano Nacional de Segurança Pública do governo Lula (SOARES, 2007, p. 86-87), também chamado de “Programa de Segurança Pública para o Brasil”. Inspirado conceitual e institucionalmente por sistemas unificados já existentes, de forma mais específica pelo Sistema Único de Saúde (SUS)¹¹, “*O SUSP significaria ordenamento do caos e geração de condições para a efetiva cooperação, horizontal e vertical*” (SOARES, 2007, p. 90).

¹⁰ Este documento que até hoje é uma referência para o assunto foi construído sob a coordenação de quatro grandes referências na área de segurança pública: Antonio Carlos Biscaia (Coordenador Executivo), Benedito Domingos Mariano, Luiz Eduardo Soares e Roberto Armando Ramos de Aguiar. Posteriormente, Biscaia e Soares foram Secretários Nacionais de Segurança Pública. “*O Plano foi recebido com respeito até mesmo pelos adversários políticos, porque, de fato, era nítido seu compromisso com a seriedade técnica, repelia jargões ideológicos, assumia posição eminentemente não-partidária e visava contribuir para a construção de um consenso mínimo nacional, partindo do suposto de que segurança pública é matéria de Estado, não de governo, situando-se, portanto, acima das querelas político-partidárias.*” (SOARES, 2007, p. 86)

¹¹ Para ilustrar essa inspiração no SUS, interessante o trecho recortado do tópico sobre gestão da informação do documento “Arquitetura Institucional do SUSP”: “*No atual cenário de debates em torno da constituição de um Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), a discussão da constituição de um Sistema de Informação em Segurança Pública mostra-se fundamental, já que políticas e estratégias setoriais de comunicação e informação fazem parte da espinha dorsal de qualquer proposta de mudança nos modelos institucionais de gestão. Neste sentido, a experiência da reforma sanitária brasileira, a qual culminou na implementação do Sistema Único de Saúde – SUS não deve ser desprezada, dadas algumas similaridades entre o processo hoje vivido no setor de segurança pública brasileiro e o vivido no setor saúde. Assim, a análise da trajetória de constituição do SUS particularmente no tocante à experiência do Sistema de Informação em Saúde pode oferecer alguma inspiração para a elaboração da arquitetura de um Sistema de Informação de Segurança Pública*” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA; FIRJAN; SESI; PNUD, 2004, p. 141). **(grifo nosso)**

A partir de um diagnóstico qualificado e amplo, já que abrangia as causas sociais dos problemas de segurança pública no País, bem como a partir de experiências nacionais e internacionais exitosas, o “Projeto de Segurança Pública para o Brasil”, apresentou de forma embrionária a concepção de Sistema Único de Segurança Pública (a sigla SUSP ainda não era utilizada no documento), focando especialmente o desempenho em âmbito estadual e a necessidade de integração da atuação das polícias civil e militar. Teria como elementos centrais a criação de um Conselho Consultivo de Segurança Pública, a unificação progressiva das academias e escolas de formação, a integração territorial por meio das Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs), a criação de órgãos integrados de informação e de inteligência policial, a constituição de uma corregedoria única, a existência de um programa integrado de saúde mental dos profissionais da segurança pública, a proteção à integridade física do policial, a obediência aos dispositivos regulamentadores que proíbem a participação de policiais nas empresas de segurança privada, a proibição de que policiais que participaram de tortura ou colaboraram com a sua prática ocupem cargos de confiança ou de direção no Sistema Integrado (*sic*) de Segurança Pública, a composição de grupo unificado de mediação de conflitos e a formação de ouvidorias de polícia autônomas e independentes (INSTITUTO CIDADANIA/FUNDAÇÃO DJALMA GUIMARÃES, 2002, p. 30-36).

A criação do SUSP, portanto, estava muito relacionada à reforma das polícias. “A criação do Sistema Único de Segurança Pública nos estados e no âmbito da União, com interface com os municípios por meio das guardas municipais, tem por objetivo criar um novo modelo de polícia para o país” (INSTITUTO CIDADANIA/FUNDAÇÃO DJALMA GUIMARÃES, 2002, p. 52), e para tanto era preciso um novo marco legal.

A normatização do Susp não seria senão a definição legal das regras de funcionamento dos tópicos referidos [reforma das polícias e seus desdobramentos amplos, inclusive em articulação com os municípios e políticas preventivas]. Assim, o Susp não implicaria a unificação das polícias, mas a geração de meios que lhes propiciassem trabalhar cooperativamente, segundo matriz integrada de gestão, sempre com transparência, controle externo, avaliações e monitoramento corretivo. Nos termos desse modelo, o trabalho policial seria orientado prioritariamente para a prevenção e buscaria articular-se com políticas sociais de natureza especificamente preventiva. (SOARES, 2007, p. 88)

Em que pese nesse início pré-governo Lula a segurança se vincular a uma reforma estrutural das polícias, o SUSP desenvolveu-se como uma nova forma de gestão das políticas públicas de segurança. A implementação de “políticas nacionais” requer, em princípio, a elaboração de instrumentos de financiamento e estratégias de governança que estimulem a cooperação entre os vários entes – algo que parece ter sido mais bem realizado no âmbito dos

sistemas de políticas públicas, tendo como caso paradigmático o SUS (SILVA, 2012, p. 413). Os sistemas de políticas públicas contribuem para constituir um conjunto de estruturas, instâncias e mecanismos de gestão das ações, programas e projetos, com instâncias de participação social. O Poder Executivo brasileiro tende a gerir suas grandes políticas nacionais a partir desta perspectiva sistêmica.

O SUS e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), por exemplo, já são sistemas consolidados como políticas de Estado, não sofrendo grandes obstáculos para a continuidade de implementação quando há mudanças de governo e crises políticas. Já o SUSP ainda tem um longo caminho a percorrer, uma vez que também esbarra em uma visão de mundo que encontra eco na sociedade e que considera legítimo centralizar a questão da segurança nas instituições policiais e na sua atuação repressiva, o que dificulta o trabalho articulado com outros setores.

Após esse primeiro esboço do SUSP sustentado no “Programa Segurança Pública para o Brasil” e a tentativa de tirá-lo do papel no primeiro ano do governo Lula, a partir principalmente da articulação com os Estados¹², houve um esforço de adensamento da proposta com o documento “Arquitetura Institucional do Sistema Único de Segurança Pública”, produzido por meio de cooperação técnica entre Ministério da Justiça, Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro - FIRJAN, Serviço Social da Indústria - SESI e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD com a criação de grupos de trabalho multidisciplinares coordenados por especialistas do setor.

Com o intuito de criar padrões mínimos de normatização e implementação do Programa, e de definir conteúdos e orientações para a arquitetura institucional do SUSP, o documento apresenta nove eixos temáticos: 1) Controle de Armas; 2) Controle Externo e Participação Social; 3) Estruturação e Modernização da Perícia; 4) Gestão da Segurança Municipal e Guardas Civis; 5) Sistema Penitenciário; 6) Formação Policial; 7) Gestão da Informação; 8) Gestão Organizacional; 9) Prevenção do Crime e da Violência e Promoção da Segurança Pública (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA; FIRJAN; SESI; PNUD, 2004, p. 17).

Desde a sua ideia original, o SUSP desencadearia reformas profundas no campo da segurança pública, trazendo uma nova forma de pensar o tema no País. Partindo do princípio do federalismo democrático e da premissa de que a política de segurança se orienta por uma abordagem sistêmica, a idealização do SUSP teve como objetivo, entre outros, incrementar a

¹² Sobre esse primeiro ano do SUSP, vide SOARES, 2007, p. 86-91. Vale dizer que em 2003 o autor foi o Secretário Nacional de Segurança Pública e aponta as dificuldades, especialmente no campo da política, para o desenvolvimento do sistema. Um destaque feito por Soares é a instalação de Gabinetes de Gestão Integrada (GGIs) para servirem de braços operacionais do SUSP nos Estados.

cooperação intergovernamental em ambiente democrático de negociação e busca de consenso de interesses, metas e objetivos entre os órgãos de segurança pública e entre as esferas de governo (BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009a, p. 21). Tal perspectiva federativa foi assim desenvolvida pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP):

A partir da mudança dos padrões de gestão, com planejamento estratégico, contemplando prevenção, repressão qualificada, pesquisas, construindo indicadores, bem como investindo na capacitação permanente dos operadores da segurança pública, a SENASP objetiva dar efetividade ao SUSP, sempre procurando o estabelecimento de parcerias e o consenso com as 27 Unidades da Federação e com os municípios brasileiros. Assim, o pacto federativo é fortalecido e as potencialidades locais valorizadas, possibilitando a melhor escolha quanto à aplicação de métodos, políticas públicas de segurança e investimento de recursos financeiros - uma garantia do pleno exercício da cidadania. (BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. SENASP, 2007, p. 14) (grifo nosso)

A SENASP desde o início inseriu-se como coordenadora da gestão do SUSP. Nos primeiros anos de desenho e implementação do SUSP, a Secretaria aproveitou o documento “Arquitetura Institucional do SUSP” para o desenvolvimento de projetos e ações, já que tal insumo serviu de base para a equipe técnica realizar suas atividades (BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. SENASP, 2007, p. 50).

A Secretaria também produziu um robusto documento - “Relatório de atividades: Implantação do Sistema Único de Segurança Pública (2003 a 2006)” - no qual identificou os sete eixos fundadores estratégicos do SUSP: gestão do conhecimento; reorganização institucional; formação e valorização profissional; prevenção; estruturação da perícia; controle externo e participação social; e programas de redução da violência (BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. SENASP, 2007, p. 13). Para o desenvolvimento de tais eixos, a SENASP promoveu as denominadas “ações estruturantes para a implantação do SUSP”, um conjunto de 51 ações que perpassava questões referentes aos sete eixos (BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. SENASP, 2007, p. 45 e seguintes).

Destacam-se, nesse contexto, a criação dos Gabinetes de Gestão Integrada nas 27 Unidades da Federação, a implantação da Força Nacional de Segurança Pública e a criação do Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal. Também merecem destaque: a estruturação do Sistema Nacional de Inteligência, a implantação nacional da Matriz Curricular de Ensino Policial, a criação da Rede Nacional de Ensino à Distância em Segurança Pública, a padronização das ações e procedimentos dos Corpos de Bombeiros de todo o País, a elaboração da política nacional de Modernização das Polícias Civis, a criação do Observatório Democrático de Práticas de Prevenção à Violência e

Criminalidade e a política de incentivo da criação dos Consórcios Metropolitanos de Prevenção à Violência e Criminalidade. “*Mais do que a integração e a articulação, essas ações iniciaram um processo de padronização de técnicas e procedimentos jamais visto no país e que constitui o alicerce para se efetuar uma interação consistente de diferentes organizações de segurança pública*” (BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. SENASP, 2007, p. 150).

No mesmo relatório, no Capítulo 6 - Avaliação dos Resultados Alcançados na Implantação do SUSP, a SENASP examinou a implementação do sistema não só em nível federal, mas também estadual¹³. A partir de informações coletadas e sistematizadas pelo Sistema Nacional de Monitoramento da Implantação do SUSP, criado em dezembro de 2004, e posteriores viagens da equipe técnica federal para avaliações *in loco*, a Secretaria analisou a execução de um conjunto de ações referentes aos sete eixos estruturantes¹⁴.

Quanto aos estados, o relatório concluiu que 50,1% era o índice geral de eficiência do SUSP nos 25 estados (contando com o Distrito Federal) que alimentaram o sistema de monitoramento¹⁵; a área com mais eficiência foi a “Formação e Valorização Profissional”, com 72,8%, enquanto que a “Prevenção” foi a área menos eficiente com apenas 38,5%. Os estados que se destacaram nesses primeiros quatro anos de avaliação (2003-2006) foram: Bahia, Ceará, Goiás, Mato Grosso, Rio Grande do Sul e Pernambuco (BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. SENASP, 2007, p. 121-122)¹⁶.

No âmbito do governo federal, a meta principal da SENASP era “*estruturar, implantar e institucionalizar o SUSP*” (BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. SENASP, 2007, p. 123). Tal processo desencadeou a realização de um conjunto de ações distribuídas nos sete eixos estratégicos com foco nas reformas estruturais. Após arrolar as ações que foram desenvolvidas nos quatro anos avaliados, o relatório assim conclui:

¹³ Com relação aos municípios, as ações de prevenção foram avaliadas em seus resultados pela Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde e envolveu uma identificação das causas de redução de mortes por homicídio no País, com uma análise do impacto dos investimentos realizados pela SENASP nos municípios em atividades de prevenção e a criação, por parte dos próprios municípios, de estruturas dedicadas a questão da segurança pública, como as secretarias municipais, guardas municipais e conselho municipal de segurança pública (p. 145-146).

¹⁴ A SENASP também solicitou avaliações externas sobre as suas ações para 14 especialistas da área da segurança pública registradas na íntegra no relatório ora analisado (p.131-144).

¹⁵ Amazonas e Paraíba foram os únicos estados que não apresentaram informações por meio do sistema de monitoramento.

¹⁶ Em sentido contrário, os estados do Maranhão, Rio de Janeiro, Roraima, Pará, Piauí e Santa Catarina se destacaram por atuarem de forma desconectada com os eixos estratégicos do SUSP. De toda forma, o relatório identifica que houve uma ausência de compreensão detalhada dos itens avaliados na maior parte dos Estados.

A institucionalização do SUSP constituía uma pré-condição para garantir que ações promovidas em contexto nacional pudessem ser concebidas podendo contar com o esforço, compreensão e dedicação de todas as organizações de segurança pública do país. Atualmente, temos um novo contexto institucional para o sistema de segurança pública no Brasil. O SUSP vem sendo institucionalizado continuamente, tornando-se um referencial para o planejamento e execução de ações de segurança pública no Brasil.

[...]

Cabe destacar, por outro lado, que as ações tomadas atualmente como prioritárias na segurança pública ainda deixam intocado o principal problema a ser trabalhado: milhares de pessoas no Brasil, principalmente homens de 15 a 25 anos de idade, fizeram da ação criminosa sua profissão e ao mesmo tempo são os principais vitimados pela violência e criminalidade. Este problema nos obriga a promover uma ampliação do leque de instituições a fazerem parte do SUSP, pois as polícias não podem ser vistas como as únicas organizações responsáveis pelos problemas de segurança pública. É preciso promover uma ampliação dos responsáveis por esta área incluindo outras organizações governamentais (lazer, trabalho, saúde, educação, infraestrutura urbana, etc) e também não governamentais. (BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. SENASP, 2007, p. 127)¹⁷ (grifo nosso)

Tal esforço de consolidação do SUSP em nível federal refletiu-se no Plano Plurianual correspondente ao período. O PPA 2004-2007, construído em 2003, pela primeira vez traz o “Programa 1127 - Sistema Único de Segurança Pública”, tendo como objetivo “Reduzir a criminalidade e a violência mediante a implantação do Sistema Único de Segurança Pública”¹⁸.

O governo federal, nos primeiros anos de idealização do SUSP, focou energia para que a segurança pública observasse uma lógica sistêmica, federativa e holística. Esse empenho inicial de se consolidar o SUSP e monitorar a sua implantação nos estados de forma concreta e prioritária, contudo, não se repetiu com afinco nos anos que se seguiram. Ainda é um esforço tirar o SUSP do papel. Como será visto a seguir, o Sistema aparece, ao longo dos anos, em programas, planos, PPAs numa clara intenção do governo federal de ainda apostar nesse tipo de institucionalidade, mas de uma forma instável, desproporcional e descontínua. Em 2018, foi finalmente garantida em nível legal a criação do SUSP com a publicação da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018¹⁹, acontecimento que poderá trazer consequências para a sua consolidação institucional.

¹⁷ Recomenda-se a leitura completa do item 6.2.7. do relatório, que se refere à conclusão feita pela SENASP sobre a avaliação da sua própria atuação na implantação do SUSP. Há uma análise de auto-aprendizagem e autocorreção muito interessante, algo que não é comum em órgãos públicos. Finaliza com a identificação da necessidade premente do estabelecimento de consenso no governo federal de que a consolidação do SUSP é uma prioridade.

¹⁸ A análise do PPA será aprofundada em tópico à frente.

¹⁹ A Lei nº 13.675, de 2018 é um dos objetos de análise deste estudo. Vide o Capítulo 3 - A CONSTRUÇÃO DO MARCO LEGAL DO SUSP.

2.3. A Estrutura Governamental Federal para a Gestão das Políticas Públicas de Segurança

O governo federal, até a metade da década de 1990, não tinha em sua estrutura um órgão civil com responsabilidades sobre as políticas públicas de segurança. A Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública foi criada em 1995 pelo Governo Fernando Henrique e transformada em 1997 na **Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP**, no Ministério da Justiça com a atribuição de “*assessorar o Ministro de Estado da Justiça na definição e implementação da política nacional de segurança pública, e, em todo o território nacional, acompanhar as atividades dos órgãos responsáveis pela segurança pública*” (art. 16 do Decreto nº 2315, de 4 de setembro de 1997).

Atualmente, no Anexo I - Estrutura Regimental do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), do Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019, fica definido que a coordenação do SUSP e outros assuntos ligados à segurança pública são afetos à área de competência deste Ministério (art. 1º), numa clara opção do governo atual de manter a implementação do SUSP para a gestão da política pública de segurança, conforme previsto na Lei nº 13.675, de 2018, nova lei de criação do SUSP. Contudo, o SUSP só aparece neste dispositivo mais geral, de identificação de áreas de competência, não se refletindo no detalhamento da estrutura regimental do MJSP.

A SENASP ainda é um órgão da estrutura do atual MJSP, conforme previsto no Anexo I citado. A Secretaria é composta por cinco diretorias²⁰: 1. Diretoria de Políticas de Segurança Pública; 2. Diretoria de Gestão e Integração de Informações; 3. Diretoria de Administração; 4. Diretoria de Ensino e Estatística; e 5. Diretoria da Força Nacional de Segurança Pública (art. 2º, II, d). Tem no rol de suas competências: i) assessorar o Ministro de Estado na definição, na implementação e no acompanhamento de políticas, programas e projetos de segurança pública, prevenção social e controle da violência e da criminalidade; ii) coordenar e promover a integração da segurança pública no território nacional em cooperação com os demais entes federativos; iii) estimular e propor aos órgãos federais, estaduais, distrital e municipais a elaboração de planos e programas integrados de segurança pública e de ações sociais de prevenção da violência e da criminalidade; iv) promover a articulação e a integração dos órgãos de segurança pública, incluídas as organizações governamentais e não

²⁰ Diferente de outros formatos que a SENASP já teve, os temas relacionados à inteligência e operações policiais ficaram no âmbito de uma nova secretaria do MJSP: a Secretaria de Operações Integradas, conforme art. 29 do Anexo I do Decreto nº 9.662/2019.

governamentais; entre outras atribuições (incisos do art. 23 do Anexo I, do Decreto nº 9.662, de 2019).

No que tange à implementação do SUSP, a partir de 2003 a SENASP se consolidou ao assumir um papel central como formuladora, planejadora e executora da política de implantação do SUSP. “*Mais do que um simples órgão de repasse de recursos, a SENASP se institucionalizou como agente central promotor da reforma das polícias no Brasil, dando direção a esse processo*” (BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. SENASP, 2007, p. 123). Agora, em 2019, há ainda uma institucionalidade que permite que a Secretaria continue com esse papel central e indutor do SUSP.

Ainda no bojo do fortalecimento democrático pós-Constituição de 1988, necessário também examinar como o Poder Executivo federal também coloca em prática instrumentos de gestão participativa das políticas de segurança. Em 1989 tem-se o primeiro registro sobre **Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP)**, com sua ata de criação em 25 de agosto. O Decreto nº 98.966, de 8 de janeiro de 1990, institucionalizou o CONASP a partir da aprovação de protocolo de intenções celebrado entre o Ministério da Justiça e as secretarias estaduais da área de segurança pública. A sua composição era formada apenas por órgãos públicos federais e estaduais, com a possibilidade de participação do Ministério Público Federal e da Ordem dos Advogados do Brasil. Sua principal competência era “*propor a formulação de uma política nacional de segurança pública*” (art. 1º).

Entretanto, o funcionamento do CONASP era descontínuo, com pouquíssimos registros de sua atuação ao longo dos anos. Sua existência era meramente formal, com papel insignificante na gestão das políticas públicas de segurança²¹. Somente quando da realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (1ª CONSEG) que se envidou esforços para que houvesse uma reformulação do CONASP, com alteração do seu escopo consultivo para deliberativo e a abertura para a efetiva participação social. O Decreto nº 6.950, de 26 de agosto de 2009 é o marco normativo para esse novo Conselho, moldado de forma tripartite (gestores da segurança pública, trabalhadores da área e sociedade civil organizada) e de natureza deliberativa, com o intuito de “*formular e propor diretrizes para as políticas públicas voltadas à promoção da segurança pública, prevenção e repressão à violência e à criminalidade e atuar na sua articulação e controle democrático*” (art. 1º).

Passaram-se dez anos da reformulação acima disposta e, infelizmente, o CONASP ainda tem uma atuação instável, seja na sua operacionalização, seja no sua missão de intervir

²¹ Para maiores informações sobre o histórico do CONASP, vide KOPITTKE, ANJOS & OLIVEIRA, 2010.

nas políticas públicas de segurança. A partir da Lei nº 13.675, de 2018, que cria o SUSP, o CONASP torna-se o Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (CNSP), mantida o seu formato tripartite (arts. 20 e 21), porém sem equilíbrio de representatividade (ausência de proporcionalidade entre os segmentos representados: sociedade civil, trabalhadores e gestores), conforme disposto no regulamento da mencionada lei (art. 35 do Decreto nº 9.489, de 2018). É “*integrante estratégico do SUSP*” e tem natureza “*consultiva, sugestiva e de acompanhamento social das atividades de segurança pública e defesa social*”(art. 40)²².

Tal instabilidade demonstra como o setor da segurança pública é refratário à participação social, como se fosse um tema apenas para especialistas e corporações policiais. Há dificuldades em ultrapassar as discussões somente técnicas e alcançar as demandas políticas e sociais que poderiam ser legitimamente recebidas e debatidas no âmbito do Conselho.

O Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP também é elemento importante na estrutura governamental de gestão das políticas de segurança. De acordo com Kopttike (2017, p. 53), embora o financiamento da política pública não seja o único indicador de capacidade estatal, este possui uma grande relevância para demonstrar a mobilização de esforços e a capacidade de indução por parte do governo federal.

O FNSP foi criado pela Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, 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*” (art. 1º), podendo também apoiar “*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*” (parágrafo único do art. 1º). Quanto às suas fontes de recursos, o FNSP não possuía nenhum tipo de vinculação orçamentária, diferente de outros Fundos Nacionais, como o da saúde (KOPITTKKE, 2017, p. 53).

Atualmente, o FNSP é regido pela recente Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018 e cabe à SENASP geri-lo²³. Previsto como “*fundo especial de natureza contábil*”, tem como objetivo atual algo bastante similar com o objetivo original: “*garantir recursos para apoiar projetos, atividades e ações nas áreas de segurança pública e de prevenção à violência,*

²² O Decreto nº 9.876, de 27 de junho de 2019, trouxe algumas alterações ao Capítulo V - Do Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social do Decreto nº 9.489, de 2018, porém a questão da representatividade e a natureza consultiva do Conselho permanecem.

²³ Registra-se que a nova lei do FNSP não menciona o SUSP.

observadas as diretrizes do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social” (art. 2º). As suas fontes de recursos aumentaram, com destaque para as receitas decorrentes da exploração de loterias²⁴. Nos termos do art. 15 da mesma Lei, a partir de 1º janeiro de 2019 porcentagens específicas das cinco modalidades lotéricas existentes no País passaram a fazer parte do orçamento do FNSP. Tal previsão confere um fôlego maior para o Fundo e permite que mais projetos e ações sejam financiados.

A responsabilidade pela execução dos recursos e pelo alcance dos objetivos do Fundo é comum à União Federal, aos estados, Distrito Federal e municípios. A União pode executar diretamente os recursos do Fundo (art. 9º). As transferências de recursos para os entes federativos estão condicionadas: i) à instituição e funcionamento de conselhos e fundos, ii) à existência de plano de segurança e de aplicação de recursos, de conjunto de critérios para a promoção e progressão funcional das carreiras de segurança pública; iii) à integração aos sistemas nacionais de dados informações de segurança pública; e iv) ao cumprimento de percentual máximo de profissionais da área de segurança que atuem fora das corporações (art. 8º). Tais condicionalidades permitem que a gestão da política nacional esteja amarrada a propósitos comuns e harmonizados, num esforço para se atuar sistemicamente.

Ainda sobre a estrutura da Administração Pública federal para a gestão das políticas de segurança, necessário sublinhar que historicamente a SENASP, o CONASP e o FNSP estiveram no âmbito do Ministério da Justiça. Apenas no governo Temer que isso foi alterado. O Ministério da Justiça primeiro foi chamado de Ministério da Justiça e Cidadania (com a fusão das pastas da Justiça e dos Direitos Humanos), depois de Ministério da Justiça e Segurança Pública e, em fevereiro de 2018, houve a separação temática com a criação do Ministério da Segurança Pública separado do Ministério da Justiça.

A criação de um ministério para tratar exclusivamente da agenda da segurança pública foi bastante festejada pelos especialistas e profissionais da área, um desejo já existente desde a idealização do SUSP. Contudo, com o início do governo Bolsonaro em janeiro de 2019, voltou a ser Ministério da Justiça e Segurança Pública, onde SENASP, CONASP e FNSP estão alocados. De toda forma, a segurança pública ainda possui status ministerial e, atualmente, possui um dos Ministros mais fortes do atual governo, o ex-juiz federal Sérgio Moro.

²⁴ Previsão que já havia sido estabelecida pela Medida Provisória nº 841, de 11 de junho de 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv841.htm (último acesso em 1º de julho de 2019).

O Poder Executivo federal, portanto, possui uma estrutura formalmente instituída para a gestão de políticas públicas de segurança e para a coordenação do SUSP. A questão que se impõe é se tal estrutura está à altura dos desafios existentes e se interage da forma devida com outros órgãos que lidam direta ou indiretamente com a agenda da segurança pública.

2.4. A Segurança Pública nos Planos Plurianuais

Para se contextualizar como a segurança pública vem sendo tratada em termos de ação do Poder Executivo federal, e com as respectivas previsões orçamentárias, convém observar como o tema ao longo dos anos é desenhado nos Planos Plurianuais - PPA²⁵.

O PPA é um instrumento previsto no art. 165 da Constituição e é estabelecido de quatro em quatro anos por meio de lei de iniciativa do Poder Executivo. Em seu § 1º, o dispositivo constitucional assim determina: “*A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada*”.

O Plano destina-se a organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos e objetivos do Estado brasileiro. Nele consta o conjunto de políticas públicas do governo federal para um quadriênio, com a visão de futuro para o Brasil, os eixos e as diretrizes estratégicas que guiam a atuação da Administração Pública federal, revelando a organização da ação de governo na busca de um melhor desempenho²⁶. Nesse sentido, o PPA também é um indicador para os ministérios na condução das políticas públicas, já que seus objetivos, em suma, expressam as escolhas de ações e metas para o alcance dos resultados esperados pela atuação governamental.

2.4.1. PPA 1996-1999

Para começar a análise dos PPAs dos últimos vinte anos, toma-se a Lei nº 9.276, de 9 de maio de 1996 que dispôs sobre o PPA 1996-1999 (primeiro mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso começa em 1995, então o PPA em análise é fruto da sua gestão), no qual há a previsão preambular, ainda no corpo do texto principal da Lei, dos seguintes objetivos principais na área de justiça e segurança pública:

²⁵ Como opção metodológica, decidiu-se analisar programas e ações dos PPAs sobre segurança pública *stricto sensu*, excluindo aqueles que versam especificamente sobre sistema penitenciário e outros temas que poderiam, numa abordagem mais ampla, também serem inseridos no campo da segurança pública. .

²⁶ O site oficial do Plano Plurianual do Governo Federal é: <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/planejamento-governamental/plano-plurianual-ppa>

- *modernização e reforma do judiciário;*
- *aperfeiçoamento dos mecanismos de proteção dos direitos humanos;*
- *descentralização e fortalecimento das instâncias de defesa do consumidor, com estímulo à participação da sociedade nessa tarefa;*
- *aprimoramento dos mecanismos de informação relacionados com a segurança do cidadão e a preservação de seus direitos;*
- ***implementação de política nacional de segurança pública e de direito dos cidadãos, com vistas ao enfrentamento dos desafios da violência, urbana e rural;***
- *promoção de ações integradas de conscientização, educação e organização da sociedade, a fim de assegurar os direitos humanos, estabelecendo mecanismos capazes de dirimir conflitos na área;*
- *aprimoramento dos quadros profissionais que atuam nas áreas de justiça, cidadania e segurança pública;*
- *modernização e automação dos processos de cadastramento, votação e apuração eleitoral. (grifo nosso)*

Já na tabela anexa de especificações, na qual há a identificação de planilha com ação, objetivos, metas e região de incidência, consta o tema “Justiça, Segurança e Cidadania” com “Segurança Pública” arrolada como uma das ações, tendo como objetivo “Organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal” e meta regionalizada apenas no Centro-Oeste. Há também as ações “Policiamento Civil” e “Serviços Especiais de Segurança”.

O detalhamento dos objetivos principais, portanto, não se desdobram de forma consonante com o que está disposto no texto da Lei. Não consta uma linha sequer sobre a implementação de uma política nacional de segurança pública, nem há desdobramentos sobre o enfrentamento dos desafios da violência. O que se tem é um adensamento do foco na atuação policial e em metas relacionadas aos próprios corpos de polícia.

2.4.2. PPA 2000-2003

O PPA 2000-2003 coincide com o segundo mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso e foi instituído pela Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000. Em seu Anexo II, trata dos Programas Finalísticos, onde se localiza o Programa “Segurança do Cidadão” com o objetivo de “Reduzir a criminalidade nos locais de maior incidência de crimes” com previsão orçamentária de cerca de R\$ 17,5 milhões para os quatro anos de vigência do PPA. Entre as ações orçamentárias, constam exemplificativamente as seguintes, numa evidente evolução das ações de segurança implementadas pelo governo federal: i) Sistema de Integração Nacional das Informações de Justiça e Segurança - INFOSEG; ii) Aperfeiçoamento dos instrutores dos estabelecimentos de ensino de segurança pública; iii) Estudos e pesquisas em segurança pública; iv) Implantação de ouvidorias estaduais na área de segurança pública; v) Modernização da capacidade operacional dos órgãos de segurança; vi) Modernização das

corregedorias das polícias estaduais; vii) Modernização de serviços técnico-científicos de segurança pública; e viii) Promoção de eventos para a integração dos órgãos colegiados de segurança pública. Além disso, já antevendo a necessidade de olhar para o marco legal, há a previsão da ação não-orçamentária “Atualização da legislação da área de segurança pública”.

O Programa “Segurança do Cidadão” - vale ressaltar que já se avançou ao alterar a antiga expressão “Segurança Pública” - parte de uma perspectiva mais voltada a uma visão completa do tema da segurança. Não versa tão-somente acerca da atuação policial *stricto sensu*, mas sim de ações ainda embrionárias com enfoque preventivo e na sociedade, incluindo o auxílio aos Estados para instalação de ouvidorias de polícia e a integração de órgãos colegiados.

2.4.3. PPA 2004-2007

Primeiro PPA elaborado no governo Lula, o PPA 2004-2007, disposto na Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004, no anexo com os “Programas de governo”, prevê o “Programa 0662 - Combate à Criminalidade” (órgão responsável: Ministério da Justiça), com o objetivo de “*Intensificar o combate à criminalidade no País mediante o fortalecimento da repressão às organizações criminosas e das demais operações policiais de competência federal, buscando a integração permanente com os demais órgãos de segurança pública*” e tendo como público-alvo a sociedade. As ações constantes do Programa focavam construções e reformas nas instalações policiais e tinham um orçamento geral de quase R\$ 5 bilhões.

Também havia o “Programa 0698 - Gestão da Política na Área de Justiça” (órgão responsável: Ministério da Justiça), com o objetivo de “Coordenar o planejamento e a formulação de políticas setoriais e a avaliação e controle dos programas na área da justiça”, do qual destacamos a “Ação 3974 - Implantação da Plataforma Nacional de Informações sobre Justiça e Segurança Pública”, ainda sobre sistema informatizado que já era previsto no PPA anterior (INFOSEG), com orçamento de mais de R\$ 4 milhões para a instalação em quatro anos.

Por fim, esse PPA destaca-se pela previsão do “**Programa 1127 - Sistema Único de Segurança Pública**” (órgão responsável: Ministério da Justiça). Seu objetivo era “Reduzir a criminalidade e a violência mediante a implantação do Sistema Único de Segurança Pública”, tinha como público-alvo a sociedade e orçamento total de quase R 1,8 bilhões.

Pela primeira vez no PPA havia a referência explícita ao SUSP. Também pela primeira vez havia uma ação explícita com foco exclusivo em prevenção: “Ação 3918 - Implantação de Projetos de Prevenção da Violência”. Sem contar com a “Ação 3912 -

Modernização Organizacional das Instituições do Sistema de Segurança Pública (Segurança Cidadã)²⁷ e a “Ação 2320 - Sistema Integrado de Formação e Valorização Profissional”. Além, claro, de ações com caráter repressivo - convém destacar que também é a primeira vez que se caracteriza e se restringe esse tipo de abordagem na “Ação 7805 - Intensificação da Repressão Qualificada”;

Dessa forma, no PPA 2004-2007 houve uma tentativa primeira de se desenhar a segurança pública numa perspectiva sistêmica e integral, revelando os níveis complementares da prevenção e da repressão. Durante a implementação desse PPA, o Poder Executivo federal propôs ao Congresso Nacional projeto de lei de criação do SUSP, como será visto mais à frente no âmbito desse estudo.

2.4.4. PPA 2008-2011

Ainda no governo Lula, o PPA 2008-2011 foi estabelecido por meio da Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008. Entre os Programas de Governo denominados Finalísticos consta o **“Programa 1127 - Sistema Único de Segurança Pública - SUSP”** (órgão responsável: Ministério da Justiça), com o objetivo de “Ampliar a eficiência, eficácia e a efetividade do Sistema de Segurança Pública e Defesa Civil mediante a reestruturação, integração e modernização de suas organizações em todo o território nacional para a prevenção e o controle da criminalidade”. Tal programa fazia parte do Objetivo de Governo “Promover um ambiente social pacífico e garantir a integridade dos cidadãos” e do Objetivo Setorial “Fortalecer e integrar as instituições de segurança pública e justiça”. O público-alvo era “Toda a sociedade brasileira e em especial os Operadores de Segurança Pública” e o orçamento total era de quase R\$ 1,9 bilhões. Dentre as agora chamadas “atividades”, estavam arroladas: i) 2B00 - Força Nacional de Segurança Pública; ii) 2C56 - Rede de Integração Nacional de Informações de Segurança Pública, Justiça e Fiscalização - Rede INFOSEG; iii) 2320 - Sistema Integrado de Educação e Valorização Profissional; e iv) 8124 - Sistema Integrado de Prevenção da Violência e Criminalidade, além de atividades sobre reaparelhamento, modernização organizacional e apoio a operações policiais qualificadas e integradas.

No mesmo guarda-chuva do Objetivo de Governo e do Objetivo Setorial acima transcritos, havia o “Programa 1453 - Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI” (órgão responsável: Ministério da Justiça), programa instituído pela Lei nº

²⁷ Conforme relatado pela SENASP, essa inserção no PPA é fruto da cooperação internacional com o PNUD via PRODOC BRA 04/029 ((BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. SENASP, 2007, p. 14)

11.530, de 24 de outubro de 2007 e que será objeto desse estudo mais à frente. Seu objetivo no PPA 2008-2011 era “Enfrentar a criminalidade e a violência, nas suas raízes sociais e culturais e reduzir de forma significativa seus altos índices em territórios de descoesão social”, com um foco mais qualificado com relação à resposta do Estado à violência. Há um atrelamento concreto do enfrentamento à violência e à criminalidade e suas causas sociais, em alinhamento com o paradigma da “Segurança Cidadã”.

Corroborando com esse enquadramento paradigmático, seu público-alvo era “Adolescentes e jovens vítimas da violência, em situação de risco social ou em conflito com a lei, e suas famílias; operadores de segurança pública e as comunidades residentes nos territórios de descoesão social” e o orçamento total era de R\$ 6 bilhões. Entre as ações, destacam-se: i) 8857- Apoio à Implementação de Políticas de Segurança Cidadã; ii) 8853 - Apoio à Implementação de Políticas Sociais; iii) 8375 - Campanha do Desarmamento; e iv) 20B6 - Concessão de Bolsa-Formação a Policiais Militares e Civis, Agentes Penitenciários, Bombeiros e Peritos Criminais, de baixa renda, pertencentes aos Estados-Membros.

Ainda no âmbito dos mesmos Objetivo de Governo e Objetivo Setorial, o “Programa 0662 - Prevenção e Repressão à Criminalidade” (órgão responsável: Ministério da Justiça) objetivava “Reduzir a criminalidade, intensificando o combate às organizações criminosas e aos crimes sob a competência da União”, com foco na sociedade (público-alvo). Os recursos eram mais baixos - algo em torno de R\$ 717 milhões, e as ações voltadas a questões mais específicas como serviço de proteção ao depoente especial, emissão de passaporte, prevenção e repressão a crimes praticados contra a União etc.

O PPA 2008-2011, especialmente com o PRONASCI, caracteriza-se como um plano que consolida o tema da segurança pública numa perspectiva multifatorial, bebendo da fonte do paradigma da “Segurança Cidadã” e buscando a inclusão social e a diminuição dos fatores de risco em paralelo às ações repressivas.

2.4.5. PPA 2012-2015

Primeiro Plano Plurianual construído no Governo Dilma Roussef, o PPA 2012-2015 foi instituído pela Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012. O denominado “Plano Mais Brasil” possuía no rol dos denominados Programas Temáticos o “PROGRAMA: 2070 -

Segurança Pública com Cidadania” (órgão responsável: Ministério da Justiça), com orçamento total de R\$ 14,5 bilhões²⁸.

Diferente dos PPAs antigos, cada programa desdobrava-se em mais de um objetivo. Cada objetivo possuía metas (medida do alcance do objetivo) e iniciativas (meios e mecanismos de gestão para viabilização das metas e, conseqüentemente, do objetivo). Com relação ao estudo em tela, destacam-se os seguintes objetivos do Programa 2070:

OBJETIVO: 0825 - Aprimorar o combate à criminalidade, com ênfase em medidas de prevenção, assistência, repressão e fortalecimento das ações integradas para superação do tráfico de pessoas, drogas, armas, lavagem de dinheiro e corrupção, enfrentamento de ilícitos característicos da região de fronteira e na intensificação da fiscalização do fluxo migratório.

OBJETIVO: 0828 - Induzir a formação, a capacitação e a valorização dos atores e profissionais de segurança pública, desenvolvendo e fomentando ações voltadas para a educação, melhoria das condições de trabalho e promoção dos direitos.

OBJETIVO: 0830 - Propiciar a atuação de excelência dos órgãos de segurança pública da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, assim como de outras instituições, com ênfase no aprimoramento de suas estruturas físicas, organizacionais e modelos de gestão, do desenvolvimento de sistemas de informação e bancos de dados, do fortalecimento da atividade de inteligência e reestruturação e modernização do sistema de produção da prova material.

OBJETIVO: 0834 - Ampliar a presença do Estado em territórios com elevados índices de vulnerabilidade social e criminal, por meio de ações multissetoriais de segurança, justiça e cidadania, combinando ações repressivas qualificadas e ações sociais de segurança, para a superação da violência e redução dos crimes letais intencionais contra a vida. (grifo nosso)

No Objetivo 0830, as metas e iniciativas dialogavam sobremaneira com o paradigma da “Segurança Cidadã”. Algumas delas: i) 27 Unidades da Federação com a filosofia de polícia comunitária implantada; ii) Apoio a 280 projetos municipais de prevenção à violência e criminalidade; iii) Fortalecimento de 30 Conselhos Comunitários de Segurança; iv) Implantação de 400 projetos Proteção e Mulheres da Paz junto às Praças dos Esportes e da Cultura; e v) Implantação de 890 Postos de Segurança Comunitária.

O PRONASCI e o SUSP ainda se encontravam no âmbito de atuação do governo federal, além de uma nova abordagem - o Plano Nacional de Prevenção e Redução de Homicídios (PNPRH)²⁹:

Iniciativa: 03EI - Ampliação e fortalecimento do PRONASCI e do Sistema Único de Segurança Pública por meio da implementação de ações intersetoriais de

²⁸ Nesse orçamento total também estão inseridas metas relacionadas ao sistema penitenciário e a acidentes em rodovias federais, o que pode desequilibrar a análise comparativa entre os orçamentos destinados à segurança pública nos outros PPAs. De toda forma, o montante é bem maior que os demais.

²⁹ PRONASCI E PNPRH aparecem em metas desse mesmo objetivo: “Fortalecimento do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), com a implantação de 150 Territórios da Paz” e Construção do Plano Nacional para Prevenção e Redução de Homicídios”

prevenção à violência e à criminalidade, assim como do Plano Nacional de Prevenção e Redução dos Homicídios, com especial atenção aos grupos em situação de vulnerabilidades

O PPA 2012-2015 segue a trajetória percorrida pelos dois últimos PPAs, sofisticando o enfrentamento à violência com o reconhecimento cada vez maior da multicausalidade do fenômeno e da necessidade de envolvimento de uma gama heterogênea de instituições públicas e da sociedade civil.

2.4.6. PPA 2016-2019

O PPA 2016-2019 é o Plano Plurianual da União atualmente vigente, elaborado no conturbado ano de 2015, primeiro e único ano do segundo mandato de Dilma Rousseff. Sua implementação efetiva já ocorreu no Governo Michel Temer (2016-2018), pós-impeachment da Presidenta, e finalizará no primeiro ano da gestão Bolsonaro (2019). Ou seja, o que está previsto nesse PPA em alguma medida está descolado das pretensões dos governos que o implementaram. Contudo, ainda é um retrato do que se pretendeu para os quatro anos de sua duração.

Instituído pela Lei nº 13.249, de 13 janeiro de 2016, o PPA 2016-2019 segue a lógica do PPA anterior, dividindo-se em programas, objetivos, metas e iniciativas. No rol de Programas Temáticos há o “PROGRAMA: 2081 - Justiça, Cidadania e Segurança Pública”. Interessante notar que pela primeira vez o órgão responsável pelos objetivos sobre segurança pública constantes neste Programa é o Ministério da Segurança Pública, alteração feita após Michel Temer assumir à Presidência, com a criação inédita de tal Ministério.

O orçamento total original era de quase R\$ 9 bilhões (atualizada em setembro/2018 para quase R\$ 15 bilhões), contudo o foco do programa é bem mais amplo, inclusive em comparação ao PPA anterior que já destinava recursos para outras ações, mas que ainda estavam em alguma medida relacionadas ao tema. O programa também trata de justiça e cidadania, há gastos com defesa do consumidor, acidentes em rodovias federais e encarceramento.

Com relação à segurança pública, extraem-se os objetivos:

OBJETIVO: 1039 - Promover a redução de homicídios com foco em populações vulneráveis e atuação integrada em áreas críticas.

OBJETIVO: 1041 - Fortalecer o enfrentamento à criminalidade, com ênfase nas organizações criminosas, tráfico, corrupção, lavagem de dinheiro e atuação na faixa de fronteira.

OBJETIVO: 1044 - Aperfeiçoar a coordenação estratégica e a atuação integrada das forças de segurança pública e instituições parceiras.

O PPA 2016-2019 não traz mais metas ou iniciativas sobre PRONASCI e/ou SUSP. Seu foco é a redução de homicídios. O Plano Nacional de Prevenção e Redução de Homicídios é substituído pelo Pacto Nacional de Redução de Homicídios, no âmbito do qual seriam celebrados planos integrados com os estados. No rol de iniciativas (vale dizer que não são metas), o Objetivo 1039 ainda traz algumas ações multissetoriais, como: i) 04WP - Fortalecimento da filosofia de atuação preventiva, com base comunitária, junto aos órgãos de segurança pública estaduais e municipais; ii) 04WW - Promoção de ações específicas voltadas à prevenção da morte de mulheres em situação de violência doméstica e familiar por meio do monitoramento das medidas protetivas previstas na Lei Maria da Penha; iii) 04XE - Criação de estratégias para orientar e articular ações intersetoriais no sentido de reduzir os índices de violência letal contra jovens negros, crianças e adolescentes e mulheres; e iv) 0520 - Fortalecimento da Campanha Nacional de Entrega Voluntária de Armas de Fogo. O Objetivo 1044 traz metas e iniciativas sobre capacitação e qualificação profissional e sobre o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas – Sinesp, entre outras, enquanto o Objetivo 1041 trata apenas de ações de repressão.

O PPA 2016-2019, portanto, já traduz um novo momento da segurança pública no País em termos paradigmáticos. Nos primeiros 15 anos da década de 2000 a “Segurança Cidadã” parecia ser o norte que o gestor federal desejava alcançar como modelo de gestão. A partir de 2016, a atuação do governo federal inclina-se para um retorno ao paradigma da “Segurança Pública”, no qual a atividade policial volta ao centro e os fatores multicausais da violência não parecem ser mais um dos objetos principais das políticas públicas desenvolvidas no âmbito da segurança.

No ano de 2019, já no governo Bolsonaro, vem sendo elaborado o novo PPA 2020-2023.

2.5. Outras experiências implementadas pelo Governo Federal no âmbito da Segurança Pública e suas conexões com o SUSP

2.5.1. Plano Nacional de Segurança Pública - “O Brasil Diz Não à Violência”

Em que pese a Constituição de 1988 conferir maiores responsabilidades aos estados no que tange à segurança pública, devido às principais e maiores corporações policiais (militar e civil) estarem sob a gestão estadual, o governo federal, desde o final dos anos 1990, começa a assumir um papel de indutor e formulador de políticas públicas de segurança (BALLESTEROS, 2014, p. 8).

O governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) trouxe, como mencionado, novidades para a gestão das políticas de segurança pública. Foi em seus mandatos que a SENASP e o FNSP foram criados. Além disso, foi construído em 2000 o I Plano Nacional de Segurança Pública (“O Brasil Diz Não à Violência”). Lançado apenas no último ano do governo FHC, este I Plano era composto por 15 Compromissos e 124 metas e coordenado pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Tinha como objetivo:

(...) aperfeiçoar o sistema de segurança pública brasileiro, por meio de propostas que integrem políticas de segurança, políticas sociais e ações comunitárias, de forma a reprimir e prevenir o crime e reduzir a impunidade, aumentando a segurança e a tranquilidade do cidadão brasileiro. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. 2001, p. 6) (grifo nosso)

O I PNSP caracterizou-se pela capacidade elevada de formulação da política pública em si, mas tinha baixa capacidade de implementação, por ser mais um documento político do que estratégico, já que coloca o tema da segurança na agenda nacional, enfatizando o seu caráter social e destacando o governo federal como protagonista da sua coordenação federativa (BALLESTEROS, 2014, p. 8-9).

No seu Capítulo II - Medidas no âmbito da Cooperação do Governo federal com os governos estaduais, o I Plano identifica que a resposta para a redução da violência “*é uma responsabilidade da qual os órgãos públicos de todas as esferas e níveis de poder não podem se furtar*” e arrola ações que congregam estados e municípios, contudo não traz qualquer referência sobre uma atuação mais integrada e sistêmica. No Capítulo IV - Medidas de Natureza Institucional, o I PNSP traz o Compromisso nº 15 - Implantação do Sistema Nacional de Segurança Pública, entretanto, tal sistema refere-se apenas à “*construção de uma base de dados mais sólida, por meio da criação de um sistema nacional de segurança pública que aprimore o cadastro criminal unificado - INFOSEG, e da criação do Observatório Nacional de Segurança Pública (...)*”. Ou seja, não era, portanto, o embrião do SUSP ainda.

2.5.2. Plano Nacional de Segurança Pública - “Programa Segurança Pública para o Brasil”

Como visto anteriormente, a proposta de campanha para o setor da segurança pública do então candidato Lula (primeiro mandato) transformou-se, com a sua vitória eleitoral, em programa de governo denominado “Programa Segurança Pública para o Brasil”. Tal

documento era tecnicamente muito bem elaborado e foi fruto da escuta de gestores, pesquisadores, profissionais e líderes sociais, além de beber da fonte de experiências exitosas nacionais e internacionais.

Esse foi o início da estruturação do SUSP. Pela primeira vez tal expressão foi aplicada e, em seguida, incorporada na agenda política nacional. Além disso, o novo plano era ambicioso e propunha profundas reformas nas instituições policiais, inclusive em nível constitucional. Nas palavras de Soares:

As características elementares do Plano Nacional de Segurança Pública do primeiro mandato do presidente Lula eram originais: tratava-se de um conjunto de propostas articuladas por tessitura sistêmica, visando a reforma das polícias, do sistema penitenciário e a implantação integrada de políticas preventivas, intersetoriais. (SOARES, 2007, p. 89)

O “Programa Segurança Pública para o Brasil” norteou a atuação da SENASP nos primeiros anos do governo Lula e a partir dele foram extraídos os sete eixos estratégicos do SUSP, o que desencadeou ações focadas e estruturadas³⁰. Também inspirou discussões e ações sobre temas que transbordavam a gestão do SUSP *stricto sensu*, como desarmamento, programas de proteção a testemunhas, segurança privada, desarmamento e controle de armas de fogo, persecução penal etc.

Contudo, conforme relato de Soares, houve um recuo do presidente Lula em avançar em reformas mais estruturantes e amplas porque tal protagonismo implicaria assumir uma responsabilidade maior pela segurança pública, o que geraria desgastes políticos e efeitos práticos somente a longo prazo (2007, p. 88). As ações continuaram sendo implementadas pela SENASP, porém não eram mais prioridade de governo e não emplacaram as grandes reformas prometidas. De toda forma, o SUSP enraizou-se na estrutura do governo federal e não há como negar que avanços aconteceram ao longo dos anos.

2.5.3. Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci)

No segundo mandato do governo Lula, agora tendo como Ministro da Justiça o advogado e professor Tarso Genro, político com histórico de experiências em mecanismos democráticos como o orçamento participativo, foi lançado o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci), além da realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (1ª Conseg) e a reestruturação do Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP).

³⁰ Conforme foi analisado no item 2.2. deste presente trabalho.

Instituído pela Lei nº 11.530, de 25 de outubro de 2007 (com a conversão da Medida Provisória nº 384, de 20 de agosto de 2007), o Pronasci caracterizava-se pela articulação de políticas de segurança com ações sociais, priorizando a prevenção e buscando atingir as causas que levam à violência, sem abrir mão das estratégias de ordenamento social e segurança pública. Fruto de um grupo de trabalho formado por gestores, juristas, políticos, especialistas e sociedade civil, a proposta parte do diagnóstico do ciclo da violência, cuja origem está, aliada a muitos outros elementos, na falta de resposta adequada às demandas sociais, inclusive no que tange aos recortes etários, social e territorial.

Formado por 94 ações e com o envolvimento de 19 ministérios em intervenções articuladas com estados e municípios, o Pronasci trazia em seu bojo três projetos inovadores, conforme descrito na Exposição Interministerial EMI nº 00139 - MJ/MP/MDS/SR-PR/C.CIVIL-PR, de 20 de agosto de 2007. O primeiro deles é o Reservista-cidadão, destinado à capacitação de jovens recém-licenciados do serviço militar obrigatório para atuar como líderes comunitários nas áreas geográficas abrangidas pelo Programa, com o objetivo de incluir em programas de promoção da cidadania jovens e adolescentes em situação infracional ou em conflito com a lei.

O Projeto de Proteção dos Jovens em Território de Descoesão - PROTEJO é o segundo projeto inovador, destinado à formação e inclusão social de jovens e adolescentes que se encontrem em situação infracional ou em conflito com a lei, e expostos à violência doméstica ou urbana, nas áreas geográficas abrangidas pelo Pronasci. O Projeto visa a formação e acompanhamento desses jovens, com baixa escolaridade e acesso ao mercado de trabalho, expostos à violência doméstica ou urbana, facilmente cooptados pela criminalidade.

O terceiro Projeto chamava-se Mulheres da Paz, cujo objetivo era capacitar líderes comunitárias para qualificar sua atuação nas áreas geográficas abrangida pelo Programa. Essas mulheres seriam responsáveis por construir e articular uma rede social que atuaria junto aos jovens e adolescentes em situação infracional ou em conflito com a lei, para sua inclusão e participação em programas sociais de promoção da cidadania.

Consolida-se, assim, em âmbito nacional, uma percepção de que o tema da segurança pública não pode ser tratado de forma isolada; que ele em si é uma questão social complexa. Há uma mudança paradigmática do conceito de segurança pública *stricto sensu* para um conceito de segurança cidadã.

Quanto a sua implementação, o Pronasci foi um programa federal executado pela União, através de órgãos e entidades federais, com a adesão voluntária de estados, Distrito Federal e municípios. A forma de execução do programa previu a realização de convênios,

acordos, ajustes entre órgãos e entidades da administração pública, entidades de direito público e organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips), com a gestão realizada por ministérios, órgãos e entidades participantes, sob a coordenação do Ministério da Justiça (MADEIRA & RODRIGUES, 2015, online). Houve um salto de volume de recursos aplicados, porém a descentralização da gestão potencializou fragilidades do pacto federativo, demonstrando a dificuldade que os estados, municípios e organizações da sociedade civil têm de executar recursos federais.

Contudo, a Lei do Pronasci não traz nada a respeito do SUSP e de como o Programa se articulava com a lógica do sistema vigente. Os princípios, diretrizes e objetivos do novo Programa dialogavam com os eixos estratégicos do SUSP, mas de maneira desorganizada. O documento oficial de institucionalização do Programa, em seu conceito, informa que as ações do Pronasci “*levarão em conta as diretrizes do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)*” (BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. 2007, p.3). A única referência à regulamentação do SUSP, no rol de “ações estruturais” do Programa, é superficial e sugere uma compreensão restrita:

Regulamentação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)

O Pronasci regulamentará o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), já pactuado entre estados e União, mas ainda não instituído por lei. O SUSP dispõe sobre o funcionamento dos órgãos de segurança pública. Seu objetivo é articular as ações federais, estaduais e municipais na área da segurança pública e da Justiça Criminal. (BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. 2007, p.9)

De toda forma, o Pronasci é visto como uma política pública que avançou na instalação de maior indução e coordenação da política nacional de segurança pública no âmbito federal e no equilíbrio de prioridades entre repressão e prevenção, além de valorização dos municípios para o setor (SILVA, 2012, p. 418).

2.5.4. 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (1ª Conseg)

No âmbito da administração pública, as conferências nacionais são processos institucionalizados de participação social nos quais sociedade civil e Estado mobilizam-se, dialogam e deliberam sobre determinada política pública, produzindo resultados a serem incorporados nas agendas e ações governamentais (OLIVEIRA, 2010).

Quanto às políticas voltadas para o cumprimento de direitos sociais, as Conferências Nacionais são marcos históricos para a evolução das políticas públicas, como acontece especialmente no SUS e no SUAS. No campo da segurança pública, diferente dos demais

setores sociais, a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (1ª Conseg) só aconteceu em 2009.

Não há como negar que as políticas públicas de segurança pública são marcadas pela ausência de participação social nas suas fases de gestão e os motivos para tal são geralmente:

[...] ambiente marcado pelo conflito entre as corporações policiais e entre estas e a sociedade; gestores e profissionais da segurança pública sem conhecimento e formação sobre gestão pública; baixo acúmulo por parte dos movimentos sociais e das organizações da sociedade civil que militam no setor; concepções sobre o tema reativas, punitivas e de curto prazo etc. (KOPITTKE, ANJOS & OLIVEIRA, 2009)

Após profundo amadurecimento no âmbito do Ministério da Justiça sobre os caminhos possíveis para maior abertura do tema à participação social³¹, foi convocada a 1ª Conseg para ser um espaço deliberativo aberto aos três segmentos (sociedade civil, poder público e trabalhadores da área de segurança pública), cujo objetivo era, além de definir princípios e diretrizes para a política nacional de segurança pública, democratizar a sua gestão.

Diversas etapas compuseram a Conferência. Além das tradicionais conferências municipais (127 realizadas) e estaduais em todos os estados da federação (ambas chamadas de eletivas, uma vez que nelas eram eleitos os representantes da sociedade civil e dos trabalhadores), havia etapas preparatórias que, apesar de não elegerem representantes para a etapa nacional, suas propostas eram enviadas diretamente para a deliberação final): seminários temáticos, conferência virtual e conferências livres, além de projetos especiais (concurso de monografia, festival de música, mostra de cinema, conferências nas escolas etc.). A etapa nacional da 1ª Conseg aconteceu em Brasília (DF) de 27 a 30 de agosto de 2009, com mais de 1.900 participantes com direito a voz e voto, além de convidados e observadores nacionais e internacionais.

Em seu Texto-Base (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009a), a 1ª Conseg é reconhecida como um marco histórico na política nacional, apresentando-se como um valioso instrumento de gestão democrática para o fortalecimento do SUSP³². Um de seus objetivos específicos era “Contribuir para o fortalecimento do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), tornando-

³¹ Sobre o ambiente institucional propício para o desenho e implementação da 1ª Conseg e sobre as etapas preparatórias internas no próprio Ministério da Justiça, vide OLIVEIRA, 2010.

³² O Texto-Base ainda informa que “Diante da complexidade e magnitude do tema, o foco da 1ª Conseg reside no âmbito de atuação do poder executivo, de acordo com as atribuições do Ministério da Justiça, estabelecendo um diálogo claro com suas políticas e programas atuais, como o Susp e o Pronasci. A 1ª Conseg é mais um passo em direção à mudança de paradigma apontada por tais programas de governo” (p. 16) (grifo nosso).

o um ambiente de integração, cooperação e pactuação política entre as instituições e a sociedade civil, com base na solidariedade federativa”.

A proposta de consolidação do SUSP foi debatida na 1ª Conseg. “A ideia era aproveitar a mobilização social desencadeada pela Conferência para construir entendimento (políticos, sociais e de propostas) necessários à (re)estruturação do Sistema Único de Segurança Pública - SUSP” (BRASIL.MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009b, p. 29)³³. Tinha-se o intuito de, ao final da Etapa Nacional, ter um rol de princípios e diretrizes priorizados por todos participantes que seriam incorporados pelo Ministério da Justiça na implementação da política nacional de segurança pública. Conforme o Relatório Final da 1ª Conseg, o princípio mais votado na Etapa Nacional foi a necessidade de que a política nacional de segurança pública venha a:

*Ser uma política de Estado que proporcione a autonomia administrativa, financeira, orçamentária e funcional das instituições envolvidas, nos três níveis de governo, com descentralização e interação sistêmica do processo de gestão democrática, transparência na publicidade dos dados e **consolidação do Sistema Único de Segurança Pública - SUSP** e do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI, com percentual mínimo definido em lei e assegurando as reformas necessárias ao modelo vigente (BRASIL.MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009b, p. 80) (grifo nosso)*

A 1ª Conseg, portanto, se constituiu enquanto importante instrumento de gestão democrática da política nacional de segurança pública, buscando a articulação dos órgãos integrantes do SUSP, de forma compartilhada entre poder público, trabalhadores da área e sociedade civil, dando concretude institucional ao novo paradigma de segurança pública (BRASIL.MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009b, p. 33), bem como tornando as discussões sobre as políticas públicas de segurança mais próximas dos cidadãos.

Passaram-se 10 anos da realização da 1ª Conferência e não houve até o momento uma segunda edição³⁴. A nova lei de criação do SUSP - Lei nº 13.675, de 2018 - em seu art. 45 prevê que “*Deverão ser realizadas conferências a cada 5 (cinco) anos para debater as diretrizes dos planos nacional, estaduais e municipais de segurança pública e defesa social*”.

2.5.5. Plano Nacional de Segurança Pública - Componente “Programa Brasil mais Seguro”

³³ Registra-se que a Comissão Organizadora Nacional da 1ª Conseg, em sua 7ª Reunião Ordinária de 19 de maio de 2009, manifestou-se pela consolidação do SUSP (e reestruturação do CONASP) por meio da Moção nº 2 (BRASIL.MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009b, p. 131)

³⁴ Assinala-se que entre 2014-2015 houve alguma movimentação para a realização da 2ª Conseg pela SENASP, porém não se concretizou.

Os planos e ações promovidos durante o governo Dilma Rousseff (2011-2016) no âmbito da segurança pública não tiveram a densidade e a amplitude daqueles promovidos no governo Lula. Voltando em alguma medida a uma concepção de segurança pública mais restrita, durante o seu mandato houve uma priorização de estratégia de segurança nas fronteiras e a delegação de poderes às Forças Armadas na área da segurança pública com destaque para a criação legal do Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública (Sinesp), por meio da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012, e do Estatuto Geral das Guardas Municipais, disposto na Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014 (KOPITTKKE, 2017, p. 55-56).

O Pronasci foi num primeiro momento mantido, mas em seguida substituído pelo Programa Brasil Mais Seguro (também chamado de “Programa de Redução de Criminalidade Violenta”) em 2012³⁵. O novo programa possuía três eixos de atuação: fortalecimento do sistema de segurança pública (SENASP), apoio ao sistema prisional (Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN) e articulação com o sistema de justiça criminal (Secretaria de Reforma do Judiciário - SRJ) e tinha como objetivo promover e induzir a atuação qualificada e eficiente dos órgãos de Segurança Pública, de Justiça Criminal e do Sistema Prisional e, com isso, reduzir a criminalidade e a violência no País (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. SECRETARIA DE REFORMA DO JUDICIÁRIO, 2013, p. 8-9).

O novo programa era um dos componentes do Plano Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, cujas ações eram voltadas para o fortalecimento das fronteiras, o enfrentamento às drogas, o combate às organizações criminosas, a melhoria do sistema prisional, a segurança pública para grandes eventos, a criação do Sistema Nacional de Informação em Segurança Pública e a redução da criminalidade violenta (BRASIL, 2012b, on-line)³⁶.

Não havia uma explícita adesão das novas políticas ao ideário do SUSP. *“Todavia, o Plano era baseado na concepção de que o governo federal devia desempenhar apenas função de apoio aos governos (estaduais) na produção e gestão das ações”* (SILVA, 2017, p. 23). Assim, no governo Dilma, houve um reposicionamento da agenda de segurança pública

³⁵ Houve uma tentativa, em 2011, de formulação do Plano Nacional de Prevenção e Redução de Homicídios, além de outros esforços de se manter o governo federal com o papel mais indutor nas políticas de segurança, porém a presidenta Dilma Rousseff mostrou-se relutante por entender que segurança pública era matéria essencialmente estadual, cabendo à União apenas atuar de maneira subsidiária e em casos pontuais como combate ao crime organizado, ao uso de drogas e à segurança em grandes eventos. (CERQUEIRA, 2017, p. 6 e SILVA, 2017, p. 19 e seguintes).

³⁶ Eram esses os componentes do Plano Nacional do governo Dilma: 1. Plano Estratégico de Fronteiras; 2. Programa “Crack, é Possível Vencer”; 3. Ações de Combate às Organizações Criminosas; 4. Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional; 5. Plano Nacional de Segurança para Grandes Eventos; 6. SINESP; e 7. Programa Brasil mais Seguro.

em nível federal e “*voltava a ganhar conotação de matéria precipuamente estadual e policial. A entrada da União assumia a condição de subsidiária, dando-se, ademais, em hipóteses arbitrariamente selecionadas e mediante ações pontuais e fragmentadas*” (SILVA, 2017, p. 24).

2.5.6. Pacto Nacional pela Redução de Homicídios

No final do primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff, após a sua reeleição, uma nova proposta foi apresentada pelo Ministro da Justiça Eduardo Cardozo. No final de 2014, ele reuniu-se com um grupo de especialistas na área de segurança pública e desenhou uma série de ações, com foco na melhoria da segurança nas cidades para a necessária diminuição de homicídios, que deveriam ser precedidas de um diagnóstico sobre as circunstâncias que motivaram a prevalência de homicídios nos territórios e acompanhadas de monitoramento e avaliação subsequentes (CERQUEIRA *et al.*, 2016, p. 4).

O Pacto Nacional pela Redução de Homicídios (PNRH) sustentava-se em dois pilares observados nas experiências internacionais de sucesso: repressão qualificada, baseada em inteligência policial preventiva e investigativa e prevenção com ações e programas no campo social focalizadas em territórios com maior incidência de crimes violentos e população mais vulnerável (CERQUEIRA *et al.*, 2016, p. 5). O PNRH continha apenas três eixos: 1. Novos mecanismos de fomento e financiamento de políticas programas e ações; 2. Conhecimento, informação e prestação de contas; e 3. Fortalecimento de capacidades institucionais. Em seu desenho inicial, tinha a pretensão de trazer novamente o governo federal para o papel central de indução mais efetivas de ações para a redução da violência letal, “*em função de novos instrumentos político-administrativos – como as transferências fundo a fundo – de melhores diagnósticos e processos de pactuação e monitoramento e dos crivos da transparência e da participação social*” (SILVA, 2017, p. 27).

Oitenta e um municípios que então concentravam quase 50% dos homicídios em 2014 eram o foco de atuação do PNRH. Contudo, apesar do desenho cuidadoso e ambicioso, no momento de sua implementação, o PNRH voltou a uma lógica mais tradicional com projetos que privilegiavam o reaparelhamento policial de baixo potencial de efetividade, deixando de lado ideias mais inovadoras (SILVA, 2017, p. 27-28).

2.5.7. Novo Plano Nacional de Segurança Pública (2016-2017)

Após o impeachment da presidenta Dilma Rousseff em 2016, seu vice, Michel Temer, tomou posse como presidente e convidou para o cargo de Ministro da Justiça e Cidadania

(houve a junção do Ministério da Justiça com o de Direitos Humanos) o ex-promotor de Justiça e ex-Secretário de Segurança Pública do Estado de São Paulo Alexandre de Moraes. O novo Ministro rechaçou o PNRH e todas as demais propostas do governo anterior, e ainda se posicionou no sentido de que o Brasil, na área de segurança pública, precisava de “*menos pesquisa e mais armamento*” (SILVA, 2017, p. 29), tornando explícita a intenção de se romper com o paradigma então vigente, retroagindo a uma perspectiva mais voltada ao paradigma da segurança pública, anterior ao da segurança cidadã, conferindo maior centralidade às ações de repressão policial.

O “Plano Nacional de Segurança Pública” do governo Temer (2016-2017) tinha apenas três objetivos, todos ligados à lógica repressora: 1) redução de homicídios dolosos, feminicídios e violência contra a mulher; 2) racionalização e modernização do sistema penitenciário; e 3) combate integrado à criminalidade organizada transnacional. As denominadas “ações gerais” eram executadas sob três eixos: capacitação, inteligência e ação conjunta. No desdobramento do objetivo 1, havia previsão de ações preventivas pontuais, com foco na capacitação, aproximação polícia/sociedade, inserção e proteção social, e medidas administrativas (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA, 2017, online). O SUSP não era mencionado e não havia ações que reforçassem a posição do governo federal como um ente articulador e coordenador da agenda da segurança pública, em que pese haver uma maior participação da União na execução direta de ações, especialmente na construção de presídios federais e na ampliação do contingente da Força Nacional de Segurança Pública.

Há, então, uma evidente ênfase na abordagem repressiva-ostensiva, apontando para uma direção oposta ao que estava sendo colocado em prática no âmbito federal, especialmente nos governos Lula, “*na qual a União buscava assumir maior capacidade de coordenação e indução e a gramática da atuação estatal buscava equilibrar dimensões ostensivas-repressivas e preventivas*” (SILVA, 2017, p. 30).

2.5.8. Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (2018-2028)

Ainda no governo Temer, após a publicação da Lei nº 13.675 em junho de 2018 e de seu decreto regulamentador, o Ministério da Segurança Pública³⁷, liderado pelo deputado

³⁷ Em janeiro de 2017, o Ministério da Justiça e Cidadania desdobrou-se em Ministério da Justiça e Segurança Pública e Ministério dos Direitos Humanos. Alexandre de Moraes permaneceu como Ministro da Justiça e Segurança Pública até fevereiro de 2017, quando foi nomeado Ministro do Supremo Tribunal Federal. Foi sucedido no posto pelo deputado federal Osmar Serraglio que ficou poucos meses no cargo e logo foi substituído pelo Ministro Torquato Jardim. Em fevereiro de 2018, o presidente Michel Temer separou os ministérios, criando o Ministério da Segurança Pública e mantendo o Ministério da Justiça, que permaneceu nas mãos de Torquato. O deputado federal Raul Jungmann foi nomeado Ministro da Segurança Pública.

federal Raul Jungmann (antes Ministro da Defesa) e criado em fevereiro de 2018, instalou o Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, conferindo-lhe uma tarefa prioritária: elaborar o texto principal do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSP).

A Lei já previa a instituição do PNSP, definindo a sua finalidade, o prazo de 10 anos, a necessidade de articulação com estados e municípios, a realização de avaliações anuais de implementação e a priorização de ações de prevenção à criminalidade (arts. 22 e 23). O Decreto nº 9.489, de 30 de agosto de 2018, que regulamenta a citada Lei, trouxe um capítulo específico sobre o Plano Nacional (Capítulo II) cuja primeira seção versa sobre o “regime de formulação” do documento em questão, acrescentando mais uma prioridade ao plano no § 3º do art. 4º: “*o primeiro ciclo do PNSP editado após a data de entrada em vigor deste Decreto deverá priorizar ações destinadas a viabilizar a coleta, a análise, a atualização, a sistematização, a interoperabilidade de sistemas, a integração e a interpretação de dados*”.

O Conselho aprovou um texto do Plano Nacional elaborado com o apoio do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento, além da assistência técnica do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (MINISTÉRIO DA SEGURANÇA PÚBLICA. 2018, online). Tal texto foi à consulta pública virtual entre os dias 19 de setembro a 4 de outubro de 2018 e em 26 de dezembro do mesmo ano, faltando apenas cinco dias para finalizar a gestão Temer, foi publicado o Decreto nº 9630 que “*institui o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e dá outras providências*”, um plano decenal que amarra mais de dois mandatos presidenciais para a sua implementação.

O texto do Plano, conforme previsão do art. 9º do Decreto, foi publicado no sítio eletrônico do Ministério da Segurança Pública³⁸. Construído a várias mãos, em diálogo com organismos internacionais e organizações da sociedade civil especializadas no tema, o PNSP é uma ambiciosa e bem desenhada proposta para a agenda da segurança pública, que bebe de fontes internacionais e nacionais, seguindo a evolução dos paradigmas, com objetivos relacionados à atuação dos municípios na ações de prevenção à violência e ao recorte de intervenção para a proteção de públicos vulneráveis.

O PNSP parte de um diagnóstico robusto que não se esquece das lições aprendidas com a implementação de outros planos nacionais de segurança pública, identificando que, a despeito das diferenças entre cada iniciativa, há um aspecto comum entre elas: “*a ausência de mecanismos de governança capazes de coordenar esforços e estabelecer parâmetros de*

³⁸ Para acessar o texto completo do PNSP: <https://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/plano-e-politica-nacional-de-seguranca-publica-e-defesa-social.pdf> (último acesso em 31 de julho de 2019).

atuação e articulação interinstitucional” (MINISTÉRIO DA SEGURANÇA PÚBLICA. SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. 2018, p. 34). **(grifo nosso)**

Voltando ao Decreto, no rol de objetivos do PNSP consta “*implementar programa de reaparelhamento, aprimorar a governança e a gestão das políticas, dos programas e dos projetos de segurança pública e defesa social, com vistas à elevação da eficiência na atuação dos órgãos operacionais do Susp*” (inciso XII do art. 2º do Decreto nº 9630, de 2018) **(grifo nosso)**. O Sistema Único, então, volta para o texto dos planos nacionais, como visto também na listagem de programas a serem implementados no guarda-chuva do PNSP:

Art. 3º Sem prejuízo de outros programas que venham a ser considerados prioritários ao longo de sua execução, o PNSP será implementado por meio de ações e de projetos dos seguintes programas:

.....
III - de avaliação e reaparelhamento dos órgãos operacionais do Susp;

IV - de incremento à qualidade de preparação técnica dos profissionais de segurança pública e dos demais agentes do Susp em coordenação com os agentes do sistema de justiça;

.....
(grifo nosso)

No texto detalhado do PNSP, o SUSP é colocado numa perspectiva mais central. É tido como um compromisso para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas e também de suas metas, entre elas especialmente as que dizem respeito à redução da violência, ao fomento de uma nova governança e da transparência dos sistemas de justiça e segurança e à repressão qualificada da criminalidade organizada (ODS 5 e 16) (MINISTÉRIO DA SEGURANÇA PÚBLICA. SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. 2018, p. 16).

Um ponto a se destacar do PNSP é a estrutura de governança³⁹ montada para a sua implementação (art. 4º do Decreto nº 9630, de 2018), composta por instâncias de caráter permanente (CNSPDS e Comitê Executivo de Governança do Plano) e de caráter temporário (Câmara de Articulação Federativa e Câmara de Coordenação entre Poderes e Órgãos de Estado). Além disso, foram previstos como mecanismos e instrumentos de governança: I - os objetivos e as estratégias do PNSP; II - a programação orçamentária e as normas e critérios

³⁹ “1.12 A concepção do PNSP tomou em conta os princípios, as diretrizes, os mecanismos fixados no Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e se inspirou em dois modelos de planos já existentes e amplamente discutidos no País, os da Educação e da Saúde” (MINISTÉRIO DA SEGURANÇA PÚBLICA. SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. 2018, p. 16). O citado decreto assim conceitua governança pública: “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (inciso I do art. 2º do Decreto nº 9.203, de 2017).

sobre repasse de recursos da União destinados à área da segurança pública e ao sistema penitenciário; III - os planos de segurança pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e IV - o Programa Nacional de Informações, Monitoramento e Avaliação em Segurança Pública - Pimasp.

Sobre as instâncias de governança, o PNSP apresenta a seguinte previsão gráfica:

Figura 3: Instâncias de Governança do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social



Fonte: MINISTÉRIO DA SEGURANÇA PÚBLICA. SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. 2018, p. 37.

O CNSPDS tem atribuição consultiva e de acompanhamento social, enquanto que o Comitê Executivo de Governança é responsável pela gestão estratégica do PNSP e tem em sua composição apenas dirigentes do Ministério da Justiça e Segurança Pública, com a possibilidade de convidar, a critério do Ministro, representantes de outros órgãos da área de segurança pública. A Câmara de Articulação Federativa objetiva articular e pactuar ações entre os entes federados, especialmente para responder aos desafios que o pacto federativo apresenta. Já a Câmara de Coordenação entre Poderes e Órgãos de Estado “*visa a pactuar e articular ações entre o Poder Executivo, o Legislativo e o Judiciário, além do Ministério Público e a Defensoria Pública, dando celeridade e racionalidade à interlocução entre os diferentes poderes e órgãos*” (MINISTÉRIO DA SEGURANÇA PÚBLICA. SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. 2018, p. 39).

No texto do Plano Nacional este modelo integral de governança fica atrelado à gestão do SUSP como um de seus elementos de sustentação, o que viabiliza “*a articulação e*

coordenação interinstitucional, identificada como a principal fraqueza das ações e políticas de segurança pública do país nos últimos anos” (MINISTÉRIO DA SEGURANÇA PÚBLICA. SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. 2018, p. 37).

3. A CONSTRUÇÃO DO MARCO LEGAL DO SUSP

3.1. A Proposta Legislativa do Governo Federal para Normatização do SUSP: os Principais Pontos do Projeto de Lei nº 1.937, de 2007

Somado ao empenho de institucionalização do SUSP no âmbito da Administração Pública federal, havia a necessidade da sua normatização para que o novo modelo fosse consolidado como política de Estado. Em que pese o governo federal, desde o nascedouro da ideia do SUSP no início dos anos 2000, vislumbresse a necessidade de instituir um marco legal compatível com as mudanças pretendidas, apenas em 2007 o Presidente da República - segundo mandato do Governo Lula - apresentou ao Congresso Nacional projeto de lei para a criação do SUSP⁴⁰, fruto de processo participativo de elaboração, que envolveu a sociedade civil organizada e as corporações policiais, passando por grupos de estudos e pesquisas sobre a matéria.

O Projeto de Lei nº 1937, de 2007⁴¹, foi apresentado por meio da Mensagem Presidencial nº 619, de 20 de agosto de 2007, e tinha a seguinte ementa original: “*Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição, institui o Sistema Único de Segurança Pública - SUSP, dispõe sobre a Segurança Cidadã, e dá outras providências*”. (grifo nosso).

Também denominado como o “PAC da Segurança”⁴², o PL foi apresentado no Plenário do Congresso Nacional pelo então ministro da Justiça, Tarso Genro, que também assina a Exposição de Motivos (EM) nº 00103 - MJ⁴³, documento que encaminha à Presidência da República proposta de ato normativo elaborada pelos ministérios e que tem o condão de justificar e fundamentar, de forma clara e objetiva, a edição da futura lei.

⁴⁰ Muitos estudiosos da área da segurança pública posicionam-se pela insuficiência de marco legal para o setor, defendendo a necessidade de uma ampla reforma em nível constitucional. Há vários projetos de emenda à Constituição tramitando no Congresso Nacional, contudo, até o momento, o art. 144 da Constituição Federal permanece com o seu texto original.

⁴¹ Para acessar a tramitação legislativa do PL 1937/2007: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=365744>. Acesso em: 15 de junho de 2019.

⁴² Conforme “Dados Complementares” inseridos na tramitação legislativa (vide nota de rodapé acima).

⁴³ Para acessar a Exposição de Motivos nº 00103- MJ (logo abaixo do texto original do PL): https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=499577&filename=Tramitacao-PL+1937/2007. Acesso em: 15 de junho de 2019.

A proposta do Poder Executivo reconhece a segurança pública como um bem democrático legitimamente desejado por todos os setores sociais e identifica o cidadão como o destinatário dos serviços de segurança pública, o que significa reconhecer que, como expresso na EM nº 00103 - MJ,

compete à polícia trabalhar pelo estabelecimento das relações pacíficas entre os cidadãos respeitando as diferenças de gênero, classe, idade, pensamento, crenças e etnia, devendo criar ações de proteção aos direitos dos diferentes. Com isso, não se pretende a abdicação da força, mas seu uso - quando necessário - de forma proporcional.

Como esclarecido na EM nº 00103 - MJ, diante das limitações provenientes do pacto federativo e do Texto Constitucional, e até mesmo por ser matéria de competência legislativa concorrente pela qual a União Federal só pode propor normas gerais de organização e funcionamento⁴⁴, a proposta de lei original foca o seu Capítulo I em princípios e diretrizes para os órgãos responsáveis pela segurança pública. À União, respeitada a autonomia dos entes federados, cabe estabelecer a política nacional de segurança pública, bem como articular, coordenar e acompanhar as ações necessárias à sua implementação (art. 3º).

O “Capítulo II - Do Sistema Único de Segurança Pública” trata da criação do SUSP, integrado pelos órgãos mencionados no art. 144 da Constituição e pela Força Nacional de Segurança Pública que poderão atuar, em conjunto ou isoladamente, nas rodovias, ferrovias e hidrovias federais, estaduais ou distritais, no âmbito de suas respectivas competências⁴⁵. O Ministério da Justiça seria o responsável pela gestão harmônica e pelo acompanhamento das atividades do SUSP que atuaria com foco no cumprimento de “metas de excelência” fixadas anualmente pelos próprios integrantes do sistema.

Ainda no referido Capítulo, há previsão de criação de Conselhos de Segurança Pública em âmbito federal, regional (composto por mais de um estado), estadual, distrital e municipal, com a finalidade de planejar e desencadear ações de segurança pública na sua área de competência. Também está prevista a constituição de Gabinetes de Gestão Integrada -

⁴⁴ A Constituição assim prevê:

“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

.....
I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

.....
XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

.....”.

⁴⁵ As guarda municipais poderão colaborar em atividades suplementares de prevenção na implementação cooperativa das políticas de segurança pública dos entes federados (Parágrafo único do art. 6º. do PL 1937, de 2007).

GGIs, órgãos encarregados da implementação das políticas estabelecidas pelos Conselhos de Segurança Pública nas diversas esferas da federação.

O “Capítulo III - Da Organização e do Funcionamento do Sistema Único de Segurança Pública” começa arrolando competências para o Ministério da Justiça como gestor do SUSP. Em seguida informa que a aplicação dos recursos do FNSP deve respeitar a competência constitucional dos órgãos de segurança, além de critérios científicos que contemplem os aspectos geográficos, populacionais e socioeconômicos dos entes federados. O PL não aprofunda a questão da distribuição de recursos, muito menos avança no sentido de fomento à criação de fundos estaduais e municipais para repasse fundo a fundo, tal como ocorre em outros sistemas como o SUS.

A previsão de instituição de órgãos de correição (apuração de responsabilidade funcional nos órgãos de segurança) e de ouvidoria (recebimento de denúncias, reclamações etc sobre a ação profissional dos órgãos de segurança), dotados de autonomia, também consta do Capítulo III, o que demonstra o interesse do Poder Executivo em tornar mais transparente e controlada a atuação policial.

O “Capítulo IV - Do Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal” trata do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública - SINESP, um elemento essencial para o sucesso do SUSP. Sem coleta, organização, disponibilização e compartilhamento de dados entre os órgãos de segurança pública e justiça criminal, não há como avançar em ações efetivas de prevenção e repressão à violência e à criminalidade. O PL detalha inclusive os dados e informações necessários para a coleta, num rol exemplificativo de quinze incisos no art. 18. No âmbito do SINESP também seria realizado o monitoramento do SUSP, com a finalidade de acompanhar a implementação pelos entes federados de suas ações.

A Força Nacional de Segurança Pública está prevista no Capítulo V do texto original da proposta do Poder Executivo federal. Não há uma conceituação da Força Nacional, já se começa o Capítulo com o rol de situações na qual ela pode atuar. Como não se trata de nova corporação policial, mas sim de um grupo não permanente composto por policiais e bombeiros dos grupos de elite dos estados, o PL concebe a Força Nacional como um novo ator a participar do SUSP, junto com os corpos policiais arrolados no art. 144, da CF/88.

O “Capítulo VI - Do Sistema Integrado de Educação e Valorização Profissional” cria o SIEVAP constituído pela matriz curricular nacional, a rede nacional de altos estudos em segurança pública, a rede nacional de educação à distância e o programa nacional de qualidade de vida para segurança pública. A proposta enfatiza a preocupação governamental

com as ações voltadas à formação e à valorização do profissional de segurança pública. “A educação é, sem dúvida, fator essencial à sedimentação do respeito aos Direitos Humanos, paradigma que se espera, orientem a atuação do servidor policial”, nos termos da EM nº 00103 - MJ.

Por fim, o PL versa sobre Segurança Cidadã no Capítulo VII, “que se traduz na parceria dos órgãos de segurança com a comunidade na análise, planejamento e controle das intervenções, atribuindo-se assim, um papel fundamental à cidadania no funcionamento e controle das organizações policiais” (EM nº 00103 - MJ), numa patente opção de atrelamento ao paradigma da Segurança Cidadã instalado na América Latina, em parceria com o PNUD, conforme visto acima. Tal escolha está bem estruturada neste Capítulo, que já no seu dispositivo inicial conceitua segurança cidadã:

Art. 30. A segurança cidadã consiste na situação política e social de segurança integral e cultura da paz em que as pessoas têm, legal e efetivamente, garantido o gozo pleno de seus direitos fundamentais, por meio de mecanismos institucionais eficientes e eficazes, capazes de prever, prevenir, planejar, solucionar pacificamente os conflitos e controlar as ameaças, as violências e coerções ilegítimas.

Em seguida, a proposta estabelece que é responsabilidade de todos os entes federados a execução de políticas públicas voltadas para a implementação da segurança cidadã. Seu objetivo é dar efetividade às ações de prevenção da violência e da criminalidade, dentre os vários aspectos da prevenção (primária, secundária, terciária, situacional e social⁴⁶) com vistas a garantir a inclusão social e a igualdade de políticas públicas.

Para que de fato a segurança cidadã fosse implementada, importante a previsão constante do § 2º do art. 31: “ Os órgãos que integram o SUSP poderão pleitear recursos do

⁴⁶ O PL nº 1937, de 2007, em seu § 1º do art. 31, conceitua tais abordagens da prevenção: “I - a **prevenção primária**, centrada em ações dirigidas ao meio ambiente físico ou social, mais especificamente aos fatores ambientais que aumentam o risco de crimes e violências (fatores de risco) e que diminuem o risco de crimes e violências (fatores de proteção), visando reduzir a incidência ou os efeitos negativos de crimes e violências; II - a **prevenção secundária**, centrada em ações dirigidas a pessoas mais suscetíveis de praticar crimes e violências, mais especificamente aos fatores que contribuem para a vulnerabilidade ou resiliência destas pessoas, visando evitar o seu envolvimento com o crime e a violência, bem como a pessoas mais suscetíveis de ser vítimas de crimes e violências, de modo a evitar ou limitar os danos causados pela sua vitimização; III - a **prevenção terciária**, centrada em ações dirigidas a pessoas que já praticaram crimes e violências, visando evitar a reincidência e promover o seu tratamento, reabilitação e reintegração familiar, profissional e social, bem como a pessoas que já foram vítimas de crimes e violências, de modo a evitar a repetição da vitimização e a promover o seu tratamento, reabilitação e reintegração familiar, profissional e social; IV - a **prevenção situacional**, centrada em ações dirigidas à redução das oportunidades para a prática de crimes e violências na sociedade, por meio do aumento dos custos, aumento dos benefícios ou redução dos benefícios associados à prática de crimes e violências; e V - a **prevenção social**, centrada em ações dirigidas à redução da predisposição dos indivíduos e grupos para a prática de crimes e violências na sociedade, visando enfrentar os problemas de fundo que criam condições para as pessoas ou grupos de risco que chegam a incorrer em atos delitivos”. (grifo nosso)

FNSP para o estabelecimento de parcerias com Estados, Distrito Federal e Municípios, no fomento e instituição de consórcios públicos e na implementação da segurança cidadã”, atrelando tal abordagem com o próprio funcionamento do SUSP e do FNSP.

3.2. A tramitação legislativa do Projeto de Lei nº 1.937, de 2007 (transformado em Projeto de Lei nº 3.734, de 2012)

O PL nº 1.937, de 2007 foi apresentado ao Plenário da Câmara dos Deputados em 4 de setembro de 2007 e distribuído para as Comissões de Educação e Cultura (CEC); de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO), e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) como proposição sujeita à apreciação conclusiva pelas comissões (ou seja, sem a necessidade de apreciação pelo Plenário, nos termos do art. 24, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados - RICD⁴⁷) em regime de tramitação com prioridade (por se tratar de projeto de iniciativa do Poder Executivo, conforme o art. 151, II, do RICD).

Na CEC, primeira comissão onde o PL tramitou, a Deputada Maria do Rosário, do Partido dos Trabalhadores, foi designada como relatora. Ela solicitou a realização de audiência pública “*com o fito de discutir e melhor elaborar a convicção dos Deputados e Deputadas sobre o mérito do Projeto de Lei do Executivo nº 1.937, de 2007*” (Requerimento nº 107, de 2007), que ocorreu em 10 de outubro daquele ano, com a presença do então Diretor da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, Ricardo Balestreri.

Mais de dois anos após o recebimento da proposta, o apensamento de outros dois PLs e a realização de audiência pública, a relatora proferiu parecer rejeitando dois projetos de lei que haviam sido apensados⁴⁸ e propondo emendas relacionadas ao escopo da Comissão. Contudo, esse parecer nunca foi votado. De outubro de 2009 a dezembro de 2011, nada de realmente concreto acontece na tramitação do PL 1937, de 2007.

Apenas em dezembro de 2011 foi apensado o PL 2903, de 2011, também de autoria do Poder Executivo, com seguinte ementa: “*Institui o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (Sinesp), altera a Lei Complementar nº 79, de*

⁴⁷ Mais informações sobre processo legislativo podem ser obtidas por meio da consulta ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%206-2019.pdf>. Último acesso em 18 de junho de 2019.

⁴⁸ Sobre apensamento, ver o **caput** do art. 142, do RICD: “*Art. 142. Estando em curso duas ou mais proposições da mesma espécie, que regulem matéria idêntica ou correlata, é lícito promover sua tramitação conjunta, mediante requerimento de qualquer Comissão ou Deputado ao Presidente da Câmara, observando-se que: (...)*”;

7 de janeiro de 1994, e as Leis nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e nº 11.530, de 24 de outubro de 2007”. Houve pedido de desapensamento deste novo PL, contudo tal solicitação foi indeferida em abril de 2012, ao mesmo tempo em que foi aprovado ainda na CEC o Requerimento nº 157, de 2012 que:

Requer que seja providenciado pelos órgãos competentes da Casa o desmembramento dos artigos 17 a 21 do Projeto de Lei nº 1.937/2007, de iniciativa do Governo Federal, que disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública. Os dispositivos mencionados versam sobre o Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal - Sinesp, cuja finalidade é coletar, organizar e disponibilizar informações e registros de caráter administrativo e gerencial de segurança pública e de justiça criminal, visando ao aperfeiçoamento das ações e políticas de segurança pública.

O Presidente da CEC acata o pedido de desmembramento e assim o PL 1937, de 2007 divide-se em dois e recebe nova numeração: PL 3734, de 2012 e 3735, de 2012. Em julho de 2012, com o desmembramento e a renumeração, o PL 1937, de 2007, foi arquivado.

O novo PL 3734, de 2012⁴⁹ tramita com a mesma ementa do PL original e apenas se diferencia do mesmo devido à retirada dos dispositivos que tratavam do SINESP (agora objeto do PL 3735, de 2012⁵⁰). Ele é redistribuído para as três comissões anteriores e mais a Comissão de Finanças e Tributação (CFT). Entre junho de 2012 e outubro de 2014 o PL é retirado de pauta e recebe pedido de vistas várias vezes sem que nada efetivamente aconteça na sua tramitação.

Em dezembro de 2014 é aprovado o parecer do novo relator na CEC, o deputado petista Artur Bruno que rejeita os novos PLs apensados ao PL 3734, de 2012, e inclui emendas com foco no tema da defesa civil (bombeiros e desastres). O projeto, então, segue para a CSPCCO onde é recebido e indeferido, em maio de 2015, o Requerimento nº 1.517, de 2015, que “*Requer a distribuição de proposições à Comissão Especial e a Criação de Comissão Especial*”, de autoria do Presidente da Comissão Especial destinada a elaborar proposta de Lei Orgânica da Segurança Pública no Brasil⁵¹.

⁴⁹ Para acessar a tramitação legislativa do PL 3734/2012: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=542103&ord=1>. Último acesso em 18 de junho de 2019.

⁵⁰ O PL 3735/2012 foi aprovado ainda no ano de 2012 e tornou-se a Lei nº 12.681 que institui o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas - SINESP.

⁵¹ Tal Comissão Especial, em dezembro de 2016, apresentou como produto final dos seus trabalhos o PL 6662/2016 que “Dispõe sobre a Lei Orgânica da Segurança Pública” e cria o “Sistema Nacional de Segurança Pública - SINASP”. O PL foi arquivado em 31 de janeiro de 2019, nos termos do art. 105 do RICD, com o fim da legislatura.

Em junho de 2016, realizou-se outra audiência pública agora no âmbito da CSPCCO, na qual foram ouvidos convidados, além de representantes da SENASP e do Colégio Nacional dos Secretários de Segurança Pública (CONSESP), representantes de diversas associações de carreiras da segurança pública. Foram apresentadas severas críticas à proposta, desde a ausência de dispositivos mais robustos sobre financiamento do SUSP até a necessidade de se criar o Ministério da Segurança Pública.

Finalmente, em dezembro de 2016, foi aprovado o parecer do relator da CSPCCO, Deputado Alexandre Baldy (PTN-GO), com a rejeição dos PLs apensados e aprovação de emendas, incluindo a emenda da CEC, muitas delas originadas dos debates da audiência pública. Destacam-se a emenda que amplia a composição (sistema de justiça e sociedade civil são incluídos) e a competência dos conselhos de segurança pública, e a emenda que veda o contingenciamento do FNSP.

O PL 3734, de 2012, seguiu para a CFT onde recebeu 23 emendas em junho de 2017. Contudo, em março de 2018, o Deputado Alberto Fraga (DEM-DF), oriundo da Polícia Militar do Distrito Federal, com histórico de atuação parlamentar na área da segurança pública na perspectiva repressiva, e então coordenador do recém-instituído “Grupo de Trabalho destinado a receber propostas de Parlamentares sobre Segurança Pública - GTSEGUR”⁵², apresentou o Requerimento de Urgência nº 823, de 2018, nos termos do art. 155 do RICD, para inclusão da proposta na Ordem do Dia para discussão e votação imediata pelo Plenário.

O **requerimento de urgência foi aprovado em 24 horas** e o PL 3734, de 2012, antigo PL 1937, de 2007, que há mais de 10 anos tramitava na Câmara dos Deputados, seguiu para o Plenário. Em menos de um mês foi aprovado e remetido ao Senado Federal, seguindo o rito mais expedito desdobrado no art. 157 do RICD. O Deputado Fraga foi designado como relator tanto da CFT quanto da CCJC e proferiu ambos pareceres em Plenário, concluindo pela compatibilidade financeira e orçamentária do PL e dos apensados, e pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa; no mérito, concluiu pela aprovação do PL e dos apensados, na forma de **Substitutivo** apresentado, com profundas alterações ao texto original, como a retirada do capítulo inteiro sobre segurança cidadã e a inserção dos órgãos do sistema socioeducativo no rol de integrantes do SUSP.

⁵² Para informações sobre a instalação, escopo e composição do GTSEGUR, vide relatório em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1648291&filename=Tramitacao-REL+1/2018+GTSEGUR. Último acesso em 18 de junho de 2019.

Os partidos de oposição tentaram adiar as discussões, bem como emplacar emendas que trouxessem o texto de volta às pretensões originais da proposta do Poder Executivo, contudo os esforços foram em vão. O mesmo Deputado foi o relator do parecer sobre as emendas em Plenário. Em 11 de abril de 2018 foi aprovada a Subemenda Substitutiva Global de Plenário apresentada pelo Deputado Fraga e remetida ao Senado Federal para análise. A nova ementa do texto aprovado assim dispunha:

NOVA EMENTA: Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, e as Leis nºs 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e 11.530, de 24 de outubro de 2007; revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012; e dá outras providências. (grifo nosso)

Em seu parecer final, o relator Dep. Fraga louva a iniciativa de regulamentação do §7º do art. 144 do Texto Constitucional⁵³, passados 30 anos da promulgação da Constituição, e indica como objetivo principal do projeto:

(...) traçar diretrizes para disciplinar a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, estimulando a coordenação e a padronização das ações, com planejamento estratégico e sistêmico, valorizando os profissionais da área de segurança pública⁵⁴.

No Senado Federal a proposta, que recebeu a designação de Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 19/2018, passou pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e pelo Plenário, e em dois meses foi aprovada sem nenhuma alteração de texto (apenas emendas de redação foram acolhidas), em que pese a apresentação de emendas pelos partidos de oposição, conforme parecer do Relator da CCJ, Senador Antonio Anastasia (PSDB-MG). No mesmo dia de aprovação na CCJ, em 16 de maio de 2018, a proposta também foi aprovada em Plenário com Redação Final apresentada pela Comissão Diretora do Senado Federal⁵⁵.

Sem alterações no texto, o PL não precisou retornar à Casa de origem (Câmara dos Deputados) e seguiu para a sanção presidencial. Por meio da Mensagem nº 321, de 11 de

⁵³ “§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades”.

⁵⁴ Para acesso direto ao “Parecer do Relator, pela Comissão de Finanças e Tributação e pela Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, ao Projeto de Lei nº 3.734, de 2012 e às emendas apresentadas em Plenário”: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1649841&filename=PPP+I+CCJC+%3D%3E+PL+3734/2012. Último acesso em 18 de junho de 2019.

⁵⁵ A célere tramitação do PLC 19/2018 está disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7824439&ts=1559827340304&disposition=inline>. Último acesso em 18 de junho de 2019.

junho de 2018⁵⁶, o Presidente da República apresentou **vetos parciais** ao texto aprovado. Acatando as manifestações dos Ministérios dos Direitos Humanos, da Justiça e da Segurança Pública, decidiu vetar todos os dispositivos que versavam sobre o sistema socioeducativo (inciso XVIII do art. 5º, inciso XIV do art. 6º e inciso IX do § 2º art. 9º), por referirem-se “*a matérias já tratadas na legislação de forma sistêmica, integradas ao Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE)*”, corroborando posicionamento já suscitado pelas organizações da sociedade civil que tratam do tema dos direitos da criança e do adolescente, além de órgãos colegiados como o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA (2018) que se manifestou por meio de nota pública contrário à inserção do sistema socioeducativo no SUSP, nos seguintes termos:

REPUDIAR o texto substitutivo ao projeto de regulamentação do Sistema Único de Segurança Pública (PL 3734/12), nos termos apresentado pelo deputado Alberto Fraga (DEM/DF). O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente é contrário ainda a qualquer medida legislativa que tenha o intuito de retirar a gestão do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo da pauta de direitos humanos da criança e do adolescente, bem como a sua vinculação direta com o Sistema Único de Segurança Pública.

[...]

Além disso, reafirma a necessidade de diferenciar o atendimento ao adolescente que pratica ato infracional dos adultos que cometem infrações penais. Segundo os marcos normativos internacionais e nacionais, a principal diferença é que ao adolescente ou jovem em cumprimento de medida socioeducativa, se aplicam medidas de responsabilização, mas também propõe a oferta de uma proposta de atendimento pedagógica socioeducativa adequada à condição de pessoa em desenvolvimento. (CONANDA, 2018, on-line)

Também foram vetados: i) § 3º do art. 9º, que conferia natureza policial aos agentes penitenciários, o que já tinha sido declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal⁵⁷; ii) inciso III do art. 8º, § 1º do art. 3º da Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, alterado pelo art. 46 do projeto de lei e § 5º do art. 4º da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, alterado pelo art. 47 do Projeto de Lei aprovado, que tratam de modificações no Fundo Penitenciário Nacional e no Fundo Nacional de Segurança Pública nas quais o Ministério da Fazenda identificou aumento de rigidez orçamentária e redução de margem para gestão do orçamento, além de inobservância da Lei de Responsabilidade Fiscal; iii) parágrafo único do art. 18, que aplicaria à aviação da segurança pública o mesmo regime jurídico da aviação militar; iv) art. 44, que considerava de natureza policial, para fins de tempo de serviço, atividades não inseridas constitucionalmente no rol de órgãos que exercem

⁵⁶ Para acessar a Mensagem nº 321/2018: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Msg/VEP/VEP-321.htm. Último acesso em 18 de junho de 2019.

⁵⁷ Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 236, julgada em 7-5-1992, plenário, DJ de 1-6-2001

a segurança pública; v) inciso III do art. 9º, que inseria no rol de integrantes do SUSP a polícia ferroviária federal, uma vez que não há nenhuma lei que regulamente a criação desse órgão; e vi) inciso XXIV do art. 5º, diretriz que incentivava reajustes e critérios de progressão funcional iguais para os órgãos do SUSP, o que geraria distorções, já que o sistema aglutina órgãos que funcionam sob regramentos diversos.

Em 12 de junho de 2018 foi publicada no Diário Oficial da União a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, com os vetos presidenciais que foram mantidos pelo Senado Federal.

3.3. A Lei nº 13.675, de 2018 e seu Decreto Regulamentador: as principais diferenças entre o novo marco normativo e o desenho original do Projeto de Lei nº 1.937, de 2007

A nova Lei nº 13.675, de 2018 entrou em vigor após trinta dias da publicação oficial e a sua regulamentação ocorreu também em tempo recorde com a publicação do Decreto nº 9.489, de 30 de agosto de 2018. Além de instituir o SUSP, a lei cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), com a finalidade de *“preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em articulação com a sociedade”* (art. 1º). O decreto, conforme ementa, *“Regulamenta, no âmbito da União, a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, para estabelecer normas, estrutura e procedimentos para a execução da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social”*, ou seja, enfoca a nova política nacional.

Uma modificação com relação à pretensão original que salta aos olhos desde o início é a inserção da **“Defesa Social”**⁵⁸ no escopo da política nacional de segurança pública. O conceito de “defesa social” não está estabelecido na lei em análise. A expressão, ao longo de todo o texto da lei, só aparece vinculada a outra expressão “segurança pública”, sem qualquer dispositivo que a trate de forma autônoma.

Voltando à tramitação do projeto de lei, no parecer proferido pelo relator Deputado Alberto Fraga quando da apresentação do texto substitutivo em 4 de abril de 2018 - primeiro momento em que a expressão entra no texto da proposta - , não há qualquer justificativa para tal alteração. Em seu parecer final - “Parecer do Relator, pela Comissão de Finanças e Tributação e pela Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, ao Projeto de Lei nº 3.734,

⁵⁸ Registra-se que no texto original da proposta do Poder Executivo (PL 1937/2007) tal expressão não é utilizada ao longo de todo o texto. A palavra “defesa” aparece somente atrelada à expressão “estado de defesa”, quando se versa sobre a atuação da Força Nacional de Segurança Pública.

de 2012 e às emendas apresentadas em Plenário” - também não há qualquer referência sobre a opção inédita de uma política nacional de “segurança pública e defesa social”. O Decreto regulamentador segue na mesma linha que a lei.

O PNSPDS, instituído pelo Decreto nº 9.630, de 2018 como visto acima, traz como um dos seus objetivos “*fortalecer a atuação dos Municípios nas ações de prevenção ao crime e à violência, sobretudo por meio de ações de reorganização urbanística e de defesa social*” (inciso VI do art. 2º), num primeiro descolamento da expressão ao termo “segurança pública”, mas em todas as outras aparições da expressão no Plano continua tal como a Lei.

No texto mais detalhado do PNSPDS a ideia de “defesa social” é de alguma forma mais explorado. No tópico “Breve diagnóstico da segurança pública no Brasil”, há a seguinte constatação:

3.14 O combate ao quadro de violência contra mulheres e outros grupos vulneráveis exige a atuação do Estado não somente na dimensão policial e judiciária. Ela pressupõe a associação às atividades de segurança pública de natureza policial preventiva e repressiva de programas bem estruturados de prevenção social, a compreenderem a alteração da forma com que o Estado provê programas culturais, educacionais, sociais e de planejamento territorial. Somente por intermédio da conjugação dos programas de segurança pública de dimensão policial aos de defesa social é que se modifica a percepção das pessoas para que se respeitem, identifiquem-se e se sintam incluídas em seus respectivos espaços socioculturais de convivência, na cultura e na sociedade. (MINISTÉRIO DA SEGURANÇA PÚBLICA. SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. 2018, p. 27-28) (grifo nosso)

Quando há o desdobramento do objetivo acima transcrito (inciso VI do art. 2º), o Plano traz estratégias e ações que miram uma perspectiva mais social das políticas públicas em nível local:

Objetivo 6. Fortalecer a atuação dos municípios nas ações de prevenção ao crime e à violência, sobretudo mediante ações de reorganização urbanística e de defesa social. Estratégias/Ações:

a) Estimular a criação de consórcios e outras parcerias interestaduais e intermunicipais para atuação conjunta e integrada em ações de segurança pública e defesa social; b) Elaborar estudos de questões urbanas atinentes à área de segurança pública e defesa social, para sejam contempladas nos planos diretores municipais; c) Fomentar o desenvolvimento de políticas municipais interinstitucionais para prevenção social e situacional à violência, abrangendo a assistência a egressos do sistema prisional, inclusive por meio da instalação de patronatos; d) Fomentar a implementação de programas voltados ao atendimento e acolhimento de segmentos socialmente vulneráveis, estimulando sua vinculação às respectivas redes de assistência psicossocial; e) Estimular a implementação de estratégias de mediação de conflitos e de prevenção de acidentes, inclusive no âmbito da comunidade escolar; f) Estimular a implantação de observatórios municipais para produção e análise de dados sobre situações de violência e avaliação de iniciativas de prevenção; g) Capacitar gestores e Guardas Municipais para produção e análise de dados sobre dinâmicas de violência e vitimização; h)

Desenvolver modelagem para organização de guardas municipais, publicar a matriz curricular para formação de seus profissionais e produzir manuais e procedimentos padronizados para as instituições; i) Produzir indicadores para mensuração da atuação das Guardas Municipais; j) Apoiar programas voltados a integração de Centros de Operações dos estados e municípios; e l) Promover a integração das polícias civis, militares e guardas municipais no planejamento urbano e no controle da ocupação do espaço urbano. (MINISTÉRIO DA SEGURANÇA PÚBLICA. SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. 2018, p. 53-54)

O conceito de “defesa social” percorreu uma trajetória peculiar na teoria penal, passando por transformações semânticas significativas, sempre correspondendo a uma relação entre crime e proteção da sociedade. Atualmente, vincula-se à real defesa da sociedade, mesmo antes do cometimento do delito, se deslocando do contexto repressivo para o campo da prevenção:

Deste modo, atualmente “Defesa Social” não é somente a aplicação do Direito Penal aos crimes cometidos, visto que esse conceito evoluiu, ampliou-se e se constituiu em um conjunto de ações e atuações desenvolvidas para a proteção da sociedade, não somente repressivas, mas, principalmente, de caráter preventivo e multidisciplinar. (ESTEVAM, SOUZA & SILVA, 2018, p. 184).

O que se parece é que o legislador final retirou toda a construção existente no projeto de lei original sobre **segurança cidadã**, optando por trazer a defesa social como conceito que agrega à perspectiva preventiva e social ao texto, todavia de maneira mais comedida e alinhada ao cenário hoje vigente nas estruturas de segurança pública⁵⁹. Como visto acima, segurança cidadã é um paradigma desenvolvido pelas Nações Unidas, mas que aqui no Brasil, e também em toda a América Latina, ligou-se a governos de esquerda e centro-esquerda que ampliaram a percepção do tema da segurança pública para além do seu viés repressivo.

Assim, em que pese a desconstrução da narrativa da segurança cidadã no marco legal e nos demais normativos que hoje dão suporte ao SUSP e às políticas de segurança pública, a compreensão atual do enfrentamento da criminalidade não abre mão da abordagem preventiva e estratégica, com foco na resposta local e nas vulnerabilidades sociais. Contudo, observa-se que a abordagem repressiva retomou o fôlego e voltou ao centro das atenções das políticas públicas. Cabe verificar se, na efetiva implementação das políticas públicas, haverá um equilíbrio entre tais perspectivas, ou melhor, uma racionalidade para que a repressão seja de fato qualificada e que as ações de prevenção sejam desenvolvidas em nível local.

⁵⁹ Há, por exemplo, secretarias estaduais e municipais de “defesa social” ou de “segurança pública e defesa social”, onde as agendas de segurança pública são implementadas, como a Secretaria de Defesa Social do Estado de Pernambuco, a Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Pará etc.

Quanto à **composição do SUSP**, o texto original do PL nº 1937, de 2007 mencionava apenas os órgãos do art. 144 da Constituição e a Força Nacional de Segurança Pública “*que atuarão nos limites de suas competências, de forma cooperativa, sistêmica e harmônica*”, identificando ainda que as guardas municipais poderão colaborar em atividades suplementares de prevenção (art. 6º).

O art. 9º da Lei amplia esse rol, dividindo a composição em integrantes estratégicos e integrantes operacionais. No primeiro bloco estão todos os entes federados, por intermédio de seus respectivos Poderes Executivos, além dos conselhos de segurança pública e defesa social dos três níveis federativos. A identificação da União, Estados, Municípios e Distrito Federal como atores estratégicos do Sistema Único legitima a atuação integrada dos mesmos, sem perder a autonomia constitucional. Registra-se que o § 4º do art. 9º assim prescreve: “*Os sistemas estaduais, distrital e municipais serão responsáveis pela implementação dos respectivos programas, ações e projetos de segurança pública, com liberdade de organização e funcionamento, respeitado o disposto nesta Lei*”.

Quanto ao bloco operacional, o rol ultrapassa em muito os órgãos do art. 144 da Constituição:

Art. 9º.....

§ 2º São integrantes operacionais do Susp:

I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III – (VETADO); IV - polícias civis; V - polícias militares; VI - corpos de bombeiros militares; VII - guardas municipais; VIII - órgãos do sistema penitenciário; IX - (VETADO); X - institutos oficiais de criminalística, medicina legal e identificação; XI - Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp); XII - secretarias estaduais de segurança pública ou congêneres; XIII - Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec); XIV - Secretaria Nacional de Política Sobre Drogas (Senad); XV - agentes de trânsito; XVI - guarda portuária.

Apesar da ampliação do rol, curioso notar que a **Força Nacional de Segurança Pública**, que antes tinha um capítulo inteiro no texto original, não é sequer citada em todo o texto da Lei. A Força Nacional não é, evidentemente, um corpo policial da esfera federal, mas sim fruto de um acordo de cooperação federativa entre a União e os Estados, para atuação em situações específicas autorizadas pelo Ministro da Justiça e Segurança Pública. De toda forma, a sua atuação hoje está consolidada e, exatamente por isso, deveria constar da nova Lei a sua existência e colaboração com o SUSP.

O alargamento do elenco de atores diretamente envolvidos na implementação do SUSP confere maior sustentação às políticas públicas, em que pese também poder gerar uma certa insegurança jurídica para as carreiras listadas. Conforme visto acima, o Presidente da

República solicitou o veto do § 3º do art. 9º, que considerava de natureza policial a atividade exercida pelo agente penitenciário, e do art. 44, que considerava de natureza policial e de bombeiro militar o tempo de serviço prestado por outras categorias. Ou seja, colocar no rol de órgãos integrantes do SUSP pode gerar questionamentos jurídicos sobre a natureza de determinadas categorias, incidindo, por exemplo, em questões previdenciárias e de porte de armas.

Sobre a **aferição de metas anuais**, prevista em ambos os textos, verifica-se que no texto original caberia aos próprios órgãos integrantes do SUSP a fixação das metas, enquanto que na Lei nº 13.75, de 2018 (art. 11) cabe ao Ministro Extraordinário da Segurança Pública (atualmente Ministro da Justiça e Segurança Pública), desequilibrando a participação dos entes federados com a centralização de poder na instância federal.

Ainda quanto à aferição das metas, há na Lei, além de parâmetros para avaliar as atividades da polícia judiciária, da polícia ostensiva, dos corpos de bombeiros militares e dos órgãos de perícia, como já estava inserido no texto original, outros parâmetros relacionados à eficiência do sistema prisional (inciso V do art. 12), como número de vagas ofertadas, a relação entre elas e o número de presos, e o índice de reiteração criminal dos egressos. Tal previsão avança na interação que deve ocorrer entre as políticas de segurança e as políticas penitenciárias.

Tanto o texto original como o texto final colocam o Ministério da Justiça e Segurança Pública como responsável pela **gestão do SUSP**, devendo orientar e acompanhar as atividades dos órgãos integrados ao sistema, mas na Lei há um rol mais extenso de ações a serem promovidas no âmbito federal (art. 13), além de responsabilidades específicas sobre sistemas de informação, proteção de dados e adequação dos integrantes do SUSP às normas e procedimentos de funcionamento do Sistema (art. 14) e previsão de apoio técnico e operacional da União aos demais entes federados para a implementação do SUSP (art. 15). Assim, há um desenho mais robusto do papel específico da União como coordenador do Sistema.

Em que pese a previsão de responsabilização da esfera federal pela gestão do SUSP, há críticas sobre a ausência de dispositivos que tratem de forma explícita a respeito do órgão de comando e decisão da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. Soares aponta tal falha no texto legal e afirma que houve um negligenciamento da matéria *“simplesmente porque é questão insolúvel ao nível dos puxadinhos infraconstitucionais. O que está em jogo é o pacto federativo, é a autonomia dos entes federados”* (SOARES, 2018, on-line). O autor também questiona, caso o Ministério da Justiça e Segurança Pública seja

tomado como o órgão central, como poderia ditar ao secretário de segurança de um estado o que ele deve fazer sem ferir a autonomia federativa. O imbróglio é fruto da ausência da reforma constitucional que poderia conferir à instância federal uma papel de articulação e coordenação das políticas de segurança pública.

A Lei nova abre um capítulo específico sobre **conselhos de segurança pública e defesa social**, num detalhamento muito maior que o texto original. O rol de órgãos participantes dos conselhos é bem mais amplo (art. 21), com a previsão de participantes de todos os integrantes do SUSP, e mais de representantes do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Ordem dos Advogados do Brasil, da defensoria, de entidades e organizações da sociedade ligadas ao tema e de entidades de profissionais da segurança pública. Cria-se, dessa forma, um espaço de efetivo diálogo entre vários setores sobre a agenda da segurança pública. Soares, entretanto, faz uma crítica a esse rol extenso de membros, assinalando que “*conselhos em que todos estão, ninguém está e nada funciona*” (SOARES, 2018, on-line).

Destaca-se também que o papel dos conselhos previsto em lei é de acompanhamento da atuação dos órgãos operacionais do SUSP e de recomendação de providências legais às autoridades competentes (§§ 3º e 4º do art. 20), o que confere atribuições mais restritas aos órgãos colegiados e gera questionamentos sobre o cumprimento do princípio da “*participação e controle social*” (inciso VII do art. 4º), da diretriz da “*participação social nas questões de segurança pública*” (inciso XIV do art. 5º) da Política Nacional de Segurança Pública, e da diretriz geral “*viabilizar ampla participação social na formulação, na implementação e na avaliação das políticas de segurança pública e defesa social*” destinada aos agentes públicos quando da elaboração e execução de planos de segurança pública (inciso III do art. 24).

A Lei nº 13.675, de 2018, inova ao trazer um capítulo específico sobre a formulação dos **planos de segurança pública e defesa social**, com previsão mais consistente sobre o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, com prazo de dez anos de vigência a contar da sua publicação (art. 22). Prevê um extenso rol de diretrizes gerais a serem observadas pelos agentes públicos na elaboração e execução dos planos (art. 24), além da instituição do Sistema Nacional de Acompanhamento e Avaliação das Políticas de Segurança Pública e Defesa Social (Sinaped) para organização e integração do SUSP, melhoria da qualidade da gestão dos programas, ações, atividades e projetos e promoção de diagnósticos (art. 26).

Sobre **financiamento do SUSP**, destaca-se a previsão na Lei da possibilidade de aplicação de recursos não só do FNSP, mas também do Fundo Penitenciário Nacional -

FUNPEN, “*respeitando-se a atribuição constitucional dos órgãos que integram o Susp, os aspectos geográficos, populacionais e socioeconômicos dos entes federados, bem como o estabelecimento de metas e resultados a serem alcançados*” (art. 17), o que gera uma abertura para o uso do FUNPEN em políticas e projetos que não estão estritamente vinculados àqueles destinados ao sistema prisional de forma exclusiva, tal como prescreve o art. 3º da Lei Complementar nº 79, de janeiro de 1994, que criou o FUNPEN.

No mais, ambos os textos possuem dispositivos sobre o SINESP, o Sistema Integrado de Educação e Valorização Profissional - SIEVAP e o Programa Nacional de Qualidade de Vida para Profissionais de Segurança Pública (Pró-Vida), além de previsões referentes a órgãos de correição e ouvidorias.

Em que pese as diferenças entre os textos original e final, a Lei nº 13.675, de 2018, cumpre o papel de impor o marco legal do SUSP, detalhando sua composição, funcionamento, *locus* na Política Nacional de Segurança Pública, estratégia de avaliação e de governança, dentre outras previsões. Com a imposição normativa, cabe agora ao Poder Executivo implementar sem discontinuidades o Sistema que já vem se instalando institucionalmente desde o início dos anos 2000.

CONCLUSÕES

A trajetória percorrida para se alcançar a consolidação institucional e normativa do SUSP revela o quão complexo é desenvolver a agenda de segurança pública no País. Diferente de outros direitos sociais, como saúde e assistência social, o direito à segurança, prescrito na Constituição de 1988, ainda hoje não possui estruturas e políticas públicas sólidas como os demais direitos sociais. Paradoxalmente, de todos os serviços públicos, a segurança talvez seja um dos únicos que de fato é utilizado por todos e ninguém consegue garantir segurança de maneira individual, apesar do aumento expressivo dos gastos com segurança privada (SZABÓ & RISSO, 2018, p. 14-15).

Os paradigmas referentes à segurança trilhados pelo Poder Executivo federal - Segurança Nacional, Segurança Pública e Segurança Cidadã - demonstram certa evolução na atuação governamental, mas em alguma medida ainda se tem um cenário onde o SUSP precisa se solidificar para a promoção, no campo da segurança pública, da mesma realidade observada no SUS e no SUAS que, apesar de suas falhas e dificuldades de funcionamento, não deixam dúvidas pairando acerca de sua existência e institucionalidade.

Uma mudança cultural faz-se necessária para a real estabilização de uma nova segurança pública no Brasil. Nesse processo de transformação, o SUSP cumpre um papel central. Em total acordo com o federalismo democrático, sua consolidação tem como objetivo conformar a cooperação intergovernamental para a institucionalização de um ambiente democrático de negociação e consenso de interesses capaz de estabelecer metas e objetivos comuns entre os diversos órgãos de segurança pública (BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009a, p. 14).

Entre idas e vindas, escolhas e abandonos, o SUSP hoje possui um marco legal que confere segurança jurídica para a sua existência e fomento. A Lei nº 13.675, de 2018⁶⁰, originada de um projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo (Projeto de Lei nº 1.937, de 2007) que tramitou no Congresso Nacional por mais de dez anos e que sofreu profundas alterações ao longo desse período, cria no ordenamento jurídico o SUSP com a finalidade de, juntamente com a PNSPDS, “*preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em articulação com a sociedade*” (art. 1º) (**grifo nosso**).

O SUSP, enquanto sistema, só funciona com a atuação integrada dos órgãos que fazem parte da sua estrutura, o que açambarca também órgãos dos três entes federados. Em sentido mais amplo, para que suas ações sejam efetivas e alcancem uma mudança positiva no cenário atual de violência no Brasil, o SUSP deve articular-se para além dos órgãos de segurança pública *stricto sensu*, uma vez que diferentes níveis de governo, poderes e instituições possuem papéis essenciais na segurança pública e a interdependência desses atores estimula soluções duradouras a partir do compromisso de todos para agir de maneira articulada em prol de objetivos comuns (SZABÓ & RISSO, 2018, p. 30).

Por tal razão, uma palavra-chave para o êxito do SUSP é “governança”. Ao longo da análise das duas últimas décadas de institucionalização de programas e planos de segurança pública em âmbito federal não se observou a preocupação em estabelecer uma estratégia sólida e transparente de governança. Também no texto da Lei e no seu decreto regulamentador - Decreto nº 9.489, de 2018 - não há qualquer dispositivo a respeito.

No último plano estabelecido em nível federal, com criação prevista na própria Lei de criação do SUSP, há uma estratégia de governança desenhada. O Plano Nacional de

⁶⁰ Uma reflexão necessária: “*Sem regulação, não se esclarecem as diretrizes e não se oferecem processos e procedimentos claros e padronizados para os gestores e operadores envolvidos, dificultando o planejamento e a articulação de ações, assim como ensejando comportamentos arbitrários*”. (LIMA, 2017, p. 30).

Segurança Pública e Defesa Social 2018-2028 (Decreto nº 9.630, de 2018), seguindo os preceitos da política de governança da administração pública federal (Decreto nº 9.203, de 2017), tem como um dos seus objetivos aprimorar a governança e a gestão das políticas, com vistas à elevação da eficiência na atuação dos órgãos operacionais do SUSP (inciso XII do art. 2º). Também traz uma seção específica sobre governança, na qual detalha as suas instâncias, mecanismos e instrumentos. A busca por modelos de governança também deve ser incentivada em nível estadual e municipal para que “*métodos gerenciais venham a substituir improvisação e voluntarismo*” (CERQUEIRA, 2017, p. 15)

Adicionalmente, chega-se à conclusão de que o SUSP deve pautar-se em experiências exitosas nacionais⁶¹ e internacionais⁶² nas quais o atrelamento da repressão qualificada baseada no uso da informação e da inteligência policial com a prevenção associada a políticas sociais demonstra ser a solução mais acertada para o enfrentamento da criminalidade. Para tanto, é preciso buscar uma capacidade estatal adequada, com a combinação de gestão qualificada, instituições públicas, arcabouço normativo e recursos humanos e financeiros, o que, em verdade, parece ser o grande desafio dos regimes democráticos para sanar os problemas sociais da humanidade (KOPITTKKE, 2017, p. 49).

Reforçando essa ideia, Lima identifica o tripé de ações que tiveram êxito na redução da criminalidade e que, portanto, serve de norte para a atuação do SUSP:

i) articulação e pactuação política entre o governo e os vários atores sociais em torno da paz social, com base em ações preventivas focalizadas (sobretudo nas crianças e nos jovens); ii) estabelecimento de um sistema de repressão qualificada, baseada no uso intensivo da informação e na inteligência policial; iii) e mecanismos de gestão que possibilitem a integração das agências estatais em torno de objetivos comuns e metas a serem perseguidas. (LIMA, 2017, p. 29)

O SUSP, portanto, com a sua sedimentação institucional e normativa, conforma-se dentro da estrutura do governo federal como principal indutor da atuação governamental no campo da segurança pública. Com mecanismos de gestão apropriados e melhor demarcação legal de seus limites e potencialidades - derivados de forma mais concreta com a edição da

⁶¹ A título de exemplo, Lima cita alguns estados que adotaram programas exitosos com o objetivo de qualificar a gestão da segurança pública: “*Porém, se olharmos em perspectiva, várias são as Unidades da Federação (UFs) que optaram, sobretudo a partir da segunda metade dos anos 2000, por adotar programas que visavam melhorar a efetividade das políticas de segurança pública. São Paulo, Rio de Janeiro, Pernambuco, Minas Gerais, Bahia, Espírito Santo, Distrito Federal, Ceará e outros foram desenhando projetos e ações que, em maior ou menor grau, focaram a redução dos homicídios e outros crimes violentos como meta prioritária e conseguiram, em um primeiro momento, reverter taxas de criminalidade*”. (LIMA, 2017, p. 29).

⁶² Sobre capacidades institucionais, Kopittke faz um breve estudo sobre as experiências dos Estados Unidos e do Reino Unido, em comparação com a experiência brasileira, demonstrando que há ainda muito o que aprender com as práticas internacionais (KOPITTKKE, 2017, p. 39-40).

Lei nº 13.675, de 2018 - cabe à Administração Pública Federal investir nas capacidades estatais das estruturas existentes e no reordenamento da arquitetura institucional para que a trajetória de consolidação do SUSP siga sem interrupções ou retrocessos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALLESTEROS, Paula Rodriguez. **Gestão de Políticas de Segurança Pública no Brasil: problemas, impasses e desafios**. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 8, n. 1, 6-22. Fev/Mar - 2014. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/gestao-de-politicas-de-seguranca-publica-no-brasil-problemas-impasses-e-desafios/>

BRASIL. **Constituição da República Federativa de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

_____. **Decreto nº 98.966, de 8 de janeiro de 1990**. “Aprova o Protocolo de Intenções que institucionalizou o Conselho Nacional de Segurança Pública CONASP, e dá outras providências”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D98936.htm

_____. **Lei Complementar nº 79, de janeiro de 1994**. Cria o Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp79.htm

_____. **Lei nº 9.276, de 9 de maio de 1996**. “Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 1996/1999 e dá outras providências”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9276.htm

_____. **Decreto nº 2315, de 4 de setembro de 1997**. Altera dispositivos do Decreto nº 1.796, de 24 de janeiro de 1996, que aprova a Estrutura Regimental do Ministério da Justiça. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1997/D2315.htm

_____. **Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000**. “Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2000/2003”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9989.htm

_____. **Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001**. “Institui o Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP, e dá outras providências”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10201.htm

_____. **Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004**. “Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2004/Lei/L10.933.htm

_____. **Projeto de Lei nº 1937, de 4 de setembro de 2007**. “Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição, institui o Sistema Único de Segurança Pública - SUSP, dispõe sobre a segurança cidadã, e dá outras providências”. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=499577&filename=Tramitacao-PL+1937/2007

_____. **Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007**. “Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm

_____. **Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008.** “Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2008/Lei/L11653.htm

_____. **Decreto nº 6.950, de 26 de agosto de 2009.** “Dispõe sobre a composição, estrutura, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Pública - CONASP, e dá outras providências”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2007-2010/2009/decreto/d6950.htm

_____. **Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012.** “Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm

_____. **Governo lança Programa Brasil mais Seguro.** Brasília, 26 de junho de 2012(b). Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2012/06/governo-lanca-programa-brasil-mais-seguro>

_____. **Lei nº 13.249, de 13 janeiro de 2016.** “Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2015-2018/2016/Lei/L13249.htm

_____. **Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018.** “Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2018/Lei/L13675.htm

_____. **Decreto nº 9.489, de 30 de agosto de 2018.** “Regulamenta, no âmbito da União, a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, para estabelecer normas, estrutura e procedimentos para a execução da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2018/Decreto/D9489.htm

_____. **Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018.** “Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa (...)”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2018/Lei/L13756.htm#art46

_____. **Decreto nº 9.630, de 26 de dezembro de 2018.** “Institui o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e dá outras providências”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2015-2018/2018/decreto/D9630.htm

_____. **Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019.** “Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça e Segurança Pública, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS”.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/decreto/D9662.htm

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Resolução nº 17, de 1989**. “Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados”. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%206-2019.pdf>

CERQUEIRA, Daniel *et al.* **Nota técnica nº 18 - Indicadores multidimensionais de educação e homicídios nos territórios focalizados pelo Pacto Nacional pela Redução de Homicídios**. IPEA. Brasília, maio de 2016. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160510_notatecnica_diest_18.pdf

CERQUEIRA, Daniel. **Política Nacional de Segurança Pública orientada para a efetividade e o papel da Secretaria Nacional de Segurança Pública**. In: Boletim de Análise Político-Institucional - Política Nacional de Segurança Pública. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). jan-jul 2017. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8069>

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - CONANDA. **Nota Pública a respeito do Projeto de Lei da Câmara – PLC 19, de 2018 - PL nº 3.734, de 2012, de iniciativa do Poder Executivo - 25/05/2018**. Disponível em: <https://www.direitosdacrianca.gov.br/documentos/notas-publicas-dos-conanda/nota-publica-a-respeito-do-projeto-de-lei-da-camara-2013-plc-19-de-2018-pl-no-3-734-de-2012-de-iniciativa-do-poder-executivo-25-05-2018/view>

ESTEVAM, Anilton da Silva; SOUZA, Wnilma Silva de & SILVA, Adailton Soares. **Breve leitura sobre o Sistema de Defesa Social brasileiro**. Revista Científica da FASETE - 2018.1. Paulo Afonso, 2018. Disponível em: https://www.fasete.edu.br/revistarios/media/revistas/2018/18/breve_leitura_sobre_o_sistema_de_defesa_social_brasileiro.pdf

FONTOURA, Natália de Oliveira, RIVERO, Patrícia Silveira & RODRIGUES, Rute Imanishi. **Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: Continuidades e Perspectivas**. In: “Políticas Sociais: acompanhamento e análise - Vinte anos de Constituição Federal”. nº 17. Volume 3. IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: 2008. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/bps_completo.pdf

FREIRE, Moema Dutra. **Paradigmas de Segurança no Brasil: da Ditadura aos nossos dias**. Aurora - Revista dos Discentes da Pós-Graduação em Ciências Sociais da Unesp. Marília-SP. São Paulo v. 3. n. 1, p. 49-58, 2009. Disponível em: <http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/aurora/article/view/1219>

INSTITUTO CIDADANIA/FUNDAÇÃO DJALMA GUIMARÃES. **Projeto Segurança Pública para o Brasil**. São Paulo, 2002.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA & FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (orgs.). **Atlas da Violência 2019**. Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo, 2019. Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/190605_atlas_da_violencia_2019.pdf

KOPITTKE, Alberto L. A. **(In)Capacidade Institucional do Governo Federal na Segurança Pública.** In: Boletim de Análise Político-Institucional - Política Nacional de Segurança Pública. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). jan-jul 2017. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8069>

KOPITTKE, Alberto L.; ANJOS, Fernanda A. & OLIVEIRA, Mariana S. de C. **Reestruturação do Conselho Nacional de Segurança Pública: desafios e potencialidades.** Revista brasileira de segurança pública, São Paulo, ano 4, fev./mar. 2010. Disponível em: <http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/download/68/66>

_____. **Segurança Pública e Participação Social: agenda a construir.** In: LYRA, Rubens P. (org.). Participação e Segurança Pública no Brasil: teoria e prática. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2009. p. 365-378.

LIMA, Renato Sérgio de Lima. **Efetividade nas Políticas de Segurança Pública: o que funciona segundo as boas práticas nacionais e internacionais.** In: Boletim de Análise Político-Institucional - Política Nacional de Segurança Pública. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). jan-jul 2017. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8069>

MADEIRA, Lígia Mori & RODRIGUES, Alexandre Ben. **Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal o período 2003-2011.** Revista de Administração Pública. Fundação Getúlio Vargas. volume 49. n. 1. Rio de Janeiro. jan/fev 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122015000100003&lng=pt&tlng=pt

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA; FIRJAN; SESI; PNUD. **Arquitetura institucional do Sistema Único de Segurança Pública.** Brasília: Ministério da Justiça, 2004. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/redebrasil/executivo/nacional/anexos/arquiteturainstitucionaldosistemaunicodeseguranca publ.pdf>

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - Pronasci.** Brasília, 2007. Disponível em: https://justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/outras_publicacoes/pagina-3/pronasci_manual_de_aprendizagem.pdf/view

_____. SENASP. **Relatório de atividades: Implantação do Sistema Único de Segurança Pública (2003 a 2006).** Brasília, 2007. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/r_senasp/r_senasp_susp_2007.pdf

_____. **Texto-base da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública.** Brasília, 2009a. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca_Publica/texto_base_1_conferencia_seguranca_publica.pdf

_____. **Relatório Final da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública.** Brasília, 2009b. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca_Publica/relatorio_final_1_conferencia_seguranca_publica.pdf

_____. Secretaria de Reforma do Judiciário. **Brasil Mais Seguro - Câmara de Monitoramento Local.** Brasília, 2013. Disponível em: https://pt.slideshare.net/justicagovbr/cartilha-brasil-mais-seguro?from_action=save

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA. **Plano Nacional de Segurança Pública.** Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/plano-nacional-de-seguranca-preve-integracao-entre-poder-publico-e-sociedade/pnsp-06jan17.pdf>

MINISTÉRIO DA SEGURANÇA PÚBLICA. **Conselho aprova Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social.** Brasília, 22 de outubro de 2018. Disponível em: https://www.justica.gov.br/news/copy_of_collective-nitf-content-89

_____. SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Plano e Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. SUSP - Sistema Único de Segurança Pública.** Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/plano-e-politica-nacional-de-seguranca-publica-e-defesa-social.pdf>

OLIVEIRA, Edmundo. **O Universo da Segurança Humana/The Universe of Human Security.** COPLAD-ILANUD. Costa Rica. 2018.

OLIVEIRA, Mariana S. de Carvalho. **Experiências de participação social na administração pública brasileira: análise da 13ª Conferência Nacional de Saúde e da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública.** In: Anais do XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Paraguai, 8 - 11 de novembro de 2010.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano Nacional de Segurança Pública.** 2º edição. 2001. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/o-brasil-diz-nao-a-violencia-2001.pdf/@download/file/O%20Brasil%20diz%20n%C3%A3o%20a%20viol%C3%Aancia%20-%202001.pdf>

SILVA, Fábio de Sá e. **“Nem isto, nem aquilo”: trajetória e características da política nacional de segurança pública (2000-2012).** Revista Brasileira de Segurança Pública. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo v. 6, n. 2, 412-433 Ago/Set 2012. Disponível em: <http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/128/125>

_____. **Barcos contra a corrente: a Política Nacional de Segurança Pública de Dilma Rousseff a Michel Temer.** In: Boletim de Análise Político-Institucional - Política Nacional de Segurança Pública. Brasília: Ipea. jan-jul 2017. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8069>

SOARES, Luiz Eduardo. **A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas.** Revista Estudos Avançados 21 (61), 2007, p. 77-97. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n61/a06v2161.pdf>

_____. **O SUSP e o Poder Embriagado.** Site Justificando. 3 de julho de 2018. Disponível em: <http://www.justificando.com/2018/07/03/susp-e-o-poder-embriagado>

SZABÓ, Iлона & RISSO, Melina. **Segurança Pública para virar o jogo.** Rio de Janeiro: Zahar, 2018.