

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

JOÃO BRAZ AMORIM NETO

**ENTRE A CONTINUIDADE E A RUPTURA: UMA ANÁLISE DOS
PROGRAMAS FEDERAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA DOS GOVERNOS
FHC, LULA E DILMA**

**MACEIÓ-AL
2021**

JOÃO BRAZ AMORIM NETO

**ENTRE A CONTINUIDADE E A RUPTURA: UMA ANÁLISE DOS
PROGRAMAS FEDERAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA DOS GOVERNOS
FHC, LULA E DILMA**

Dissertação apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em
Sociologia como pré requisito para o
título de mestre em Sociologia

MACEIÓ-AL
2021

**Catálogo na Fonte
Universidade Federal de
Alagoas Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico**

Bibliotecário: Marcelino de Carvalho Freitas Neto – CRB-4 – 1767

A524e Amorim Neto, João Braz.
Entre a continuidade e a ruptura : uma análise dos programas federais de segurança pública dos governos FHC, Lula e Dilma / João Braz Amorim Neto. – 2021.
125 f. : il. color.

Orientadora: Luciléia Aparecida Colombo.
Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal de Alagoas. Instituto de Ciências Sociais. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Maceió, 2021.

Bibliografia: f. 109-118.
Anexos: f. 119-125.

1. Plano Nacional de Segurança (Brasil). 2. Violência urbana. 3. Políticas públicas. I. Título.

CDU: 316.334.55/.56

RESUMO

À despeito do destaque que o tema da violência urbana tem tomado desde a redemocratização da sociedade brasileira, de lá pra cá, assistimos uma sucessão de experiências que apontam mais para a ruptura do que para a continuidade em termos de políticas públicas de segurança. De FHC à Dilma, passando por dois mandatos do governo Lula, programas federais de segurança pública têm sido formulados, implementados e, rapidamente, abandonados ou modificados. O presente estudo visa, a realização de uma revisão bibliográfica de base ensaística sobre as políticas de segurança públicas implementadas pelo governo federal nos mandatos de FHC, Lula e Dilma, utilizando uma perspectiva institucionalista histórica complementada com uma análise bibliográfica da área de segurança pública, buscamos compreender o *como* e o *porquê* das rupturas e continuidades dos planos de segurança pública federal no Brasil e como estas tem afetado o controle da criminalidade violenta. A literatura institucionalista e de políticas públicas levanta um conjunto de hipóteses para explicar este fenômeno, fazendo um levantamento sobre o que os maiores especialistas no cenário nacional tem argumentado sobre o tema, exploraremos, especialmente, os limites cooperativos entre os atores federais (governo federal, estados e municípios) como hipótese para explicar os fatores que interferem nestas rupturas nos planos nacionais de governo para governo, levando em conta o peso das estruturas sociais e históricas sobre o funcionamento das instituições de segurança atuantes nos governos FHC (1995-1998; 1999-2002), Lula (2003-2006; 2007-2010) e Dilma (2011-2014; 2015-2016).

Palavras-chave: Plano Nacional de Segurança; Violência Urbana; Políticas Públicas.

ABSTRACT

Despite the prominence that the theme of urban violence has taken on since the redemocratization of Brazilian society, since then, we have witnessed a succession of experiences that point more to rupture than to continuity in terms of public security policies. From FHC to Dilma, passing through two terms of the Lula government, federal public security programs have been formulated, implemented and, quickly, abandoned or modified. The present study aims to carry out a bibliographical review with essayed base about the public security policies implemented by the federal government in the mandates of FHC, Lula and Dilma, using a historical institutionalist perspective complementing with the bibliographical analysis of the public security area, we seek understand how and why the ruptures and continuities of federal public security plans in Brazil have affected the control of violent crime. The institutionalist and public policy literature raises a set of hypotheses to explain this phenomenon, making a survey on what the greatest specialists in the national scene have argued on the subject, we will explore, especially, the cooperative limits between the federal actors (federal government, states and municipalities) as a hypothesis to explain the factors that interfere with these ruptures in the national plans from government to government, taking into account the weight of social and historical structures on the functioning of the security institutions active in the FHC (1995-1998; 1999- 2002), Lula (2003-2006; 2007-2010) and Dilma (2011-2014; 2015-2016) governments.

Keywords: National Security Plan; Urban violence; Public policy.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	6
2 DIMENSÕES CONCEITUAIS DO ESTUDO DAS INSTITUIÇÕES NAS CIÊNCIAS SOCIAIS.....	18
2.1 O estudo das Instituições	19
2.2. O Conceito de Instituição	21
2.3. O “Velho Institucionalismo”, o “Behaviorismo” e o “Novo Institucionalismo”.....	25
2.4. O Neo-institucionalismo Histórico	32
2.5. Políticas Públicas	38
3 OS PLANOS DE SEGURANÇA PÚBLICA NACIONAL NOS GOVERNOS FHC, LULA E DILMA.....	45
3. 1 Evolução histórica da segurança pública nacional e as mudanças ocorridas a partir da transição democrática	55
3. 2 Governo FHC	66
3.2.1 <i>O Plano Nacional de Segurança Pública de FHC</i>	<i>68</i>
3.3 O Governo Lula	76
3.3.1 <i>Segurança Pública no Governo Lula</i>	<i>79</i>
3.3.2 <i>O Pacto Pela Vida e a Proposta do SUSP</i>	<i>82</i>
3.3.3 <i>O nascimento do PRONASCI</i>	<i>89</i>
3.4 O Governo Dilma	98
3.4.1 <i>As políticas de segurança do Governo Dilma</i>	<i>100</i>
3.4.2 <i>Balço do Governo Dilma</i>	<i>105</i>
4 CONCLUSÃO	109
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	110
ANEXO	120
ANEXO	121
ANEXO	122
ANEXO	123
ANEXO	124
ANEXO	125
ANEXO	126

1 INTRODUÇÃO

O principal objetivo deste estudo é a realização de uma revisão bibliográfica sobre a literatura especializada de segurança pública, analisando a partir da perspectiva institucionalista histórica, as continuidades e rupturas dos Programas de Segurança Pública Nacional (PNSP), que foram implementados dentro do recorte temporal dos governos FHC (1995-1998; 1999-2002), Lula (2003-2006; 2007-2010) e Dilma (2011-2014; 2015-2016).

É importante buscar compreender *como e porque* as rupturas e continuidades dos planos de segurança pública federal no Brasil tem afetado o controle da criminalidade violenta. Pois ao contrário do Sistema Único de Saúde (SUS), por exemplo, que não muda de governo para governo, observamos que os Programas Nacionais de Segurança Pública (PNSP), variam ao sabor da política, sempre se modificando nas transições governamentais decorrentes do ciclo eleitoral. Em decorrência da ausência de um desenho claro estabelecido sobre a política de segurança nacional, temos as interrupções dos programas a cada mudança de governo. O SUS não é um programa, é a política nacional de saúde do Brasil, mas na segurança pública, não foi estabelecida nenhuma política, apenas foram criados programas.

Através de uma análise ensaística e utilizando o Institucionalismo Histórico aliado à Bibliografia Especializada sobre Políticas de Segurança Pública, buscamos compreender os principais motivos que inviabilizaram o estabelecimento de uma Política Nacional de Segurança Pública que rompesse com o término dos mandatos eletivos. Nossa proposta é trazer ao debate o conjunto de hipóteses que nos permita compreender, como os limites cooperativos entre os atores federais (governo federal estados e municípios) aliados a arquitetura institucional, consolidaram um conjunto de estruturas que dificultaram o processo de reformas necessárias na área da segurança pública.

Nesse caminho abordamos também a forma como se consolidaram as coligações e disputas dentro do campo político da segurança pública, o embate entre paradigmas de segurança, suas interconexões, avanços, retrocessos, vieses tradicionais e/ou reformistas, repressivos, preventivos e de acesso a cidadania, os quais nos apontam, para uma necessidade de reformas no Sistema de Justiça Criminal brasileiro, nas Instituições Policiais, na Lei de Drogas; na forma como os municípios atuam no combate a criminalidade, sobretudo a ênfase no papel da União Federal como gestor e coordenador dessas mudanças estruturais e institucionais a partir de uma ação integrada que somente um Plano Nacional de Segurança Pública poderia possibilitar.

Pois, no que pese a Constituição Federal de 1988 ter organizado parte das demandas sociais do período, a segurança pública não acompanhou o desenvolvimento das demais instituições. A democratização e o processo constituinte de 1987-1988 possibilitaram importantes

reformas na estrutura de várias instituições e no desenho de várias políticas públicas, no entanto, essas reformas, não atingiram a política de segurança pública, que manteve suas principais características históricas inalteradas no novo texto constitucional (GONÇALVES, 2009).

Isso significa que a ampliação das políticas públicas (educação, saúde, assistência social, entre outras), alcançando novos contingentes populacionais historicamente segregados, não se estendeu ao modelo de segurança pública herdado da Ditadura Militar, baseado no controle social pelas instituições policiais e nas ações de repressão ao crime que a partir dos conceitos de defesa interna e defesa nacional elegiam (e continuam elegendo) o inimigo a ser combatido (ADORNO, 1995). E, interpretando questões de segurança pública como “coisa de polícia”, a partir de uma perspectiva militarizada, o processo de mudanças não rompeu com muitos dos legados institucionais da cultura prévia através de reformas substantivas. O que ocorreu foi um forte processo de descentralização, que manteve o desenho institucional militarizado, mas que, relegou a segurança pública sob a responsabilidade dos estados, por serem estes os gestores das polícias civis e militar. Optando, em síntese, por um regime de segurança descentralizado, compartimentado e rígido (PIRES, 2017; VARGAS, 2020).

Ao contrário do que ocorrera nas áreas de saúde, assistência e educação, na segurança pública, a União não conseguiu exercer o papel de coordenador, sendo tolhida dessa forma a autonomia e liderança do Governo Federal. Esse arranjo, que preservava a militarização da segurança pública, dotou os estados de autonomia relativa na condução da política de segurança, mas, ao mesmo tempo, a falta de papéis definidos para cada ente federado e a falta de uma política de financiamento para distribuição de recursos, dificultou a implementação de diretrizes mínimas de uma política de segurança (GONÇALVES, 2009).

Percebemos que, continuando com o mesmo desenho Institucional da Constituição autoritária de 1967-1969, a nova Constituição, não alterou significativamente os dispositivos legais impostos pelos governos militares para organizar as polícias, que na época eram entendidas como forças de segurança do Estado. Foram mantidos parte dos dispositivos presentes na Constituição de 1967 e Emenda de 1969, contribuindo para a manutenção da estrutura de funcionamento montada pelo regime militar, com políticas tradicionais de segurança, repressivas e reativas, que se baseiam em geral no aumento do número de prisões, ampliação do efetivo policial e aquisição de equipamentos (veículos e armamentos) (MADEIRA; RODRIGUES, 2015).

A arquitetura institucional, herança que a correlação de forças políticas manteve como legado da Ditadura no artigo 144 da Constituição Federal, enquanto as instituições nacionais se adequavam ao novo quadro político desde a instauração do Estado-democrático de direito, fez com que a segurança pública, a começar pelo modelo policial, se mantivesse praticamente impermeável ao processo de transição. Como resultado direto desta inércia, o aumento crescente

dos índices de violência no período pós-transição democrática e a incapacidade de o Estado gerir a crise de segurança, nos expôs o esgotamento desse modelo. Entre as décadas de 1980 e 1990, as estatísticas criminais elevaram-se expressivamente.

O Estado democrático, forjado com o fim da ditadura militar, não foi capaz de reformar as instituições de controle do crime da violência. Assim, até quase o final da década de 1990, o governo federal procurou não se responsabilizar pela política de segurança pública, deixando-a a cargo das corporações policiais. Porém, com o quadro de crescimento acelerado da violência, tanto o governo federal como os governos municipais viram-se cada vez mais chamados à responsabilidade nessa área. Alvo da mídia e da crítica, a discussão sobre segurança pública caiu no domínio público e novos atores, sociais e políticos, começaram a pautar o tema em suas agendas. O tema inicialmente restrito aos debates eleitorais para governos dos estados, passou a compor a agenda de debates também nas eleições de presidente da República e prefeitos, denotando, de forma inequívoca, sua inserção na agenda política (SILVA, 2015).

No Brasil pós-transição democrática, as primeiras tentativas de implantação de um plano federal de segurança pública, que abrangesse todo território nacional, começaram com o governo do PSDB, com Fernando Henrique Cardoso (FHC) como presidente, e, posteriormente com os governos do PT, representados pelos presidentes Lula e Dilma Rousseff respectivamente.

Podemos creditar a FHC (1995 – 1997 e 1998 – 2002) o marco inicial da conscientização da importância de uma liderança na área da segurança pública firmada pelo Governo Federal. Houve um amplo movimento com fins de “integrar” as ações das diferentes polícias além de fazê-las assumir que sua atuação deveria ser voltada para a defesa da cidadania e não mais do Estado. Destacamos também que foi no período FHC que foram criados a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), este, com a pretensão de fornecer condições à SENASP de fomentar políticas públicas de Segurança Pública.

Foi apresentado também em seu governo o “Plano Nacional de Segurança Pública” (PNSP), a primeira proposta do Governo Federal para um Plano de Segurança Pública com abrangência Nacional. Algumas questões pontuais importantes se destacaram, como a proposta de prevenção da violência e a criação de condições para cooperação entre instituições ligadas à segurança. No entanto, o PNSP, apesar de bem-intencionado, carecia de um diagnóstico situacional e de uma visão sistêmica do problema a ser enfrentado, com dificuldade para definir ações programáticas concatenadas com objetivos, metas, prazos e indicadores. ante a ausência de visão sistêmica, suas possibilidades foram enfraquecidas sendo adotada por fim uma política de pulverização de recursos entre diversos entes da federação que redundaram em mais do mesmo (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, S.D.)

Iniciou-se com uma pauta virtuosa as iniciativas inaugurais implementadas por FHC: prevenção; integração intersetorial e intergovernamental; valorização da experiência local;

qualificação policial; estímulo ao policiamento comunitário, contudo, de modo muito infeliz, a riqueza da pauta não se fez acompanhar dos meios necessários e suficientes para sua execução. Mesmo não se efetivando no plano da execução as intenções declaradas, antes das movimentações tímidas, porém inaugurais, do governo FHC, o campo da segurança pública, no âmbito da União, marcara-se por indiferença e imobilismo, resignando-se os gestores federais a dar continuidade a práticas tradicionais, adaptando-as, ao novo contexto democrático, consagrado pela Constituição de 1988. Foi a partir do primeiro mandato de FHC que foram criadas a Secretaria Nacional de Segurança Pública além do Fundo Nacional de Segurança Pública, e, pela primeira vez, apresentou-se um plano nacional de segurança. Além disso com a implantação do primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos, pelo menos no discurso oficial, temos que as polícias e suas práticas deixaram de ser, ostensivamente, voltados com exclusividade para a segurança do Estado, redirecionando-se, suas ações para a defesa dos cidadãos e a proteção de seus direitos (SOARES, 2007).

Dessa forma, foram postas as bases políticas de um novo modelo de segurança que pareciam mobilizar segmentos com grande poder de vocalização. Somado a isso uma enorme pressão social por melhorias no aparato do sistema de segurança pública e de justiça criminal, haja vista o caótico cenário de violência urbana nas metrópoles. Neste cenário, os dois governos subsequentes de Lula também seguiram com inovações na política de segurança pública. Prometendo intensa reformulação no sistema de segurança pública desde sua campanha.

Os Governos Lula (2003-2006 e 2007 – 2010), foram palco de importantes modificações na área de segurança pública, (SUSP), foi anunciado logo no início do seu primeiro mandato, o “Pacto pela Paz”, com a tentativa de consolidação de um Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Em boa medida, as iniciativas de consolidação de um sistema nacional de segurança foram as principais ações no primeiro mandato, muito embora, o SUSP como concebido originalmente não tenha logrado êxito em sua implantação.

De todo modo, foi com grande expectativa que o povo brasileiro e os profissionais na área de segurança receberam as propostas inovadoras que contavam com uma forte mobilização política e elevado respaldo técnico. Se podemos dizer que foi a partir da abertura oferecida pelo Governo FHC que a Academia passou a ser um ator relevante no processo de indução, formulação e implementação de novas experiências de políticas públicas de segurança, foi no Governo Lula que essa participação se consolidou de maneira definitiva.

O “Pacto pela Vida”, encabeçado por Luiz Eduardo Soares (um dos maiores especialistas no assunto) e então nomeado Secretário Nacional de Segurança Pública, mobilizou uma ampla coalização multipartidária com auxílio de parte da equipe que já atuava na SENASP, a partir de diagnósticos que já vinham sendo feitos a 15 meses sobre os dilemas da segurança pública brasileira e fizeram parte da candidatura do Governo Lula. Em 2002, no seu Plano de Governo,

propuseram um compromisso com seriedade técnica repelindo jargões ideológicos e assumindo uma posição eminentemente não-partidária que visava contribuir para a construção de um consenso nacional ao partir do pressuposto de que a segurança pública é matéria de Estado e não de governo, situando-se acima das querelas político-partidárias. (SOARES, 2007; SOUZA, 2015)

O objetivo inicial era construir um consenso com os governadores em torno do plano, suas virtudes e sua viabilidade, demonstrando os benefícios que proporcionaria para o conjunto do país e para cada estado, em particular, se fossem feitos os esforços necessários, em moldes cooperativos, suprapartidários e republicanos, para que se superassem as resistências corporativas, as limitações materiais, as dificuldades operacionais e de gestão, e se implementassem as medidas propostas. A proposta era articular as ações federais, estaduais e municipais na área da Segurança Pública e da Justiça Criminal, associando integração federativa com autonomia dos órgãos de Segurança Pública, na criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), nos moldes do Sistema Único de Saúde (SUS) (FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, S.D.; MADEIRA e RODRIGUES, 2015).

O documento alterando o artigo 144 da Constituição Federal seria entregue aos presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, no intuito de implementar as reformas estruturais necessárias no contexto de segurança pública, aproveitando-se do prestígio e popularidade do presidente Lula. Entretanto, apesar das negociações avançadas e do consenso supostamente alcançado, não houve a implementação do plano. Especialista a área como o próprio Luiz Eduardo Soares, um dos que estavam a frente do plano, inferem que devido aos riscos eleitorais para o partido e para o presidente em assumir o protagonismo principal na área da segurança pública nas vésperas de uma possível candidatura, motivaram a desistência fazendo com que o governo recuasse e revisse sua adesão ao pacto (SOARES, 2017; SOUZA, 2015).

A partir dos fracassos na implementação do “Pacto pela Vida”, e do SUSP, uma solução paliativa foi a elaborada pelo novo Ministro da Justiça, Tarso Genro e efetivada no segundo mandato em 2007, estamos falando do “Plano Nacional de Segurança Pública com Cidadania” (PRONASCI). Fundamentado em concepções já presentes nas políticas que vinham sendo implementadas pela SENASP, e contando com um grande aporte financeiro (investimentos de R\$6,707 bilhões até o fim de 2012). O PRONASCI reitera vários princípios já esculpido no SUSP.

Mesmo assim, ainda não houve a vertebração de uma política nacional sistemática com metas claras e avaliações permanentes, sendo assim, apesar das transformações que gerou como política social e inclusiva, deixou intocado um aspecto crucial para a adoção de um novo modelo de segurança pública: as reformas institucionais. Diante disso, o quadro fragmentário das instituições de segurança pública acabou sendo assimilado, fazendo com que mais uma vez se naturalizasse o legado da ditadura e fosse cancelada a transição incompleta, resignando-se assim

o PRONASCI a ser apenas um bom Plano destinado a prover contribuições tópicas (MADEIRA e RODRIGUES, 2015; SOARES, 2017)

A ascensão de Dilma Rousseff (2011 – 2014 e 2015 - 2016) foi marcada por uma expectativa de continuidade e não de inovação ante o governo que findava, de Lula – além de pertencerem ao mesmo partido, o PT, foi sob estrito apadrinhamento do presidente que a candidatura e eleição de Rousseff aconteceu. Na área de segurança, o Governo Federal contava ainda com certo respaldo gerado pelo PRONASCI, apostando dessa forma em sua continuidade. No entanto, desde o início do primeiro mandato (2011) até o golpe parlamentar que a depôs ainda no segundo ano do segundo mandato (2016), todo o seu governo foi marcado pelo retrocesso na área de segurança pública. Podemos notar certa inflexão e menor continuidade com o discurso que vinha sendo adotado no que se refere a políticas de segurança pública dos governos anteriores. Escolheu-se como exemplo de operação de Garantia da Lei e da Ordem, aqui entendida como política militar prioritária de governo.

O PRONASCI passou a ocupar posição de referência conceitual, no entanto, observamos uma perda da centralidade da proposta nacional para uma segurança pública. A SENASP perdeu espaço dentro do Ministério da Justiça e temos uma gestão altamente burocrática e avessa a ampliação dos debates sobre a segurança pública. Ponto nodal que reflete as insulações é o retorno às práticas de intervenções militares no contexto de segurança pública urbana, anunciada desde a sua campanha e executada em conglomerados periféricos do Rio de Janeiro e na mobilização contra os protestos da Copa do Mundo no Brasil em 2014. Nesse período temos o retorno da velha política de segurança pública ancorada no binômio “lei e ordem”, propiciando um avanço no discurso da repressão como lenitivo da violência e fortalecendo o corporativismo policial (FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, S.D; SOUZA, 2015).

O Governo Dilma é marcado pelo aprimoramento dos militares para operarem dentro do território brasileiro, principalmente nas favelas do Rio de Janeiro para instalação das Unidades de Política Pacificadoras (UPP's) e para cumprimento das operações de Garantia de Lei e Ordem (GLO). Sendo que, a operacionalização das Forças Armadas com vistas a cumprir as missões constitucionais do Governo Rousseff e a ação política adotada pelo governo federal em auxílio à segurança pública na cidade do Rio de Janeiro contrasta com o posicionamento historicamente adotado pelo Brasil na Conferência de Ministros da Defesa das Américas (CMDA), de que as Forças Armadas, não podem ter como destinação primária o combate ao narcotráfico. Tendo em vista que na medida que os soldados são treinados para matar quase que por reflexo, portanto, reagindo o mais rapidamente a situações de confronto, matando para não morrer, o agente de segurança pública, é adestrado e armado não para matar, mas para garantir a liberdade dos cidadãos e preservar sua integridade e inclusive a do criminoso.

Constatamos assim, que desde o início da transição democrática, que teve como marco a Constituição Federal de 1988, até os dias atuais, não houve uma política nacional de segurança pública democrática e cidadã, que colocasse iniciativas elementares, como integrar as agências de segurança pública da União, dos Estados e dos Municípios e criar um sistema de informações e de gestão de segurança pública, como tarefas complexas. As mudanças necessárias para essa referida integração a partir da liderança e de um plano da União Federal, esbarraram no padrão de dependência da trajetória dessa política e na ausência de uma ampla coalizão em torno de uma agenda mínima (SOUZA, 2015).

Ocorreram de fato deslocamentos em algumas características do sistema de segurança pública, as quais promoveram pequenas alterações na sua dinâmica federativa, contudo, se observarmos os diversos programas, ações e políticas públicas que foram adotadas por estados e pela União nos últimos vinte anos na tentativa de contribuir para a redução dos homicídios, vamos constatar que quase todos foi formulada com o objetivo de incrementar a eficácia e a eficiência do que já existe. As reformas não atingiram a política de segurança pública que manteve no novo texto constitucional suas principais características históricas. Reformas legais mais substantivas permaneceram ausentes, são projetos de inovação da gestão, que não visaram novas práticas ou remodelagem institucional (GONÇALVES, 2009; LIMA 2019; MARIANO, 2019).

Nosso objetivo neste estudo, em síntese, é fazer um levantamento bibliográfico sobre a literatura institucionalista e de políticas públicas sobre o conjunto de hipóteses que possam explicar os fenômenos relatados, para que assim possamos melhor compreender os principais motivos que levaram à falta de uma consolidação na continuidade das políticas propostas pelos governos federais resultando em rompimentos de governo para governo não se traduzindo dessa forma em políticas de Estado. Partimos do princípio de que a Literatura Institucionalista, além da própria Literatura sobre Segurança Pública, possui um conjunto de hipóteses explicativas sobre os motivos ensejadores da falta de continuidade nas tentativas de estabelecimento do projeto de segurança pública nacional.

Além disso, as Teorias Institucionalistas tradicionalmente têm sido utilizadas em análises e pesquisas sobre políticas públicas. Considerando a importância dessas abordagens e o potencial de sua utilização na análise de políticas públicas, sobretudo pelo fato de as instituições serem fundamentais à compreensão das diferentes trajetórias do organismo social e sua incorporação analítica, em nível macro e microeconômico. Isso nos demonstra a necessidade que temos de utilizar teorias explicativas que levem em consideração a importância das instituições bem como a sua diversidade. Nesta senda, consideramos as Teoria do Institucionalismo Histórico adequadas para buscar esse conjunto de hipóteses explicativas acerca das dificuldades enfrentadas pelos governos FHC, Lula e Dilma em estabelecer uma Plano Nacional para a área de segurança que

além de fornecer os resultados positivos esperados rompesse com as limitações temporais do término do mandato eletivo.

Interpretando as instituições a partir do neo-institucionalismo, como um conceito amplo e compreendendo tanto regras e instituições formais como significados e práticas compartilhadas ao longo do tempo que orientam a ação humana. Os teóricos do institucionalismo histórico não consideram as instituições como o único fator que influencia a vida política, mas, as situam dentro de uma cadeia causal em uma perspectiva temporal. Dessa forma, os atores políticos atuam em contextos institucionais condicionando as instituições suas estratégias e preferências, estruturando as interações e criando incentivos e restrições para seus comportamentos. O neo-institucionalismo histórico apresenta uma chave explicativa para compreensão de fatores que contribuem ou que criam obstáculos à implementação de políticas específicas e reformas institucionais (FREY, 2002).

Do mesmo modo, ressaltar aspectos do Federalismo nessa pesquisa é importante porque o estudo das políticas demanda a compreensão não apenas das preferências sobre quem deve obter o que, mas também sobre as estratégias para efetivação dessas preferências, o nível de governo que deve se encarregar da formulação e da implementação da política, a definição de quem tem autonomia decisória, quem arca com os custos, quais as fontes de recursos e como ocorre a coordenação e a cooperação entre os entes federados na implementação dessas políticas.

Discorreremos então, a partir da visão analítica do neo-institucionalismo histórico, sobre as principais tendências do federalismo brasileiro, consagradas a partir da Constituição Federal de 1988 a fim de se compreender, tanto as especificidades da política de segurança pública como as alterações em sua dinâmica federativa com os constrangimentos e incentivos que a conformam e resultados almejados e alcançados (MELO, 2005). Precisamos abordar e analisar a capacidade da União de executar as políticas específicas e coordenar as ações entre as demais esferas do governo e a maneira como essa capacidade é afetada diretamente pelo modo como estão estruturadas as relações federativas. O impacto do federalismo em cada política pública deve ser analisado à luz do desenho das instituições políticas e dos recursos de poder dos diversos atores relevantes (ARRETCHE, 2004).

Ao analisar a política de segurança pública à luz do federalismo, expondo alguns dos efeitos institucionais decorrentes de seus arranjos, sempre dando especial ênfase ao aspecto temporal das variáveis e suas respectivas cadeias de causalidade, tendo em conta, que sem essa atenção, a interpretação destas variáveis pode ser facilmente distorcida, nós buscamos utilizar o neo-institucionalismo histórico como ferramenta metodológica, pela sua capacidade teórica de analisar a continuidade e a mudança se atentando aos aspectos de ordem e sequência e o conhecimento das forças de causalidade das conexões temporais entre os eventos (PIERSON, 2004).

Dessa forma, a partir da perspectiva neo-institucionalista histórica, em um contexto de complexa interdependência social o estabelecimento de uma nova forma de implementação da política de segurança pública, implica dificuldades de coordenação e adaptação que vão além dos resultados que estas mudanças podem gerar. As mudanças implicam um alto custo de implementação sobretudo porque as políticas então implementadas estabeleceram de forma escalonada efeitos de aprendizado, de coordenação e expectativas de adaptação minimizados, tornando-se mais cômodas do ponto de vista do esforço necessário, pois induzem ao próprio reforço, estabilidade e desenvolvimento para a manutenção das mesmas (NORTH, 1990).

No primeiro capítulo tentamos contextualizar o universo das teorias institucionais aprofundando-se nos aspectos das teorias neo-institucionalistas históricas, e como poderíamos nos valer das mesmas para abordar aspectos da segurança pública que analisamos a título de objeto de pesquisa no presente estudo. Focaremos em como as dinâmicas de desenvolvimento institucional estabelecem os processos de mudança ou manutenção da estrutura institucional moldando dessa forma as práticas institucionais e estabelecendo as facilidades e dificuldades de implementação das políticas em especial a de segurança pública em nível nacional. Utilizando conceitos caros ao neo-institucionalismo histórico como *Path Dependence*, *Positive Feedback e Sequent & Timing*, esse primeiro capítulo aborda a teoria institucionalista e como ela pode nos ajudar na análise do nosso objeto.

No segundo capítulo abordamos o tratamento da política de segurança no Governos FHC, que se valeu de conjunturas críticas para implementar sua agenda e reformulando suas estratégias para fazer frente a essas conjunturas, a criação do PNSP bem como o início de uma perspectiva Cidadã na área de segurança pública marcada até então pela ausência de qualquer participação da União Federal bem como uma perspectiva militarizada e repressiva decorrente do modelo institucional herdado dos períodos anteriores. A seguir iremos abordar o primeiro e segundo Governo Lula, sobretudo os aspectos que se referem a agenda programática que se inicia com propostas de reformas radicais da política de segurança e os motivos pelos quais tal agenda logo é abandonada, possibilitando de todo modo, mudanças incrementais a partir de programas que buscaram a maior participação e cooperação intergovernamental em torno da política de segurança pública. Por fim, ainda no segundo capítulo, iremos analisar como no Governo Dilma, a área de segurança pública foi operacionalizada sob uma perspectiva militarizada e com ênfase na repressão consubstanciada em operações de Garantia de Lei e Ordem (GLO), sobretudo em conglomerados urbanos do Rio de Janeiro onde as Unidades de Polícia Pacificadoras (UPP) reintroduziram práticas militares contrariando inclusive expressamente o posicionamento do Brasil ante a comunidade internacional sobre o uso das forças armadas em operações internas para coibir o narcotráfico, dentro do próprio governo Dilma, abordaremos a ascensão e queda do PRONASCI e a criação do Brasil Mais Seguro (BMS) como seu substituto.

Para além das muitas contradições, polarizações e interesses manifestamente corporativos, apresentamos a partir de estudos feitos pela comunidade científica, em especial da Literatura especializada em Segurança Pública, cuja produção vem ganhando terreno e se expandindo sobre esse tema, algumas confluências no que diz respeito, por exemplo, à importância da participação social e do papel preventivo dos municípios na política de segurança pública e da desvinculação das polícias militares ao Exército, a necessidade de reforma do sistema de justiça criminal e da desconstitucionalização das polícias para a implementação de um novo modelo de segurança pública.

As mudanças no campo e as reformas incrementais que ocorreram ao longo do recorte temporal deste estudo (1995 – 2016) promoveram pequenas alterações em algumas características tradicionais da política e pequenos deslocamentos na dinâmica federativa na matéria, embora os principais aspectos da política, como a centralização nas instituições policiais estaduais e o modelo dessas instituições sigam inalterados e sigamos até então sem uma política nacional de segurança pública consistente e sólida do ponto de vista de interação dos entes federais e consecução de objetivos com metas claras.

A importância desse estudo reside na necessidade de reforma estrutural e institucional do Sistema de Justiça Criminal, e na definição de uma Política Nacional de Segurança Pública como sistema com regras claras do papel da União, dos estados e municípios e do papel das forças de segurança pública, com visão de cidadania, baseada na integração, intersetorialidade e cogestão, envolvendo a sociedade, através de gestores e especialistas que possam atuar na área. A falta de foco da União e suas descontinuidades acarreta sucessivas falhas na implantação e consolidação de um Plano Nacional de Segurança Pública, impossibilitando a gestão integrada dos entes federativos e soluções ancoradas em preceitos, intergovernamentais, de gestão compartilhada e cogestão, induzindo assim ao isolacionismo institucional e a muitas ações com poucos resultados práticos eficientes (PIRES, 2017).

Interessa-nos dessa forma compreender as mudanças na política nacional de segurança pública a partir da nova gramática institucional que tentou romper com os insulamentos regionais e caminhou no sentido de sair de uma política de Estado que utiliza o aparato da segurança pública num viés essencialmente policial e repressivo para a construção de um novo modelo, a partir do momento que o governo federal tenta reposicionar a segurança pública como fundamento para realização dos direitos de cidadania, assumindo um papel de indução e centralidade dessa política, muito embora, muitas variáveis históricas e federativas impliquem na incapacidade de rompimento destas políticas com o ciclo eleitoral.

Nossa proposta consistiu na elaboração de pesquisa firmemente baseada em trabalhos científicos passados, selecionados por alguma comunidade científica particular, nesse caso em específico a agenda de pesquisa de políticas públicas de segurança no que se refere aos Planos

Federais para uma Política de Segurança Pública Nacional. Através de uma pesquisa bibliográfica e de uma análise documental, identificando todos os fenômenos relevantes ao assunto estudado, com base no conhecimento existente, inter-relacionando estes fenômenos numa rede de relações causais – quais elementos causam ou influenciam outros elementos, desenvolvendo dessa forma uma teoria, em um conjunto de preposições lógicas e inter-relacionadas, que explicam a natureza do fenômeno estudado (BABBIE, 2003; KUHN, 2018).

A pesquisa bibliográfica foi realizada a partir do registro disponível decorrente de pesquisas anteriores, em documentos impressos, como livros, artigos, teses etc. Utilizando-se também de dados ou de categorias teóricas já trabalhados por outros pesquisadores e devidamente registrados. Tendo estes textos como fontes do tema da nossa pesquisa, trabalhamos a partir das contribuições dos autores dos estudos analíticos constantes no nosso referencial bibliográfico tendo como fonte também documentos no sentido amplo, não somente impressos, mas também outros tipos de documentos, tais como jornais, fotos, filmes, documentários, documentos legais, etc. Nestes casos, embora os conteúdos dos textos ainda não terem sido tratados de forma analítica, são ainda matéria-prima, a partir do qual o pesquisador vai desenvolver sua investigação e análise (SEVERINO, 2007).

Com a revisão da literatura disponível sobre o assunto, selecionamos os trabalhos essenciais que a partir do critério da qualidade da análise e do nível crítico, alimentamos nosso conhecimento afinando nossa perspectiva teórica, precisando e objetivando nosso aparelho conceitual e nossa análise. As pesquisas com dados existentes prenderam-se mais ao esclarecimento de diferentes aspectos de fatores que puderam contribuir para a compreensão do que a explicações de situações e dos fenômenos sob o ângulo da causalidade linear. Conduzimos assim uma pesquisa exploratória, mas também explicativa, com o objetivo que consiga não só levantar informações sobre o recorte da pesquisa, delimitando o campo de trabalho e mapeando as condições de manifestação do conhecimento acerca do assunto, mas também, registrando e analisando o fenômeno estudado, buscando identificar suas causas e efeitos (LAVILLE E DIONNE, 1999; SEVERINO, 2007).

Apesar dos esforços de variados governos, ainda não fora alcançado um norte claro com o estabelecimento de um plano integrador com metas e objetivos claros. Tanto a academia como especialistas têm produzido trabalhos importantes do ponto de vista da compreensão da política de segurança pública, esperamos assim contribuir para a compreensão da dinâmica da correlação existente entre as tentativas do governo federal de implantação de um plano nacional de segurança e os motivos que ensejaram descontinuidades, intermitências e falhas nessas implantações dos Programas Federais de Segurança Pública no Brasil, no recorte temporal dos governos FHC (1995-1998; 1999-2002), Lula (2003-2006; 2007-2010) e Dilma (2011-2014; 2015-2016).

2 DIMENSÕES CONCEITUAIS DO ESTUDO DAS INSTITUIÇÕES NAS CIÊNCIAS SOCIAIS

Nesse primeiro capítulo, mostramos o referencial teórico-metodológico utilizado como arcabouço para a descrição e compreensão do conteúdo desse estudo. Escolhemos utilizar as Teorias Institucionalistas como quadro teórico para o nosso objeto, pois estas têm sido utilizadas tradicionalmente em análises e pesquisas sobre políticas públicas, possuindo dessa forma, elevada importância e grande potencial para esse tipo de estudo.

No contexto das políticas públicas, as escolas institucionalistas se mostram potenciais e estão sendo utilizadas em diversas análises, contemplando diferentes momentos da política pública. O grande número de trabalhos que abordam ou dialogam com as instituições em eventos renomados, como *International Conference on Public Policy* e encontros da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS) ilustra a expressividade das abordagens institucionalistas em políticas públicas (CHECHI; GRISA, 2019, p. 02).

A escolha pelo uso do Institucionalismo como teoria explicativa se deve ao fato de que são as instituições as responsáveis por implementar o conjunto de ações de formação técnico-cultural dos cidadãos, são também influenciadoras e influenciadas pela formação do padrão estrutural que o Estado estabelece normativamente, como também, moldam os parâmetros culturais que a coletividade adota como critério balizador para suas ações.

A abordagem institucional, identifica e explora os processos de institucionalização pelos quais as obrigações e os processos sociais passam a ter um caráter de regra. O ambiente institucional, portanto, assume um papel principal, pois impõe às organizações regras que irão determinar novas situações e redefinir as já existentes, voltando sua atenção para o exame dos elementos de redes relacionais e de sistemas culturais que modelam e sustentam a estrutura e a ação das organizações (PECI, 2006).

Ao utilizarmos a teoria institucional como ferramenta metodológica de análise, interessante seria antes de tudo, situar o contexto em que ela está inserida, possibilitando assim, maior compreensão dos conceitos trabalhados por seus autores. Propomos dessa forma, nesse primeiro momento, uma releitura dos principais conceitos e autores

1.1 O estudo das Instituições

Podemos dizer que desde tempos memoráveis o estudo das instituições políticas é consagrado no mais elevado grau de importância. Relembremos Aristóteles, com sua clássica análise das constituições atenienses, revitalizada no século XVII, com a sistematização do contratualismo moderno de Locke e aprimorado em seguida, por Montesquieu na primeira metade do século XVIII, quando então a ênfase caiu sobre a centralidade das leis e dos costumes como instituições fundamentais da dinâmica política.

Em momentos posteriores, já aproximando-se da perspectiva contemporânea, Alexis de Tocqueville, na primeira metade do século XIX, em conjunto com os autores de “O Federalista”¹, valorizaram as instituições sociais e políticas como as variáveis explicativas da bem-sucedida democracia americana (PERES, 2008). Estes autores deixaram marcados os traços institucionais explicativos da teoria política clássica, que, a partir das análises institucionalistas, cresceu em importância como objeto de estudo, tanto na economia, quanto na sociologia, e na ciência política.

A emergência da teoria institucional, propriamente dita, devido à sua natureza eclética, se deu em vários campos do conhecimento como uma abordagem alternativa para o estudo de fenômenos sociais, econômicos e políticos. Essa sua natureza multidisciplinar, dotou o institucionalismo de um conjunto de vertentes com bases epistemológicas e desdobramentos teórico-metodológicos, em alguns casos, inconciliáveis, mas que se conectam pelo pressuposto básico de que as instituições afetam o comportamento dos atores sociais.

A Teoria Institucional procura explicar, a estrutura e o funcionamento das organizações como uma realidade socialmente construída, sob esse prisma, elas são vistas como um ente que atua em função de regras, procedimentos, crenças e valores predominantes em determinado contexto (CHECHI; GRISA, 2019, p. 6).

¹ Embora os autores tenham propósitos diferentes, Tocqueville e os autores de “O Federalista” se aproximam por pautarem suas análises em instituições políticas como meio fundamental para o estabelecimento e manutenção do regime político. Em “A Democracia na América” (1977), o autor francês tem a preocupação em expor o regime republicano como uma possibilidade para o fim dos estados absolutistas na Europa. Indo aos Estados Unidos para um estudo de campo sobre o sistema penitenciário, Tocqueville desvendou que o ethos da democracia estava no associativismo entre os indivíduos provocado pelas instituições sociais e políticas (RISCADO; TROIANO, 2016).

O fato é que, o processo de consolidação da abordagem institucionalista em tempos recentes foi impulsionada sobretudo sob estímulos de mudanças institucionais ocasionadas por processos de democratização. Destacamos que as mudanças institucionais foram fundamentais para o desenvolvimento da abordagem institucionalista como ferramenta teórico-metodológica, indo estas muito mais além, em amplitude e em alcance (RISCADO; TROIANO, 2016)

Assim, da mesma forma que a relação entre ator e instituição é o grande mote das abordagens institucionalistas, momentos de mudanças institucionais, foram grandes propulsores para o crescimento e expansão das abordagens, que se renovaram e se mantiveram como uma das fontes explicativas mais utilizadas na ciência política, trazendo o cenário democrático contemporâneo como fonte de desafios para compor o debate, com foco especial acerca do papel das instituições.

[...] o uso da teoria institucional é para o entendimento de mudanças nos arranjos estruturais das organizações [...] constitui o resultado da convergência de influências de corpos teóricos originários principalmente da ciência política, da sociologia, da economia que buscam incorporar em suas proposições a ideia de instituições e de padrões de comportamento, de normas e de valores, de crenças e de pressupostos, nos quais encontram-se imersos indivíduos, grupos e organizações (FACHIN; FISCHER, 2007, p. 218, apud, MEGLIORINI; NASCIMENTO; RODRIGUES; 2010, p. 3).

Procuramos nos próximos tópicos explorar as particularidades iniciais da teoria institucionalista: o conceito de instituição, o que é e como se desenvolveu o institucionalismo, o velho institucionalismo, o novo institucionalismo e como podemos interpretar os fenômenos relacionados a políticas públicas em específico a segurança pública, a partir das teorias institucionalistas.

2.2. O Conceito de Instituição

Um dos conceitos centrais que emergiu na literatura contemporânea é o conceito de “instituição”. Este vem sendo empregado a décadas em estudos sociológicos e organizacionais, sem que exista, contudo, qualquer espécie de consenso a respeito do seu significado e uso prático. Tal definição se mostra, no mais das vezes, ambígua, tendo em vista a diversidade de correntes existentes no campo da pesquisa institucional.

Pelo fato de as instituições serem fundamentais à compreensão das diferentes trajetórias do organismo social, sua incorporação analítica, em nível macro e microeconômico, acarretam a necessidade de utilizar uma teoria que leve em consideração a importância das instituições, bem como a sua diversidade. O núcleo teórico das diversas abordagens, nem sempre convergente, acarreta em definições de instituições de formas heterogêneas. Ao invés de enfraquecer, isso fortalece a contribuição teórica de cada abordagem, constituindo a própria fonte de riqueza do pensamento institucionalista. A cada conceito corresponde uma abordagem, razão pela qual pensar ou conceber instituições sob um único enfoque é empobrecer seu campo analítico, que tem na interação sua mais relevante expressão teórica (CONCEIÇÃO, 2002).

Mesmo possuindo seu eixo analítico em diversos enfoques muitas vezes inconciliáveis, o referido conceito torna-se conceitualmente rico, justamente, por causa dessa diversidade, o que faz com que o mesmo conceito ganhe força e importância em diversas perspectivas distintas. E, justamente por conta dessa multiplicidade de elementos que se abrigam sob a designação de instituição, que se torna essencial a precisão teórica e inserção do conceito de instituição no respectivo contexto a ser utilizado.

O grande complexo ideário conceitual e metodológico do pensamento institucionalista está mais próximo do campo analítico heterodoxo do que do *mainstream* neoclássico, visto que os princípios institucionalistas se originaram a partir da oposição aos fundamentos de equilíbrio, otimalidade e racionalidade substantiva. Qualquer abordagem analítica que se pretenda institucionalista deve incluir *path dependency*, reconhecer o caráter diferenciado do processo de desenvolvimento econômico e pressupor que o ambiente econômico envolve disputas, antagonismo, conflitos e incertezas. (CONCEIÇÃO, 2002, p. 79)

Começando por Everett Hughes, um dos percussores na utilização do referido conceito as instituições seriam, os marcos estabelecidos do comportamento coletivo durável, socialmente permanente e que satisfazem necessidades humanas culturalmente estabelecidas (HUGHES, 1936;1942 apud PEGI, 2006). Já para Thorstein Veblen², por

² Thorstein Veblen foi um dos percussores do “Velho Institucionalismo” juntamente com Wesley Mitchell e John Commons. Mitchell reitera a definição de instituições como “hábitos de pensamento predominantes que ganharam aceitação geral como normas orientadoras da conduta”. Commons, tentando entender como a ação coletiva constrange, libera ou expande ações individuais e, como os desejos individuais levam a mudanças institucionais, concluiu que as instituições são uma resposta à escassez e aos conflitos de interesse.

outro lado, as instituições são essencialmente formas de pensar compartilhadas na sociedade, sendo definidas como hábitos estabelecidos pelo pensamento comum de forma generalizada pelos homens. (PECI, 2006).

O conceito de instituição em Veblen pode ser resumido como um conjunto de normas, valores e regras e sua evolução. Tais fatores resultam de uma situação presente que molda o futuro através de um processo seletivo e coercitivo, orientado pela forma como os homens veem as coisas, o que altera ou fortalece seus pontos de vista (CONCEIÇÃO, 2002, p. 28).

Como exposto, os primeiros institucionalistas, assumem a condição de incerteza, pois a evolução das instituições seria um processo de “causação cumulativa” onde o resultado do presente irá influenciar o futuro por meio de um processo seletivo e coercitivo, onde o que importa não é como as instituições se estabelecem, mas, o processo pelo qual elas estão se modificando (SILVA, 2017).

Douglass North (1990), certamente um dos teóricos mais influentes do campo, conceitua as instituições como invenções humanas criadas para estruturar as interações políticas, econômicas e sociais ao longo do tempo, sendo, de forma geral, limitações informais, regras formais, que funcionariam como um tipo de *enforcement*³:

As instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, são as restrições humanamente concebidas que moldam a interação humana. Em consequência, estruturam incentivos nas trocas humanas, sejam políticas, sociais ou econômicas. A mudança institucional molda a maneira como as sociedades evoluem ao longo do tempo e, portanto, é a chave para entender a mudança histórica. Que as instituições afetam o desempenho das economias dificilmente é controverso. Que o desempenho diferencial das economias ao longo do tempo é fundamentalmente influenciado pela forma como as instituições evoluem também não é controverso⁴ (NORTH, 1990, p. 03). (tradução nossa)

³ O termo técnico "*enforcement*", que poderia significar aplicação das regras, é de fundamental importância pois é questão fundamental na diferenciação de instituições formais e informais é o caráter de "*officially sanctioned*" (sanção oficial). Esse caráter implica na tendência à existência de algum tipo de organização específica dedicada à aplicação da regra (CÉSARIS, 2009).

⁴ *Institutions are the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction. In consequence they structure incentives in human exchange, whether political, social, or economic. Institutional change shapes the way societies evolve through time and hence is the key to understanding historical change. That institutions affect the performance of economies is hardly controversial. That the differential performance of economies over time is fundamentally influenced by the way institutions evolve is also not controversial.*

Nessa perspectiva, as instituições incluem qualquer forma de restrição que os seres humanos elaboram para moldar a interação humana, podendo estas serem formais ou informais. Em síntese, são a estrutura dentro da qual a interação humana ocorre.

Nessa linha de pensamento, os elementos cultural-cognitivos envolvem as crenças comuns, os scripts coletivos, as rotinas e os hábitos sociais. Os normativos incluem os valores e as normas (no sentido de como as coisas deveriam ser). Por sua vez, os elementos regulativos compreendem as regras formais (leis, regulamentos etc.) e informais (costumes, tradições etc.) que limitam e regularizam o comportamento dos atores.

Apesar das diferenças entre as visões, todos estes autores partem da crítica aos pressupostos da economia neoclássica e enfatizam a centralidade da mudança. Baseando-se na premissa de que um sistema de ação é institucionalizado na medida em que os atores em uma relação contínua orientam suas ações por um conjunto comum de padrões normativos e de valor.

Por fim, como demonstrado, não existe uma definição mais apropriada do que a outra, como ferramenta metodológica e de análise. A conotação apropriada vai depender da área de conhecimento e do campo de estudo em que se pretende desenvolver podendo esta tanto variar de disciplina para disciplina, como entre autores dentro de uma mesma corrente doutrinária.

São muitas as definições de “instituições” adotadas pelas escolas institucionalistas das diferentes disciplinas (ciência política, economia, sociologia etc.), que tanto podem transportar o conceito para níveis mais abstratos, interpenetrando as instituições com a cultura, quanto para níveis mais circunscritos, como as regras formais. tanto podem transportar o conceito para níveis mais abstratos, interpenetrando as instituições com a cultura, quanto para níveis mais circunscritos, como as regras formais (GOMIDE, 2014, p. 858).

O conceito de instituição adotado neste artigo, priorizará os atributos regulativos, sobretudo seus elementos formais, ou seja, as regras e procedimentos formais estabelecidos pela ação dos governos e mantida (*enforced*) pelo poder coercitivo do Estado. Seguiremos também a visão de instituição de Douglas North (1990) caracterizada pela capacidade de delimitar escolhas e por possuir mecanismos de implementação de decisões em nível macro a partir dos limites e influência estabelecidos pelas instituições.

2.3. O “Velho Institucionalismo”, o “Behaviorismo” e o “Novo Institucionalismo”.

O surgimento do institucionalismo da primeira geração (“velho” institucionalismo), ocorreu no final do século XIX e início do século XX e se deu entre autores localizados dentro de duas vertentes: a alemã e a americana. A alemã, buscava tornar a teoria econômica sensível às condições culturais e históricas, a americana, inspirada sobretudo em Thorstein Veblen, atribuiu importância às instituições a partir dos seus hábitos, rotinas e da sua evolução.

As interpretações tradicionais do institucionalismo, entendiam as instituições como estruturas estáveis e mantidas por meio de mecanismos constantes de reprodução institucional. O antigo institucionalismo foi caracterizado por análises de instituições com maior importância nas leis formais, regras e estruturas administrativas como explicação do comportamento político e dos resultados políticos. Nessa linha de raciocínio poderíamos inclusive adjectivá-lo de institucionalismo formalista e normativo (PECI, 2006).

O velho institucionalismo de Thorstein Veblen, John Commons e Wesley Mithcell desenvolveu uma linha analítica mais descritiva, deixando a descoberto algumas questões teóricas. Por conta dessa omissão, tal linha de pensamento pagou um pesado tributo, como o de ser qualificada, por importantes autores, como Schumpeter e Marshall, como uma pseudoteoria (HODGSON, 2000, apud CONCEIÇÃO, 2002).

Enquanto as correntes tradicionais tomavam como objeto de estudo as organizações individuais e consideravam o ambiente como pano de fundo, a abordagem institucional passou a entender as organizações individuais como consequência desse ambiente. A partir da perspectiva institucional, a visão de ambientes, incluindo elementos simbólicos, passou a configurar como elemento central na análise incluindo sistema de crenças e de normas institucionalizadas (PECI, 2006);

As vertentes institucionalistas tiveram declínio com a Segunda Guerra mundial. Nas décadas de 50 e 60, pois o institucionalismo demonstrava-se incapaz de explicar importantes rupturas políticas da época. Dessa forma, a ciência política que tradicionalmente era predominantemente institucionalista, abriu espaço para a ênfase comportamentalista (behaviorista) que dominou o campo a partir dos anos 1950, surgindo como um movimento de protesto por cientistas políticos que compartilhavam uma

insatisfação em relação às realizações das abordagens históricas, filosóficas e da descrição institucional considerada pouco científica (CHECHI; GRISA, 2019).

As críticas ao velho institucionalismo, porém, não inviabilizaram o legado construído pelos autores Veblen, Commons e Mithcell, que sobreviveu, sendo retomado por uma nova forma de institucionalismo. No final dos anos 60 e início dos anos 70, a crise precoce do comportamentalismo começou a desenhar a sua insuficiência explicativa e a dificuldade empírica para dar conta dos fenômenos políticos da época. Inicialmente chamado de pós-comportamentalismo, este novo paradigma começou a se desenhar quando as crises políticas e sociais forçaram o surgimento de uma nova perspectiva que rejeitasse: (1) a ausência de cientificidade do antigo institucionalismo e; a (2) ausência do contexto institucional nas abordagens comportamentalistas, tanto nas indutivas (sociologia, antropologia e psicologia) como nas dedutivas (economia de viés neoclássico – *rational choice* ortodoxa) (PERES, 2008).

Acrescentaram-se dessa forma, aos estudos empíricos realizados no campo das organizações sob os enfoques estruturais e comportamentais, as contribuições da perspectiva institucional. O surgimento do neo-institucionalismo coincidiu, dessa forma, com a própria demarcação e constituição da área da ciência política. Neste ensejo, foi produzido um conjunto de novos conceitos, categorias e relações causais para compreensão de novos movimentos e combinações entre atores e instituições. Fortalecia-se a noção de que o processo decisório seria responsável pelas decisões tomadas pelos atores, ou seja, que as instituições condicionariam os comportamentos dos atores. (RISCADO; TROIANO, 2016).

Philip Selznick era discípulo de Robert Merton⁵ e foi considerado o precursor dessa abordagem ao introduzir as bases de um modelo institucional, interpretando as organizações como “expressão estrutural da ação racional”, que ao longo do tempo, estão sujeitas às pressões do ambiente social, passando por um processo de institucionalização através do qual, os valores substituem os fatores técnicos na determinação das tarefas organizativas. Essa transformação de organizações técnicas em instituições imbuídas de valor, definida como institucionalização, é marcada por uma preocupação de

⁵ Robert Merton (1910-2003) foi um sociólogo norte-americano, considerado o pioneiro na sociologia da ciência explorando o modo como os cientistas se comportam e o que os motiva, recompensa e intimida. A carreira acadêmica de Robert Merton acompanhou a evolução e aceitação da sociologia como disciplina acadêmica. O sociólogo desenvolveu diversas teorias, entre elas a “Teoria Geral da Anomia”, que foi transformado em sua obra clássica “Teoria e Estrutura Social”

autopreservação, pela necessidade de sobrevivência, de reconhecimento no meio social, adaptabilidade aos interesses presentes nos grupos e imparidade destes frente a novos problemas e circunstâncias estranhas (SELZNICK, 1972, apud PECCI, 2006).

No âmbito do novo institucionalismo, instituições podem também ser entendidas como costumes e regras em uma sociedade que funcionam como constrangimentos delineados para modelar a interação entre os homens e provêm um conjunto de incentivos e de desincentivos para os indivíduos (NORTH, 1990, p. 16).

Logo, no novo institucionalismo, as instituições tornaram-se variáveis explicativas centrais, permitindo uma análise fundamentada entre atores e instituições:

Essa dinamicidade dá-se a partir da combinação de movimentos exógeno e endógeno. Em um primeiro momento, ocorre um mecanismo exógeno de constrangimento das instituições sob os indivíduos. Como por exemplo, regras de convívio em sociedade. Essas normas, ao longo do tempo, são internalizadas pelos atores como um leque de possibilidades de atuações, moldando, a posteriori, suas preferências. Com isso, as interações políticas estão diretamente associadas ao modelo institucional no qual essas estão inseridas, tendo seus resultados influenciados por esse (RISCADO; TROIANO, p. 118).

O fato é que após a crise do comportamentalismo, as fronteiras disciplinares foram banidas, e, aliado a isso, temos o ressurgimento do institucionalismo a partir de diferentes perspectivas, tendo em vista este nunca ter sido uma corrente unificada, se apresentando assim sob diferentes enfoques de diferentes áreas do conhecimento (economia, sociologia e ciência política).

O novo institucionalismo não se constituiu como uma nova teoria, mas um conjunto de argumentos que frequentemente se associa a teorias diferenciadas. Nas suas diferentes manifestações, a explicação considera que a forma de organização da vida política tem influência sobre a política, o que significa atribuir um papel mais autônomo para as instituições políticas, as quais deixam de ser vistas apenas como arenas, e passam a ser vistas também como atores políticos, ao configurarem um conjunto de estruturas e procedimentos que definem e defendem interesses. Pode-se dizer que essa abordagem busca responder de forma diferente à pergunta sobre como as escolhas sociais são modeladas, mediadas e conduzidas por arranjos institucionais (POWELL; DIMAGGIO, 2002, p. 58).

Isso fez com que o neo-institucionalismo não se apresentasse de forma homogênea, pelo contrário, as diferentes restrições internalizadas que moldam os autores marcam diferenças epistemológicas entre as três principais vertentes do movimento.

Seguindo a clássica tipologia adotada por Peter A. Hall e Rosemary C. R. Taylor, os autores marcam diferenças entre o que chamam de as três principais vertentes do neo-institucionalismo, a saber: (1) o institucionalismo histórico; (2) o institucionalismo sociológico; e (3) o institucionalismo da escolha racional (HALL; TAYLOR, 2013).

O último, o institucionalismo da escolha racional (*rational choice*), tem na aproximação com a economia, herdando desta a preocupação com os cálculos dos conflitos e com a maximização dos resultados dos atores. Essa vertente tem como referência os trabalhos fundamentados na teoria da ação coletiva, a exemplo das pesquisas de Anthony Downs⁶ e Mancur Olson⁷. De acordo com os autores dessa abordagem, as instituições acordadas são as mais eficientes, coordenando da melhor forma as relações de agentes racionais e calculistas.

O neo-institucionalismo sociológico, por sua vez, surgiu no quadro da teoria das organizações e remonta ao final dos anos 1970, no momento em que certos sociólogos se puseram a contestar a distinção tradicional entre a esfera do mundo social, vista como o reflexo da racionalidade abstrata de fins e meios (do tipo burocrático), e as esferas influenciadas por um conjunto variado de práticas associadas à cultura (HALL; TAYLOR, 2013).

Por último, a escola do institucionalismo histórico, foi desenvolvida como uma reação contra a análise da vida política em termos de grupos, atribuindo importância às instituições políticas oficiais ao mesmo tempo que desenvolve uma concepção mais ampla das instituições, onde têm importância o modo como essas instituições se manifestam. Em síntese, esses teóricos têm a tendência a associar as instituições às organizações e às regras ou convenções editadas pelas organizações formais.

Cada uma das três correntes, a seu modo, tenta elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos. Não obstante, suas visões de mundo serem muito diferentes, elas sempre tentam explicar o processo pelo qual as instituições surgem ou se modificam, como também, tentam recompor a relação entre instituição e comportamento. As três vertentes do neo-institucionalismo cresceram em capacidade explicativa sem anular umas às outras. Ressaltamos que, de modo algum, estas vertentes são excludentes, e, com o devido cuidado e quando apropriado, é bem possível se fazer uso de mais de uma corrente na mesma análise.

⁶ *An economic theory of democracy*. Nova York, Harper and Row Publishers.

⁷ *A lógica da ação coletiva*. São Paulo, Edusp.

(...) Somos partidários de levar esses intercâmbios tão longe quanto possível, pela razão fundamental de que cada uma dessas escolas parece revelar aspectos importantes do comportamento humano e do impacto que as instituições podem ter sobre ele. Nenhuma dessas escolas parece ir em má direção ou ter em sua base postulados profundamente errôneos. No mais das vezes, cada uma parece suprir uma explicação parcial das forças ativas numa situação dada, ou exprimir dimensões diferentes do comportamento humano e do impacto das instituições.

(...)

Se tornarmos mais flexíveis os postulados extremos das teorias próprias a cada escola, podemos encontrar um terreno teórico comum, a partir do qual as instituições de cada um desses enfoques poderiam ser utilizadas para completar ou reforçar aquelas das outras.

(...)

Muitos autores já têm empregado essa síntese das noções das diversas escolas do institucionalismo de forma satisfatória na elaboração de análises muito promissoras. Não que uma síntese grosseira das posições desenvolvidas por cada uma das escolas é imediatamente realizável ou mesmo desejável, mas, compreendendo suas particularidades e limitações, a utilização de conceitos de forma integrada irá proporcionar a nossa análise um grau de abrangência maior na compreensão do fenômeno estudado (HALL; ROSEMARY, 2021, pp 28 – 30).

A escola do Institucionalismo Histórico focaliza mais diretamente os temas do poder e dos interesses, e, por ser um caminho mais curto e que leva mais em consideração a perspectiva histórica, essa linha da análise institucional será a escolhida para fins metodológicos e conceituais na nossa pesquisa sobre os motivos que acarretaram rupturas e intermitências nas tentativas frustradas de estabelecimento de um plano nacional de segurança.

2.4. O Neo-institucionalismo Histórico

O neo-institucionalismo histórico tem sua origem na sociologia histórica, de inspiração marxista e weberiana e ressalta a influência da sociologia compreensiva de Weber (em especial, da teoria da dominação política). Destaca-se sua preocupação em analisar cada caso com base em seu contexto político, social e histórico. Para essa abordagem, as instituições não são concebidas apenas como mais uma variável, ou seja, compreende-se que além de dar forma às estratégias dos atores condicionam suas preferências e metas, de forma análoga às teses da escolha racional), (PEREIRA, 2014).

Em dias atuais, o institucionalismo histórico é representado por autores como James Mahoney, Paul Pierson, Kathleen Thelen, Ellen Immergut, David Collier, os quais

consideram os caminhos evolutivos da ação pública associados aos processos adaptativos que caracterizam a sociedade, a partir da existência de mecanismos como dependência da trajetória (*path dependency*), da longa cadeia de eventos causais (*long-term-causal-chains*) e do constrangimento gerado pelas instituições (*enforced*) (MULLER; SUREL, 2002; LEVI, 1991).

Path Dependence refere-se ao desenvolvimento de trajetórias que são inerentemente difíceis de se reverter. Na presença de *feedbacks* positivos, a probabilidade de continuidade no caminho percorrido aumenta na mesma medida que as dificuldades de reversão para um caminho diferente também aumentam. Isso ocorre porque os benefícios conquistados tendem a diminuir de custos na medida do esforço necessário para as mesmas conquistas em um caminho ainda não percorrido. Dessa forma, os custos para mudar de caminho e conquistar os mesmos benefícios serão, a cada passo, comparativamente maiores (PIERSON, 2004).

O conceito de *path dependence* deve ser entendido como um certo tipo de estrutura causal temporal com a qual se pretende explicar como a ordem de certos eventos e mecanismos age sobre o processo e não se identifica com um certo tipo de resultado *per se*. Para definir um processo como *path dependence* o fator-chave é que a influência das externalidades seja diferente em cada unidade de tempo, configurando-se em cada uma delas um arranjo específico de possibilidades e restrições (CESÁRIS, 2009, p. 11).

As instituições são vistas pelos institucionalistas históricos como procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais de uma estrutura organizacional da comunidade política. Essa conceituação tem uma amplitude que vai desde procedimentos habituais de uma organização até as convenções que governam o comportamento de sindicatos e relações entre empresas. Há uma tendência desses autores em associar as instituições a regras e convenções nas organizações formais (HALL; TAYLOR, 2003).

Tanto as restrições institucionais formais quanto as informais resultam em organizações de troca particulares que passaram a existir por causa dos incentivos incorporados na estrutura e, portanto, dependem dela para a lucratividade das atividades que realizam (tradução nossa)⁸ (NORTH, 1990, p. 8).

⁸ *Both the formal and the informal institutional constraints result in particular exchange organizations that have come into existence because of the incentives embodied in the framework and therefore depend on it for the profitability of the activities that they undertake.*

O institucionalismo histórico caracteriza-se, primeiramente, pela preocupação em elucidar a construção, manutenção e adaptação das instituições, conferindo importância essencial às relações de poder, vistas como estruturas formais de regras e procedimentos informais que estruturam a conduta (CHECHI E GRISSA, 2019). O institucionalismo histórico enfatiza ainda as assimetrias de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições, e tenta mostrar que os sistemas políticos não são arenas neutras, mas formas complexas nas quais as regras e procedimentos exercem influências em qualquer negócio transacionado (SILVA, 2017)

Buscamos a construção de teorias de continuidade e de mudança que estejam atentas à ordem e à sequência e que reconheçam o poder causal das conexões temporais entre eventos. Isso requer conceitos que reconheçam a diversidade de padrões de conexões temporais entre eventos (AMINZADE, 1992, p. 460).

Paul Pierson e Theda Skocpol, nos apresentam três elementos eletivos que distinguem os institucionalistas históricos. Primeiramente, haveria o fato de se interessarem por questões cujo interesse vai além dos demais pesquisadores, alcançando também o público em geral. Conjuntamente, as explicações envolveriam a consideração do tempo como variável indispensável, buscando sequências e procurando processos e transformações que variam em escala e temporalidade. Finalmente, as análises envolveriam processos macro e as hipóteses diriam respeito aos efeitos combinados dos processos e instituições, não permitindo que se analisasse-as separadamente (PIERSON; SKOCPOL, 2002).

Peter Hall e Rosemary Taylor defendem que o institucionalismo histórico buscou sua teorização na forma como a organização institucional da comunidade política e das estruturas econômicas entram em conflito, de tal modo que determinados interesses são privilegiados em detrimento de outros. Os teóricos dessa corrente definem instituição como os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política (HALL; TAYLOR, 2003).

Os referidos autores entendem que existem quatro características próprias ao institucionalismo histórico. 1) os teóricos tendem a conceituar a relação entre as instituições e o comportamento individual em termos muito gerais; 2), enfatizam as

assimetrias de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições; 3) terceiro, tendem a formar uma concepção do desenvolvimento institucional que privilegia as trajetórias, as situações críticas e as consequências imprevistas; e 4) buscam, combinar explicações da contribuição das instituições à determinação de situações políticas com uma avaliação da contribuição de outros tipos de fatores, como as ideias.

Paul Pierson é categórico ao afirmar que as instituições não são “plásticas”, ou seja, elas não aceitam incondicionalmente iniciativas de reformas. A resposta do autor a este fenômeno é a ferramenta de *path dependence*. Grosso modo, este mecanismo baseia-se na noção de que uma vez iniciada uma trajetória (um processo político), os custos de reversão desta se tornam cada vez mais altos como passar do tempo. Por isso, em uma sequência de eventos, as últimas decisões não são (inteiramente) independentes das que já ocorreram, ou seja, as decisões do passado restringem as escolhas do presente.

Path Dependence tornou-se um termo desbotado, muitas vezes sem um significado claro. No entanto, há novas possibilidades interessantes para aplicar a noção de forma mais rigorosa à análise dos processos sociais. Acho que isso significa focar na dinâmica dos processos de auto-reforço ou nos processos de *feedback* positivo em um sistema político. Tais processos têm características muito interessantes. Eles podem ser altamente influenciados por perturbações relativamente modestas nos estágios iniciais. Assim, tais processos podem produzir mais de um resultado. Uma vez que um caminho específico se estabelece, no entanto, processos de auto-reforço tornam as reversões muito difíceis⁹ (PIERSON, 2004, p. 10). (tradução nossa)

Alguns autores como James Mahoney & Kathleen Thelen trabalham com padrões de mudanças institucionais alternativos, é o caso do modelo de mudança endógena que desenvolveram.

O referido modelo teórico citado acima, liga modelos particulares de mudança institucional incremental a características do contexto político e às propriedades das instituições, que permitem estabelecer tipos específicos de agentes e de estratégias de mudança. De acordo com os autores, a mudança institucional gradual frequentemente ocorre quando há problemas de interpretação e execução de regras, criando a lacuna

⁹ *Path dependence has become a faddish term, often lacking a clear meaning. Yet there are exciting new possibilities for applying the notion in a more rigorous way to the analysis of social processes. I argue that this means focusing on the dynamics of self-reinforcing processes or positive feedback processes in a political system. Such processes have very interesting characteristics. They can be highly influenced by relatively modest perturbations at early stages. Thus, such processes can produce more than one outcome. Once a particular path get established, however, self-reinforcing processes make reversals very difficult.*

necessária para os atores interpretarem as normas existentes e implementarem a política pública de novas maneiras (MAHONEY; THELEN, 2010).

Esta tipologia de mudança institucional consiste na forma de quatro modos básicos: (1) *displacement*, ou remoção das antigas instituições com a introdução de novas; (2) *layering*, ou a introdução de novas instituições sobre as existentes; (3) *drift*, ou modificação do impacto das instituições vigentes devido a transformações no ambiente; e (4) *conversion*, ou a conversão de uma instituição existente para novos objetivos. Enquanto o primeiro modo (*displacement*) conformaria uma mudança radical ou fundamental na instituição em questão, os três últimos acomodariam mudanças incrementais.

O entendimento desses diferentes tipos de mudança seria condição para explicar “como” e “por que” mudanças institucionais ocorrem. Nesse caso três fatores explicariam os tipos de mudança apresentados: (1) o contexto político; (2) as características da instituição preexistente; e (3) os atributos dos atores dominantes. O contexto político está ligado à distribuição de poder. O sucesso da tentativa de mudar uma instituição depende do poder de veto dos defensores do *status quo*. Ou seja, quanto mais forte o poder de veto dos opositores à mudança, menor a probabilidade de acontecerem transformações numa instituição. A característica da instituição, por sua vez, está relacionada à discricionariedade na interpretação ou aplicação das regras existentes. Considerando que as instituições têm sistemas formais de codificação (uma lei, por exemplo), sendo que algumas regras podem não ter sido definidas claramente, abrindo a possibilidade para contestações ou interpretações diferentes quanto aos seus objetivos ou aplicação de seus instrumentos, esta situação poderia ser explorada por atores interessados na mudança.

Finalmente, os atores dominantes são os agentes da mudança institucional. Estes atores são definidos de acordo com o desejo dos mesmos de preservar e cumprir as regras, perfazendo quatro tipos: (1) os insurgentes, que rejeitam o *status quo* institucional; (2) os simbiontes, que desejam preservar e explorar o *status quo*, aplicando as regras conforme seus interesses; (3) os subversivos, que procuram mudar a instituição, mas sem confrontar as regras existentes; e (4) os oportunistas, que ao explorar as ambiguidades das regras em vigor, acabam por reinterpretar os objetivos das mesmas de forma diferente à intenção de seus formuladores. Assim, residiriam nas características das estruturas (instituição e

contexto político) e dos atores a explicação para os diferentes tipos de mudança institucional.

O comportamento dos atores políticos é constringido por processos históricos cristalizados em conjuntos específicos de instituições. Ou seja, as instituições oferecem o contexto em que os indivíduos moldam seus interesses e definem suas preferências, conformando as políticas públicas. Papel de destaque possui o conflito de interesses entre grupos rivais e as relações desiguais de poder como centrais à vida política. Por isso, as instituições não são mecanismos neutros de coordenação, que sustentam uma ordem em equilíbrio e exógenas ao comportamento dos indivíduos. Ao contrário, são resultado de processos complexos, marcadas pelo conflito e pela contingência na luta pelo poder que, por apresentarem implicações distributivas, trazem consigo uma permanente tensão (MAHONEY; THELEN, 2010)

Voltando ao nosso problema de pesquisa, destacamos que, esses fatores unidos, viabilizam a nossa análise sobre os motivos que explicam a falta de continuidade na condução ou desenvolvimento de um plano nacional de segurança pública no Brasil. A partir do diálogo com o institucionalismo histórico, acreditamos que podemos explorar, a partir do nosso objeto, tanto o contexto da decisão política, que dificultou ou inviabilizou a produção de uma política nacional de segurança continuada, quanto o impacto que outros fatores do tipo micro tiveram sobre a trajetória irregular desses programas. É nesse sentido que poderemos ainda destacar, na nossa explicação, os fatores culturais e sociais que porventura também ensejaram essas dificuldades institucionais. Da mesma forma, tomando por referência o institucionalismo histórico, podemos levar em conta as relações assimétricas de poder dentro de um contexto de disputa pelo poder político, bem como a necessidade de coalizões para viabilizar a aprovação das propostas de mudança ou manutenção da estrutura existente.

Levando em consideração a abordagem do institucionalismo histórico de Pierson (2004); Mahoney e Thelen (2010), e North (1990), abordaremos essa linha de pesquisa associada ao campo da análise de políticas públicas de segurança a nível federal por meio da valorização dos aspectos institucionais, históricos, econômicos e sociais que condicionam seus processos de formulação e implantação com recorte temporal de 1995 à 2016, abrangendo os governos FHC, Lula e Dilma.

2.5. Políticas Públicas

Procuramos trazer neste tópico o contexto das políticas públicas nacionais sobre os quais, as escolas institucionalistas podem oferecer grande potencial, sendo utilizadas em diversas análises. Traremos também, algumas das ferramentas de compreensão para as hipóteses explicativas da falta de continuidade de um plano nacional de segurança pública, dentre as quais, a perspectiva histórica do institucionalismo, a literatura sobre políticas públicas e organização federativa.

Entende-se por políticas públicas, um quadro normativo de ação, combinando elementos de força pública e elementos de competência que tendem a construir uma ordem. A análise de políticas públicas, por sua vez, seria a análise da ação do governo ao colocar a política em ação, e quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações. Já a formulação de políticas públicas, seria então a constituição da tradução dos propósitos dos governos em programas e ações, que produzirão algum resultado na sociedade (SOUZA, 2006 apud CHECI; GRISA, 2019).

Tenhamos sempre em mente que uma política pública é um modelo prescritivo e prospectivo de decisões articuladas, capaz de descrever um conjunto sistemático de ações simultâneas e sucessivas, a ser empreendido (ou já em curso) por uma agência pública (ou uma rede de agências públicas) e executado em consonância com os marcos legais vigentes, visando a realização de metas definidas em conformidade com mandamentos constitucionais e interpretações legítimas do interesse comum, valendo-se da mobilização de recursos humanos e materiais e de mecanismos institucionais disponíveis em seu âmbito de autoridade e/ou passíveis de acesso por intermédio de parcerias ou acordos cooperativos (SOARES, 2019).

As políticas públicas também podem ser tomadas como instituições, pois elas estabelecem regras que moldam o comportamento dos atores (quem eles são, o que eles querem ou como e com quem eles se organizam). Assim, as políticas públicas impactam no desenvolvimento dos processos políticos ao longo do tempo. Do mesmo modo como ocorre com a dinâmica institucional, os custos da mudança de uma política pública para outra aumentam com o passar do tempo. O mecanismo de *policy feedback* explicaria esse fenômeno: os atores têm interesses na manutenção de uma determinada política, mas foi a política implementada que moldou os interesses desses atores (PIERSON, 2004).

Nesse sentido, uma política pública não só fornece incentivos para os que são favoráveis a ela, como ela também pode alimentar mobilizações contrárias, envolvendo novas formas de organização política. Ou seja, a implementação de políticas públicas pode impulsionar novas formas de organização para modificar a política em curso, criando nichos e incentivos para que empreendedores políticos possam superar problemas de ação coletiva. Assim, se para certas abordagens a ação dos grupos (por exemplo, via *lobby*) determina a produção de políticas públicas, para o institucionalismo histórico, esta direção causal pode ser invertida: em muitos casos, as políticas públicas vêm em primeiro lugar, fornecendo as bases para a formação de padrões específicos de ação política.

As rupturas e falta de continuidade nas tentativas de implementação de uma política de segurança pública nacional, podem ser mais bem compreendidas se buscarmos pela compreensão das mudanças institucionais procuradas conscientemente pelos agentes em uma sociedade buscando finalidades específicas. O estabelecimento de um plano nacional de segurança pública, foi um discurso político catalizador (no sentido de atrair atenção eleitoral) diante de uma necessidade premente, decorrente dos altos índices de criminalidade e da incapacidade institucional de administrar a recorrência da criminalidade violenta no país a partir do novo contexto democrático.

O fato é que, as reformas institucionais que se iniciaram no Brasil no final da década de 1990 e abrangeram diversos setores (infraestrutura, esporte, educação, assistência social, etc.), em maior ou menor medida, aconteceram sob diferentes padrões e a partir de uma variedade de configurações institucionais, como notou Fabrício B. de Souza Menardi¹⁰:

As trajetórias históricas de construção dos diferentes setores, de suas empresas, autarquias e ministérios, mostram que não se pode entender como único o processo de reforma regulatória ocorrido no Brasil dos anos 1990: as instituições preexistentes, as bases econômicas e as coalizões políticas de cada setor são distintas. Por isso, uma mesma direção comum de reforma mostrou diferentes resultados (MENARDI, 2004, p. 28).

O institucionalismo histórico nos ensinou que o conflito entre grupos sociais por recursos, por estes serem escassos, está no centro da política. A partir desta perspectiva, devemos buscar as explicações do jogo democrático na forma como a organização

¹⁰ Os Setores de Infraestrutura frente à Reforma do Estado no Brasil. Tese de Doutorado, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Unicamp. 2004.

institucional política e econômica age sobre os conflitos, privilegiando alguns interesses, enquanto desmobiliza outros.

Esses temas têm mais do que um interesse intrínseco, uma vez que tratam da introdução de novos conflitos não só nas relações intergovernamentais e na federação, mas também na distribuição de poder e bens para diferentes grupos na sociedade. Federalismo, descentralização e relações intergovernamentais, por um lado, e democratização, que produziu a força motriz para a descentralização¹¹ (CELINA SOUZA, 1997, p. 15) (tradução nossa)

Não foi um caminho linear que as políticas públicas percorreram no Brasil pós-redemocratização. A agenda da redemocratização orientava-se pela bandeira da descentralização, em reação pelo longo período de centralização autoritária do regime militar. Os constituintes e a sociedade associavam descentralização à democratização. No entanto, apesar do grande consenso existente entre atores políticos em torno dessa ideia, o andamento da descentralização se deu de forma altamente complexa e marcada por tendências contraditórias (GONÇALVES 2009).

Apesar do desenho constitucional brasileiro, no que tange à distribuição de competências, denotar um federalismo de caráter cooperativo, vários autores chamam a atenção para seu caráter, na prática, bastante competitivo, seja em razão da desigualdade técnica, de recursos e de gestão entre as unidades subnacionais, seja pela inexistência de dispositivos institucionais que estimulem e regulem a cooperação. Tanto a persistência das desigualdades regionais como a insuficiência de dispositivos de cooperação intergovernamental capazes de aumentar a eficácia e a eficiência das políticas públicas continuam sendo, para esses autores, grandes desafios do federalismo brasileiro (ABRUCIO, 2005; SOUZA, 2005).

O caso das instituições de segurança pública, em boa medida, permaneceu refratário às mudanças, tendo em vista, a manutenção da arquitetura institucional militar-bélica proveniente do contexto de ditadura militar. Apesar de as mudanças de maneira lenta e gradual terem iniciado no final da década de 1980, nunca ocorreu um conjunto de reformas substantivas, ficando a reestruturação dos serviços restrita a pequenas mudanças incrementais.

¹¹ *These themes have more than an intrinsic interest since they deal with the introduction of new conflicts not only in intergovernmental relations and in the federation, but also in the distribution of power and goods to different groups in society. Federalism, decentralization and intergovernmental relations on the one hand, and democratization, which produced the driving force for decentralization.*

A concepção durante a ditadura militar (de 1964 a 1982) era simplória: segurança e defesa nacional praticamente se sobrepunham, e os aparatos de coerção serviam para garantir a ordem pública e a intangibilidade do Estado ante ameaças subversivas ou desordeiras. Os cidadãos não eram os destinatários das ações da segurança nacional. Pelo contrário, eram fontes de suspeita e ameaça à estabilidade do poder do Estado. Essa visão, conectada a um conjunto de práticas autoritárias e arbitrarias, sofreu escassa refração ao longo da transição política. Deslocando-se apenas parcialmente da ideologia do Estado forte, a “segurança” transitou para o universo da ideologia tecnocrática e burocrática. Nesse universo discursivo e prático, segurança não era (e não é) pensada como política pública, mas como mero exercício do trabalho policial, que, por sua vez, se resumiria a empregar com presteza e vigor a força onde os chamados (pelo 190) indicassem necessário, investigando autorias de crimes, quando preciso (SOARES, 2019, p. 103 – 104).

Nessa visão de segurança pública, o único objetivo seria fazer a máquina funcionar, não existira uma concepção sistêmica de política pública a partir dos preceitos de segurança estabelecidos até então. Os únicos embaraços a resolver seriam a falta de contingente, de veículos, armas e munição, além da questão salarial dos servidores. Por isso, tanto os prefeitos quanto o governo federal são considerados, nesse contexto, atores secundários: suas contribuições se reduziriam a apoiar financeiramente as polícias estaduais, equipando-as. No Brasil, até meados dos anos 1990, foi predominante essa perspectiva tecnocrática, reativa e burocrática das polícias, segundo a qual elas são o que são, por que têm de ser assim, como se a estrutura organizacional brotasse automaticamente de sua essência e realizasse seu destino natural, como se elas não fossem produto de uma história construída por escolhas políticas.

Contribuiu com essa perspectiva, a forte tendência de descentralização associada ao processo de democratização, como se sinônimos fossem. Referida analogia encontra-se associada ao longo dos processos de centralização/descentralização dos governos federais brasileiros, no entanto, referida tendência, contribuiu para o fortalecimento e autonomia dos estados federativos a partir dos atores políticos locais que estabeleceram uma continuidade na forma administrativa de antigas práticas de clientelismo, coronelismo e favorecimento de privilégios (SOUZA, 1997).

O institucionalismo histórico nos ajuda a entender como o modelo policial brasileiro, herdado da ditadura, tem se revelado um empecilho a dinâmicas institucionais sistêmicas e inteligentes, sobretudo, como se apresentou como fator impeditivo do conjunto de reformas necessárias à implementação de uma política nacional de segurança.

Da mesma forma, obtendo a percepção do nosso modelo federativo, altamente descentralizado, que favorece as lideranças locais e estaduais, retirando a autonomia do governo federal, nos ajuda a entender como estes diversos fatores contribuíram para dificultar a tomada de decisões necessárias para uma reforma institucional necessária para implementação de um plano nacional de segurança pública que se estendesse para além da arena competitiva entre governos.

Assim, esta pesquisa sugere que no nível nacional, e redemocratização levaram o país para o que este estudo chama de "arena competitiva paralisada", em que decisões e os jogadores se cancelam. Seus efeitos sobre o sistema federal têm trouxe o que este estudo se refere como um "federalismo periférico", em quais questões subnacionais prevalecem sobre as nacionais¹² (SOUZA, 1997, p. 6) (tradução nossa).

Contrastamos nesse estudo, a partir de uma perspectiva histórica, questões que inviabilizaram a continuidade de um plano nacional de segurança pública para além de governos, tendo em vista, a incapacidade nacional de agir numa direção minimamente racional. Sobretudo, por fazer mais do mesmo, esperando resultados diferentes. A própria ideia de um plano nacional de segurança pública fere frontalmente o consubstanciado no artigo 144 da Constituição Federal, que manteve a arquitetura institucional da segurança pública intocada durante 30 anos de vigência da Constituição Cidadã, impedindo dessa forma a democratização da área e sua modernização (SOARES, 2019).

No Brasil, os objetivos do aparato de segurança, na prática, têm sido, preponderantemente, sustentar a segurança do Estado, encarcerar jovens negros e pobres para atender ao clamor por produtividade policial, “fazer a guerra” contra os suspeitos de envolvimento com crimes – por meio, inclusive, de execuções extrajudiciais – e, criminalizar movimentos sociais, reprimindo-os de forma arbitrária. Na medida em que a realização desse objetivo inconstitucional envolve a aplicação seletiva (portanto, iníqua) das leis – as quais são refratadas por filtros de cor, classe e território, entre outros -, esse processo reproduz, aprofunda e promove desigualdades sociais.
(...)

A ditadura não inventou a tortura e as execuções extrajudiciais nem a ideia de que vivemos uma guerra contra inimigos internos. Tais práticas perversas e as correspondentes concepções, racistas e autoritárias, têm a idade das instituições policiais no Brasil e, antes de sua criação, já tinham curso – nunca faltaram capatazes nem capitães do mato para caçar, supliciar e matar escravos fugitivos ou rebelados. A ditadura militar e civil de 1964 simplesmente reorganizou os aparatos policiais, intensificou sua tradicional violência,

¹² Thus, this research suggests that at the national level decentralization and redemocratization have led the country towards what this study calls a 'paralyzed competitive arena', in which decisions and players cancel each other out. Their effects on the federal system have brought about what this study refers to as a 'peripheralized federalism', in which subnational issues prevail over national ones.

autorizando-a e adestrando-a, e expandiu o espectro de sua abrangência, que passou a incluir militantes de classe média. Ainda assim, foi o regime que instituiu o modelo atualmente em vigência. (SOARES, 2019, p. 26 - 40).

O processo de descentralização do poder estatal pelo qual restou configurada a arquitetura institucional de segurança pública consubstanciada no famigerado artigo 144 da Constituição Federal onde a Segurança Pública é tratada estritamente como coisa de polícia e jogada sob a responsabilidade dos estados tendo em vista serem estes os responsáveis pela manutenção e implementação das forças policiais militares e civis é fator chave para a compreensão dos motivos que levaram à falta de continuidade das tentativas de implementação dos planos nacionais de segurança pública entre diferentes governos.

Foram sucessivas tentativas de formulação e implementação das referidas políticas públicas por meio da elaboração de planos nacionais. Buscando descrever¹³ a evolução histórica das tentativas de implementação e falta de continuidade das referidas políticas de segurança nacionais incorporamos nas hipóteses explicativas, as variáveis político-institucionais no processo de reformas institucionais inauguradas com a perspectiva democrática de 1988, marcado pelas instituições preexistentes, pela disputa do poder, e pela mudança no equilíbrio das forças federativas a partir do processo constituinte marcado pela forte tendência de descentralização. Salientamos a resiliência da dinâmica retaliativa, as causas e os mecanismos que resultaram na divisão das competências regulatórias do Ministério da Justiça, Polícia Civil, Polícia Militar e Federais, bem como a opção pela responsabilidade do Poder Executivo Estadual em coibir a criminalidade através do aparato repressivo policial.

¹³ Por prudência e honestidade intelectual, descartemos falsas expectativas: é muito difícil proceder a uma avaliação de políticas de segurança pública, assim como da *performance* policial. E não se trata de uma dificuldade exclusivamente brasileira. Em todo o mundo, entre especialistas e gestores, estudiosos e profissionais que atuam na área, essa é uma questão controversa. As polêmicas se sucedem em seminários internacionais e visitas de consultores. É simples entender: determinada política pode ser virtuosa e, ainda assim, os indicadores selecionados por vezes apontam crescimento dos problemas identificados como prioritários – por exemplo, taxas de certos tipos de criminalidade. O contrário também é verossímil: podem conviver uma política inadequada e bons resultados (SOARES, 2019).

3 OS PLANOS DE SEGURANÇA PÚBLICA NACIONAL NOS GOVERNOS FHC, LULA E DILMA

O nosso País sofre a pelo menos meio século de uma epidemia de violência. Entre 1980 e 2019 foram cometidos, em média, 40 mil homicídios por ano. São 1,5 milhão de mortes decorrentes da incapacidade de o Poder Público lidar de modo eficiente com a realidade de um cotidiano urbano violento. No que se refere ao recorte temporal deste estudo (1995 a 2016), ocorreram 1.093.276 (um milhão noventa e três mil duzentos e setenta e seis) mortes violentas. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2020).

O Anexo 1, Foto 1, no final deste capítulo, nos mostra a tendência ascendente do número de assassinatos ocorridos entre 1995 e 2016. Essa tendência crescente, refletida no gráfico, demonstra que apesar de o Brasil ter apenas 2,8% da população mundial, no ano de 2016, 15,3% de todos os assassinatos ocorridos no mundo aconteceram em território nacional. Foram 62.517 (sessenta e dois mil quinhentos e dezessete) pessoas mortas de forma violenta, número maior do que o de pessoas mortas pela bomba atômica em Nagasaki no Japão no final da Segunda Guerra Mundial¹⁴.

Além disso, somos os campeões mundiais de homicídio: o Brasil é o país com o maior número absoluto de assassinatos no mundo. Desde o ano de 2011, permanecemos na primeira colocação absoluta em mortes por arma de fogo do mundo, além disso, 11 das 30 cidades mais violentas do mundo são brasileiras, uma situação pior do que a que muitos países subdesenvolvidos que enfrentam guerras internas e crises humanitárias vivenciam. Se a Organização das Nações Unidas considera uma taxa acima de 6,2 de mortes para cada 100 mil habitantes como endêmica. Alcançamos a média de 25 mortes para cada 100 mil habitantes, chegando a 30 mortes por 100 mil habitantes em algumas regiões e até ultrapassamos 60 mortes por 100 mil habitantes em algumas unidades federativas¹⁵ (WOLOSZYN, 2014).

Convivemos com esse cenário caótico desde a transição da ditadura militar para a democracia em meados da década de 1980. O aumento da pobreza e da hiperinflação aumentaram acentuadamente as taxas de criminalidade. O retorno à democracia efetivou-

¹⁴ O número real de mortos não é conhecido, mas acredita-se que cerca de 60 mil pessoas tenham morrido em Nagasaki. Uma explosão equivalente a 13 mil toneladas de TNS que destruiu pelo menos tudo que estava a 3 quilômetros de diâmetro no centro urbano.

¹⁵ Em 2012 Alagoas registrou um quadro de 76,3 mortes por 100 mil habitantes, ocupando o primeiro lugar no ranking das unidades federativas com maior número de homicídios.

se com a intensificação sem precedentes da criminalidade, de modo que, o compromisso com a garantia dos direitos civis e com o controle da atividade policial voltada para a qualificação das funções de investigação policial e policiamento preventivo, foram bloqueados pelo populismo punitivo e pela dificuldade política para enfrentar as resistências corporativas de estruturas policiais, no mais das vezes corruptas e violentas (AZEVEDO; CIFALI, 2015).

Os órgãos de segurança têm atuado, via de regra, direcionados pela rotulação produzida pela interpelação da polícia, da moralidade pública e das leis penais do sujeito tido como “bandido”. Nesse cenário, a ampla maioria dos mortos é de jovens negros do sexo masculino, residentes na periferia, de classe baixa e com baixa escolaridade. O jovem morador de periferia, negro, cuja morte ou desaparecimento podem ser desejados, tem sido o sujeito rotulado como o agente de práticas criminais cuja reação moral mais forte e por conseguinte punição mais dura, tem se desdobrado, seja pela morte física seja pela suposta reconversão via cárcere.

O foco de atuação são certos “tipos sociais”, agentes demarcados (e acusados) socialmente pela pobreza, pela cor e pelo estilo de vida, são os “sujeitos criminais” caracterizados não apenas pelo plano da interação contextual e do desempenho de papéis sociais, mas sobretudo, pela caracterização do “sujeito criminal”¹⁶ produzido sócio-históricamente. (MISE, 2010, p. 13).

Em boa medida, temos concebido o sistema de justiça criminal como um reflexo e uma extensão do próprio sistema de racismo estrutural e controle social dos negros. Sob esta perspectiva, a pena, como sistema de punições, funciona a partir de práticas estabelecidas em uma estrutura racista e direcionada para a contenção de camadas sociais supostamente perigosas.

Como Sílvia Almeida (2019) nos ensina, a noção de raça ainda é um fator político importante, utilizado para naturalizar desigualdades e legitimar a segregação e o genocídio de grupos sociologicamente considerados minoritários. O racismo – que se materializa como discriminação racial – é definido por seu caráter sistêmico: não se trata de apenas um ato discriminatório ou mesmo de um conjunto de atos, mas de um processo em que condições de subalternidade e de privilégio se distribuem entre grupos raciais e

¹⁶ A acusação social que constrói o criminoso e que coincide com o processo de incriminação é sempre resultante de uma interpretação contextualizada por um ambiente de profunda desigualdade social e potencializada pela privação relativa de recursos de resistência (ocultação social) levando à estigmatização pela dominação da identidade degradada. (MISE, 2010, p. 23)

se reproduzem nos âmbitos da política, da economia e das relações cotidianas, articulando-se com a segregação racial (ALMEIDA, 2018).

A partir da criminalização de determinados setores da sociedade como uma forma de controle de populações marginalizadas, observamos a intensificação dos conflitos sociais direcionados a criação de leis criminais mais duras e rígidas, dirigidas contra as classes subalternas. Se por um lado no direito penal, os elementos ideológicos de universalidade do crime servem para reproduzir um imaginário social que legitima a ordem existente, por outro lado contribui para ocultar as dimensões étnico-raciais da atuação das instituições repressivas a partir da utilização de estereótipos e preconceitos que permeiam a questão do crime. Traduzindo-se, essas práticas viram repressão, controle e disciplinarização das parcelas mais pobres da população a partir da seletividade da justiça (DO BEM, 2006; RUSCHE; KIRCHHEIMER, 2004).

Tendo isso em conta, na realidade brasileira, nosso passado autoritário recente aprofunda a repressão qualificada com foco essencial na população pobre e negra. A estrutura político-jurídica, do estado de exceção deixa de ser uma suspensão temporal do estado de direito, adquirindo um arranjo espacial permanente, que se mantém continuamente fora do estado normal da lei. A morte passa a estruturar a ideia de soberania, política e sujeito, e muito embora exista a proibição de matar, esta passará a ser relativizada sob as condições que o costume define (AGAMBEM, 1995. P. 33).

Judith Butler nos chama a atenção para “a existência de um campo de visibilidade racialmente saturado, que circunscreve a percepção de pessoas que se compreendem enquanto brancas, cuja identidade se sustenta na projeção da violência sobre o outro racializado enquanto negro” (BUTLER, 2020, p. 03). Na economia do biopoder, a função do racismo é regular a distribuição de morte e tornar possível as funções assassinas do Estado. Os inimigos ficcionais, produzidos pela “exceção e emergência”, definem quais são as pessoas que devem viver e as que devem morrer. e essa é a condição para a aceitabilidade do fazer morrer. (MBEMBE, 2016).

A análise do espectro da escravidão no nosso vizinho do norte, os Estados Unidos, espelha e reflete dilemas muitos familiares que dialogam de forma íntima com as dinâmicas das relações raciais no Brasil. Ao considerar o racismo e a sua íntima relação com o sistema de justiça criminal, Michelle Alexander (2018) demonstra como o sistema de justiça criminal é um produto direto do racismo e opera em sua produção simbólica a partir de um sentido atrelado à raça que vai se moldando, se sofisticando e sedimentando-

se através dos tempos. O perfil racializado do sistema é exposto na seletividade e alta discricionariedade conferidas aos policiais na escolha dos “suspeitos” e com o respaldo e a participação direta do Judiciário na instituição do encarceramento em massa. Esse é um programa de criminalização de homens negros que tem na Guerra às Drogas o principal suporte de atuação. Em meio a esse cenário, prevalece a retórica da “neutralidade racial”, conferindo à justiça uma aparência de solidez e isonomia ao sistema. Isso se trata, na verdade, da confirmação do caráter legalista do racismo em que a vida negra vai sendo minada por dentro das amarras do sistema (ALEXANDER, 2018).

Ainda nesse sentido, o atual fenômeno do recuo do Estado do Bem-Estar-Social para a implantação de um Estado Penal, a partir da criminalização da pobreza, acarreta consequências catastróficas no Brasil, canalizando e potencializando seu passado autoritário, com uma estrutura desigual e formação racista das instituições de segurança. Os dados do sistema penitenciário refletem essa realidade, funcionando de forma expandida e acompanhando formas mais severas de punição (como execuções extrajudiciais, condições sub-humanas de sobrevivência, tortura, etc.). Ao contrário do que se costuma dizer, o Brasil não é o país da impunidade. Pelo contrário, temos uma das maiores populações prisionais do mundo e a taxa de crescimento mais veloz. Em 1990, havia 90 mil presos, em junho de 2016, 726.712 pessoas estavam presas, produzindo um déficit de vagas de 358.663. Um crescimento de 707%, onde a maioria é jovem, negro, pobre e de baixa escolaridade (MINHOTO, 2020; MOTEIRO; CARDOSO, 2013; WAQUANT, 2008).

Estamos falando de milhões de pessoas, em sua maioria pobres e pretas, varridas para as prisões e cadeias em razão de uma “guerra às drogas” racialmente enviesada e ao movimento político de “endurecimento” das penas. Destruindo famílias e dizimando comunidades inteiras, os políticos têm tentado justificar as práticas discriminatórias e as altíssimas taxas de encarceramento argumentando que elas são de alguma forma necessárias para lidar com altos índices de criminalidade em comunidades empobrecidas, habitadas por minorias. A guerra global às drogas falhou com consequências devastadoras para indivíduos e sociedades ao redor do mundo. Vitórias aparentes na eliminação de uma fonte ou organização de tráfico são negadas quase instantaneamente pela emergência de outras fontes e traficantes (ALEXANDER, 2018). O custo da política de guerra às drogas é elevadíssimo para toda a sociedade e certamente causa mais danos que o consumo

dessas substâncias. Sendo as drogas objetos inanimados, a guerra às drogas é na verdade uma guerra às pessoas.

Além de criminalizar o usuário (tornando-o alvo da polícia), a lei brasileira não estabelece parâmetros objetivos para orientar a diferenciação entre uso e tráfico. Essa ausência gerou uma explosão no número de pessoas presas por tráfico. Enquanto a população carcerária cresceu 43,07% entre 2006 e 2014, o número de presos por tráfico de drogas aumentou 132,34%. Os registros de tráfico são os mais recorrentes na operação policial, respondendo por 52% do total de ocorrências gerando tanto um acréscimo no número total de presos no sistema quanto no tempo que eles permanecem na prisão (SZABÓ; RISSO, 2018).

Em vez de lidar com o consumo de drogas e a dependência como um grave problema de saúde pública e investir pesadamente em tratamento e prevenção, muitos governos que seguiram os passos dos Estados Unidos declararam guerra contra seus próprios cidadãos, investindo principalmente em punição e combate, aumentando, assim, o sofrimento dos mais pobres e vulneráveis. De maneira desnecessária, observamos nas últimas décadas milhões de vidas sendo destruídas por longas penas de prisão e milhares sendo perdidas em razão da violência da Guerra às Drogas e da militarização policial (ALEXANDER, 2018).

Como dito alhures, o fato é que o motivo de se insistir obstinadamente na proposta de continuar promovendo uma guerra fracassada, que é a desastrosa guerra global contra as drogas, tem relativamente pouco a ver com a resolução de problemas associados a drogas ilegais. A promoção de ações de repressão contra aqueles considerados como inimigos, rotulados a partir de sua raça e classe, e os benefícios políticos que uma política racial de guerra perpétua oferece superam (do ponto de vista de determinados setores políticos) a necessidade de optar por encarar o problema como questão de saúde pública e não sob a perspectiva criminal enviesada por uma política racial de guerra racista às drogas, resultando assim, em uma tragédia em larga escala.

Mesmo que essa política de confronto resultasse em saldos positivos sobre algum aspecto (o que não é o caso), deparamo-nos frequentemente com a ideia de que a política criminal é um tipo de válvula usada para regular o fluxo da criminalidade, sendo supostamente a falta de rigor penal o motivo para o crescimento dos índices de criminalidade. No entanto, analisando a extensão em que uma política penal mais rígida afeta a taxa de criminalidade, não existe conexão direta entre ambas. Pelo contrário, um

programa penal mais ameno, com penas alternativas e mais possibilidades de fiança, comprovadamente afeta positivamente a taxa de criminalidade (RUSCHE e KIRCHHEIMER, 2004).

O fato é que estudos demonstram que a ortodoxia punitivista não configura o meio mais eficiente de lidar com a questão da criminalidade e violência. Elas não poderiam, pois, simplesmente não agem sobre as causas e não podem interferir nos resultados. Sendo, portanto, os métodos punitivos não relevantes do ponto de vista da determinação da taxa de criminalidade. De uma perspectiva histórica, não é novidade a ausência de correlação entre crime e punição. Contudo, da mesma forma, não é também novidade a ideia da teoria penal conservadora e da sua justiça retributiva de que é possível identificar um criminoso simplesmente pela cor da sua pele (ALEXANDER, 2018;

O Brasil, adotou uma gestão penal da pobreza com a busca pelo fortalecimento do Estado Penal como meio de conter o aumento da insegurança objetiva e subjetiva. Acirrando o que já vinha acontecendo em outros momentos da história, tal gestão se tornou um ideário político e econômico que se ampara no militarismo e na criminalização dos que mais são vítimas da violência – jovens, negros e pobres. Em outras palavras, cria-se uma ideia de insegurança generalizada que só tem fim a partir do aumento das forças policiais. Em verdade, o processo de criminalização se constitui como um mecanismo de controle social da massa populacional que não acessa o trabalho e os direitos assistenciais. O processo de disciplinamento das subjetividades pela lógica punitiva. O processo de seleção não é arbitrário, mas incide nos sujeitos mais marginalizados da estrutura social. É, então, uma seleção a partir de raça e classe, categorias estruturantes da sociedade (CAMPOS; SILVA, 2018).

O foco desvirtuado da atuação do sistema de justiça criminal por sobre os crimes patrimoniais e de drogas envolvendo a juventude negra e pobre, faz com que dentre as absurdas taxas de homicídios que convivemos no país, apenas 8% chegaram a ser apuradas (autoria e circunstâncias do crime). Apenas 4 ou 5% dos homicidas chega a resultar em alguma condenação, sendo que, em alguns lugares esse índice de solução de homicídios é ainda pior.¹⁷ (WAISELFISZ, 2012). Concomitante à insignificante taxa de solução de homicídios, o número da população prisional cresce exponencialmente. Entre 1995 a 2016, observamos o aumento vertiginoso dos encarceramentos. Ao contrário do

¹⁷ Em Alagoas por exemplo, a taxa de soluções de homicídios não passa dos 2%.

apregoado pelos defensores da lógica retaliativa, o aumento do número de prisões, que repercutiu no sobressalto da população prisional, não afetou o crescimento do número de mortes violentas no país, cuja tendência ascendente se manteve constante.

Observamos claramente no referido Anexo 1, através da foto 1, que mesmo considerando os altos investimentos na área de segurança e a maior centralidade que o tema vem adquirindo no discurso político a cada ano que passa, os números anuais de homicídios aumentaram 84,19% entre 1995 e 2016. Concomitante a isto, a foto 2, no mesmo Anexo 1, no final deste capítulo, também demonstra visualmente como a população carcerária ficou 244% maior durante o mesmo período.

O crescimento acentuado no número de prisões com o aumento exponencial da população carcerária não repercutiu no número de homicídios. Além disso, como mencionado, apenas uma insignificante parcela de homicídios chega ser apurada e uma mais insignificante ainda chega a ser solucionada. Nesse sentido, a atuação do sistema de segurança pública tem se exercido sobre os crimes patrimoniais e os crimes relacionados à lei de drogas, as ações tem sido operacionadas sem integração, intersetorialidade e cogestão entre os entes federados, sem foco, objetivos claros e análise de resultados, e recaindo via de regra por sobre a população jovem, negra, com baixa renda e escolaridade. Observando a composição da população carcerária do país, constatamos que a maioria dos presos está sendo processada ou foi condenada por delitos de natureza patrimonial e não por crimes contra a vida. Praticamente metade dos presos no país responde por crimes patrimoniais e um quarto responde por crimes relacionados a drogas.

Nos anos recentes, a participação dos crimes contra a vida ainda declinou entre os crimes que motivam prisões no país, de 12,8% em 2008, baixou para 12,0% em 2013; os crimes relativos a drogas, por sua vez, aumentaram em 5% sua participação entre os crimes que motivam as prisões. Em alguns estados, esta situação é ainda mais acentuada: há cinco estados brasileiros em que a maioria dos presos responde por delitos de entorpecentes, estando sempre os crimes contra a vida em menor relevância. Nos estados mais ricos, observa-se uma participação ainda menor dos crimes contra a vida na composição do perfil dos presos (SINHORETTO, 2015).

Isso significa que o sistema penal trabalha de forma cada vez mais aprimorada para encarcerar os acusados por crimes patrimoniais e de drogas, já que as taxas de encarceramento são crescentes em todos lugares do país. Enquanto a participação dos crimes contra a vida na produção do encarceramento declinou ao longo de anos mais

recentes. Prende-se muito mais para regular a circulação indevida de riqueza do que para fazer a gestão da violência (LIMA; SINHORETO; BUENO, 2015).

Entretantes, apesar de a Segurança Pública se encontrar no centro do debate político e contar com um forte apelo midiático, as políticas públicas de segurança, não possuem a centralidade e importância no debate público, que muitas das vezes se torna leniente. As propostas apresentadas em boa parte das vezes tendem a reproduzir um radicalismo exacerbado onde o otimismo penológico e a maximização penal ganham contornos de solução definitiva e única opção possível. No mais das vezes é nítida a demonstração de um pensamento completamente ultrapassado sobre segurança, reduzindo-a à questão de polícia, o que provavelmente se reflete nos índices alarmantes das últimas décadas (WOLOSZYN, 2014).

Em boa medida, o aparato público de maneira obstinada ainda tem respondido às demandas sociais por melhoria da qualidade da segurança, exibindo mais repressão e uso desmedido e desproporcional da força. Partindo do pressuposto segundo o qual cada vez mais um maior número de normas é violado; o problema da lei e da ordem segundo essa visão pode ser resumido em última instância, à ausência crescente de punições efetivas, o que redundaria, por sua vez, numa demanda por ação repressiva por parte do Estado. Nesse sentido, o endurecimento dos mecanismos de controle social estatais torna a segurança um poderoso instrumento de segregação socioespacial de imensas camadas sociais, aumentando o poder punitivo do Estado, caracterizado pelo recrudescimento legal e penal e pelo incremento das políticas de aprisionamento (SOUZA, 2015).

Nesse cenário, desde a redemocratização, o país já lançou pelo menos 4 Planos Nacionais de Segurança, realizou 101 operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) por parte das Forças Armadas centenas de operações da Polícia Federal (PF) e uma Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro. Além disso, o Congresso Nacional aprovou uma média de 5 novas legislações federais sobre segurança pública e política criminal por ano. No entanto, até o momento, o gasto público na área é pouco eficiente e em geral muito pouco efetivo para reduzir os índices de violência (KOPITTKKE, 2016).

No que se refere às políticas cujo objetivo sejam gerir questões de segurança em nosso país, o artigo 144 da Constituição Federal de 1988 é o responsável por estabelecer os parâmetros de atuação e a forma como as questões de segurança pública se desenvolvem no território nacional. Infelizmente o padrão estabelecido limitou a atuação do Poder Público à atuação policial feita através dos governos estaduais reduzindo de

forma que restou reduzida a compreensão da dimensão do problema, restando relegada dessa forma, a área de segurança pública a “coisa de polícia”.

A constituição cidadã não deu a importância devida ao tema da segurança pública, deixou em segundo plano questões fundamentais relacionadas à segurança que só recentemente começaram a ser tratadas como políticas públicas e fundamentos para a realização da cidadania. Os *déficits* acumulados, explicitados pelos elevados índices de homicídios e pela baixa eficiência das agências encarregadas pela execução das ações de segurança, demonstram a precariedade do sistema público de segurança enfatizando a necessidade de novas formas de se pensar o combate à violência que diante da dificuldade de mudança constitucional precisou criar soluções incrementais a serem pensadas e implementadas.

A inexistência de reformas que possibilitassem mudanças profundas (num quadro institucional marcado pela violência estatal, a criminalização de segmentos vulneráveis da sociedade, a ampliação de um estado penal e outras mazelas), fazem da precariedade da segurança pública um óbice para a garantia dos direitos dos cidadãos (SOUZA, 2015, p. 283).

Analisando a trajetória da Segurança Pública no Brasil, abordando o papel dos entes federados, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como suas agências, observamos a necessidade de inovação na gestão da Segurança Pública e a aplicação de conceitos de integração, intersetorialidade e cogestão na área. Percebemos que apesar da relevância que o tema possui na agenda nacional, seja pela complexidade, seja pela alta demanda por resultados ou mesmo pela necessidade de correlacionar o tema com o conceito de cidadania, a discussão que se impõe, sob aspectos políticos, legais e de gestão, é como ultrapassar a questão exclusivamente policial para tornar a política pública de segurança parte da agenda político e social (PIRES, 2017)

Os avanços eventuais na gestão policial e reformas na legislação penal têm se revelado insuficientes para reduzir a incidência da violência urbana, com evidência de falta de coordenação e controle. As instituições de segurança pública e justiça criminal, premidas pelas cobranças da mídia e da opinião pública, são regidas pela ideia de que algo precisa ser feito a qualquer custo para conter os “criminosos”, abrindo margens para medidas de extremo rigor penal e, mesmo, para reforçar políticas criminais anacrônicas e discriminatórias. No âmbito do Congresso Nacional, há dificuldades para fazer avançar uma agenda de reformas requerida pela Constituição de 1988, que até hoje possui diversos

artigos sem regulamentação, o que permite tanto zonas de sombra e insegurança jurídica como a prevalência de práticas institucionais forjadas nos períodos autoritários. (LIMA; BUENO; SINHORETO, 2015).

Diante do grave quadro de crise institucional e cenário caótico de violência, constatou-se sobretudo, a extrema necessidade de uma Política Nacional de Segurança Pública como sistema com regras claras dos papéis da União, dos estados e dos municípios, do papel das forças de Segurança Pública e das agências que atuam e podem ajudar na obtenção de melhores resultados diminuindo o grave quadro endêmico de homicídios que tornam o Brasil um dos lugares mais violentos do mundo.

Neste cenário, no presente capítulo iremos traçar os objetivos e metas que cada tentativa de implantação de um Plano Nacional de Segurança Pública buscou atingir, narrando suas limitações e ingerências, e mesmo que o crescimento dos índices de criminalidade e homicídios demonstrem o fracasso dos respectivos projetos com relação à redução de homicídios, ainda podemos afirmar que avanços significativos ocorreram a partir das tentativas, dos fracassos e dos erros, na implementação dos referidos Planos Nacionais de Segurança.

Para melhor compreender as questões relacionadas à segurança pública brasileira e como ocorreram as transformações na busca de sua identidade dentro do novo contexto constitucional, precisamos antes de tudo compreender o seu período de surgimento analisando os aspectos políticos, históricos e culturais que traçaram as mudanças sofridas pelas Instituições de Segurança Pública e Policiais. Pois, a configuração atual da Segurança Pública no nosso país, tem suas origens no seu próprio processo de formação sócio-político-cultural.

Sendo assim, é de suma importância uma compreensão da evolução histórica das instituições de segurança para melhor compreensão da nossa conjuntura atual como também para melhor subsidiar Políticas Públicas para prevenção e enfrentamento da violência e da criminalidade. No próximo tópico traçamos um panorama histórico da sua evolução a partir de seu surgimento e estruturação através dos processos históricos subsequentes.

3. 1 Evolução histórica da segurança pública nacional e as mudanças ocorridas a partir da transição democrática

A história da Segurança Pública no Brasil começou a ser traçada com a Proclamação da República de 1889. As ideias concebidas a partir da República recém implantada marcaram o nascimento de uma nova ordem. Estas ideias nortearam a formação de um Estado Nacional cujas concepções estabelecidas determinaram os ideais de segurança pública no cenário brasileiro ao longo do tempo. No período republicano, o federalismo de 1891 deixou a cargo dos estados a organização de seu aparelhamento estatal, tornando a centralidade das funções policiais nos estados uma marca desse período histórico. A ideias concebidas nesta época a partir da formação de um Estado Nacional bem como a centralidade das funções policiais nos estados estão presentes até os dias hoje (GONÇALVES, 2009).

Foi nesse momento histórico, a partir de alguns marcos ocorridos, que houve uma reorganização do aparato repressivo estatal, sendo definido o foco de atuação dos órgãos repressivos do Estado e a concepção do que viria a ser entendido como Segurança Pública, sendo estes marcos: (1) a abolição da escravatura; (2) o êxodo rural que acarretou no rápido crescimento urbano nas principais cidades; e (3) a instauração de um federalismo altamente descentralizado. Estes fatores conjugados exigiram profundas modificações nas instituições de segurança, grosso modo, as policiais.

Fatos como a abolição da escravatura, o forte êxodo rural que fizeram com que muitos centros urbanos surgissem e a instauração do federalismo alterou o trabalho policial, pois o foco ficou no controle social dos recém-libertos e não mais nos rebeldes como fora no período do Império (PIRES, 2017, p 22).

Ao invés das configurações no interior, onde ainda estavam presentes o coronelismo¹⁸ e o banditismo¹⁹, o novo espaço urbano passa a ser o centro de atuação do novo policiamento, que, na busca pela modernidade através de um modelo repressivo de Estado, sofreu profundas modificações na articulação do policiamento entre homens

¹⁸ Coronelismo é um brasileirismo usado para definir a complexa estrutura de poder que tem início no plano municipal, exercido com hipertrofia privada – a figura do coronel – sobre o poder público — o Estado —, e tendo como caracteres secundários o mandonismo, o filhotismo (ou apadrinhamento), a fraude eleitoral e a desorganização dos serviços públicos — e abrange todo o sistema político do país, durante a República Velha (LEAL 1949).

¹⁹ Foi uma onda de banditismo, crime e violência que se alastrou por quase todo o sertão do Nordeste brasileiro entre o século 18 e meados do século 20 (LEAL, 1949).

livres pobres e escravos. Com uma configuração de exército local nos primeiros anos da República, o papel das polícias no controle social, que se concentrava na vigilância das classes urbanas perigosas, fora profundamente afetado e reinterpretado a partir de suas funções na estrutura do controle social com os efeitos decorrentes do fim da escravidão e da migração da população rural em massa para os principais centros urbanos (BRETAS; ROSEMBERG, 2013).

Novos instrumentos e mecanismos de controle social precisaram ser desenvolvidos. Sob forte influência do direito positivo, o Código Penal foi reformado em 1890. Uma vez que a ênfase deveria recair sobre o criminoso e não sobre o ato criminal (SOUZA; ALMEIDA, 2011, p. 06).

Foi estabelecida uma nova ordem política firmada a partir de novas formas relações com o foco repressivo incidindo exclusivamente sobre o controle social das classes perigosas sendo estas representadas pelos negros recém libertos e pela grande massa de trabalhadores rurais que migraram para os centros urbanos.

O arranjo político da Primeira República teve fim com o Golpe Militar de Vargas em 1930, cujo regime autoritário foi consolidado em 1937, marcado este pela excessiva centralização no plano federativo e pela limitação dos canais de participação no plano partidário. Nesse cenário, a polícia assumiria o papel fundamental de construção e manutenção desse regime autoritário. Foram ampliadas suas tarefas sendo sua incumbência o controle dos grupos políticos dissidentes (comunistas, judeus, dissidentes políticos, entre outros), deveriam todos serem vigiados e controlados juntamente com as classes perigosas (COSTA, 2004).

Após o fim da “Era Vargas”²⁰ e da breve “experiência democrática” dos anos 1950²¹, o Golpe Militar de 1964 estabeleceu um regime burocrático-autoritário que se estendeu até 1985. Assim como na Era Vargas, o aparato policial foi utilizado para conter a oposição política usando e abusando da repressão, da tortura e das prisões. O regime militar restringiu a participação política e ampliou o poder das Forças Armadas. Essa nova ordem política era justificada a partir da noção de inimigo interno inscrita na

²⁰ Era Vargas foi um período iniciado em 1930, logo após a Revolução de 1930, e finalizado em 1945 com a deposição de Getúlio Vargas. Nesse período da história brasileira, o poder esteve centralizado em Getúlio Vargas, que assumiu como presidente do Brasil após o movimento que depôs Washington Luís da presidência (SILVA, 2022).

²¹ Com o fim do Estado Novo, o Brasil viveu uma democracia até 1964. Essa experiência e iniciou nos governos de Eurico Gaspar Dutra e com a eleição de Getúlio Vargas para outro mandato na presidência da República (SILVA, 2022).

Doutrina de Segurança Nacional²², desenvolvida pela Escola Superior de Guerra do Exército brasileiro (CARVALHO, 2003).

No que se refere à Segurança Pública, foi estruturada uma lógica de adversidade de maneira dogmática e posta na doutrina de Segurança Nacional retomando e desenvolvendo preceitos de observação, perseguição e tortura, utilizados na Era Vargas. Nesse novo cenário a polícia era subordinada às Forças Armadas e o Exército era quem comandava tudo. As Inspetorias Gerais das Polícias Militares (IGPM), criadas em 1967, se destinavam a supervisionar e controlar as Polícias Militares estaduais, estabelecendo normas reguladoras, controlando armamentos, dispendo sobre programas de treinamentos, manuais e regulamentos e manifestando sobre as promoções dos policiais. Esse controle exerceu de maneira definitiva influência sobre o perfil das polícias brasileiras (PIRES, 2017).

Durante o regime militar iniciado em 1964, as polícias militares foram colocadas totalmente sob o comando do Exército, recebendo intenso treinamento militar e sendo dotadas de órgãos de inteligência e de repressão política. As Forças Armadas – e não mais as polícias, como havia ocorrido na ditadura Vargas – passaram a controlar a repressão política. Foi criada, em 1967, a Inspetoria Geral das Polícias Militares (IGPM) do Ministério do Exército, com o objetivo de supervisionar e controlar as polícias militares estaduais, supervisão esta que segue sendo feita até hoje, embora não exista mais a tutela centralizadora do governo federal sobre as polícias, característica dos períodos autoritários (GONÇALVES, 2009, p. 18).

Constatamos assim que durante a Ditadura Militar esteve vigente o Paradigma da Segurança Nacional, que era fundada na lógica de supremacia inquestionável do interesse nacional, definido pela elite no poder, e pela justificativa do uso da força sem medidas em quaisquer condições necessárias à preservação da ordem. Em termos mais amplos, o modelo de Estado implementado após o golpe militar em 1964 pode ser caracterizado, no âmbito econômico, pelo ideário reformista e desenvolvimentista, que passou a se definir a partir da concentração de riqueza que visava a aprofundar o projeto de industrialização e a abertura da economia ao capital externo. Com o nascimento desta noção de “objetivos

²² O conceito de Segurança Nacional foi adotado no Brasil durante o período que corresponde à Ditadura Militar (1964-1985) e, nessa perspectiva, eram priorizadas a defesa do Estado e a ordem política e social. Este processo iniciou-se pela tomada do poder pelas Forças Armadas e pela instauração de um regime no qual o Presidente detinha uma grande soma de poderes. O período foi caracterizado por supressão de direitos constitucionais, censura, perseguição política e repressão a qualquer manifestação contrária ao regime militar.

nacionais”, os militares brasileiros, dentro do contexto ditatorial, se colocaram acima da Constituição e das leis do país (MADEIRA; RODRIGUES, 2015).

A doutrina da segurança nacional, visava o combate contra as ameaças de instabilidade interna. Esse movimento institucional do período militar afetou as políticas sociais e configurou uma atuação baseada na violência e no combate à “subversão”, o que formatou em muito o padrão de atuação das polícias que mantiveram o mesmo formato institucional, mesma disciplina e treinamento militarizado. Fatores estes que conjugados com as legislações criminalizantes que já existiam na época (vadiagem, prostituição, jogo) e continuam existindo (lei de drogas), impulsionaram um processo obsoleto e refratário à mudança que obstruiu a modernização das estruturas sociais em nome da defesa do *status quo*.

Nesse contexto a Dependência da Trajetória (*Path Dependency*) das instituições preexistentes, as bases econômicas e as coalizões políticas do momento definiram uma agenda específica a ser construída na área de segurança pública a partir do processo constituinte. Orientando-se pela bandeira da Descentralização, mas não se desvinculando totalmente do forte *lobby* exercido pelos militares sobretudo na área da segurança, optou-se pela manutenção da arquitetura institucional militar-bélica proveniente do contexto de ditadura militar, contudo descentralizando a força estatal repressiva e imbuindo os entes estatais a assumir a responsabilidade por serem responsáveis pela organização das polícias.

Chegando ao fim a Ditadura Militar em 1985, em 1987 inicia-se a instauração da Assembleia Constituinte com um processo de reconstrução do Estado Democrático de Direito cujo resultado foi a Constituição Federal de 1988, conhecida como a “Constituição Cidadã”. No intenso processo de participação política que levou mais de um ano de trabalho da Assembleia Nacional Constituinte, buscou-se elaborar uma nova Constituição, longa e detalhada, que contemplasse dispositivos relativos a princípios e direitos individuais, coletivos e difusos e também várias políticas públicas.

Os direitos civis estabelecidos antes do regime militar, foram recuperados e ocorreram significativos avanços sociais nunca presenciados. No campo da Segurança Pública, ocorreram inovações importantes como a superação do objetivo da Segurança Nacional a partir da interpretação da Segurança Pública como dever do Estado e direito e responsabilidade de todos. A cidadania foi posta e pensada de maneira intersetorial para

uma nova perspectiva com a utilização das forças repressivas do Estado a partir dos preceitos insculpidos constitucionalmente no artigo 144.

No entanto, não obstante a grande janela de oportunidades, a Constituição de 1988, no que diz respeito à segurança pública, manteve parte dos dispositivos presentes na Constituição de 1967, outorgada no período autoritário militar, e na Emenda de 1969. Na lista de responsáveis pela Segurança Pública, destaca apenas as instituições policiais, não citando o papel de outras instituições governamentais na prevenção à violência, ou mesmo a importância da liderança da União Federal e de atuação dos municípios e da comunidade como um todo.

Ao analisarmos a política pública de segurança em seu processo de formulação e implementação, constatamos que os arranjos políticos e institucionais estabelecidos na Constituição de 1988, são decorrentes em boa parte, da saída das Forças Armadas, que no caso brasileiro, assim como no de outros países latino-americanos, ocorreu de forma negociada e sem rupturas, para que houvesse a concordância das forças militares em devolver o governo aos civis mas mantendo-se certo grau de autonomia política dos militares. A chamada “distensão lenta, gradual e segura” impôs, assim, dificuldades e limites às mudanças, no que concerne à construção do controle civil no processo de consolidação democrática brasileira. (SAINT-PIERRE; WINAND, 2007).

As preferências estratégicas das Forças Armadas prevaleceram no processo constituinte em relação à política de segurança pública, sobretudo pelo fato de as Forças Armadas serem atores políticos que, diferentemente de outros, têm a capacidade de reverter o processo de democratização pelas armas. Isso tornou sobremodo desproporcional o seu poder de barganha política na negociação. Complementando esse fato, a longa duração e a evolução extremamente gradual da fase de liberalização política, assim como a utilização da competição eleitoral como recurso institucional privilegiado da transição, criaram no mundo político brasileiro uma percepção de “normalização” do processo conduzido sob o controle e segundo as regras impostas unilateralmente pelos detentores do poder. Essas regras foram como que “naturalizadas” nas avaliações, cálculos e elaboração de estratégias pelos principais atores políticos ao longo do período. Dentro desse cenário, Carlos Arturi explica que:

A aceitação da eleição de Tancredo pelos militares foi baseada, quase que exclusivamente, na sua “confiabilidade” política pessoal, que garantiria tanto o cumprimento das prerrogativas políticas oferecidas às Forças Armadas como

as promessas de que os interesses econômicos fundamentais das classes dominantes não seriam atingidos por eventuais reformas (ARTURI, 2001, p.21).

Cercado de constrangimentos à consolidação do novo regime, Sarney apoiou-se politicamente nos militares e utilizou práticas clientelistas para aliciar parlamentares de vários partidos recebendo como influência principal os pareceres do Ministro do Exército, General Leônidas Pires. Como nos ensina Celina Souza (2001, p. 540), o presidente Sarney “*valeu-se dos militares como uma força extraconstitucional para diminuir o poder dos partidos de esquerda e dos movimentos sociais*”.

O forte lobby bastante ativo e organizado pelos interesses militares, composto por 13 oficiais superiores atuando junto aos constituintes, garantiram com que a Comissão de Organização Eleitoral Partidária e Garantia das Instituições, presidida pelo então senador Jarbas Passarinho, coronel da Reserva e ex-ministro dos governos dos Generais Costa e Silva, Médici e Figueiredo, fosse encarregada da redação dos capítulos sobre Forças Armadas e Segurança Pública. O deputado Ricardo Fiúza, um dos líderes do denominado “Centrão”, era encarregado da subcomissão de Defesa do Estado, da sociedade e da segurança, e deu total apoio às demandas militares, trabalhando, contra qualquer tentativa de se acabar com o controle do Exército sobre as polícias estaduais (GONÇALVES, 2009).

A aludida subcomissão organizou oito sessões públicas, convidando 28 pessoas, cujos perfis tornavam previsível a preferência pela agenda militar. Apenas três dos vinte e oito convidados (o presidente da Associação Nacional dos Comissários da Polícia Civil, o presidente da Ordem dos Advogados do Brasil e o diretor do Núcleo de Estudos Estratégicos da Unicamp) apresentaram proposituras de mudanças nas relações entre civis e militares. A agenda para a segurança pública entre os constituintes refletia, portanto, a preferência dos militares pela manutenção do *status quo* (GONÇALVES, 2009, p. 21).

As preferências pela manutenção do *status quo* prevaleceram, traduzindo-se na continuidade de arranjos institucionais persistentes em matéria de segurança pública. O poder de pressão do Exército mostrou-se relevante como também as manobras políticas para a conformação de arranjos no curso do processo decisório constituinte. Importaram as estratégias para que fosse possível uma transição democrática negociada. Não havia, por parte do poder executivo federal, uma agenda reformista na área de segurança pública, como também, não se havia constituído uma coalizão reformadora a partir de setores da sociedade civil críticos ao modelo herdado do período autoritário.

A Constituição Federal de 1988 conferiu aos membros das polícias militares o status de servidor público militar e manteve a competência dos tribunais militares estaduais para o julgamento também dos crimes cometidos por policiais militares. Reafirmou as polícias militares e corpos de bombeiros militares como forças auxiliares e reserva do Exército e preservou a divisão entre polícia militar e polícia civil, subordinando-as aos governadores estaduais.

Conforme mencionado alhures, a mudança positiva de foco na Constituição de 1988, foi a introdução do conceito de segurança como preservação da ordem pública, dissociando-o das instituições de defesa nacional. No que pese essa mudança, foram mantidos inalterados tanto o modelo da política como a organização e as estruturas das instituições policiais. O poder das Forças Armadas continuou a se refletir em vários dispositivos constitucionais, sendo que, apesar da mudança de foco, o desenho constitucional de 1988, no que tange à estrutura e à organização das instituições de segurança pública, acabou resultando basicamente em continuidades. O resultado desse model obsoleto foi o crescimento exponencial de assaltos, balas perdidas, sequestros, assassinatos, massacres, que passaram a fazer parte do cotidiano das grandes cidades, trazendo a sensação de insegurança à população, sobretudo nas favelas e bairros pobres.

Se podemos dizer que durante a implantação da Primeira República as polícias militares estaduais cresceram em decorrência do federalismo, construindo assim São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, pequenos exércitos locais, a partir de seus usos, durante o governo militar, as polícias militares foram postas sob o comando de oficiais do Exército e completou-se o processo de militarização de seu treinamento. Com a continuidade da estrutura, a Constituição de 1988 apenas tirou do Exército o controle direto das polícias militares, transferindo-o para os governadores dos estados. Elas permaneceram como forças auxiliares e reservas do Exército e mantiveram as características militares. Tornaram-se novamente pequenos exércitos que nem sempre podem ser totalmente controladas pelos governadores (CARVALHO, 2003).

José Murilo Carvalho expõe alguns paradoxos de se ter uma instituição militar como responsável por garantir os direitos dos cidadãos civis em um contexto urbano.

Essa organização militarizada tem-se revelado inadequada para garantir a segurança dos cidadãos. O soldado da polícia é treinado dentro do espírito militar e com métodos militares. Ele é preparado para combater e destruir inimigos e não para proteger cidadãos. Ele é aquartelado, responde a seus superiores hierárquicos, não convive com os cidadãos que deve proteger, não

os conhece, não se vê como garantidor de seus direitos. Nem no combate ao crime as polícias militares têm-se revelado eficientes. Pelo contrário, nas grandes cidades e mesmo em certos estados da federação, policiais militares e civis têm-se envolvido com criminosos e participado de um número crescente de crimes. Os que são expulsos da corporação se tornam criminosos potenciais, organizam grupos de extermínio e participam de quadrilhas. Mesmo a polícia civil, que não tem treinamento militarizado, se vem mostrando incapaz de agir dentro das normas de uma sociedade democrática. Continuam a surgir denúncias de prática de tortura de suspeitos dentro das delegacias, apesar das promessas de mudança feitas pelos governos estaduais. São também abundantes as denúncias de extorsão, corrupção, abuso de autoridade feitas contra policiais civis (CARVALHO, 2003, p. 148).

A nova perspectiva que se inaugura com a redemocratização foi o da “Segurança Pública”. Nela, se aprofundou os princípios de descentralização administrativa, conferindo a estados e municípios novos papéis. A responsabilidade sobre a Segurança Pública passou a ser prioritariamente dos estados, por serem estes os responsáveis pela gestão das polícias civil e militar, o que trouxe prejuízo para a prevenção e controle da violência e criminalidade.

Passando pela perspectiva ditatorial para a de repressão qualificada, constatamos que o Brasil vinha de uma ausência histórica de políticas de proteção, defesa e promoção da cidadania. Coube às corporações policiais não só a intervenção, mas também, a interpretação, em certos casos com discricionariedade, de sua função social e de como tal função deve ser exercida. O que implicou em uma dupla penalização para a sociedade, pois além de as polícias terem sido obrigadas a lidar com uma série de problemas potencializados pela falta de inclusão de diversas camadas sociais, as mesmas, não passaram por um processo de *aggiornamento*²³, permanecendo como “*personagens de um passado remoto e sombrio, espectros da ditadura, entidades que expressam outro tempo histórico*” (SOUZA, 2015, p. 25).

Em síntese, a nova Constituição procurou munir a sociedade de instrumentos de defesa contra o arbítrio do poder de Estado, mas não alterou significativamente os dispositivos legais impostos pelos governos militares para organizar as polícias, que na época eram entendidas como forças de segurança do Estado, e não uma instituição de interesse público. Essas opções tomadas na Constituinte de 1988 contribuíram para que a estrutura de funcionamento montada pelo regime militar no final da década de 1960 se mantivesse quase inalterada. Dessa forma com a manutenção das instituições e da

²³ *Aggiornamento* é um termo italiano, que significa "atualização".

estrutura, os agentes responsáveis pela formulação e implementação das ações no campo da segurança pública, continuaram a agir com a mesma truculência só que agora não mais visando a defesa do estado, mas, visando a manutenção da ordem e da segurança pública (ADORNO, 1996).

As estruturas organizacionais de segurança permaneceram intocadas pelo processo de transição para a democracia e as autoridades que se sucederam limitaram-se a recepcionar o legado de nossa tradição autoritária acriticamente, reproduzindo suas características básicas e introduzindo meros ajustes residuais, sobretudo no nível do discurso oficial e dos procedimentos adotados nas áreas afluentes das cidades. As polícias e suas práticas deixaram de ser ostensivamente voltadas com exclusividade para a segurança do Estado, redirecionando-se, no perfunctório, para a defesa dos cidadãos e a proteção de seus direitos. Contudo, a velha brutalidade arbitrária permaneceu fundamentalmente atrelada às estruturas e no cotidiano prático através de ações dos agentes como traço distintivo do relacionamento com as camadas populares, em particular os negros, nas periferias e favelas.

As instituições da segurança pública preservaram seus obsoletos formatos – com o ciclo de trabalho policial dividido, entre Polícia Militar e Polícia Civil –, sua irracionalidade administrativa, sua formação incompatível com a complexidade crescente dos novos desafios. Resumindo em poucas palavras, a transição democrática não se estendeu à segurança pública, que correspondeu a um testemunho vivo de nosso passado obscurantista e, do ponto de vista dos interesses da cidadania, ineficiente. Ainda que as realidades estaduais e regionais sejam muito diferentes, as instituições da segurança pública tornaram-se, via de regra, parte do problema, em vez de solução

Esse modelo tradicional de segurança pública, que concentra seus esforços no aprisionamento em massa como modo de conter os índices de violência, baseado exclusivamente em ações reativas, sem foco e sem integração das polícias e do sistema de Justiça, vinha sofrendo desde a década de 1980 uma profunda crise de efetividade, eficiência e legitimidade, inclusive em países com democracia consolidada. Foi sobretudo a partir da segunda metade da década de 90 que começaram a se traçar propostas que rompessem com a limitação inerente ao texto constitucional.

Foi com o surgimento na América Latina, a partir da segunda metade da década de 90, da perspectiva de “Segurança Cidadã”, que a implementação integrada de políticas setoriais no nível local começou a ser pensadas. O marco inicial se deu na Colômbia, no

ano de 1995, quando a partir de seu exemplo exitoso alcançado na prevenção e controle da criminalidade, iniciou-se um processo de extensão de suas propostas para outros países da região.²⁴

O conceito de Segurança Cidadã parte da natureza multicausal da violência e, nesse sentido, defendeu 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. Sob esta perspectiva, o foco é o cidadão, e, a violência é percebida como fator que ameaça o gozo pleno de sua cidadania. Em outras palavras, permanece a proteção à vida e à propriedade já presente no paradigma de Segurança Pública, mas avança-se rumo à proteção plena da cidadania. Quanto à forma de abordagem, é dado mais importância à prevenção que, ao lado das iniciativas de controle, compõem uma estratégia múltipla de abordagem (FREIRE, 2009).

A perspectiva de Segurança Cidadã defende uma abordagem multidisciplinar, para fazer frente à natureza multicausal da violência, na qual políticas públicas multisetoriais são implementadas de forma integrada, com foco na prevenção à violência. Uma intervenção baseada no conceito de Segurança Cidadã, tem necessariamente de envolver as várias instituições públicas e a sociedade civil, na implementação de forma conjunta de ações planejadas a partir dos problemas identificados como prioritários para a diminuição dos índices de violência e delinquência em um território. Essas ações precisam ser englobadas em diversas áreas, tais como educação, saúde, lazer, esporte, cultura, cidadania, dentre outras.

O arcabouço de sustentação do conceito de Segurança Cidadã pode ser encontrado na produção intelectual de organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e sua agência para área do desenvolvimento social, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). Segundo este modelo, são definidas cinco categorias principais de intervenção: (I) As dirigidas ao cumprimento voluntário de normas; (II) As que buscam a inclusão social e a diminuição de fatores de risco (álcool, drogas, armas, etc.); (III) As que têm como propósito a melhoria dos contextos urbanos

²⁴ As perspectivas abertas pelos organismos internacionais já influenciavam nos anos 1990 outras iniciativas na América Latina, como na Colômbia, onde ações de prevenção à violência foram implementadas com sucesso na cidade de Bogotá, dando ao conceito de segurança cidadã uma experiência prática na gestão pública. O êxito do governo colombiano ajudou a difundir essa nova proposta para outros países da região, em especial o Brasil ((MADEIRA; RODRIGUES, 2015).

associados ao medo e ao perigo real (recuperação de espaços públicos); (IV) As que facilitam o acesso dos cidadãos a mecanismos institucionais e/ou alternativos de resolução de conflitos; e (V) As que possuem foco na construção de capacidades institucionais, melhoria da eficácia policial e das autoridades executivas ou judiciais e da confiança dos cidadãos em tais instituições (PNUD, 2005, p.09):

Em síntese, podemos dizer que até a Constituição Federal de 1988, Segurança Pública era definida como segurança nacional e tinha como objetivo a garantia do projeto político em curso e dos interesses dos grupos econômicos. A partir da Constituição de 1988, a Constituição Cidadã passou a visar a Segurança Pública como instrumento para a garantia do exercício da cidadania, mas de forma teórica e presa à letra, sem uma mudança mais substancial definindo regras sistemas e responsabilidades de cada ator.

O Paradigma da Segurança Cidadã, inaugurado na segunda metade da década de 1990, inaugura os esforços na reorganização institucional do governo federal, ampliando conceitualmente o entendimento sobre modelos de política de segurança pública, buscando resultados mais efetivos ao bem-estar da população e iniciando a discussão sobre a necessidade de elaboração e implementação de uma Política Nacional de Segurança Pública robusta e com o objetivo de garantia dos Direitos Humanos com a definição de preceitos claros e bem delimitados para a atuação dos entes federados.

No Próximo tópico, vamos discorrer como foi que começaram as primeiras tentativas de estabelecer novos parâmetros de atuação na esfera de Segurança Pública. A primeira tentativa de um Plano Nacional de Segurança Pública, a partir dos contornos concretos estabelecidas a partir do Plano Nacional de Direitos Humanos, implementado por FHC ainda em seu primeiro governo, as possibilidades de Reforma Estrutural propostas por Lula, sua proposta de um Sistema Único de Segurança Pública, e os avanços residuais decorrentes dos esforços não bem sucedidos na implementação das propostas de reforma estrutural, bem como, a expectativa de continuidade desses projetos com Dilma, cujo caminho percorrido foi o inverso do proposto por seu predecessor, onde ocorreram na prática a retomada de velhas práticas repressivas, inclusive fazendo uso de táticas militares e missões implementadas pelo Exército nas comunidade periféricas resultando em um fortalecimento inesperado do eixo político militar que inclusive favoreceu a sua destituição.

3. 2 Governo FHC

Os déficits das políticas de segurança implementados a partir da reabertura democrática foram caracterizados pelos elevados índices de crimes e pela baixa eficiência das agências encarregadas pela execução das ações de segurança, denunciando a precariedade do sistema público de segurança. É no plano federal, todavia, que tais esforços adquirem maior importância.

A formulação e a implementação de políticas com contornos cada vez mais nacionais para a segurança pública escancaram os termos do debate, permitem a formação de novos consensos, legitimam processos locais de experimentação e inovação e expõem mais concretamente os limites instituídos para a promoção de mudanças de maior quilate. A trajetória dessas políticas – objeto, aliás, de poucos debates, quer no plano da academia, quer no plano político-eleitoral – começaram a adquirir destaque a partir das realizações inaugurais dos governos de FHC.

O aumento da criminalidade e a necessidade de estratégias mais eficazes fizeram com que novas propostas surgissem. Inauguradas a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, as propostas de mudanças nas ações e a implementação de um Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) pelo governo federal, marcaram o início da nova perspectiva paradigmática no campo da segurança pública no Brasil, o da Segurança Cidadã.

Foi em 1995, após passados sete anos da promulgação da Constituição Federal de 1988 que se iniciaram algumas alterações na política de segurança pública. Foram criadas a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP). Além disso, foi o início da implementação de ações na área de segurança pública a partir da perspectiva do Paradigma da Segurança Cidadã, em um processo de sobreposição por sobre os Paradigmas da Segurança Nacional, proveniente da Ditadura cujo foco era a defesa do Estado e o Paradigma da Segurança Pública²⁵, estabelecido a partir da promulgação da Constituição de 1988 restrito à repressão qualificada.

Por ocasião da Conferência Mundial dos Direitos Humanos, realizada no ano de 1993 em Viena na Áustria, foi recomendado aos países presentes (dentre os quais o Brasil)

²⁵ 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).

que elaborassem programas nacionais com o propósito de integrar a promoção e proteção dos direitos humanos como programa de governo. Reconhecendo e aplicando assim as deliberações ocorridas em Viena, em 1996 o Brasil implementou o seu Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH I), o primeiro da América Latina e terceiro no mundo, demandando para sua elaboração ampla mobilização e consultas de Organizações Não-Governamentais, movimentos sociais, entidades representativas de organizações profissionais, centros de pesquisa, representando este um marco para a consolidação do debate acerca dos Direitos Humanos e Segurança Pública (ADORNO, 2000).

O referido Programa possui a concepção de segurança afirmada como “segurança das pessoas” com respeito aos direitos humanos, vejamos parte do seu trecho introdutório.

A falta de segurança das pessoas, o aumento da escalada da violência, que a cada dia se revela mais múltipla e perversa, exigem dos diversos atores sociais e governamentais uma atitude firme, segura e perseverante no caminho do respeito aos direitos humanos (PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, 1996).

Podemos observar que o PNDH I foi um marco em estabelecer a nova concepção de segurança pública voltada para a defesa dos direitos humanos. Essa mudança na concepção de segurança pública começou a ocorrer de forma lenta e gradual a partir de 1995, ainda no primeiro governo de FHC (1995-1998), que apesar de ter se mantido em boa parte de seu primeiro mandato sob um enfoque de “lei e ordem”, a partir de uma perspectiva democrática, foi cedendo espaço para que novas formas de implementar a segurança pública ganhassem espaço e capacidade para fazer frente aos novos desafios que a antiga estrutura institucional herdada da Ditadura e o novo arranjo constitucional não fizeram questão de alterar.

Sendo assim, de forma gradual, sobretudo a partir do segundo governo (1999 - 2002), a Segurança Cidadã ganhou espaço e passou a alicerçar o conjunto de ações propostas e implementadas pelo governo federal com vista à promoção e garantia dos direitos humanos no território nacional. Foi a partir de FHC também que iniciaram os primeiros esforços na articulação dos estados pelo Governo Federal no intuito de estabelecer uma política nacional com a definição de preceitos para a atuação dos entes federados.

Como marcos que representa boa parte dos avanços ocorridos na segunda metade da década de 1990, temos a criação em 1995, ainda no primeiro mandato, da Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública, transformada em 1997 em

Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP)²⁶. Em um movimento pendular, inúmeras pressões de setores conservadores caracterizaram o segundo mandato, dificultando mudanças e reformas na política de segurança pública, muitas dessas pressões concretizadas como por exemplo, na mudança de ministros da Justiça – superior hierárquico da então Secretaria Nacional de Direitos Humanos e da Secretaria Nacional da Segurança Pública. Apesar das dificuldades, alguns avanços importantes se concretizaram como por exemplo a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) no ano de 2000 (ADORNO, 2000; BRASIL, 1996).

Por fim, o governo FHC foi o primeiro a lançar o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública. Sendo apresentado em 2000, este tinha como objetivo aperfeiçoar o sistema de segurança pública, 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.

3.2.1 O Plano Nacional de Segurança Pública de FHC

As iniciativas promovidas a partir da SENASP passaram a buscar a articulação entre as unidades federativas, visando à estruturação do que começava a se desenhar no horizonte do que viria a ser o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública.

Este é um Plano de ações. Seu objetivo é 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 (Plano Nacional de Segurança Pública, 2000, p. 1).

De todo modo, pelo menos até o 2º mandato de FHC, o Governo Federal permaneceu ausente na discussão e na promoção de mecanismos de indução de uma política nacional de Segurança Pública. Foi apenas após a tragédia do “Sequestro do Ônibus 174”²⁷ no Rio de Janeiro, episódio marcante da crônica policial do Rio de Janeiro

²⁶ No decreto de sua criação, foi estabelecido que cabe à Senasp 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.

²⁷ Quando um jovem sobrevivente da chacina da Candelária, Sandro, sequestrou, no coração da Zona Sul carioca, o ônibus 174, ante a perplexidade de todo o país, que as TV transformaram em testemunha inerte da tragédia, em tempo real: no dia 12 de junho de 2000, às 14h20m, o ônibus da linha 174 (atual Troncal 5) (Central–Gávea) da empresa Amigos Unidos ficou detido no bairro do Jardim Botânico por quase 5

e no Brasil, que houve a apresentação do referido PNSP. Podemos dizer que além do documentário e do filme homônimos, demonstrados nos anexos 2 e 3, referido sequestro motivou o desengavetamento precoce do primeiro plano nacional de segurança nacional do país.

Sucessivos ministros da Justiça com a colaboração de secretários nacionais de segurança já vinham gestando lentamente referido plano nacional de segurança pública, iniciado em 1999 e lançado em 2000, durante o segundo governo. Este plano de Fernando Henrique Cardoso, o primeiro a ser elaborado na vigência da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), criada através do Decreto nº 2.315, de 4 de setembro de 1997, em decorrência da reestruturação da antiga Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (SEPLANSEG).

Foi em 2000, a partir do evento trágico com repercussão nacional (o Sequestro do Ônibus 174), ato contínuo, o presidente da República determinou que seus auxiliares tirassem da gaveta o papelório, e decidissem, finalmente, qual seria a agenda nacional para a segurança, e em uma semana a nação conheceria o primeiro plano de segurança pública nacional de sua história democrática, pelo menos, do ponto de vista dos compromissos assumidos pela União. De forma prematura e sem o planejamento devido, o plano veio sob a forma de uma listagem assistemática de intenções heterogêneas em decorrência do parto precoce (SOARES, 2007).

O plano foi estruturado em 35 páginas, firmando “15 compromissos” de atuação da União com a temática da segurança pública, ações de cooperação com os governos estaduais, assim como medidas de natureza normativa e institucional, subdivididos da seguinte maneira:

CAPÍTULO I - MEDIDAS NO ÂMBITO DO GOVERNO FEDERAL

- 1 - Combate ao Narcotráfico e ao Crime Organizado
- 2 - Desarmamento e Controle de Armas
- 3 - Repressão ao Roubo de Cargas e Melhoria da Segurança nas Estradas
- 4 - Implantação do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública
- 5 - Ampliação do Programa de Proteção a Testemunhas e Vítimas de Crime
- 6 - Mídia x Violência: Regulamentação

CAPÍTULO II - MEDIDAS NO ÂMBITO DA COOPERAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL COM OS GOVERNOS ESTADUAIS

- 7 - Redução da Violência Urbana

horas, sob a mira de um revólver, por Sandro Barbosa do Nascimento, sobrevivente da Chacina da Candelária.

- 8 - Inibição de Gangues e Combate à Desordem Social
 - 9 - Eliminação de Chacinas e Execuções Sumárias
 - 10 - Combate à Violência Rural
 - 11 - Intensificação das Ações dos Programas de Direitos Humanos
 - 12 - Capacitação Profissional e Reaparelhamento das Polícias
 - 13 - Aperfeiçoamento do Sistema Penitenciário
- CAPÍTULO III - MEDIDAS DE NATUREZA NORMATIVA
- 14 - Aperfeiçoamento Legislativo
- CAPÍTULO IV - MEDIDAS DE NATUREZA INSTITUCIONAL
- 15 - Implantação do Sistema Nacional de Segurança Pública. (BRASIL, 2000, p. 2).

Na sua elaboração, destacava que era chegada a hora de oferecer ao povo brasileiro um modelo que contemplasse não só ações prioritárias, mas também ações estratégicas que resultassem na melhoria geral do Sistema Nacional de Segurança Pública, apresentando como princípios orientadores:

Este plano está fundado nos seguintes princípios: interdisciplinaridade, pluralismo organizacional e gerencial, legalidade, descentralização, imparcialidade, transparência das ações, participação comunitária, profissionalismo, atendimento das peculiaridades regionais e no estrito respeito aos direitos humanos. O atendimento a esses princípios é uma condição para o seu sucesso. O plano está estruturado em quatro capítulos que relacionam compromissos a serem assumidos no âmbito do governo federal, e deste em cooperação com os governos estaduais, outros poderes e sociedade civil. Também estabelece as ações que serão desenvolvidas para que os resultados sejam alcançados (BRASIL, 2000, p. 4).

Assinale-se que foi no primeiro governo FHC que ocorreram passos importantes para a afirmação de uma pauta especialmente significativa para a segurança pública, quando se a concebe regida por princípios democráticos: foi criada a secretaria nacional de Direitos Humanos e formulou-se o primeiro plano nacional de Direitos Humanos.

A novidade é o foco da ação integrada, capaz de coordenar, avaliar e redirecionar ações e metas propostas, contribuindo para a criação de um Sistema Nacional de Segurança Pública que ofereça alcance amplo e eficaz, na solução do complexo problema da violência. Todas as medidas aqui selecionadas visam devolver ao povo brasileiro a ideia precisa de segurança e justiça, bem como a percepção da presença e o sentimento de confiança no Poder Público, restituindo-lhe valores fundamentais ao desenvolvimento de uma sociedade organizada e democrática. [...] É preciso afirmar que esta é uma luta que necessita de um esforço conjunto, um direcionamento comum, por parte de diferentes segmentos governamentais – numa articulação produtiva entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e o Ministério Público – e da sociedade civil em geral, pois só assim conseguiremos, de forma sustentável, impor limites às pressões cotidianas da violência. Este Plano serve para dar as referências e o horizonte de como e onde desejamos chegar, mas a consecução de seus resultados exige um compromisso efetivo de todos. O momento é de ações conjuntas e compromissos renovados com o

restabelecimento da confiança e do sentimento de segurança na sociedade. (BRASIL, 2000, p. 34-35).

Contudo, faltava àquele documento, a vertebração de uma política, o que exigiria a identificação de prioridades, uma escala de relevâncias, a identificação de um conjunto de pontos nevrálgicos condicionantes dos processos mais significativos, de tal maneira que mudanças incrementais e articuladas ou simultâneas e abruptas pudessem alterar os aspectos-chave, promovendo condições adequadas às transformações estratégicas, orientadas para metas claramente descritas.

Esse era o objeto maior da iniciativa inédita do governo federal, entretanto, isso não se alcança sem uma concepção sistêmica dos problemas, em escala nacionais e locais, nas polícias estaduais e nas secretarias de segurança, através da elaboração de planos de segurança pública, nos quais se definissem metas a alcançar. No que pesem esses detalhes, o plano veio na sequência de mudanças importantes, da mesma forma, percebe-se o esforço conjunto nas tentativas de ações coordenadas:

O Governo Federal está ciente de que não existem soluções milagrosas para enfrentar a violência. Nosso desejo, com este Plano, é o de aglutinar esforços nas áreas de segurança pública que propiciem melhorias imediatas na segurança do cidadão, tanto quanto o fomento de iniciativas de intervenção nas múltiplas e complexas causas que estão ligadas ao fenômeno da criminalidade. Estamos convencidos de que, por meio do estreitamento da cooperação com estados, municípios, demais Poderes e sociedade civil organizada de forma firme e permanente muito poderá ser realizado no sentido de se assegurar um dos direitos fundamentais do cidadão: o direito à segurança (Plano Nacional de Segurança Pública, 2000, p. 2).

Pela primeira vez houveram inseridas ações de integração, cogestão e ações comunitárias no intuito de aperfeiçoar o sistema de segurança pública brasileiro. O plano de ações visava reprimir e prevenir o crime, reconhecendo a necessidade do envolvimento de diferentes órgãos governamentais em todos os níveis, no estabelecimento de medidas integradas sob um enfoque de mútua cooperação para atuação dos órgãos de segurança pública de maneira mais eficaz. Destacaram-se alguns pontos positivos, como o reconhecimento da importância da prevenção da violência, derivando daí o Plano de Integração e Acompanhamento dos Programas Sociais de Prevenção da Violência (PIAPS), além de importantes esforços feitos pela SENASP na direção do estabelecimento de condições de cooperação entre as instituições da segurança pública, apoiando a iniciativas visando a qualificação policial, o investimento (ainda que tímido)

na expansão das penas alternativas à privação da liberdade, o desenvolvimento de perspectivas mais racionais de gestão, nas polícias estaduais e nas secretarias de segurança (PIRES, 2013; BRASIL, 2000; SOARES, 2007).

Apesar de serem boas as iniciativas, grande parte das ações ficou nas intenções. Faltou a vertebração de uma política que exigisse a identificação de prioridades em uma escala de relevâncias e a identificação de um conjunto de pontos nevrálgicos condicionantes dos processos mais significativos, de forma que as mudanças necessárias pudessem de maneira articulada alterar os aspectos chaves promovendo condições adequadas às transformações estratégicas, orientadas para metas claramente descritas. Isso não se alcança sem uma concepção sistêmica dos problemas em suas múltiplas dimensões, sociais e institucionais; tampouco se obtém sem um diagnóstico, na ausência do qual também não se viabiliza o estabelecimento de metas e de critérios, métodos e mecanismos de avaliação e monitoramento (MARIANO, 2019).

Ante a ausência de uma política nacional sistêmica, com prioridades claramente postuladas, os investimentos acabaram limitados a reiterar velhos procedimentos. Os recursos federais aos Estados ao invés de servir de ferramenta política voltada para a indução de reformas estruturais se destinaram mais à aquisição de equipamentos para as polícias do que à indução de políticas inovadoras no setor. Alimentaram-se estruturas esgotadas, beneficiando políticas equivocadas e tolerando o convívio com organizações policiais refratárias à gestão racional, à avaliação, ao monitoramento, ao controle externo e até mesmo a um controle interno minimamente efetivo e não corporativista (SOARES, 2007)

De todo modo, destaque-se que o período Fernando Henrique Cardoso marcou uma virada positiva na área da Segurança Pública, com uma pauta virtuosa (prevenção; integração intersetorial e intergovernamental; valorização da experiência local; qualificação policial; estímulo ao policiamento comunitário). Infelizmente, a riqueza da pauta não se fez acompanhar dos meios necessários e suficientes para sua execução. Observe-se que, antes das movimentações tímidas, porém inaugurais, do governo FHC, o campo da segurança pública, no âmbito da União, marcara-se por indiferença e imobilismo, resignando-se os gestores federais a dar continuidade a práticas tradicionais, adaptando-as ao novo contexto democrático, consagrado pela Constituição de 1988. Pelo menos no discurso oficial, as polícias e suas práticas deixaram de ser, ostensivamente,

voltados com exclusividade para a segurança do Estado, redirecionando-se, suas ações para a defesa dos cidadãos e a proteção de seus direitos (SOARES, 2007).

Entendemos, nesse caso, que faltaram os meios em sentido amplo: faltaram verbas, orientação política adequada, liderança e compromisso efetivos, e um plano sistêmico, consistente, que garantisse uma distribuição de recursos correspondente às prioridades identificadas no diagnóstico. No final, foram desaparecendo as medidas inaugurais, estabeleceram alguns preceitos, e já no final do mandato os poucos avanços conseguidos em algumas áreas já haviam retrocedido a ponto de velhas práticas engendradas confirmarem um padrão de formatação disperso e sem congruência.

Mesmo assim, muitos pontos positivos merecem ser ressaltados, foi a partir do ano 2000, com o lançamento do Plano Nacional de Segurança Pública, que os municípios passaram a ser vistos como espaços de produção e promoção de políticas de segurança pública, especialmente cidadã, enfatizando a “importância da inserção dos municípios ou do poder local na promoção de políticas de prevenção do crime e da violência”. Mesmo assim, faltava um arcabouço normativo para definir a relação da União com estados e municípios. Essa falta de coordenação da indução do Governo Federal levou a uma falta de coordenação a partir dos demais entes federados. Levando a que todas as ações resultassem sempre em mais do mesmo. Essa ausência de uma política nacional sistêmica, com prioridades claramente postuladas, dada a dispersão varejista e reativa das decisões, refletia e inspirava o caráter dispersivo e assistemático do plano nacional do ano 2000.

Por fim, o Fundo Nacional e Segurança Pública (FNSP) acabou limitado a reiterar velhos procedimentos, antigas obsessões, hábitos tradicionais: o repasse de recursos, ao invés de servir de ferramenta política voltada para a indução de reformas estruturais, na prática destinou-se, sobretudo, à compra de armas e viaturas. Ou seja: o Fundo foi absorvido pela força da inércia e rendeu-se ao impulso voluntarista que se resume a fazer mais do mesmo.

Até o início dos anos 2000, a ação do poder público frente ao processo de “escalada” da violência era marcada por duas características principais – responsáveis, aliás, por grande parte da desconfiança quanto à capacidade do Estado para lidar com esse problema sob uma perspectiva democrática. De um lado, havia uma rígida divisão de competências no plano federativo, a qual conferia aos Estados e ao Distrito Federal grande autonomia na concepção e na execução de suas próprias medidas e iniciativas no setor. A ação do governo federal resumia--se basicamente à mobilização da Polícia

Federal e da Polícia Rodoviária Federal (PF e PRF), não raro de maneira desarticulada da ação das forças estaduais. De outro lado, havia uma grande centralidade da ação policial de caráter ostensivo na agenda dos governos estaduais a qual o governo federal ora endossava, ora fingia ignorar (SÁ E SILVA, 2012).

Os governos do então presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-1998 e 1999-2002) instituíram três condições importantes, mas ainda tímidas, para romper com aquele quadro. Nesse período, (1) foi criada a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), no Ministério da Justiça (MJ), estabelecendo unidade de coordenação de proposições reformistas até então dispersas na agenda federal; (2) foi elaborado, em 2000, o I Plano Nacional de Segurança Pública, intitulado O Brasil Diz Não à Violência; e (3) foi criado o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), que estabeleceu, no plano federal, maior poder de indução e articulação sistêmica de iniciativas.

De um ponto de vista eminentemente técnico, o plano do governo FHC tinha vários defeitos. Seus 15 compromissos e 124 ações incorporavam iniciativas fragmentadas, com direções potencialmente contraditórias (por exemplo, a “eliminação de chacinas e execuções sumárias”, no Compromisso nº 9 e a “inibição de gangues e combate à desordem social”, no Compromisso nº 8). No entanto, alguns dos pontos desse plano abriram oportunidades relevantes de experimentação em tópicos que, anos mais tarde, se revelariam estruturais nos debates da área. É o caso da “integração operacional das polícias” – Ação 8 do Compromisso nº 1, “combate ao narcotráfico e ao crime organizado”; e da busca pela “integração de programas sociais de prevenção”, decorrentes da implementação da Ação 3 do Compromisso nº 15, que deu origem a uma iniciativa bastante vanguardista, o Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção da Violência (PIAPS).

As possibilidades abertas pela criação da SENASP e do FNSP, por sua vez, só foram exercitadas muito lentamente. Passando estas a exercer um papel com maior abrangência somente nos governos subsequentes, do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006). Sob a inspiração de outro Plano Nacional para o setor, desta vez elaborado no âmbito do Instituto Cidadania e adotado como plataforma de campanha do ex-presidente, a SENASP enunciou linhas mais estratégicas e estruturantes para sua atuação e a mobilização dos recursos do FNSP, escapando ao binômio viaturas/armamento.

Assim, no governo posterior houve um maior aprofundamento com a continuidade proposta de forma diferente pelo segundo plano nacional que veio no Governo de seu sucessor e adversário político, Luiz Inácio “Lula” da Silva, como veremos adiante.

3.3 O Governo Lula

A chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder, representada pela posse de Luiz Inácio “Lula” da Silva ao cargo de Presidente da República, marca uma virada histórica no contexto político brasileiro. Sua ascensão significou a primeira grande mudança de elites governantes no país desde o final do regime militar em 1985. Pois somente o PT, dentre os sete maiores partidos do país se mantivera na oposição no âmbito federal. Ademais, sendo o PT uma organização comprometida com a reforma social, a sua vitória e a substituição de elites promovida, criara uma enorme expectativa sobre o rumo das políticas sociais.

A chegada da esquerda ao poder ocorreu como uma reação do eleitorado ao fracasso das políticas neoliberais da década de 1990 em proporcionar melhorias econômicas e sociais sendo a ascensão do PT e de Lula a representação no Brasil de um fenômeno mais amplo que ocorreu em todo o contexto da América Latina.²⁸ Ana Claudia Cifali nos descreve como ocorreu esse fenômeno:

(...) nos anos 2000, ocorreram mudanças políticas significativas em alguns países da América Latina (Argentina, Brasil, Bolívia, Equador, Uruguai e Venezuela), verificadas na ascensão de governos ligados à tradição política de esquerda, guardadas as particularidades de cada contexto nacional. A ascensão de governos inspirados na tradição de esquerda na América Latina parece demonstrar o desejo regional em superar o passado conservador e autoritário que atravessou os países da região através das ditaduras e até mesmo antes delas. (CIFALI, 2015, p. 14).

A realidade é que após mais de uma década de governos de direita no poder o cenário da América Latina no início do século 21 era sombrio. Imperavam na região baixos índices de crescimento, desindustrialização, aumento do desemprego e da exclusão social, agravamento das desigualdades e desmanche das estruturas de proteção social que já eram precárias. Na maré de insatisfação que varreu a América do Sul, os partidos

²⁸ Brasil, Argentina, Equador e Venezuela, depois de certa forma, Uruguai, Bolívia, Paraguai, Nicarágua e El Salvador e mesmo Chile.

políticos ligados ao modelo neoliberal foram afastados do poder em todos os países, com exceção de Colômbia e Chile.

Estes governos ditos de “esquerda” ou “progressistas”, buscaram melhoria das condições de vida das maiorias desfavorecidas, maior autonomia no cenário internacional e retomada das ideias desenvolvimentistas, passando estas a dar a tônica para as políticas públicas. Como Igor Fuser nos ensina:

‘Progressismo’ é uma palavra constante no discurso político das esquerdas desde a primeira metade do século XX, no sentido de designar os atores políticos favoráveis ao que se costuma chamar de ‘transformação social’, em contraposição ao conservadorismo e ao elitismo, geralmente associados às posições da direita (FUSER, 2018, p. 81).

O ideal desenvolvimentista da esquerda referiu-se a ideia de ‘progresso social’, como sendo uma conquista de níveis crescentes de bem-estar para a maioria da população através do desenvolvimento econômico com usufruto das riquezas naturais a partir de critérios de soberania nacional e da ampliação dos direitos sociais. No plano econômico buscou-se o crescimento a partir da redução da dependência do capital externo com ampliação do mercado interno. No plano social, destacaram-se políticas públicas voltadas para a inclusão, redução da pobreza e a desigualdade, melhoria geral das condições de vida, sem rompimento com as classes dominantes ou com o sistema econômico internacional (FUSER, 2018).

Destacaram-se nas gestões progressistas da América do Sul, as políticas sociais de alta intensidade, com redistribuição (limitada) da renda, valorização do trabalho e ‘inversão das prioridades’, favorecendo os investimentos públicos em saúde, educação, moradia e infraestrutura, em benefício das camadas populares. Todos esses países com governos progressistas passaram por longos períodos de forte crescimento econômico. No entanto, questão controvertida que se discute é em que medida esses bons resultados se devem ao contexto global favorável, graças ao ciclo de altos preços das commodities agrícolas, minerais e energéticas na maior parte da década de 2000, ou em qual foi o grau de influência da ampliação do mercado de consumo doméstico. De todo modo, esses governos contabilizaram, no plano social, grandes avanços em educação, saúde, moradia, transporte, salários, redução da pobreza e da fome (AYERBE, 2008).

No contexto brasileiro, esse fenômeno teve início com o primeiro mandato do presidente Lula, sob uma forte expectativa de esperança para a maior parte da população,

inclusive para os que se dedicavam à segurança pública e acreditavam nas promessas da campanha. Ana Claudia Cifali contextualiza esse início no Brasil:

Desde inícios dos anos 90, na América Latina, foi-se construindo social e politicamente a insegurança pública como um dos principais problemas dos grandes centros urbanos, demandando dos governos respostas no enfrentamento da criminalidade. Nos últimos anos, na América do Sul, produziram-se mudanças políticas significativas, com a ascensão ao poder de governos nacionais vinculados a uma orientação e tradição política de esquerda. No Brasil, esta mudança de paradigma político começou a construir-se a partir do triunfo do Partido dos Trabalhadores (PT) nas eleições nacionais e com o início da gestão de Luiz Inácio Lula da Silva, em janeiro de 2003. (CIFALI, 2015, p. 6).

Pela primeira vez um partido cujo referencial ideológico sustentava os interesses dos setores populares e com um histórico de militância de esquerda ascendeu ao poder.

A chegada do PT e do Lula ao governo central em 2002 representou tempos de grandes esperanças para o conjunto da população brasileira. A possibilidade de um projeto alternativo ao projeto neoliberal, trazido por um partido de esquerda com um histórico de lutas populares transmitia tal mensagem. (MELO, 2007, p. 1).

No entanto, mesmo com um histórico de militância de esquerda, forjada nas lutas políticas dos trabalhadores dos anos 80 e 90, o partido precisou se afastar das demandas da classe que o constituiu para privilegiar as possibilidades concretas de êxito eleitoral. O PT que chegou ao poder em 2002 estava muito distante daquele partido que representou um aglutinador das demandas da classe trabalhadora nos anos 80 e 90.

Alianças contraditórias fundamentadas apenas nas possibilidades de vitórias eleitorais, mesmo que programaticamente contraditórias e capitulações ente os problemas estruturais legados pelo projeto do governo anterior, dúbia aceitação das bases do projeto neoliberal como pontos incontestes caracterizaram esse processo (MELO, 2007).

Contrariando as expectativas de uma parte da população, o governo Lula seguiu os fundamentos das reformas calcadas nas teses liberais do monetarismo e ajuste fiscal. A Reforma da Previdência, o superávit primário recorde e as indicações em relação à autonomia do Banco Central afirmaram essa continuidade. Nesse mesmo contexto, em outras partes do mundo, governos eleitos por forças de centro-esquerda e esquerda durante a década de 90 completavam as reformas iniciada pela direita (Inglaterra, Alemanha, França, Espanha, Portugal, Chile, Peru entre outros). O governo que se

iniciava no Brasil não estava fora destas possibilidades, ainda que reconhecidamente viesse de uma história com uma base social diversa e que poderia fazer a diferença, sendo possivelmente uma alternativa singular não só para o Brasil, mas para o mundo, a profecia cumprida em outras partes do mundo também se fez regra no Brasil (FRIGOTO, 2005).

Armando Boito nos aponta 4 requisitos essenciais sem os quais não seria possível implementar uma nova ordem no Brasil: (1) Não confundir os votos ganhos com o poder que deteria; (2) ter um projeto alternativo claro e um grupo coeso na busca de sua concretização; (3) vincular este projeto aos movimentos sociais organizados; e (4) identificar os adversários políticos sem subestimá-los. Destas quatro condições imprescindíveis apenas a primeira, talvez, tenha se mostrado presente nos anos de governo (BOITO, 2005).

Na verdade, para além das mensagens de campanha o PT, não havia formulado durante seus anos de oposição um diagnóstico mais denso dos desafios na área social, capaz de obter consenso partidário e de fundamentar prioridades de ação claras. Em que pese a forte associação simbólica entre o presidente Lula e seu partido, de um lado, e a reforma social, de outro, o novo governo não mostrou ter uma concepção clara e realista de proteção social e reformas capaz de guiar a sua ação pública. Em boa medida, a política de Lula seguiu as administrações anteriores, especialmente as de Cardoso. Ao mesmo tempo, a ênfase da atividade governamental parece ter se deslocado das políticas universalizantes e habilitadoras, como educação e saúde, para os programas assistenciais destinados aos mais pobres, como o Bolsa-Família (ALMEIDA, 2004).

Esta complexa conjuntura marcada pela formação de um governo que tem origem no movimento operário e popular, que ascendeu sob o signo da mudança e da reforma mas que utilizou o poder para manter e até aprofundar o estatal vigente, teve na área de segurança pública também seus dilemas e contrassensos reproduzidos como veremos no tópico seguinte.

3.3.1 Segurança Pública no Governo Lula

Entre 2003 e 2010 o governo brasileiro, liderado então por um partido político inspirado e legitimado com base na tradição política de esquerda, o PT, incorporou um conjunto de reformas sociais inserindo-se também a política-criminal e o sistema de justiça criminal. Embora muito presente mesmo na esquerda, vertentes de aplicação da

lei e da ordem, diversas alternativas e novos rumos foram desenvolvidos no intuito de superar os problemas de forma mais assertiva.

A partir do primeiro mandato do Governo Lula (2003), houveram importantes modificações na área de segurança pública, dentre as quais a maior participação da Academia. Muito embora tenha sido a partir da abertura oferecida pelo Governo FHC que a Academia passou a ser um ator relevante no processo de indução, formulação e implementação de novas experiências de políticas públicas na área de segurança, foi a partir do Governo Lula que essa participação se consolidou de maneira definitiva.

Conforme mencionado alhures, a percepção cada vez maior de uma crise da segurança pública obrigou o governo federal desde a segunda metade da década de 90, a assumir um protagonismo maior na elaboração e indução de políticas de segurança nos estados.

Estas políticas vieram inicialmente no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Democracia Brasileira (PSDB), que governou com uma coalizão de partidos de centro-direita e foram aprofundadas pelos governos de Luíz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT) à frente de uma coalizão de centro-esquerda. De alguma forma é possível vincular o aumento do protagonismo do governo federal nesta área com o ascenso de políticas de caráter “pós-neoliberal” e “pós-conservador”, que colocaram em marcha estratégias e iniciativas governamentais que recorreram, para sua formulação e legitimação, a vocabulários provenientes de uma rica e complexa tradição política de esquerda. (CIFALI; AZEVEDO, 2015).

Como auxílio de parte da equipe que atuava na SENASP, 15 meses antes das eleições, estudos e diagnósticos sobre os dilemas da segurança pública brasileira já vinham sendo realizados. Com base nas informações levantadas, houve um plano de propostas que fizeram parte da candidatura do Governo Lula, em 2002, no seu Plano de Governo. Um compromisso com seriedade técnica repelindo jargões ideológicos e assumindo uma posição eminentemente não-partidária que visava contribuir para a construção de um consenso nacional ao partir do pressuposto de que a segurança pública é matéria de Estado e não de governo, situando-se acima das querelas político-partidárias. (SOARES, 2007; SOUZA, 2015)

O objetivo inicial era construir um consenso com os governadores em torno do plano, suas virtudes e sua viabilidade, demonstrando os benefícios que proporcionaria para o conjunto do país e para cada estado, em particular, se fossem feitos os esforços necessários, em moldes cooperativos, suprapartidários e republicanos, para que se

superassem as resistências corporativas, as limitações materiais, as dificuldades operacionais e de gestão, e se implementassem as medidas propostas. A proposta era articular as ações federais, estaduais e municipais na área da Segurança Pública e da Justiça Criminal, associando integração federativa com autonomia dos órgãos de Segurança Pública, na criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), nos moldes do Sistema Único de Saúde (SUS) (FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, S.D.; MADEIRA e RODRIGUES, 2015).

Um dos principais nome que vinha atuando nas pesquisas e diagnósticos era Luiz Eduardo Soares, um dos líderes do projeto e um dos maiores especialistas em segurança pública no Brasil. Após a vitória de Lula nas urnas, Soares acabou sendo confirmado como Secretário Nacional de Segurança Pública em 2003 logo que Lula assumiu a Presidência. O grupo liderado por Soares logo propôs uma série de reformas estruturais para a segurança pública, dentre as quais: (I) A desconstitucionalização das polícias, transferindo aos estados o poder de decidir o formato de polícias que desejam ter; (II) Um currículo mínimo obrigatório para todo profissional de segurança pública; (III) Uniformização da linguagem e das plataformas operacionais de todo o sistema de segurança pública no país; (IV) Sistemática de Gestão aberta ao Controle Externo; (V) Cotas orçamentárias fixas, destinadas a perícia.

Como iremos discorrer mais adiante com maior profundidade, o conjunto de reformas estruturais sofreu muita resistência e não vingou, contudo, mesmo assim, foi importante no sentido de possibilitar algumas reformas residuais importantes como, por exemplo, os ajustes do FNSP (Fundo Nacional de Segurança Pública) e da SENASP (Secretaria Nacional de Segurança Pública) passando estes a financiar pesquisas. Tendo como foco a implantação do SUSP (Sistema Único de Segurança Pública), a SENASP também se consolidou como órgão central no planejamento e na execução das ações de segurança pública em todo o Brasil.

Com a resistência sofrida e impossibilidade de avançar na condução das reformas estruturais, investiu-se na implementação, no âmbito dos estados, dos Gabinetes de Gestão Integrada (GGI). Com sua origem em 2003, estes fóruns executivos e deliberativos tinham como missão integrar sistematicamente os órgãos e instituições federais, estaduais e municipais, priorizando o planejamento e a execução de ações integradas de prevenção e enfrentamento da violência e criminalidade. Com a perspectiva

de reforma estrutural obstaculizada, estas reformas residuais impactaram positivamente a política de segurança pública (MADEIRA e RODRIGUES, 2015; SOUZA, 2015).

3.3.2 O Pacto Pela Vida e a Proposta do SUSP

Com o objetivo de implementar um novo modelo de Segurança Pública, o modelo alternativo proposto a ser induzido, em contraposição àquele herdado do período pré-1988, envolvia a formulação de bons diagnósticos da criminalidade, os quais alimentariam “ações preventivas, estratégicas, orientadas e permanentemente monitoradas” por atores da segurança pública e do sistema de justiça criminal.

Tendo como principais referências os modelos exitosos utilizados nos Estados Unidos²⁹ e na Colômbia³⁰, foi com bastante legitimidade que o plano lançado no primeiro governo Lula adotaria como um de seus principais pressupostos a carência de planejamento e gestão. Aliando a repressão qualificada desencadeada em Nova York com o “tolerância zero” e o policiamento preventivo do “segurança cidadã” em Bogotá, ao invés de reagir a demandas por aparelhamento das organizações estaduais, o Governo Federal buscava induzir e articular políticas reformistas mais complexas, que envolviam componentes como: coleta sistemática de dado em matéria criminal, pactuação das diretrizes nacionais de formação de policiais e fomento a projetos de prevenção à violência e promoção dos direitos humanos (SÁ E SILVA, 2014).

²⁹ A de Nova York, que marcou as gestões do então prefeito Rudolf Giuliani (1994-2002), era baseada na política da “tolerância zero”. A tese central era a de que expressões de desordem urbana – pichações, abandono de espaços públicos, “janelas quebradas”, como se costumava dizer – geravam um ambiente propício para transgressões mais violentas, como furtos e roubos. Era necessário, assim, agir incisivamente contra aquelas pequenas ilegalidades. (SÁ E SILVA, 2014, p. 37).

³⁰ A de Bogotá, que marcou as gestões dos pre-Violência e Segurança Pública feitos Antanas Mockus (1995-1997 e 2000-2003) e Enrique Panãlosa (1998-2000), tinha características mais ligadas ao que, depois, se passou a chamar de “segurança cidadã” (OEA, 2009; Mesquita Neto, 2006; Tavares dos Santos, 2004) 20. Dois elementos tornavam a experiência de Bogotá especialmente atrativa para o público brasileiro, cioso que era em relação ao uso de medidas de policiamento ostensivo como “solução” para a violência: a perspectiva da cultura cidadã, ou seja, a necessidade de um convencimento moral dos cidadãos sobre a importância de se respeitar as leis, de maneira a “harmonizar” as moralidades individuais e as prescrições legais e estimular uma reprovação difusa de condutas transgressoras; e a perspectiva “epidemiológica”, que abordava a violência como um problema de saúde pública, cujos “fatores de risco” deveriam ser descobertos e desarmados. Sob esta última bandeira, a prefeitura veio a encontrar um padrão de crimes violentos, desaguando em homicídios, que era associado a brigas triviais, armas e uma “cultura de violência” predominante nos lares locais. Em resposta, adotou medidas como a imposição de horário limite para o funcionamento de bares, campanhas de desarmamento e orientação de famílias sobre o caráter perverso da violência doméstica. ((MAGALHÃES E OLIVATO, 2012, apud SÁ E SILVA, 2014, p. 37).

O anexo 6, em suas imagens 1 e 2 nos mostram com mais detalhes a ilustração do que viria a ser o Plano Nacional de Segurança Pública do primeiro governo Lula, seus Pressupostos e Diretrizes, respectivamente.

Foi um plano mais elaborado que os anteriores, trazendo, já na introdução, a identificação da problemática, ou seja: contexto e prioridades, síntese do diagnóstico especificamente criminal e da matriz das soluções, a prioridade das políticas públicas de prevenção à violência, a experiência internacional, a abordagem, o sujeito da gestão pública e as alianças locais, a questão das drogas, combate ao sequestro e princípios para uma nova polícia (JÚNIOR; RODRIGUES; SPANIOL, 2020).

O documento de 100 páginas tratou de 14 pontos afetos ao tema da segurança pública, assim distribuídos:

1. Exigências para a elaboração de uma política de segurança pública;
2. Reformas substantivas na esfera da União e dos estados;
3. Reformas na esfera municipal: segurança pública no município;
4. Um novo marco legal para o setor de segurança pública no Brasil: mudanças constitucionais relativas às agências policiais;
5. A persecução penal: o inquérito policial e o ministério público;
6. Violência doméstica e de gênero;
7. A violência contra as minorias;
8. O acesso à justiça: a importância da defensoria pública;
9. Sistema penitenciário;
10. Segurança privada: diagnóstico e propostas;
11. Os programas de proteção às testemunhas ameaçadas e a concepção de um sistema nacional de proteção;
12. A redução da idade de imputabilidade penal e o ECA;
13. Violência no trânsito; e
14. Desarmamento e controle de armas de fogo no Brasil. (BRASIL, 2003, p. 2-3).

O SUSP tinha como objetivo submeter à apreciação da sociedade um projeto de segurança pública cuja meta era a redução daquelas modalidades de violência que se manifestavam sob a forma de criminalidade, ressaltando que este problema era parte de uma constelação mais ampla de práticas, circunstâncias históricas, condições institucionais e relações sociais violentas. Reconhecia que as interfaces e superposições com outras problemáticas eram tantas e tão relevantes, que se tornava imperioso tratá-las, definindo-as como pertinentes ao âmbito de abrangência do objeto principal. Destacava-se no plano, também, que sempre que o projeto apontasse a necessidade de transformações socioeconômicas estruturais, tal exigência seria apenas indicada, pois este não seria o espaço adequado para o enfrentamento de todos os desafios para quem assumisse o compromisso de transformar o Brasil num território de paz e justiça.

O Susp foi criado para articular as ações federais, estaduais e municipais na área da segurança pública e da justiça criminal, hoje totalmente dispersas. Essa articulação não visa ferir a autonomia dos estados nem das polícias civil ou militar. Não se trata de unificação, mas de integração prática. O sistema é único, mas as instituições que fazem parte dele são diversas e autônomas, cada uma cumprindo suas responsabilidades. O objetivo do Susp é prevenir a ocorrência de delitos, criar meios para analisar a realidade de cada episódio, planejar estratégias de enfrentamento ao crime, identificar quais os métodos e mecanismos a serem usados. Sistemas de avaliação e monitoramento das ações também estão previstos para garantir transparência e controle externo das ações de segurança. (BRASIL, 2003, p. 2-3).

O SUSP não implicaria a unificação das polícias, mas a geração de meios que lhes proporcionasse a possibilidade de trabalhar cooperativamente, segundo a 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. Seriam necessários para a indução desse novo modelo audaciosos programas de reforma das instituições da segurança, permeados pela integração operacional e cultural entre forças (polícias e guardas) e abordagens (repressiva e preventiva), ao longo dos diversos níveis de governo, sob algum crivo de “participação” e “controle social”, por meio de ouvidorias independentes e até mesmo conselhos (SOARES, 2007).

Paralelamente à aludida institucionalização do SUSP, o Plano Nacional de Segurança Pública do primeiro mandato do presidente Lula propunha a desconstitucionalização das polícias, o que significa a transferência aos Estados do poder para definirem, em suas respectivas constituições, o modelo de polícia que desejariam e que julgassem que fosse mais apropriado. O Estados teriam discricção para escolher entre manter o quadro atual, caso avaliasse que a ruptura do ciclo do trabalho policial, representada na organização dicotômica, Polícia Militar [PM] – Polícia Civil, estivesse funcionando bem, ou na outra via, caso avaliassem que a divisão do ciclo completo entre duas polícias distintas geraria confusão, ineficiência e brutalidade, as mudanças poderiam ser feitas e novos modelos seriam experimentados (SOARES, 2007).

Imperioso ressaltar que para a indução desse novo modelo seriam necessários audaciosos programas de reforma da instituições da segurança pública, habilitando-as a operar em um cenário marcado pela integração operacional e cultural entre forças (Polícia Civil e Militar e Guardas Municipais) e abordagens (repressiva e preventiva); ao longo

dos diversos níveis de governo (União, Estados e Municípios) e sob algum crivo de participação e controle social (por meio de ouvidorias independentes e até mesmo conselhos). Dessa forma, o plano trazia como pano de fundo estruturante propostas de mudanças bastante impactantes, sobretudo nas polícias, a partir da mudança do texto Constitucional de 1988 em seu artigo 144.

A partir dessa necessidade, e na tentativa de romper com as limitações inerentes ao texto constitucional, Luiz Eduardo Soares, na condição de Secretário Nacional de Segurança Pública, percorreu todos os estados e o Distrito Federal, negociando com os governadores suas adesões ao “Pacto Pela Paz”. O objetivo da empreitada seria a elaboração de um documento alterando o artigo 144 da Constituição Federal que seria entregue aos presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. A reforma do referido artigo constitucional seria condição *sine qua non* para uma mudança na estrutura de segurança pública enviesada pelo legado estrutural da ditadura militar.

Apesar de o entendimento nacional em torno das reformas na área de segurança ter chegado muito perto de ser alcançado, uma vez que, mesmo diante das dificuldades decorrentes dos confrontos político-partidários, as negociações avançaram significativamente. O governo federal reviu sua adesão ao Pacto Nacional e à proposta de implementação dos Sistema Único de Segurança Público. O motivo foi a priorização da agenda da reeleição, a partir do aconselhamento e posterior convencimento do núcleo duro do Governo Lula de que esta ação poderia trazer altíssimos custos políticos, tendo em vista que assumir o protagonismo maior da reforma institucional da segurança pública no país, deixaria o governo federal como principal responsável pela segurança pública visto que deixaria de dividir a responsabilidade pelos fracassos com os governadores dos estados (SOARES, 2017; SOUZA, 2015).

Mas uma vez trazendo o debate ao contexto de ascensão das esquerdas na América Latina, foi bastante comum de acontecer a suspensão das reformas necessárias em decorrência da necessidade de ganhos em um processo eleitoral mais próximo. Não foi apenas no Brasil que o foco da gestão governamental nas eleições e a dependência da dinâmica eleitoral impôs limites rígidos às possibilidades de planejamento, obrigando os governos a se reger por uma lógica de curto-prazo e imediatista. Para derrotar seus adversários em eleições sempre competitivas, algumas delas duríssimas, era necessário oferecer à população sempre benefícios concretos nos prazos mais curtos possíveis, o que,

certamente, inviabilizou projetos de reforma estrutural de maior alcance e duração, no caso do Governo Lula, incluindo o de Segurança Pública (CASTELL, 1997).

Kirshner na Argentina, Lagos e Bachelet no Chile, Lula no Brasil, Tavaré Vasquez e José Mujica no Uruguai foram governos profundamente conservadores no tocante à polícia. Foram governos que governaram a segurança pública com a mesma lógica da direita e que reproduziram o sistema da mesma maneira. Há, por algum momento, algum discurso reformista, alguma política social, como por exemplo o Pronasci no Brasil, mas não há ênfase nestes temas e nunca colocaram na agenda as reformas policiais (SAÍN, 2012, p. 80),

Com este quadro de esfacelamento e anulação do campo da esquerda, as reformas estruturais ficaram uma vez mais adiadas, e sem atacar as mudanças estruturais restou a adoção de políticas focalizadas de inserção social atacando-se o problema pelos seus efeitos (CASTELL, 1997)

Sendo assim, o caminho que havia sido traçado desde o período pré-eleitoral foi abandonado para evitar um possível risco eleitoral com vistas a garantir o sucesso na reeleição para o segundo mandato. Da mesma forma, a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para o segundo mandato à Presidência da República em outubro de 2006 representou a consolidação do Partido dos Trabalhadores (PT) e de seu grupo dirigente como partícipes do aprofundamento do projeto societário neoliberal no Brasil. (MELO, 2007).

A normatização do SUSP teria sido a definição legal das regras de funcionamento no contexto de segurança pública nacional, significando ordenamento do caos e a geração de condições para efetiva cooperação, horizontal e vertical. A articulação sistêmica que o SUSP, propunha visava: a reforma das polícias, do sistema penitenciário, implantação integrada de polícias preventivas, intersetoriais, dando importância ao diagnóstico, avaliações regulares e monitoramento sistemático, identificando erros e evitando que estes se repetissem (SOARES, 2017).

No entanto, como não houve a real assunção da coordenação desse processo pela União apesar dos avanços não se alterou o cenário da Segurança Pública Nacional. A armadilha política presumida e a contradição das disputas eleitorais cíclicas diante do tempo necessário para a maturação de políticas públicas reformistas terminaram levando o governo federal a aposentar precocemente seus compromissos ambiciosos na segurança pública. A prevalência na tomada das decisões continuou sendo dos estados, a criação e

implementação das GGIs, em muitos estados não foi efetivada e quando foi ocorreu de modo burocrático e sem a sua incorporação no *modus operandi* das ações das instituições que os compõem e a maior parte dos recursos do FNSP continuou sendo utilizada com despesas de capital para aquisição de equipamentos e material permanente para as polícias, guardas e bombeiros (SOUZA, 2015; MADEIRA e RODRIGUES, 2015).

A implementação ocorreu apenas em parte e com alguns deslocamentos relevantes na agenda: As reformas organizacionais foram retiradas completamente da pauta; a gestão do conhecimento caminhou razoavelmente com a estruturação de pesquisas e a coleta de dados que, no entanto, pouco informaram a gestão estratégica originalmente proposta; a articulação entre repressão e prevenção também teve algum progresso, resultando celebração de convênios com diversos municípios em torno de projetos de prevenção, porém sem diretrizes precisas e/ou pactuadas sobre o que esses projetos deveriam conter; já a formação dos profissionais da segurança pública ganhou grande visibilidade, com a promoção de iniciativas de capacitação a distância e o surgimento da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (RENAESP). Em síntese, de forma geral podemos dizer que as implementações dos SUSP foram muito modestas (SÁ E SILVA, 2014).

A Imagem 1 do Anexo 5, extraído de estudo de Costa e Grossi (2007) sobre os desembolsos do FNSP no período 2000-2005, demonstra que a compra de equipamentos para as polícias permaneceu como a linha hegemônica, com notável distância de outros componentes da política. Em alguns casos, foram firmados convênios tão genéricos que a análise dos objetivos propostos se tornou bastante difícil.

Em 2000, por exemplo, o estado da Bahia firmou um convênio de 15 milhões para o “fortalecimento do sistema de segurança pública”³. É pouco provável que o Conselho Gestor do FNSP tivesse condições de analisar cautelosamente o tipo de atividade que seria executada (COSTA E GROSSI, 2007).

Em linhas gerais, os recursos do FNSP serviram mais para (re) equipar as polícias e as guardas municipais do que para qualquer outra coisa. Uma parte muito pequena dos repasses serviram para implantar as ações propostas pelo SUSP. O FNSP, criado em 2000, constitui-se num importante instrumento para a promoção da cooperação entre as agências de polícia, contudo, foram pouquíssimas as iniciativas de cooperação, limitando-se basicamente os governos a repassar os recursos do Fundo, sem estabelecer uma ordem de prioridade para as atividades contempladas por esses repasses.

O FNSP poderia ter sido um instrumento mais eficaz para a obtenção da adesão dos governos estaduais às medidas e compromissos propostos pelo Governo Federal, para isso bastaria que fosse exigido o cumprimento de algumas dessas medidas e compromissos como contrapartida ao repasse dos recursos. Nesse caso, faltou o Governo Federal em exigir um maior comprometimento das demais esferas de poder, principalmente dos governos estaduais, na montagem de um sistema policial cooperativo. (COSTA E GROSSI, 2007).

Observamos que as almejadas reformas foram preteridas em pró de um aprofundamento no modelo que já existia de uma forma mais incipiente no governo anterior de FHC, onde já vislumbrávamos avanços na cooperação entre estados e federação e algumas propostas de alargamento do acesso à justiça com o reaparelhamento dos órgãos de segurança e justiça criminal. De fato, houve um considerável avanço na atuação da SENASP, ganhando destaque junto com o FNSP e estabelecendo um consenso ainda maior sobre a necessidade de implementação e gestão de uma Política Nacional de Segurança Pública capitaneada pelo Governos Federal.

Com vistas a uma gestão estratégica, a Política Nacional de Segurança Pública aponta a necessidade de integração das instituições policiais de modo sistêmico, recomendando a colaboração e a aproximação dos entes federados na gestão da segurança. Isso para garantir a promoção das ações preventivas, superando o modelo repressivo e orientando a ação de acordo com informações monitoradas e geridas conjuntamente. Ao mesmo tempo, o planejamento leva ao estabelecimento de rotinas, funções, processos e estruturas que se tornam ágeis, com vistas a atingir metas, produzindo, por sua vez, dados qualificados para obter um diagnóstico rigoroso; planejando-se sistematicamente e avaliando-se regularmente. Esse processo sistêmico é previsto no Plano Nacional de Segurança Pública e reafirmado na avaliação do final do primeiro mandato, de modo a garantir um ciclo virtuoso da gestão da política, oferecendo o ciclo que vai da reorganização institucional até o controle externo, sempre garantindo a gestão do conhecimento, a valorização e a formação profissional, a modernização da perícia e a prevenção (SÁ E SILVA, 2012, p. 417).

Esse amplo processo foi traduzido em uma instância integradora nos níveis federal e estaduais, chamada Gabinete de Gestão Integrada (GGI), que constitui um braço operacional do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), e que inclusive chegou a ter um bom desempenho, como nos relata Luiz Eduardo Soares:

O GGI seria um fórum executivo que reuniria as polícias de todas as instâncias, e, mediante convite, as demais instituições da Justiça Criminal. As decisões seriam tomadas apenas por consenso, para que se eliminasse o principal óbice

para a cooperação interinstitucional: a disputa pelo comando. Como se constatou haver ampla agenda consensual para ações práticas na área da Segurança Pública, não se temeu a paralisia pelo veto. Observe-se que os GGI começaram a operar imediatamente, e, nos raros Estados em que, nos anos seguintes, não foram esvaziados pelo boicote político, renderam frutos e demonstraram-se formatos promissores. [...] Assim, em 2003, chegamos a um acordo nacional em torno de transformações significativas e criamos uma nova agência operacional, os GGI, mas os resultados se perderam em decorrência da alteração de rota no Ministério da Justiça e no Planalto (SOARES, 2007, p. 88).

Os Gabinetes de Gestão Integrada (GGIs) surgiam, assim, nos Estados e municípios, como “foros deliberativos e executivos, compostos por representantes das agências de segurança pública e justiça criminal, que operam por consenso, sem hierarquia, respeitando a autonomia das instituições que o compõem” (BRASIL, 2003). Supervisionados por comitês gestores nos Estados e na União, os GGIs eram a base de estrutura de governança modelada como sistema de política pública, ao qual se deu o nome de Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). O Anexo 5, no final, demonstra a forma como funcionaria a Política Nacional de Segurança Pública com a implementação do SUSP e viabilização dos GGIs.

Contudo, a análise final do SUSP infere que ante a não assumpção dos riscos eleitorais necessários para implementar as reformas estruturais para a correta aplicação do Programa no primeiro mandato, acarretou no segundo mandato do governo Lula, a criação de uma nova proposta, que utilizava em alguma medida as bases do Plano Nacional proposto no primeiro, mas não implementado integralmente. Em 2007, o novo Ministro da Justiça Tarso Genro, para marcar e inovar em sua gestão veio com a ideia de criação do Plano Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI).

3.3.3 O nascimento do PRONASCI

Criado no segundo governo Lula (2007 – 2010), quando da passagem de Tarso Genro pela pasta da Justiça, o PRONASCI propôs intervir não somente nas “consequências”, mas sobretudo nas “causas” da criminalidade. Adotando como público prioritário jovens de 18 a 24 anos, deslocou o equilíbrio de prioridades entre repressão e prevenção e valorizou o protagonismo dos municípios na elaboração e execução do Plano Nacional de Segurança Pública.

O Pronasci, criado pela Lei nº 11.530/2007, destinava-se a articular ações de segurança pública para a prevenção, controle e repressão da criminalidade, estabelecendo políticas sociais e ações de proteção às vítimas. Definia no art. 3º as diretrizes do programa a serem seguidas para o alcance dos 17 objetivos propostos:

- I. promoção dos direitos humanos, intensificando uma cultura de paz, de apoio ao desarmamento e de combate sistemático aos preconceitos de gênero, étnico, racial, geracional, orientação sexual e diversidade cultural;
- II. criação e fortalecimento de redes sociais e comunitárias;
- III. fortalecimento dos conselhos tutelares;
- IV. promoção da segurança e da convivência pacífica;
- V. modernização das instituições de segurança pública e sistema prisional;
- VI. valorização de todos os profissionais de segurança;
- VII. participação de jovens e adolescentes, egressos do sistema prisional, famílias expostas à violência e de mulheres em situação de violência;
- VIII. ressocialização dos indivíduos que cumprem penas privativas de liberdade e egressos do sistema prisional, mediante implementação de projetos educativos, esportivos e profissionalizantes;
- IX. intensificação e ampliação das medidas de enfrentamento do crime organizado e da corrupção policial;
- X. garantia do acesso à justiça, especialmente nos territórios vulneráveis;
- XI. garantia da recuperação dos espaços públicos;
- XII. observância dos princípios e diretrizes dos sistemas de gestão descentralizados e participativos das políticas sociais e das resoluções dos conselhos de políticas sociais e de defesa de direitos afetos ao Pronasci;
- XIII. participação e inclusão em programas capazes de responder, de modo consistente e permanente, às demandas das vítimas da criminalidade por intermédio de apoio psicológico, jurídico e social;
- XIV. participação de jovens e adolescentes moradores de rua em programa educativo e profissionalizante com vistas a ressocialização e reintegração familiar;
- XV. promoção de estudos, pesquisas e indicadores de violência que considerem as dimensões de gênero, étnicas, raciais, geracionais e de orientação sexual;
- XVI. transparência na execução, inclusive por meios eletrônicos de acesso público; XVII - garantia da participação da sociedade civil. (BRASIL, 2007).

O fundamento dessa nova gestão já estava presente nas concepções e nas políticas que vinham sendo implementadas pela SENASP e na proposta do SUSP, que era a ideia de articular e implantar uma política nacional de segurança pública que tivesse como referência a garantia e ampliação dos direitos da cidadania, superando o velho paradigma segundo o qual segurança pública é “coisa de polícia”. O grande diferencial do programa era o grande aporte financeiro previsto, com investimentos de R\$6,707 bilhões até o fim de 2012, elaborou-se um conjunto de 94 ações que envolveriam 10 ministérios, em intervenções articuladas com estados e municípios (SOARES, 2017; SOUZA, 2015).

Para tanto, mediante o aporte de volume até então inédito de recursos federais no setor, o programa agiu em quatro frentes principais: (1) Financiou projetos voltados a garantir o acesso dos moradores de territórios de risco; (2) Atribuiu a Gabinetes de Gestão Integrada Municipais (GGIMs), com o apoio de especialistas, a tarefa de identificar os projetos a serem implantados no nível local, (3) Estimulou ações de “polícia de proximidade”, o que originou, por exemplo, os projetos de Unidades de Polícia Pacificadora do Rio de Janeiro (UPPs); (4) Aprofundou algumas medidas de formação e valorização dos profissionais da segurança pública (SÁ E SILVA, 2014). O PRONASCI reitera vários princípios já esculpidos no SUSP, afirmando que este seria a sua base. No anexo 4, verificamos a conceituação proposta pelo PRONASCI, bem como a estimativa do amplo aporte financeiro destinado ao seu Financiamento.

Como diretrizes apresentadas pelo programa temos: (1) Atuação nas raízes sócio-culturais da criminalidade; (2) Articulação de ações da segurança pública e políticas sociais, por meio de integração entre União, Estados e Municípios; (3) Base de Diretrizes do Sistema Único de Segurança Pública. Sobre o Financiamento, verificamos também no anexo 4, uma disponibilização de recursos crescentes, sendo que entre o ano de 2007 e 2013 seriam destinados ao programa um investimento de R\$6.707.000.000,00 (seis bilhões setecentos e sete milhões de reais).

O referido Plano Nacional proposto no segundo mandato do governo Lula, sistematizava e explicitava de uma forma mais apurada o que já estava presente de maneira embrionária no Plano Nacional do governo FHC. Endossando e enfatizando os direitos humanos e eficiência policial como valores não excludentes, mas complementares, valorizando também a participação do município, o plano buscava romper de certa forma com preceitos restritivos de uma interpretação limitada do artigo 144 da Constituição Federal (MADEIRA e RODRIGUES, 2015).

Como mencionado, o PRONASCI trouxe em sua concepção a ideia que gerou a proposta do SUSP: A prática uma proposição de segurança pública com cidadania que tinha como condição, para poder ser efetiva, a superação do conceito da responsabilidade somente das polícias ou de um governo estadual, também abarcando as direções, os interesses federativos e os definidos pela sociedade civil. No entanto, fazendo um balanço final do programa, chegamos à conclusão de que o programa não teve o fôlego necessário para se estabelecer como política alternativa tampouco para reduzir a violência.

Com o Pronasci surgiu uma nova ideia de articulação entre órgãos de segurança pública em todas as esferas, o que foi considerado um avanço, fazendo com que muitos municípios acessassem verbas através de convênios, visando à instalação de seus programas. A previsão de uma participação mais efetiva da sociedade civil não evoluiu como se esperava, embora tal possibilidade também tenha sido considerada um avanço. O Pronasci também previa uma nova concepção de atenção às vítimas e aos grupos vulneráveis, sendo que os focos prioritários dos programas, projetos e ações que o compunham, segundo o art. 4º, eram:

- I. foco etário: população juvenil de 15 a 24 anos;
- II. foco social: jovens e adolescentes egressos do sistema prisional ou em situação de rua, famílias expostas à violência urbana, vítimas da criminalidade e mulheres em situação de violência;
- III. foco territorial: regiões metropolitanas e aglomerados urbanos que apresentem altos índices de homicídios e de crimes violentos; e
- IV. foco repressivo: combate ao crime organizado. (BRASIL, 2007).

Contudo, apesar dos esforços, constatamos que não houve uma vertebração de uma política nacional sistemática com metas claras e avaliações permanentes. Sendo assim, apesar das transformações que gerou como política social e inclusiva, deixou intocado um aspecto crucial para a adoção de um novo modelo de segurança pública: as reformas institucionais. Diante disso, o quadro fragmentário das instituições de segurança pública acabou sendo assimilado, fazendo com que mais uma vez se naturalizasse o legado da ditadura e fosse cancelada a transição incompleta, resignando-se assim o PRONASCI a ser apenas um bom Plano destinado a prover contribuições tópicas (SOARES, 2017).

Tendo em vista a inviabilidade política da reforma estrutural na área da Segurança Pública, o PRONASCI foi apresentado como alternativa de superação do modo de controle social através das práticas repressivas tradicionais e pouco efetivas, herdadas do regime autoritário numa tentativa de mudar uma situação antiga, a de sermos os campeões da violência e assassinatos no mundo. O programa se apresentou como proposta de superação de controle por via da lei e ordem em um sistema de Justiça Criminal de ação coercitiva e reativa baseado no tripé polícia-justiça-prisão, cuja combinação com o conceito de segurança nacional advindo da herança recente da ditadura, alicerça o uso da força e da repressão como práticas necessárias para combater as ameaças internas e externas (BERTINI. FROTA, 2018).

Mas no que pese os avanços na concepção do plano e na vinculação das propostas e programas aos recursos para sua implementação, os resultados foram bastante fragmentados e dispersos, levando à identificação, pelos balanços realizados, de problemas relacionados com o pouco espaço para o questionamento das soluções apresentadas, com a pura e simples adesão dos municípios parceiros, a falta de mecanismos adequados de monitoramento das políticas e o abandono da agenda da reforma estrutural das organizações da segurança pública (AZEVEDO; CIFALI, 2015).

O Gráfico 1 do Anexo 7, nos mostra como no período analisado, a execução do FNSP por tipo de despesa, demonstra que a compra de equipamentos e armamentos para as polícias permaneceu como a linha hegemônica com notável distância de outros componentes da política. E conforme leciona Sá e Silva (2014):

O programa operava mediante a oferta de soluções pré-concebidas aos municípios parceiros, que a este “aderiam”. Essa solução é até bastante consequente, já que, sem a fixação de balizas pelo governo federal, a falta de uma cultura de prevenção provavelmente levaria os governos subnacionais a repetirem o padrão de pleitear armas e viaturas (SÁ E SILVA, 2014, p. 45).

Vale ressaltar que o PRONASCI também repetiu alguns erros dos programas anteriores, incorrendo em fragmentação, compreendendo nada menos que 94 ações, cuja responsabilidade de execução encontrava-se dispersa entre vários órgãos de governo. Sem um esquema de conceituação e metas claras, operado localmente, não era raro que o programa perdesse suas virtudes conceituais, não dispondo o programa de um adequado sistema de monitoramento que permitisse identificar distorções substantivas e propor medidas corretivas tempestivamente, a fim de garantir a coerência entre as ações locais e as orientações nacionais. Mas a crítica mais comum e, ao mesmo tempo, mais contundente levantada era de que o programa não incorporou a agenda de reformas nas organizações da segurança pública. Nesse sentido, Soares (2007) anota que, no programa, o tema decisivo, as reformas institucionais, não é sequer mencionado – provavelmente por conta de seu caráter politicamente controvertido.

Como saldo positivo podemos destacar a maior capacidade de indução e coordenação do governo federal, que a partir da SENASP e do FNSP, passou contar com maior capilaridade federativa e societal das ações executadas no âmbito do PRONASCI. Outro aspecto positivo que devemos ressaltar é o deslocamento mais significativo do eixo de prioridades para além do binômio armamento/viaturas. Após mais de uma década de

implementação de Planos Nacionais com objetivos de defesa da cidadania, não podemos mais dizer que os estados e as polícias de ação ostensiva são os únicos interlocutores na construção, de estratégia para a produção de segurança. A Imagem 2 presente no Anexo 7 nos mostra a existência dos dois avanços mencionados acima como também nos mostra a existência de ao menos três limites, que passamos a descrever abaixo.

O primeiro limite refere-se à falta de condições adequadas de financiamento, governança e monitoramento. A emergência do governo federal como coordenador da política, a ampliação do entendimento sobre o que é produzir segurança pública e a participação mais ativa dos municípios na PSNP criam demanda por mais investimentos na área. O PRONASCI teve o mérito de incrementar substancialmente os recursos disponíveis no nível federal, tendo recebido a previsão de R\$ 6,7 bilhões, entre 2008 e 2012. Contudo, tratava-se ainda de um programa cujo orçamento – diferentemente do FNSP – não se beneficiava de receitas fixas. Assim, os recursos do PRONASCI tinham de ser negociados a cada ano junto ao Congresso Nacional e poderiam ser facilmente contingenciados ou redirecionados pela cúpula do governo.

A fórmula existente, favorecia as ações imediatas, mas prejudicava o planejamento de longo prazo. Em paralelo à garantia de recursos, é necessário instituir espaços de deliberação e revisão, em caráter permanente, das prioridades a serem consideradas na mobilização desses recursos – ou seja, espaços de governança bem-informada. A fragmentação na oferta de apoio pela gestão federal e a distorção substantiva de projetos pelas gestões locais refletem a falta de clareza, entre os atores, bem como dos objetivos, sobre quais devem ser os focos e os sentidos mais cruciais de investimento, seja porque falta informação, seja porque faltam metodologias e/ou espaços de pactuação (SÁ E SILVA, 2014).

Os governantes locais obviamente, sem um critério definidor de prioridades, investiam nas opções que geravam menor desgaste e mais dividendos políticos, como é o caso de contratação de policiais e compras de armamentos e viaturas. Faltaram a construção por meio de estudos e a definição através de análises de prioridades bem específicas, de um ponto de vista técnico e gerencial, como também mais Segurança Pública, bem construída de um ponto de vista político. As ações se dispersaram e se esvaziaram na hora da execução.

O segundo limite resulta do fato de que, ao longo de toda a trajetória dos Planos Nacionais, os espaços de participação além de escassos nunca alcançaram o ciclo de

gestão da política. Desde que foram previstos como parte integrante do SUSP, no PNSP do primeiro governo Lula, os GGIs têm sido questionados por não possuírem espaço para organizações da sociedade civil. O próprio SUSP já previa comitês de gestão em nível estadual e nacional, sem que em nenhum destes fosse contemplada a presença de integrantes da sociedade civil. Apesar da associação retórica que fez entre segurança pública e cidadania, o PRONASCI tampouco foi construído e implementado com base em mecanismos de participação social. As 94 ações previstas para o programa foram definidas exclusivamente por seus formuladores e, a partir daí, pactuadas entre os órgãos de governo por estas responsáveis, sem qualquer tipo de consulta ampliada. Nesse aspecto, a segurança pública tem se constituído como área na qual as políticas e decisões estratégicas têm sido historicamente restritas aos gestores (dirigentes de instituições públicas, bem como chefes e comandantes de instituições policiais), sem que as instituições participativas que incorporam trabalhadores e sociedade civil tenham incidido sobre o seu planejamento ou execução (SÁ E SILVA, 214).

O terceiro limite está associado, enfim, à postergação do debate sobre Violência e Segurança Pública incluindo a necessidade de reformas nas organizações da segurança pública. Como exposto, resta evidente as controvérsias envolvendo os riscos e custos políticos deste debate, contudo, como uma das condições de efetividade de um Plano Nacional de Segurança Pública merece destaque o enfrentamento de problemas “estruturais” do setor, como pré-condição para galgar maiores avanços (SÁ E SILVA, 2014).

A proposta inicial do SUSP ia muito além da mera integração de esforços nas três esferas federativas, tinha como objetivo maior a viabilização de amplas reformas nas organizações policiais, incluindo as guardas municipais, e a partir desta nova composição a criação de um novo sistema. A integração seria uma consequência prática da reforma proposta. O PRONASCI como solução paliativa, teve sua criação decorrente da inviabilidade política da reforma proposta pelo SUSP, e, apesar dos avanços alcançados, como a indução no primeiro governo e o investimento no segundo, somente indução e o investimento limitados por uma estrutura anacrônica foram incapazes de fomentar as bases necessárias para os resultados necessários.

Houveram avanços importantes a nível de discussão sobre um novo modelo de segurança e sobre as mudanças legais necessárias a isso, no entanto, a teoria sem a prática é nula, essas questões permanecem em aberto e sem a efetividade de um “novo

paradigma” alicerçado sobre um novo modelo que infelizmente foi inviabilizado até então pelo jogo político. Restaram as opções governamentais entre efetivar o novo paradigma ou contentar-se com a lógica de indução e de financiamento, onde o saldo final do governo Lula foi a escolha por este último.

Ruediger (2010, p. 501), ao escrever sobre o processo político e a implantação de programas complexos no sistema federalista, ressalta que o caso do PRONASCI representou um direcionamento inovador, uma vez que constitucionalmente é uma prerrogativa dos governos estaduais a implementação de programas de segurança pública a partir do desenho constitucional. Este passo representou uma resposta do governo federal aos clamores cada vez mais frequentes da sociedade nas questões de segurança pública. Ao implantar uma agenda como a do PRONASCI o governo instituiu um programa audacioso, mas que exigia continuidade.

A extinção do Pronasci, que ocorreu na transição do governo Lula para o de Dilma, sofreu uma das maiores críticas devido à descontinuidade na implantação dos planos e programas de segurança pública, ou seja, deveria ter sido uma gestão de continuidade nos projetos que vinham dando bons resultados no campo da prevenção à violência. Todavia, o governo federal simplesmente optou por interrompê-los e retomar a velha lógica punitiva, deixando muitos estados e municípios órfãos desta política pública de segurança e do necessário aporte financeiro que o PRONASCI previa (RUEDIGER, 2010).

Com as reformas abandonadas e diante da incapacidade do governo em superar as limitações da constituição na área da segurança pública, como a falta de conceituação ou definição, apenas indicando as instituições que dela fazem parte (estritamente as polícias), além de manter o modelo de organização policial segmentado entre polícia civil e polícia militar, constatamos que mantiveram-se o conjunto de ações historicamente apregoadas pelo modelo de contenção social característico da ditadura militar.

A ideia de um inimigo comum externo a ser destruído se encontra nos alicerces dessa doutrina, que continua a ser orientadora de comandos militares que agem como se na guerra estivessem. Há que se tratar das práticas que vemos ou ouvimos todos os dias e dos paradigmas que ainda hoje embasam o trabalho de policiais militares e civis e da própria Justiça.

Ampliou-se o campo da ostensividade, das polícias e das medidas judiciais que deram tratamento aos crimes e incidiram sobre a violência em nossa sociedade. A violência perpetrada pelo Estado tem sido objeto de inúmeros estudos e preocupação permanente das instâncias de direitos humanos no Brasil, na América Latina e no mundo. E as funções de proteção e de garantia do Estado

passam longe das comunidades – particularmente dos pobres e dos negros (BERTINI. FROTA, 2018. p. 7).

Apesar de toda uma organização estruturada nas vias democráticas, mantiveram-se atreladas à segurança pública as velhas práticas, repetindo-se decisões que já eram tomadas antes e mantendo-se um sistema altamente insulado, centralizador e autoritário. Esse sistema compõe um círculo vicioso que compreende a necessidade de um controle rígido da ordem cada vez maior, na medida em que a violação de normas é percebida como sistemática desde um grupo identificado como responsável pelas mazelas e problemas que temos, sendo estes a classe perigosa, os negros, pobres e miseráveis, e a tais violações deve corresponder mais controle e novas punições. Toda essa concepção de lei e ordem deve justificar a arbitrariedade do Estado, sendo esta, a concepção que herdamos e ainda permanece em voga até a superação do modelo através das reformas.

Mesmo boa parte dos avanços no campo social, trataram-se em boa parte de políticas de alívio à pobreza que, isoladas, mantiveram e realimentaram as estruturas que a produziram. A questão das reformas estruturais se efetivou em parte, na medida em que as políticas distributivas emergenciais podiam ser ditas como grandes catalizadores de votos. De forma paradoxal, também foram aprovadas reformas legais que não condiziam com a perspectiva assumida pelo presidente em seus planos de governo, mas que podiam expressar justamente a heterogeneidade dos atores que compunham o Poder Executivo, denotando as negociações estabelecidas no interior do governo e as pressões recebidas pelo presidente, inclusive por membros de seu próprio partido, para a aprovação de leis simbólicas e emergenciais, já que tanto os parlamentares como seus partidos almejam influenciar na determinação das políticas públicas com vistas a colher os frutos de seu sucesso, ainda que assumindo os riscos por seu fracasso (FRIGOTO, 2005)

Nesse sentido, como vimos anteriormente, reformas legais dão a impressão de que o Estado está agindo para resolver o problema da criminalidade, o que reduz a sensação de insegurança, ainda que momentaneamente, e pode render avaliações favoráveis do governo por determinados setores da população. Desta forma, também apontamos as reformas penais como importantes plataformas de governo, principalmente em épocas eleitorais. (CIFALI, 2015).

Até aqui discorremos sobre a herança (nem tão “maldita”, nem tão “bendita”) deixada pelos governos FHC e Lula no campo do Plano Nacional de Segurança Pública. A próxima seção descreve e analisa as medidas adotadas a partir de então pelo governo

da presidenta Dilma Rousseff, tomando por base os documentos e manifestações assim produzidos pelas autoridades do setor e especialistas da área.

3.4 O Governo Dilma

Como mencionado alhures, a chegada da esquerda aos governos Latino-Americanos ocorreu como uma reação do eleitorado ao fracasso das políticas neoliberais da década de 1990 em proporcionar melhorias econômicas e sociais. A expectativa quanto à chegada do Partido dos Trabalhadores ao Governo Federal no Brasil era de que as reformas estruturais tão necessárias bem como as políticas de prevenção e desencarceramento fossem aliadas das políticas sociais, que ganharam destaque no referido governo, possibilitando assim, formas efetivas de lidar com elevados índices de violência e criminalidade bem como garantia de cidadania para parcelas marginalizadas da população.

No entanto, a análise das políticas penais implementadas a partir da chegada do Partido dos Trabalhadores ao governo federal no Brasil em 2003 e o impacto dessas políticas, especialmente daquelas vinculadas a mudanças legislativas em matéria penal, sobre as taxas de encarceramento, demonstram a partir dos dados sobre o encarceramento no Brasil, ao contrário do que se esperava, que este período é marcado pelo crescimento ininterrupto do número de presos provisórios e definitivos e apontam as principais causas dessa situação, em grande medida contraditória, as definições programáticas do governo federal.

Desde a primeira eleição de Luís Inácio Lula da Silva, em 2002, seu programa de governo apontava a segurança pública como uma das prioridades e defendia um maior protagonismo do governo federal para a redução da violência. Partindo do diagnóstico de que a política nacional de segurança pública carecia de planejamento e capacidade de gestão, o modelo proposto envolvia o aumento da capacidade de conhecer a realidade da violência e do crime, para alimentar ações preventivas, estratégicas, orientadas e permanentemente monitoradas por atores da segurança pública e do sistema de justiça criminal, assim como a necessária reforma das instituições policiais.

Muito embora a implementação da proposta tenha ocorrido apenas em parte e o tema das reformas estruturais das organizações policiais tão logo tenha sido retirado da pauta, houveram importantes avanços nas políticas de prevenção, com a celebração

dos primeiros convênios entre a União e municípios para a implementação de programas de prevenção, e a formação dos profissionais de segurança pública, embora ainda centrada nas academias de polícia, receberam o importante aporte da constituição da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (RENAESP), que viabilizou o contato mais permanente entre as polícias e demais operadores da segurança pública e as universidades brasileiras, permitindo a consolidação ou a criação de vários grupos de pesquisa na área, gestão do conhecimento, com a estruturação de redes de pesquisa e a produção sistemática de dados. Contudo, no governo Dilma, isso foi pouco levado em consideração para avançar no sistema de informação e gestão estratégica originalmente proposto (CARVALHO; SILVA, 2011).

Desde as eleições, quando Dilma Rousseff é lançada como candidata do governo, o tema segurança pública foi secundarizado no seu programa e no debate eleitoral, em boa parte em virtude do relativo sucesso alcançado no período anterior referente ao estancamento do crescimento dos homicídios, na região Sudeste, grande palco de maior visibilidade do cenário nacional do país.

De fato, observamos um leve período de queda da taxa de homicídios entre 2003 e 2007, em grande parte decorrente de alguns fatores em destaque como o Estatuto do Desarmamento³¹, que estabeleceu uma política efetiva de controle de armas e proibiu o porte para a população civil, assim como também, a consolidação, em São Paulo, do Primeiro Comando da Capital (PCC)³², facção criminosa surgida no interior dos presídios paulistas e que passou a monopolizar o mercado de drogas naquele estado, contribuindo assim para a redução dos homicídios provocados por disputa de território em torno do tráfico além da pacificação social das comunidades, através da mediação e regulação dos conflitos a partir de um regimento interno próprio (SÁ E SILVA, 2014).

Ainda assim, no que se refere à redução dos homicídios e crimes projetada a partir do ano de 2003 em alguns estados importantes como São Paulo e Rio de Janeiro, esta redução não impactou de maneira significativa a taxa nacional de homicídios, pois, mesmo que estes estados tenham apresentado uma queda significativa das taxas de

³¹ A Lei 10.826/03 (Estatuto do Desarmamento) estabelece como regra a proibição geral de posse e porte de armas por boa parte da população. Ou seja, a exceção está na autorização em apenas alguns casos específicos.

³² Primeiro Comando da Capital (PCC) é a maior organização criminosa do Brasil, com atuação principalmente no estado de São Paulo, mas também em todo o território brasileiro, além de países próximos como Paraguai, Bolívia, Colômbia e Venezuela.

homicídio, estados do Sul e do Nordeste compensaram com crescimentos ainda não presenciados. Entre 2000 e 2016, enquanto a taxa de homicídio do Sudeste caiu pela metade, a do Norte e Nordeste dobrou. Nas cidades menores, a quantidade de mortes violentas cresceu mais do que nas metrópoles. Na soma do país, o número de assassinatos passou de 47,9 mil para 61 mil por ano. Dessa forma, de uma maneira geral a taxa de homicídios se manteve ascendente, marcando uma nova inflexão no ano de 2012 no sentido de um aumento ainda mais acentuado, chegando a registrar um total de 56.337 mortes.

Dilma Rousseff assumiu o seu primeiro governo em 2011, importante ressaltar que além de sucessora de Lula e empossada sob um signo de continuidade, a ascensão de Dilma Rousseff à presidência da República em 1º de janeiro de 2011, significou que, pela primeira vez, uma mulher assumia o mais alto posto da República, e uma mulher, diga-se de passagem, que fora presa e torturada pelo regime burocrático-autoritário que encerrara seu ciclo 21 anos. As expectativas quanto ao seu governo eram de continuidade e não de inovação ante o governo que findava, de Lula da Silva – além de pertencerem ao mesmo partido, o PT, foi sob estrito apadrinhamento do presidente que a candidatura e eleição de Rousseff aconteceu. Desde o primeiro governo (2011 – 2014) até fim precoce do segundo governo (2015 – 2016), com o golpe parlamentar que a depôs, podemos notar certa inflexão e menor continuidade com o discurso que vinha sendo adotado no que se refere a políticas de segurança pública dos governos anteriores.

3.4.1 As políticas de segurança do Governo Dilma

O que chamamos a atenção neste estudo é a falta de continuidade dos projetos nas trocas de governos. Mesmo sendo Dilma Rousseff sucessora direta do Presidente Lula, escolhida e apadrinhada pelo mesmo não deu continuidade aos planos do seu padrinho político. Um exemplo é o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), criado na gestão Lula, mantido nos primeiros anos de Rousseff, e extinto por ela mesma na segunda parte de seu mandato em troca do projeto Brasil Mais Seguro.

Entre os programas estabelecidos por Dilma o primeiro foi A Estratégia Nacional de Fronteiras (ENAFROM), instituída por Dilma através do Decreto Federal nº 7.496, de 8 de junho de 2011, no início do primeiro governo, criando um vínculo institucional coordenado pela SENASP (MJ) e a ENAFROM, assim como todos os projetos e as ações

voltados aos estados da área de fronteira. A principal motivação para a reestruturação da ENAFROM foi intensificar o controle e a fiscalização nas fronteiras brasileiras, especialmente a prevenção, o controle e a repressão de delitos transfronteiriços e crimes praticados nas regiões de fronteira. Para tanto, previu ações integradas de todos os órgãos de segurança pública, inclusive das Forças Armadas, com ações de integração federativa entre a união, os estados e os municípios situados na faixa de fronteira (JÚNIOR; RODRIGUES; SPANIOL, 2020).

Implementaram-se dessa forma projetos estruturantes para o fortalecimento da presença estatal, assim como ações de cooperação internacional e de integração com os países vizinhos. Como o governo federal brasileiro voltou o foco da gestão de segurança pública para a fronteira, houve necessidade de adequar a legislação e reaparelhar e treinar as polícias, incentivando a instalação de Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira e fortalecendo as parcerias com os países limítrofes. Isso porque as práticas delituosas nas regiões de fronteira e a sua prevenção sofreram mudanças decorrentes da globalização, uma vez que a transformação das atividades econômicas modificou tanto os mercados legais quanto os ilegais, alterando a natureza das fronteiras nacionais e do papel do estado-nação na contemporaneidade (ALVAREZ; SALLA, 2013).

De acordo com o art. 3º do Decreto nº 7.496/2011, o plano estratégico de fronteiras apresentou os seguintes objetivos:

- I – a integração das ações de segurança pública, de controle aduaneiro e das Forças Armadas da União com a ação dos estados e municípios situados na faixa de fronteira;
- II – a execução de ações conjuntas entre os órgãos de segurança pública, federais e estaduais, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e as Forças Armadas;
- III – a troca de informações entre os órgãos de segurança pública, federais e estaduais, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e as Forças Armadas;
- IV – a realização de parcerias com países vizinhos para atuação nas ações previstas no art. 1º; e
- V – a ampliação do quadro de pessoal e da estrutura destinada à prevenção, ao controle, à fiscalização e à repressão de delitos na faixa de fronteira. (BRASIL, 2011).

Assim como o PRONASCI, a ENAFROM não se manteve para além de uma gestão governamental e o seu decreto de criação foi revogado pelo Decreto nº 8.903/2016, que instituiu outro programa. Então, no ano de 2012 foi criado o “Brasil Mais Seguro” (BSM) que tinha como objetivo reduzir os índices de criminalidade violenta por meio da

atuação qualificada e eficiente dos órgãos de segurança pública, de forma articulada com o sistema de justiça criminal.

O Programa Brasil Mais Seguro, lançado em 2012 pelo Governo Federal, adota novos paradigmas e coloca em prática ações mais efetivas no combate à violência e à criminalidade no país. A construção de políticas públicas torna-se eficaz à medida que os esforços são voltados à articulação e ao controle integrado das atividades. Para que as ações tenham resultados efetivos é essencial que exista a troca de experiências, a interação e a cooperação entre as esferas envolvidas. A parceria entre os órgãos de Segurança Pública, de Justiça Criminal e do Sistema Prisional é fundamental para priorizar os interesses públicos.

(...)

O Programa Brasil Mais Seguro, lançado em 2012 pelo Governo Federal, se insere num dos oito compromissos do Plano Nacional de Segurança Pública, do Ministério da Justiça. Seu objetivo é 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. (BRASIL, 2012a, p. 8)

Como bem observado, o programa mantém o foco de atuação no velho binômio repressivo lei e ordem, utilizando-se de velhos conceitos que vinham até então sendo superados por seus predecessores, invertendo assim a lógica e o sentido dos avanços projetados para a Segurança Pública, na medida em que focaliza na atuação repressiva e no fornecimento de recursos para a atuação restritiva a partir da estrutura limitante existente.

Os recursos recebidos do governo seriam encaminhados ao sistema de Justiça e às Polícias Federal e Rodoviária Federal que atuam no estado, e seriam utilizados para a aquisição de equipamentos, capacitação e aperfeiçoamento da polícia técnica, além de instalação de bases fixas e móveis de vídeo-monitoramento e mobilização de helicópteros para operações integradas. Parte dos recursos também seriam distribuídos como bonificação para os policiais que aprenderam mais armas.

O Programa foi iniciado em 27 de junho de 2012, e teve a capital de Alagoas como projeto piloto do programa. Além dos altos índices de violência e criminalidade registrados naquele período, ostentando um índice de 80 homicídios por 100 mil habitantes (conforme os dados do FBSP³³), a capital alagoana, Maceió, liderava o ranking das mortes violentas por anos e foi considerada a cidade mais violenta do país. O novo pacote de medidas estava previsto para o final de 2012, mas foi antecipado em seis meses,

³³ Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

a partir de sucessivos apelos à presidente Dilma Rousseff e representantes do Ministro da Justiça, feitos pelo então governador de Alagoas, Teotônio Vilela, reconhecendo suas limitações em sozinho tentar mudar o quadro vivenciado pelo estado, solicitando (SILVA, 2018).

Mais uma vez um evento trágico com destaque na mídia, reivindicou do Poder Público “medidas emergenciais” ao cenário das propostas federais para um plano de segurança, referido evento funcionou como estopim da crise que antecipou o lançamento do novo Plano Nacional de Segurança. Foi quando em 26 de maio de 2012, um médico foi assassinado com um tiro nas costas durante um passeio de bicicleta na área nobre da cidade. O crime gerou indignação na população e tornou-se o principal assunto dos meios de comunicação que cobravam soluções efetivas por parte dos gestores públicos. Diante da repercussão, o governo direcionou a proposta antecipadamente a Alagoas, focando inicialmente nas regiões de Maceió, Arapiraca e Rio Largo.

O acordo de cooperação para o programa em Alagoas foi assinado entre o governo estadual e o Ministério da Justiça, prevendo o investimento de 25 milhões em recursos federais, abrangendo estes convênios para a capacitação de profissionais de segurança pública, entrega de equipamentos para perícia, repasse de viaturas e armas, atuação da Força Nacional de Segurança Pública, entre outras ações como contratação através de concurso público de policiais militares e civis. O Ministério da Justiça assinou o termo de doação e veículos, armas e equipamentos, garantindo também o deslocamento de homens da Força Nacional para atuar no estado temporariamente (BRASIL, 2012b)

Após a implantação do projeto piloto no ano de 2012 em Alagoas, o Governo Federal expandiu e implantou o programa em outros estados, recebendo assim Sergipe em 2013, e, Paraíba e Rio Grande do Norte em 2014. Em 2012, a SENASP investiu mais de R\$ 40 milhões, em Alagoas. Enquanto para Sergipe, foi repassado mais de R\$ 44 milhões até o ano de 2014. No Rio Grande do Norte foi repassado um valor de 29 milhões e na Paraíba 60 milhões (BRASIL, 2012a),

Diferente de programas anteriores propostos pelo Governo Federal, o Brasil Mais Seguro se diferenciou pela produção de uma política voltada à promoção do poder investigativo das policiais estaduais e pela potencialização das ações de policiamento ostensivo e saturação nos territórios que concentravam, à época, as maiores taxas de violência homicida do país (SOUZA, 2022). O programa se pautou em três eixos

principais: (1) melhorias nas investigações das mortes violentas; (2) fortalecimento do policiamento ostensivo; (3) controle de armas de fogo (BRASIL, 2012b).

Como reflexos das medidas adotadas, podemos mencionar que se em 2012 a capital Alagoana era campeã em violência no Brasil e considerada a terceira mais violenta no mundo, em 2016 passou a ocupar quinta colocação no ranking nacional e a nível mundial passou a ser a 18ª cidade com maior índice de violência. Observamos sobretudo que a injeção de recursos e de metas, mesmo com um viés eminentemente repressivo, surtiu algum efeito positivo no contexto de redução dos índices, contudo, isso se deve mais ao crítico estado de sucateamento de todo o sistema alagoano na época, do que à eficácia propriamente dita da proposta do programa (SILVA, 2018).

Em 2015, Dilma também lançou o Programa Nacional de Redução de Homicídios, formulado e lançado somente no segundo ano de governo, teve uma divulgação bem mais discreta do que os anteriores, não sendo constituído de um todo integrado, mas de uma série de pontos que vão sendo implementados ao sabor de conveniências dos governos estaduais aliados (AZEVEDO; CIFALI, 2015).

O Projeto de Lei nº 2.026 de 2015, que instituiu o Plano Nacional de Enfrentamento ao Homicídio de Jovens, priorizando a prevenção e o combate às taxas de homicídios entre jovens negros, embora não tenha sido lançado em documento formal como os demais planos e programas, constituiu um marco importante na tentativa de redução dos índices de homicídios. Foi apresentado no final de 2015, durante o segundo governo de Dilma Rousseff. O Ministério da Justiça reuniu especialistas, que elaboraram um plano para redução de homicídios nas 81 cidades mais violentas do país, considerando que estas concentraram 48,5% dos 46.881 homicídios ocorridos em 2014. Ressaltou-se também que a ideia de construir esse pacto levou em consideração o fato de que 10% dos homicídios ocorridos no mundo em 2014 foram registrados no Brasil, de acordo com a Organização das Nações Unidas (BRASIL, 2015).

O pacto previu que, com a contribuição de universidades, centros de pesquisa e a participação da população na produção de diagnósticos, fossem desenvolvidas ações sociais e de segurança pública nestes municípios com altas taxas de criminalidade. Nesse sentido, Fonseca (2015), em seminário sobre o tema na Fiocruz, destacou que:

[...] O Pacto parte do pressuposto de que a violência e os homicídios são multicausais: não há como isolar as causas. Sem participação social, envolvimento, pactuação com a sociedade civil, os governadores, os prefeitos,

o governo federal e o judiciário, a gente não consegue enfrentar esse desafio que é reduzir os índices de homicídios a 5% ao ano, que é a meta inicial do Pacto. [...] No campo das ações de segurança pública, ele exige a coordenação das ações da União, dos estados e das prefeituras, o aprimoramento do serviço de inteligência e de serviços de perícia, e a atuação da comunidade, universidades e centros de pesquisa, articulados com o processo judicial, tanto com o Ministério Público, quanto com a Magistratura, para a realização de um diagnóstico de território participativo. A intenção é criar um modelo de centros integrados de gestão que envolvam a sociedade, a polícia civil e a militar, os bombeiros, a guarda municipal e as instâncias de proteção de direitos humanos. Enfim, a ideia é ter processos que levem a sério a complexidade do que representa a violência hoje no Brasil. (FONSECA, 2015).

As ações previstas neste pacto, embora urgentes e necessárias, não chegaram a ser implantadas em decorrência do impeachment e a consequente saída da presidenta Dilma em 2016 a partir do golpe parlamentar que a depôs.

3.4.2 Balanço do Governo Dilma

Até o final de seu primeiro mandato e abertura de uma nova disputa eleitoral, o governo Dilma carecia de indicadores favoráveis na área da segurança. Sua gestão fora impactada pelo novo crescimento das taxas de homicídio e pela crescente sensação de insegurança, fenômenos que dão margem ao recrudescimento dos discursos de lei e ordem e medidas vinculadas ao populismo punitivo.

A SENASP perdeu espaço dentro do Ministério da Justiça e tivemos uma gestão altamente burocrática e avessa a ampliação dos debates sobre a segurança pública. Ponto nodal que reflete as insulações é o retorno às práticas de intervenções militares no contexto de segurança pública urbana, anunciada desde a sua campanha e executada em conglomerados periféricos do Rio de Janeiro e na mobilização contra os protestos da Copa do Mundo no Brasil em 2014. Nesse período temos o retorno da velha política de segurança pública ancorada no binômio “lei e ordem”, propiciando um avanço no discurso da repressão como lenitivo da violência e fortalecendo o corporativismo policial (FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, S.D; SOUZA, 2015).

As operações realizadas para garantia de segurança durante a Copa do Mundo foram relativamente bem sucedidas, de modo que Dilma lançou mão da proposta de institucionalização dos Centros Integrados de Comando e Controle, para viabilizar a integração de ações entre a União e os estados, assim como a integração de esforços das polícias civis, militares e federal. Se a proposta tinha o mérito de reconhecer a necessidade

da participação efetiva da União na gestão da segurança, é forçoso reconhecer que avança muito pouco neste âmbito, deixando de lado pautas como a reforma das estruturas policiais (ao contrário, acaba por reforçar uma lógica que não questiona o problema da militarização da polícia e todas as suas consequências para a constituição de um novo modelo de policiamento), a implementação de mecanismos efetivos de controle da atividade policial, e a também necessária ampliação da competência dos municípios neste âmbito (AZEVEDO; CIFALI, 2015).

Em sua gestão foram deixados de lado os avanços perpetrados pelos governos anteriores no sentido de reconhecimento da necessidade de incorporar a participação popular na gestão da segurança, avançado via Gabinetes de Gestão Integrada, disseminados a partir do PRONASCI. Por fim, e talvez mais importante, nada foi dito sobre a necessária construção de caminhos alternativos ao endurecimento penal, com a revisão da política de drogas e a implementação de mecanismos efetivos para a administração dos conflitos cotidianos nos grandes e médios centros urbanos.

O recrudescimento penal presenciado no Governo Dilma chega a ser muito bem exemplificado a partir das operações de Garantia da Lei e da Ordem, entendidas como políticas militares prioritárias do governo Dilma. Apesar da criação de duas leis que merecem ser destacadas: (I) o Estatuto Geral das Guardas Municipais, ampliando o papel da municipalidade na segurança ao estabelecer normas gerais e regulamentar o §8º do artigo 144 da CF/88; e (II) a chamada Lei Antiterrorismo, regulamentando o conceito de terrorismo, posicionando o Brasil no movimento mundial de maneira mais centralizado no euro-ocidente. O marco principal do seu governo foi o processo de aprofundamento da militarização no âmbito da segurança pública, sendo amplamente utilizadas as Forças Armadas na segurança pública da cidade do Rio de Janeiro, consubstanciadas nas Unidades de Polícia Pacificadora, por sua duração e publicidade (MATHIAS, ZAGUE e SANTOS, 2019).

Foram ao todo realizadas 27 operações no âmbito das UPPs na cidade do Rio de Janeiro e outras 11 nas áreas de fronteiras, estas últimas, respondendo ao Plano Estratégico de Fronteiras (PEF). Percebemos claramente que a nomenclatura utilizada em nada lembra ações de segurança pública; ao contrário, são próprias dos planos bélicos, apropriados para a guerra. A gestão foi sobretudo marcada pela utilização das Forças Armadas em ações de segurança pública em um processo disfuncional, com perda da referência sobre a sua função constitucional e pelo que vinha sendo construído em termos

de Segurança Pública. Tais operações se revelaram um equívoco ao procurar respostas conjunturais para problemas estruturais, sempre adotando medidas emergenciais que agravaram ainda mais os problemas na área (PIRES, 2017).

O desenvolvimento de uma agenda interna, com a multiplicação das ações nas UPPs operacionalizando ações das Forças Armadas com vistas a cumprir as missões constitucionais do Governo Rousseff e a ação política adotada pelo governo federal em auxílio à segurança pública na cidade do Rio de Janeiro contrasta com o posicionamento historicamente adotado pelo Brasil na Conferência de Ministros da Defesa das Américas (CMDA) de que as Forças Armadas, não podem ter como destinação primária o combate ao narcotráfico. Para o público externo, o Itamaraty e o Ministério da Defesa, assumem a posição brasileira pela atuação das Forças Armadas como atores subsidiários em ações de segurança interna, internamente, o uso desmedido da força em complexos periféricos resultou em disfuncionalidade e várias tragédias.

Suzeley Kalil Mathias, Jose Augusto Zague e Leandro Fernandes Sampaio Santos (2015) nos expõem em seu raciocínio a constatação discrepante entre a lógica militar de defesa interna e a lógica pertinente à segurança pública:

Tendo em vista que na medida que os soldados são treinados para matar quase que por reflexo, portanto, reagindo o mais rapidamente a situações de confronto, matando para não morrer, o agente de segurança pública, é adestrado e armado não para matar, mas para garantir a liberdade dos cidadãos e preservar sua integridade e inclusive a do criminoso. Assim, o treinamento do policial não deve ser para matar ou morrer e sim para prender o criminoso. Nesse sentido, a vitória do policial, diferente da do soldado, jamais será apresentar o cadáver do oponente, mas sim o criminoso são e salvo. É desse modo que o Estado mantém a legitimidade de sua ação, assegurando a vida de seus nacionais (MATHIAS, ZAGUE e SANTOS, 2019, p. 04).

Em síntese, o Governo Dilma foi marcado pelo aprimoramento dos militares para operarem dentro do território brasileiro, principalmente nas favelas do Rio de Janeiro para instalação das Unidades de Política Pacificadoras (UPP's) e para cumprimento das operações de Garantia de Lei e Ordem (GLO). Essa diferença entre discurso externo e ação interna, fez com que a equação resultante das duas variáveis: uma, as Forças Armadas, no intuito de garanti-lhes sua função primordial de defesa do país e mantê-las afastadas do centro de decisão política; o duas, a classe média, com sua demanda crescente por maior segurança, resultasse no contrário do planejado, em uma maior politização das Forças Armadas, com crescente militarização da segurança pública.

Por fim, oportuno frisar que os governos dirigidos pelo Partido dos Trabalhadores deixaram marcas importante na tentativa de enfrentamento da cultura punitiva e de redução da violência. Temos o Estatuto do Desarmamento, aprovado em 2003, até hoje alvo de duros ataques dos defensores da liberalização do comércio de armas no país; houveram aprovações de legislações mais duras no combate à corrupção, e incentivaram a adoção, pelos estados e municípios, de políticas de prevenção ao delito; no governo Dilma foi aprovada uma importante reforma legal para ampliar as alternativas cautelares no processo penal, tentando reduzir a utilização da prisão preventiva, assim como uma legislação de controle e criminalização das práticas de tortura praticadas por agentes do estado.

Nos governos Lula, continuando as ações inaugurais feitas superficialmente por FHC, foram ressaltados os esforços vinculados à defesa de um direito penal mínimo e apostando, sobretudo, no reforço das capacidades das agências de controle punitivo para atuar dentro das previsões legais e em políticas públicas de prevenção ao delito e de inclusão social, contudo, no Governo Dilma, referidos avanços sofreram retrações e foram enviesadas por um esforço no sentido contrário de estabelecimento de um sistema penal mais rígido.

O aperfeiçoamento gerencial e institucional, foi interrompido, pelas diferenças de concepção que atravessam o campo do controle do crime no Brasil. Após anos de avanços, a partir do Governo Dilma, o discurso republicano da garantia dos direitos humanos com segurança pública, foi superado pelo seu antagonista, que se conecta com parcelas importantes da opinião pública, inaugurando uma nova era de endurecimento penal, de mais prisões, de presos em condições precárias, sem garantias individuais básicas, como forma de dissuasão e contenção da criminalidade.

4 CONCLUSÃO

Ao longo deste estudo, conseguimos concluir que desde o início da transição democrática, que teve como marco a Constituição Federal de 1988, passando pelo período pós-redemocratização, nas três décadas seguintes, apesar das inúmeras tentativas de estabelecimento de um Plano Nacional de Segurança Pública, não existiu uma política nacional de segurança pública democrática e cidadã, que colocasse iniciativas elementares como integrar as agências de segurança pública da União, dos Estados e dos Municípios, criando sistemas de informações e de gestão de segurança pública, como tarefas necessárias para a busca de resultados melhores e efetivos na programação das ações e medidas efetuadas na execução da política de segurança pública.

Os esforços para construir uma política de segurança pública comprometida com a garantia dos direitos civis e o controle da atividade policial voltada para a qualificação das funções de investigação policial e policiamento preventivo têm sido em boa medida bloqueadas pelo populismo punitivo e pela dificuldade política para enfrentar as resistências oferecidas por determinados setores, sejam eles políticos, corporativos, ou, sociais. Nesse sentido, a não efetivação de mecanismos de justiça de transição, mantendo intocados a herança institucional alicerçada no exercício das funções policiais, resultou em uma grande resistência contra as reformas para a implementação de um novo modelo que possibilitasse resultados melhores no combate à criminalidade e violência e defesa da cidadania. (AZEVEDO; CIFALI, 2015).

Então se levarmos em conta a forte herança institucional, reforçada pelo populismo punitivo, com seu grande potencial para fins eleitorais e a resistência política e social dele decorrente, solidifica-se a grande dificuldade de trazer mudanças às Instituições e à Estrutura, atentando-se para a contradição, no Brasil, entre o ciclo eleitoral (bienal, posto que os detentores de cargos executivos engajam-se, necessariamente, nas disputas para as outras esferas federativas) e o tempo de maturação de políticas públicas de maior porte e vulto (aquelas mais ambiciosas, que exigem reformas e ferem interesses, provocando, em um primeiro momento, reações negativas e feitos desestabilizadores).

Torna-se oneroso, politicamente, arcar com o risco das mudanças, e, portanto, do ponto de vista do cálculo utilitário do ator individual político que visa resultados eleitorais, torna-se irracional fazê-lo. Além disso, inviabiliza no mais das vezes a alta competitividade decorrente do peso do complexo sistema político formado por cerca de

30 partidos, em que o exercício do governo depende da construção de coalizões bastante heterogêneas no parlamento, baseadas no mais da vezes, em troca de favores e clientelismo político (LIMA, 2019).

As várias iniciativas de redução da violência acabam, mesmo que bem-sucedidas em um primeiro momento, por se diluir na alternância de lideranças e de mudanças de prioridades políticas e institucionais. Nossas opções institucionais mostraram-se frágeis e sem lastro de realidade, já que reformas estruturais necessárias à estabilidade da nação não foram conduzidas e, pior, foram interdidas por disputas de poder e de interesses privados ou corporativistas (SOARES, 2017).

Inviabilizando uma ideia clara do que é e do que precisa ser, temos como a principal razão para os programas não serem efetivos a falta um desenho claro de uma política de segurança no Brasil, citando como exemplo comparativo o caso da saúde, o SUS. O grosso do SUS não muda com o governo “A” ou governo “B”. Já a segurança está ao sabor da política. A consequência são as interrupções dos programas. Para a criação do sistema de saúde, primeiro foi elaborado seu conceito e, depois, montada uma estrutura nacional para implementá-lo, como Ministério da Saúde, Datasus, Fundo Nacional de Saúde, Conselho Nacional de Saúde. Esse mesmo processo precisaria ocorrer com a segurança pública. O SUS não é um programa, é a política nacional de saúde do Brasil. Já na segurança pública, foram criados apenas programas. O SUSP (Sistema Único da Segurança Pública), idealizado no governo Lula, foi uma tentativa de suprir essa lacuna, mas não avançou (KOPITTKE, 2016).

As limitações inerentes a estrutura decorrem da própria Constituição de 1988, que é detalhada nas áreas de saúde e educação, mas pífia com relação à segurança pública. O trecho constitucional que trata da área apenas lista quais são as forças de segurança, estabelecendo qual é a função de cada uma e a quem respondem: as Polícias Militar e Civil ficam sob comando dos Estados e as Polícias Federal e Rodoviária Federal estão sob responsabilidade da União. As Forças Armadas não são um braço da segurança pública. Seria correto dizer que a ausência da reforma estrutural na segurança pública no Brasil pós-redemocratização reproduz o padrão de dependência da trajetória dessa política com o modelo herdado da Ditadura Militar.

No que pese alguns deslocamentos ocorridos em algumas características históricas do sistema de segurança pública, as quais promoveram pequenas alterações na sua dinâmica federativa, as reformas, não atingiram a política de segurança pública que

manteve no texto constitucional suas principais características históricas. Se observarmos os diversos programas, ações e políticas públicas que foram adotadas por estados e pela União nos últimos vinte anos na tentativa de contribuir para a redução dos homicídios, vamos constatar que quase todos foram formulados com o objetivo de incrementar a eficácia e a eficiência do que já existe. Reformas legais mais substantivas permaneceram ausentes. Existiram projetos de inovação da gestão, mas que não visaram novas práticas ou remodelagem institucional (GONÇALVES, 2009; LIMA 2019; MARIANO, 2019).

Na falta de uma política de Estado para a segurança pública, os planos para a área acostumaram-se a ser lançados em resposta a crises, os projetos para segurança tem sido reações a episódios de crise. Foi o caso do primeiro plano de segurança, no governo FHC, quando em junho de 2000, um ônibus foi sequestrado no Rio de Janeiro e uma mulher grávida foi feita de refém. O resultado trágico que resultou na morte da vítima e do assaltante justificou a emergência do lançamento do 1º PNSP. Acredita-se que o PRONASCI, de Lula, teve a influência dos ataques do PCC em São Paulo, em maio de 2006. E o Brasil Mais Seguro, plano de segurança implementado no Governo Dilma substituindo o PRONASCI, foi implementado com seis meses de antecedência, na capital alagoana, após a morte trágica de um médico em um assalto na parte nobre da cidade, além do que, a intervenção federal no Rio também foi decretada na sequência de cenas de violência durante o Carnaval.

Uma política de segurança pública eficiente não é um milagre. Não oferece resultados imediatos, mas é o único caminho a ponderar no médio e longo prazo quando o objetivo é alcançar verdadeiros resultados. Não é diferente da educação. O problema é que a crise na segurança normalmente mobiliza de tal forma a opinião pública que muitos governantes acabam indo para uma lógica de curto prazo, paliativa, midiática. Contudo, o mais importante seria pensar na causa do problema, em algo sustentável, e não meramente emergencial. Se torna extremamente necessário deixar de ser reativo, só atuando em crises, e começar a criar estrutura para mudar a forma como a segurança pública é feita, e somente depois ocorrer a injeção de recursos pelo governo federal.

As primeiras iniciativas de implementação de um Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) iniciaram-se sob a insígnia do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) cujo líder do Executivo, Fernando Henrique Cardoso, governou com uma coalizão de partidos de centro-direita, sendo estas propostas aprofundadas pelo seu adversário político e sucessor, Luiz Inácio Lula da Silva, representando o Partido dos

Trabalhadores (PT), à frente de uma coalizão de centro-esquerda. É possível vincular, a partir destes dois governos, o aumento do protagonismo do governo federal nesta área (AZEVEDO; CIFALI, 2015).

No que pese a polarização da disputa política nacional entre PT (Esquerda) e PSDB (Direita), a percepção cada vez maior de uma crise de segurança pública obrigando o governo federal desde a segunda metade da década de 90 a assumir um protagonismo maior a elaboração e indução de políticas de segurança, aliada ao aprofundamento da luta pelos direitos humanos, em ambos os governos serviu para limitar de certa forma os arroubos do populismo punitivo de grupos mais radicais, possuindo ambos os governos a bandeira de luta pelos direitos humanos e contra a violência e arbítrio estatal. No governo Dilma essa mentalidade progressista sofreu uma retração que se estendeu nos anos consecutivos.

O fato é que houve desde a estabilização da moeda a partir da edição do Plano Real em 1995, um crescimento permanente dos gastos sociais do governo federal. No entanto, no que pese a implementação de políticas distributivas, a elevação dos índices de desenvolvimento humano em todo o país e a redução das desigualdades sociais bem como a reorientação, ao menos no plano do discurso oficial do governo federal das políticas de segurança pública para o foco da prevenção ao delito, a população carcerária brasileira cresceu de forma ininterrupta durante todo o período analisado, crescendo de forma concomitante à taxa de homicídios no mesmo período.

Esse fenômeno é um forte indicativo dos resultados obtidos pelas políticas de segurança pública e justiça criminal que foram aprovadas pela União por meio da legislação pelo Congresso Nacional e Executivo no recorte temporal deste estudo, sendo estas em sua grande maioria medidas que não foram propostas considerando as desigualdade de direitos e de exclusão cultural e institucional focalizando o braço penal do Estado em certos “tipos sociais” como objetos preferenciais das agências estatais de administração de justiça criminal que encontram diferentes (e desiguais) modalidades de aplicação da lei, em casos específicos.

Basta observarmos que além do crescimento vertiginoso da população carcerária nas últimas décadas, das 646 propostas de alterações dos dispositivos penais apresentados na Legislatura entre 2003-2007 no Congresso Nacional, apenas 20 propostas tiveram por objeto relaxar algum tipo penal (CAMPOS, 2014).

O populismo penal que se propaga com forte apelo eleitoral no sentido de recrudescimento penal, e encarceramento em massa, reproduzidos no Brasil por meio da aprovação de leis mais duras refletem-se nas legislações aprovadas que resultam no crescimento vertiginoso do índice de homicídios e da taxa de encarceramento. Observemos uma dualidade discursiva que no nível teórico apregoa mais cidadania, mas que na lógica operacional prevalece a de maior penalização e de lei e ordem. (WAQUANT, 2012).

As políticas de segurança pública nacionais não se institucionalizaram e não conseguiram romper com os parâmetros governamentais da estrutura histórica. Foram utilizadas como paliativos a situações de emergência sendo desprovidas de perenidade e consistência. Muitas leis de caráter mais punitivo foram propostas e aprovadas nesse período em um contexto de forte demanda da opinião pública, verificando-se assim, que as propostas de inauguração de novas perspectivas foram intervenções espasmódicas, meramente reativas, voltadas para a solução imediata de crises que assolam a ordem pública. Faltaram articulação entre a elaboração de leis, decretos, portarias e as ações em segurança pública no contexto social, resultando em um quadro de resultados insatisfatórios e inconsistentes, sendo as decisões tomadas orientadas pela maior conveniência imediata e sendo as consequências de longo prazo na maior parte das vezes ignorada (AZEVEDO; CIFALI, 2015).

Em que pese o fato de que há um déficit de eficácia da legislação nas mais diversas áreas, isso não impediu que avançasse a hipertrofia ou inflação de normas penais, invadindo estes campos da vida social anteriormente não regulados por sanções penais. O remédio penal utilizado pelas instâncias de poder político como respostas para quase todos os tipos de conflitos e problemas sociais. A resposta penal se converteu em resposta simbólica oferecida pelo estado frente às demandas de segurança e penalização da sociedade, expressas pela mídia, sem relação direta com a verificação de sua eficácia instrumental como meio de prevenção ao delito

Em síntese, podemos dizer que a história recente da segurança pública no Brasil tem sido marcada por demandas acumuladas e mudanças incompletas. Falta-nos um projeto de governança das polícias brasileiras e de alinhamento das políticas de segurança pública aos requisitos da democracia e à garantia de direitos humanos. As instituições policiais e de justiça criminal não experimentaram reformas significativas nas suas estruturas. Avanços eventuais na gestão policial e reformas na legislação penal têm se

revelado insuficientes para reduzir a incidência da violência urbana, numa forte evidência da falta de coordenação e controle. Temos a necessidade de reformas estruturais no modelo de segurança pública e justiça criminal brasileiro, cujas respostas aos fenômenos do crime e da violência nos últimos 27 anos têm se mostrado insuficientes para a promoção de uma sociedade segura e garantidora de direitos (LIMA, BUENO, MIGUARDI, 2016)

Um dos pontos mais centrais é a questão dos dois tipos de polícias previstos constitucionalmente. A separação das forças policiais e de suas funções, torna o ciclo policial incompleto, gerando uma disfunção que consome os recursos disponíveis para esse tipo de atividade e não produz os resultados esperados tornando a sociedade mais segura. A Polícia Militar na maior parte do tempo está mais ocupada em perseguir os usuários de drogas do que na ação preventiva eficaz, feita com patrulhamento inteligente e atendimento de qualidade à população. Não cumprindo também a Polícia Civil o seu papel de investigação para elucidação de crimes e levantamento de provas, perpetuando assim o senso comum de que a solução para o problema da criminalidade é aumentar as penas de forma aleatória e generalizada. A unificação das polícias esbarra em ampla resistência de setores favorecidos do contingente policial, delegados civis e altos oficiais da Polícia Militar. Além disso, a falta de regulamentação do art. 144 da CF/88 faz com que as forças policiais sigam normas anteriores a Constituição, gerando uma falta de coesão entre princípios e práticas, gerando uma crise na relação entre a polícia e certos setores da sociedade (PIRES, 2017; SOUZA, 2015; SZABÓ e RISSO, 2018).

Outro ponto nodal que merece ser inserido no conjunto de reformas estruturais necessárias do Sistema de Justiça Criminal é a diminuição dos custos para a sociedade da atual Política de Drogas a qual o Brasil adere, a chamada “Guerra às Drogas”. As atuais políticas de guerra às drogas causam mais malefícios à sociedade do que as substâncias em si, sendo estas políticas interpretadas necessariamente como guerra à determinadas pessoas. Experiências recentes das cidades, estados e países que desenvolveram caminhos mais humanos e mais eficientes para lidar com a questão das drogas demonstram que o caminho da maioria das soluções está no âmbito da saúde, educação e do desenvolvimento de políticas sociais e econômicas, e não na criminalização das condutas, gerando esta opção um alto custo social e pouquíssimos ou nenhum benefício, embora representem elevados custos (SZABÓ e RISSO, 2018. VARGAS, 2020).

Além da reforma estrutural e institucional do Sistema de Justiça Criminal é necessário também definir uma Política Nacional de Segurança Pública como sistema com regras claras do papel da União, dos estados e municípios, do papel das forças de segurança pública, com visão de cidadania, baseada na integração, intersectorialidade e cogestão, envolvendo a sociedade, através de gestores e especialistas que possam atuar na área.

A falta de foco da União, a falta da capacidade de mudança aliada a dependência da trajetória e o federalismo estabelecido quando da promulgação da Carta Magna de 1988 acarretou na incapacidade de estabelecimento de um Plano Nacional de Segurança Pública com a necessária Reforma Constitucional do artigo 144 e assim as tentativas do Governo Federal de estabelecimento de um “Plano” de Segurança foram marcadas pelas suas discontinuidades e falhas na consolidação de um Plano Nacional de Segurança Pública, impossibilitando a gestão integrada dos entes federativos e soluções ancoradas em preceitos, intergovernamentais, de gestão compartilhada e cogestão, entre outros, induzindo assim ao isolacionismo institucional e a muitas ações com poucos resultados práticos eficientes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, 24, p. 41-67, jun. 2005.
- ADORNO, Sérgio. A violência na sociedade brasileira: um papel inconcluso em uma democracia não consolidada. *Sociedade e Estado*, vol. X. n. 2. Brasília: Ed. UnB, jul-dez, 1995)
- _____. A gestão urbana do medo e da insegurança: violência, crime e justiça penal na sociedade brasileira contemporânea. Tese (livre-docência) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.
- _____. Insegurança versus direitos humanos entre a lei e a ordem. *Tempo Social*. São Paulo, V. II, n. 02, p. 129 – 153, out. 2000.
- AGAMBEN, Giorgio. *Moyens sans fins: notes sur la politique*. Paris: Payot & Rivages, 1995.
- ALEXANDER, Michelle. **A nova segregação: Racismo e encarceramento em massa**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2018.
- ALMEIDA, Martha Hermínia Tavares de. A Política Social no Governo Lula. **Novos Estudos, CEBRAP**, nº 70, p. 7 - 17, novembro, 2004.
- ALMEIDA, Silvio. **O que é Racismo Estrutural**. São Paulo: Editora Pólen, 2019.
- ALVAREZ, Marcos César; SALLA, Fernando. Estado-nação, fronteiras, margens: redesenhando os espaços fronteiriços no Brasil contemporâneo. *Civitas*, Porto Alegre, v. 13, n. 1, p. 9-26, jan.-abr. 2013.
- AMINZADE, Roy. Historical Sociology and Time. **Sociological Methods and Research**, Vol. 20, pp. 456 – 80. 1992.
- ARTURI, Carlos. **O debate teórico sobre mudança do regime político: O caso brasileiro**. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 17, p. 11-31, 2001.
Disponível em
<<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/hSnBWMwB7BxnWhSxRT935KB/abstract/?lang=pt>>
Acesso em 17 abr. 2022
- AYERBE, Luiz Fernando. Novos atores políticos e alternativas de governo: os casos de Argentina, Bolívia, Brasil e Venezuela. In: AYERBE, Luiz Fernando (org) **Novas Lideranças Políticas e Alternativas de Governo na América do Sul**. p. 265-302. São Paulo: Unesp; 2008.
- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. CIFALI, Ana Cayerlândia. Política Criminal e encarceramento no Brasil nos governos Lula e Dilma: Elementos para um balanço de

uma experiência de governo pós-neoliberal. **Dossiê: Políticas públicas de segurança e justiça**, Civitas, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 105-127, jan.-mar. 2015.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. VASCONCELOS, Fernanda Bestetti. Punição e democracia em busca de novas possibilidades para lidar com o delito e a exclusão social. In: GAUER, Ruth Maria Chittó (org.). **Criminologia e sistemas jurídico-penais contemporâneos**. Porto Alegre: Edipucrs, p. 93 – 119, 2012.

BERTINI, Lúcia Maria; FROTA, Francisco Horácio da Silva. Estados, políticas públicas e segurança no Pronasci: a ascensão e queda. **Conhecer**: debate entre o público e o privado. Vol. 08, nº 20, 2018.

BINS, Carlos Eduardo Escobar. Dimensões Conceituais da mudança institucional nas correntes institucionalistas das ciências sociais. 2019. 88f Tese (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciência Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

BOITO, Armando. A hegemonia neoliberal no governo Lula. Revista Crítica Marxista nº 17, p. 10-36, São Paulo, Editora Revan, 2003.

BRASIL. Decreto nº 2.315, de 4 de setembro de 1997. Cria a Senasp. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1997/d2315.htm>. Acesso em: 20 out. 2022.

BRASIL. Plano Nacional de Segurança Pública de 2000. Brasília, DF: MJ, 2000. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/3exec/novapolicia/plano_segpub.htm>. Acesso em: 20 out. 2022.

BRASIL. Plano Nacional de Segurança Pública de 2003. Brasília, DF: MJ, 2003. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/senasp-1/pnsp.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2022.

BRASIL. Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007. Conversão da MPv nº 384, de 2007. Institui o Pronasci. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm>. Acesso em: 11 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública: documento de apresentação. Brasília: Senasp/MJ, 2003.

BRASIL. Decreto nº 7.496 de 8 de junho de 2011. Institui a Enafon. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7496.htm> Acesso em: 11 out. 2022.

BRASIL Ministério da Justiça. **Cartilha Brasil Mais Seguro**. Câmara de Monitoramento Local. Secretaria de Reformas do Judiciário. Brasília, 2012a.

Disponível em: <<https://pt.slideshare.net/justicagovbr/cartilha-brasil-mais-seguro>>
Acesso em 28 out. 2022.

BRASIL Ministério da Justiça. **Programa Brasil Mais Seguro é lançado em Alagoas.** JusBrasil. Brasília, 2012b.

Disponível em: <<https://mj.jusbrasil.com.br/noticias/3167338/programa-brasil-mais-seguro-e-lancado-em-alagoas>> Acesso em 29 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Cidadania. MJ propõe pacto pela redução de homicídios. Brasília, DF: MJ, 2015. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/defesa-e-seguranca/2015/10/ministerio-da-justicapropoe-pacto-pela-reducao-de-homicidios>
Acesso em: 20 out. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.681, de 4 julho de 2012. Institui o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (Sinesp). Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12681.htm>. Acesso em: 25 mai. 2022.

BRASIL, Projeto de Lei nº 2.026 de 2015. **Programa Nacional de Redução de Homicídios.** Institui o Plano Nacional de Enfrentamento ao Homicídio de Jovens, estabelece a sua avaliação e dá outras providências. Congresso Nacional, Brasília, 2015.

BRESTA, Marcos Luiz; ROSEMBERG, André. A história da polícia no Brasil: balanço e perspectivas. **Topoi**, v. 14, n. 26, jan./jul. 2013, p. 162-173, 2013.

BUTLER, Judith. **Em perigo/perigoso: racismo esquemático e paranoia branca.** Educação E Pesquisa., São Paulo, v. 46, 2020.

CAMPOS, Gustavo; de Aguiar; SILVA, Flávia Maria Soares Pereira da. Polícia e segurança: o controle social brasileiro. **Psicologia: ciência e profissão**, vol. 38, nº es. 2, p. 208-222, 2018.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil:** o longo caminho. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.

Disponível em:

<https://docs.google.com/file/d/0B3ACsS8GcONYNTEyYWU0YTMtZjMwZC00ZTE0LTgzODEtN2FkZjc0NjBiYzhi/edit?resourcekey=0-zwhdZWgw9pJmU7EBTR10hQ>

Acesso em 15 abr. 2022.

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de. SILVA, Maria do Rosário de Fátima e. Políticas de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. **Revista Katálysis**. v. 14, n. 1, p. 59-67, jan./jul., 2011.

CASTELL, Robert. As armadilhas da exclusão. In. **Vários**. Desigualdade e a questão social. São Paulo, EDUC, 1997.

CÉSARIS, Luiz Enrique Urtubey. Reconceitualizando o Institucionalismo Histórico: path dependence, agência e mudança institucional. 2009. 407 f. Tese (Mestrado em

Ciência Política) - Universidade de São Paulo. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. São Paulo, 2009.

CHECHI, Leticia Andrea. GRISA, Cátia. Abordagens Institucionalistas e as contribuições na análise de políticas públicas. *Revista de Políticas Públicas*, vol. 23, núm. 2, pp. 735-753, Universidade Federal do Maranhão, dezembro de 2019.

CIFALI, Ana Claudia. **A Política Criminal Brasileira no Governo Lula (2003-2010):** diretrizes, reformas legais e impacto carcerário. 280 f. Tese (Mestrado em Ciência Criminal) - Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Faculdade de Direito, Porto Alegre, 2015.

CIFALI, Ana Claudia; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Política criminal e encarceramento no Brasil nos governos Lula e Dilma: Elementos para um balanço de uma experiência de governo pós-neoliberal. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, vol. 15, núm. 1, pp. 105-127, 2015.

Disponível em: < <https://www.redalyc.org/journal/742/74237096009/html/#B26>>
Acesso em 31 ago. 2022.

CONCEIÇÃO, Octavio Augusto C. A contribuição das abordagens institucionalistas para a constituição de uma teoria econômica das instituições. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 23, n. 1, p.77-108, 2002

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **Entre a lei e a ordem:** violência e reforma nas Polícias do Rio de Janeiro e Nova York. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

COSTA, Arthur; GROSSI, Bruno C. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do fundo nacional de segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, ano 1, n. 1, 2007

Disponível em <

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiKh776z436AhUSCrkGHTSBCfcQFnoECAIQAAQ&url=http%3A%2F%2Fwww.dhnet.org.br%2Fdados%2Frevistas%2Fseguranca_publica%2Frevista_br_seguranca_publica_01.pdf&usg=AOvVaw1VIaPSfDTz_SojlZHOxKZn> Acesso em 11 set. 2022.

FONSECA, Alexandre. Pacto Nacional pela redução dos homicídios [out 2015]. Entrevistadora: Luíza Gomes. In: SEMINÁRIO SAÚDE E SEGURANÇA PÚBLICA: DESAFIOS NOS TERRITÓRIOS VULNERABILIZADOS, 2015, Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2015. Disponível em: <<https://agencia.fiocruz.br/pesquisadorfala-sobre-o-pacto-nacional-pela-reducao-dos-homicidios>>. Acesso em: 20 out, 2022.

FRIGOTO, Gaudêncio. Brasil e a Política Econômico-Social: entre o medo e a esperança. *Trabalho Necessário*. Ano 3, nº 3, 2005.

FUSER, Igor. América Latina: progressismo, retrocesso e resistência. **SAÚDE DEBATE** | RIO DE JANEIRO, V. 42, N. ESPECIAL 3, P. 78-89, novembro, 2018

GONÇALVES, Lígia Maria Daher. **Política de Segurança pública no Brasil na pós-transição democrática**: Deslocamentos em um modelo resistente. 2009. 197 f.. Tese (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. Tipos e Dinâmicas de Mudança Institucional: As Agências a Reguladoras de Transporte no Brasil. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 57, no 3, p. 855 a 885, 2014.

GROSSI DE SOUZA, Bruno César. **Orçamento e segurança pública: um estudo de caso do Fundo Nacional de Segurança Pública**. Monografia de especialização. Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas: Universidade de Brasília, 2004.

HALL, Peter A. TAYLOR, ROSEMARY C.R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova* n. 58, 2013. Disponível em:
<<https://www.scielo.br/j/ln/a/Vpr4gJNNdjPfnMPr4fj75gb/?lang=pt&format=pdf>>
Acesso em 20 ago. 2021.

HODGSON, Geoffrey. **Economics and Institutions: A Manifesto for a Modern Institutional Economics**. Polity Press and University of Pennsylvania Press. Cambridge and Philadelphia, 1988.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da Violência**. Atlas da Violência 2020: principais resultados. 2020

JÚNIOR, Martim Cabeleira Moraes; RODRIGUES, Carlos Roberto Guimarães; SPANIOL, Marlene Inês. Como tem sido planejada a Segurança Pública no Brasil? Análise dos Planos e Programas Nacionais de Segurança implantados no período pós-Redemocratização. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. Dossiê Segurança e Justiça Criminal. São Paulo v. 14, n. 2, 100-127 ago/set, 2020

KUHN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira (trad). 3a edição, São Paulo, Perspectiva. 2003

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**. Rio de Janeiro, Forense, 1949.

LEVI, Margaret. Uma lógica da mudança institucional. **Dados Revista de Ciências Sociais**.8. Vol. 34, n. 1, Rio de Janeiro, 1991.

LIMA, Renato Sérgio de. BUENO, Samira; MINGARDI, Guaracy. Estado Polícias e segurança pública no Brasil. **Revista Direito GV**. V. 12, N.1. jan-abr, 2016.

LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira; SINHORETO; Jaqueline. **A gestão da vida e da segurança pública no Brasil**. *Revista Sociedade e Estado* - Volume 30 Número 1 Janeiro/Abril, 2015.

KOPITTKE, , Alberto Liebling. **Segurança pública e democracia: uma história de desencontros**. 183 f. Tese (Mestrado em Ciências Criminais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. 2016.

Disponível em: <https://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/12517>> Acesso em 03 mar. 2022.

MACHADO, Leandro; ROSSI, Amanda. **Por que programas federais de segurança não funcionaram até hoje no Brasil?** Da BBC Brasil em São Paulo. 28 de fevereiro de 2018.

Disponível em: < <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-43164219> > Acesso em 28 out. 2022.

MADEIRA, Lígia Mori; RODRIGUES, Alexandre Bem. Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período 2003-2011. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), **Revista Adm. Pública**. Rio de Janeiro, 49, p. 3 – 21, jan./fev., 2015.

MAHONEY, James e THELEN, Kathleen. A Theory of Gradual Institutional Change, in J. Mahoney e K. Thelen (orgs.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-37, 2010.

Disponível em: <

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiTzoSp1Jn0AhWMppUCHeMPCRAQFnoECAIQAQ&url=https%3A%2F%2Fassets.cambridge.org%2F97805211%2F18835%2Fexcerpt%2F9780521118835>

MBEMBE, Achille. NECROPOLÍTICA: biopoder soberania estado de exceção política da morte. **TEMÁTICAS: Arte & Ensaios**. revista do ppgav/eba/ufrij, , n. 32. dezembro 2016

MEGLIORINI, Evandir; NASCIMENTO, Geuma Campos; RODRIGUES, Vagner Jaime. Conceitos da teoria institucional: fonte propulsora de evolução para a gestão de desempenho. XVII Congresso Brasileiro de Custos – Belo Horizonte, MG, Brasil, 03 a 05 de novembro de 2010.

MELO, Marcelo Paula. Governo Lula e a nova face do Neoliberalismo no Brasil. **Emancipação**. Vol. 7: p. 177-200, Rio de Janeiro: FioCruz, 2007.

MENARDI, Fabrício B. de Souza. **Os Setores de Infraestrutura frente à Reforma do Estado no Brasil**. 2004. 185 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Unicamp, 2004,

MENARDI, Fabrício B. de Souza. **Os Setores de Infraestrutura frente à Reforma do Estado no Brasil**. 2004. 185 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Unicamp, 2004.

MISSE, Michel. Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria "bandido". **Lua Nova**, n.º 79, pp.15-38, 2010.

MINHOTO, Laurindo Dias. Encarceramento em massa, racketeering de Estado e racionalidade neoliberal. **Lua Nova**, São Paulo, 109, p. 161-191, 2020.

MONTEIRO, Felipe Mattos.; CARDOSO, Gabriela Ribeiro. A seletividade do sistema prisional brasileiro e o perfil da população carcerária: Um debate oportuno. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, 13(1), 2013.

MOSCA, Hugo Motta Bacêllo. **Fatores Institucionais e Organizacionais que Afetam a Profissionalização da Gestão do Departamento de Futebol dos Clubes**. 2006. 189 f. Tese (Mestrado em Administração de Empresas) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2006.

MULLER, Pierre; SUREL Yves. **A análise das políticas públicas**. Tradução de Agemir Bavaresco e Alceu R. Ferraro. Coleção Desenvolvimento Social 3. Pelotas: Educat, 2002.

NORTH, Douglas C. **Institutions, Institutional Changes and Economic Performance**. New York, Cambridge University Press, 1990.

O SEQUESTRO DO ÔNIBUS 174. Direção: José Padilha. Produção: José Padilha e Marcos Prado. Brasil: Aster Petróleo, 2002. Stream: Globoplay. Documentário. Disponível em: < <https://globoplay.globo.com/v/9064044/>> Acesso em 03 jul. 2022.

ULTIMA PARADA 174. Direção: Bruno Barreto. Produção: Paramount Pictures. Brasil: Globo Filmes, 2008. Stream: Youtube. Longa Metragem. Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=PyzvwguSsIs>> Acesso em 03 jul. 2022.

PECI, Aiketa. **A nova teoria institucional em estudos organizacionais: uma abordagem crítica**. Cadernos EPABE.BR. v. 4, nº1, Mar. 2006. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/cebape/a/GWgS43FXQ4xD6XCM6yQtM6s/abstract/?lang=pt>

PEREIRA, Adelyne Maria Mendes. Análise de política pública e neoinstitucionalismo histórico: ensaio exploratório sobre o campo e algumas reflexões. In: GUIZARDI, Francini L. et al (Org.). **Políticas de participação e saúde**. p. 143-164. Rio de Janeiro: EPSJV; Recife: Editora Universitária UFPE, 2014.

PERES, Paulo Sergio. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da Ciência Política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol.23, N. 68: p. 53- 71, São Paulo, 2008

PIERSON, Paul. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton, Princeton University Press. 2004.

_____. “Public Policies as Institutions”, In: SHAPIRO, Ian; SKOWRONEK, Stephen; GALVIN, Daniel. (orgs.), **Rethinking Political Institutions: The Art of the State**. pp. 114-134. New York: New York University Press, 2006.

PIERSON, Paul; SKOCPOL, Theda. Historical Institutionalism in contemporary political Science. In KATZNELSON, Ira; MILNER, Helen V. **Political Science: the state of the discipline**. New York: Norton, 2002.

PIRES, José Carlos. *Segurança Pública: uma inovação na gestão*. 1 ed., Jundiaí, São Paulo, Paco: 2017.

PNUD. Rumo a uma política integral de convivência e segurança cidadã na América Latina: marco conceitual de interpretação-ação. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2005. Disponível em: < <https://docplayer.com.br/7771075-Rumo-a-uma-politica-integral-de-convivencia-e-seguranca-cidada-na-america-latina-marco-conceitual-de-interpretacao-acao-pnud.html>> Acesso em 18 nov. 2021.

POWELL, Walter W. Paul J, DIMAGGIO. **The new institucionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 2012.

PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, 1996. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direitos-Humanos-no-Brasil/i-programa-nacional-de-direitos-humanos-pnhd-1996.html>> Acesso em 18 nov. 2021.

RUEDIGER, Marco Aurélio. Processo político e implantação de programas complexos no sistema federalista: o caso do Pronasci. In: FERREIRA, Marieta de Moraes; BRITTO, Ângela (Orgs). **Segurança e cidadania: Memórias do Pronasci**. Rio de Janeiro: FGV, 2010. Posfácio.

RISCADO, Priscila. TROIANO, Mariele. Instituições e o Institucionalismo: notas acerca da construção do debate e seus principais desafios na contemporaneidade. *Revista Política Hoje* - Volume 25, n. 1, p. 113-132, 2016. Disponível em: < <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/3712>> Acesso em: 08 set 2021.

RODRIGUES, Marco Antonio da Silva. **Conversão Institucional na reforma da Segurança Pública no Brasil**. 2011. 85 f. Tese (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

RUSCHE, Georg; KIRCHHEIMER, Otto. **Punição e estrutura social**. Rio de Janeiro: Renavan, 2004.

SAIN, Marcelo Fabián. Gestão da segurança pública na América Latina: campos em diálogo. Marcelo Fabián Sain, entrevistado por Thandara Santos. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. nº 6, p, 204-220, 2012. Disponível em: < <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/citationstylelanguage/get/turabian-fullnote-bibliography?submissionId=117&publicationId=112>> Acesso em 10 set. 2022.

SÁ E SILVA, Fábio de. Nem isto nem aquilo: trajetória e características da Política Nacional de Segurança Pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, 6(2), 412-433. 2012. Disponível em: < <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/128/125>> Acesso em 11 set. 2022.

SÁ E SILVA, Fábio de. Violência e Segurança Pública. **Coleção o que saber**. Fundação Perseu Abramo. Partido dos Trabalhadores. São Paulo, 2014.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis; WINAND, Érica. O legado da transição na agenda democrática para a defesa: os casos brasileiro e argentino. In: SAINT-PIERRE, Héctor Luis (Org.). **Controle civil sobre os militares e política de defesa na Argentina, no Brasil, no Chile e no Uruguai**. São Paulo: UNESP, 2007.

Disponível em:

<<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjRjf39jpv3AhVurpUCHReaAfgQFnoECAMQAQ&url=https%3A%2F%2Frevistas.pucsp.br%2Findex.php%2Frevph%2Farticle%2Fdownload%2F5854%2F4205&usq=AOvVaw0d5LOCs7CBaCXhpka9I1IS>> Acesso em 17 abr. 2022

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

SILVA, Camila Marques Viana da. A Influência das lógicas institucionais na dinâmica de organização econômica da agricultura familiar: uma análise no semiárido nordestino. 2017. 207 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Porto Alegre, 2017.

SILVA, Daniel Neves. "Era Vargas"; Brasil Escola. Disponível em: <https://brasilestola.uol.com.br/historiab/era-vargas.htm>. Acesso em 24 de junho de 2022.

SINHORETTO, Jaqueline **Mapa do Encarceramento**: os jovens no Brasil. 2015. Disponível em < <https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/handle/192/89>> Acesso em 19 jun. 2022.

SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. Estudos Avançados. [online], v. 21, n. 61, p. 77-97, 2007
_____. **Legalidade libertária**. Rio de Janeiro, Lumem Juris, Editora 2006.

SOUZA, Celina. **Constitutional Engineering in Brazil: The Politics of Federalism and Decentralization**. New York: St. Martin's Press, 1997.

_____. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 513-560, 2001.

_____. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

SOUZA, Gustavo. Trauma, narrativa e memória no documentário ônibus 174. **Revista FAMECOS**, Edição, v. 26 n. 1, 2019. Disponível em: < <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/revistafamecos/article/view/30581>> Acesso em 03 jul. 2022.

SOUZA, Pedro Ivo Moraes. **Brasil Mais Seguro: Avaliação de impacto do programa nos estados de Alagoas, Sergipe, Paraíba e Rio Grande do Norte (2008 – 2018)**. 2022. Tese (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2022.

SOUZA, Reginaldo Canuto de. MORAIS, Maria de Socorro Almeida. **Polícia e Sociedade: uma análise da história da Segurança Pública brasileira**. São Luiz: Universidade Federal do Maranhão, 2011.
Disponível em <
http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/PODER_VIOLENCIA_E_POLITICAS_PUBLICAS/POLICIA_E_SOCIEDADE_UMA_ANALISE_DA_HISTORIA_DA_SEGURANCA_PUBLICA_BRASILEIRA.pdf> Acesso em: 10 abr. 2022.

SOUZA, Robson Sávio Reis. **Quem comanda a segurança pública no Brasil? atores, crenças e coalizões que dominam a política nacional de segurança pública**. Belo Horizonte, MG: Letramento, 2015.

SZABÓ, Ilona. RISSO, Melina. **Segurança Pública para virar o jogo**. 1 ed. Rio de Janeiro, Zahar, 2018.

VARGAS, Daniel B. **Segurança Pública: Um projeto para o Brasil**. ContraCorrente, São Paulo, 2020.

WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. 2ª edição. Trad. André Telles. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2001.

_____. **Punir os pobres: A nova gestão da miséria nos Estados Unidos**. 2ª ed. Trad. André Telles. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003.

_____. **A tempestade global da lei e ordem: sobre punição e neoliberalismo**. **Revista de Sociologia Política**, vol. 20, nº 41. Curitiba, Fevereiro 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782012000100002> Acesso em: 5 dez. 2020.

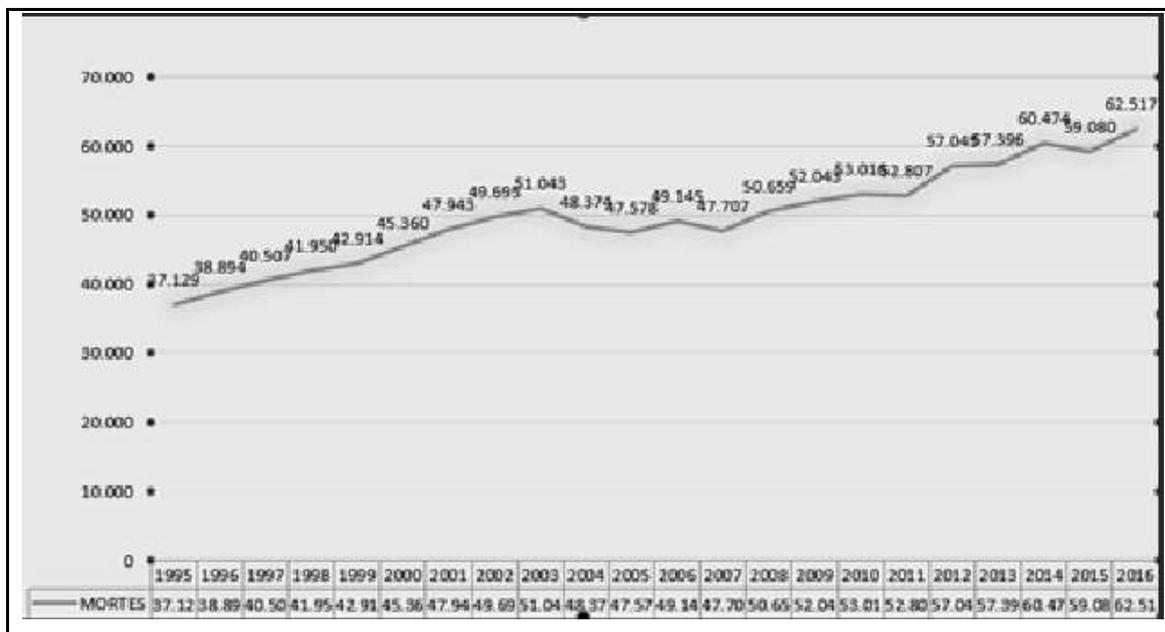
_____. **The militarization of urban marginality: Lessons from Brazilian metropolis**. **International Political Sociology**, 2008.

WASELFISZ, Júlio Jacobo. **Mapa da Violência 2010**. Anatomia dos homicídios no Brasil. Brasília: Ritla, Instituto Sangari, 2010. Disponível em: <http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2011/MapaViolencia2011.pdf>. Acesso em 28 fev. 2022.

WOLOSZYN, André Luís. **A violência endêmica e os direitos humanos no Brasil**. DefesaNet. Pensamento. 2014.
Disponível em: <<https://www.defesanet.com.br/pensamento/noticia/14977/A-violencia-endemica-e-os-direitos-humanos--no-Brasil--/>> Acesso em 25 abr. 2022.

ANEXO 1

Foto 1 - Gráfico dos homicídios entre 1995 e 2016.



Fonte: Elaborado pelo autor com base em INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2020).

Foto 2 – Crescimento da população carcerária entre 1995 a 2016.



Fonte: Elaborado pelo autor com base em INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2020).

ANEXO 2

Imagem 1 – O sequestro do ônibus 174 no Jardim Botânico (RJ): o sequestrador Sandro do Nascimento, com a refém e a polícia após deixar o ônibus



Fonte: SOARES, 2007.

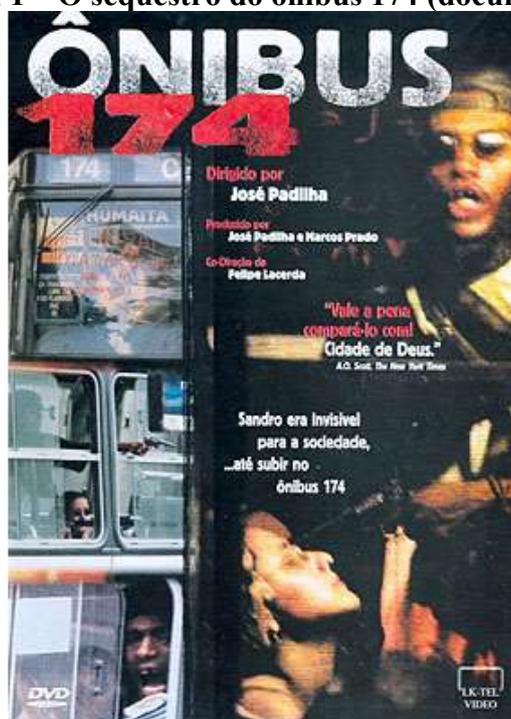
Imagem 2 – O sequestro do ônibus 174 no Jardim Botânico (RJ): tanto sequestrador quanto passageira foram mortos a partir da ação inusitada da polícia.



Fonte: SOUZA, 2022.

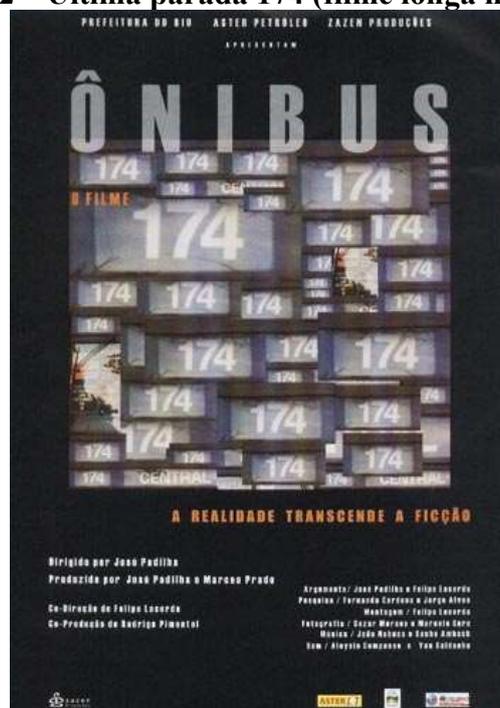
ANEXO 3

Imagem 1 – O sequestro do ônibus 174 (documentário)



Fonte: O SEQUESTRO DO ÔNIBUS 174, 2002.

Imagem 2 – Última parada 174 (filme longa metragem)



Fonte: ULTIMA PARADA 174, 2008.

ANEXO 4

Imagem 1 – Conceito

CONCEITO

O PROGRAMA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA COM CIDADANIA DESTINA-SE À PREVENÇÃO, CONTROLE E REPRESSÃO DA CRIMINALIDADE

ATUAÇÃO
Raízes sócio-culturais da criminalidade

ARTICULAÇÃO DE AÇÕES

- segurança pública
- políticas sociais
- por meio da integração entre:
 - União
 - Estados
 - Municípios

BASE
Diretrizes do Sistema Único de Segurança Pública

Ministério da Justiça

Fonte: PRONASCI, 2022..

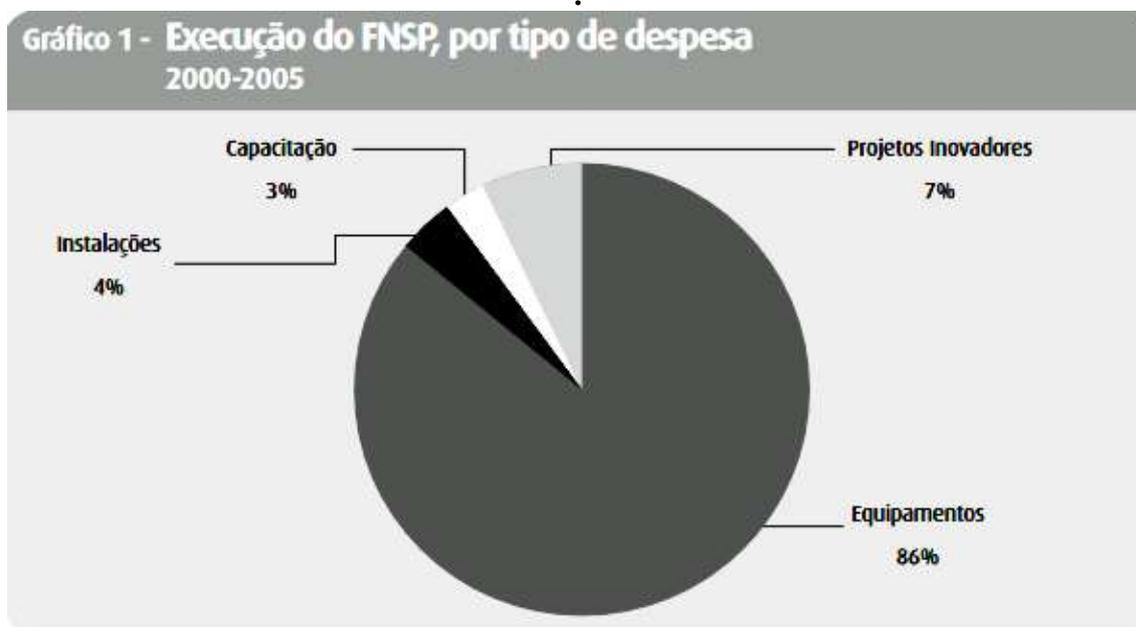
Imagem 2 – Investimentos



Fonte: PRONASCI, 2022.

ANEXO 5

Imagem 1 – Investimentos do FNPS entre 2000 e 2005.



Fonte: COSTA;GROSSI, 2007.

Imagem 2 – Funcionamento das GGIs a partir do SUSP

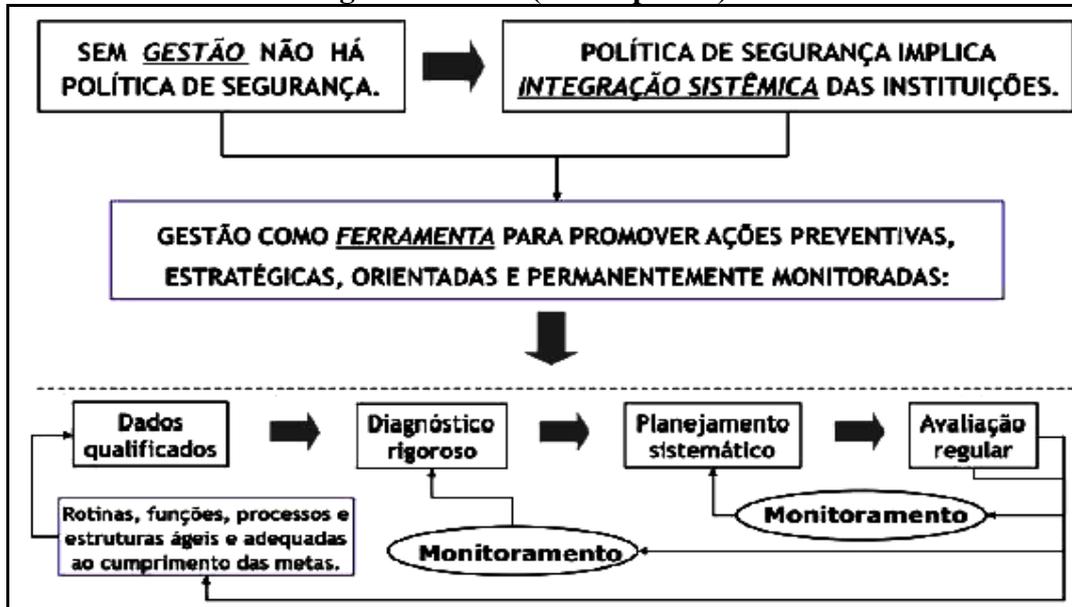
Figura 3 - Criação do Sistema Único de Segurança Pública



Fonte: SÁ E SILVA, 2012, p. 193.

ANEXO 6

Imagem 1 – Ilustração do Plano Nacional de Segurança Pública do primeiro governo Lula (Pressupostos).



Fonte: (SÁ E SILVA, 2014)..

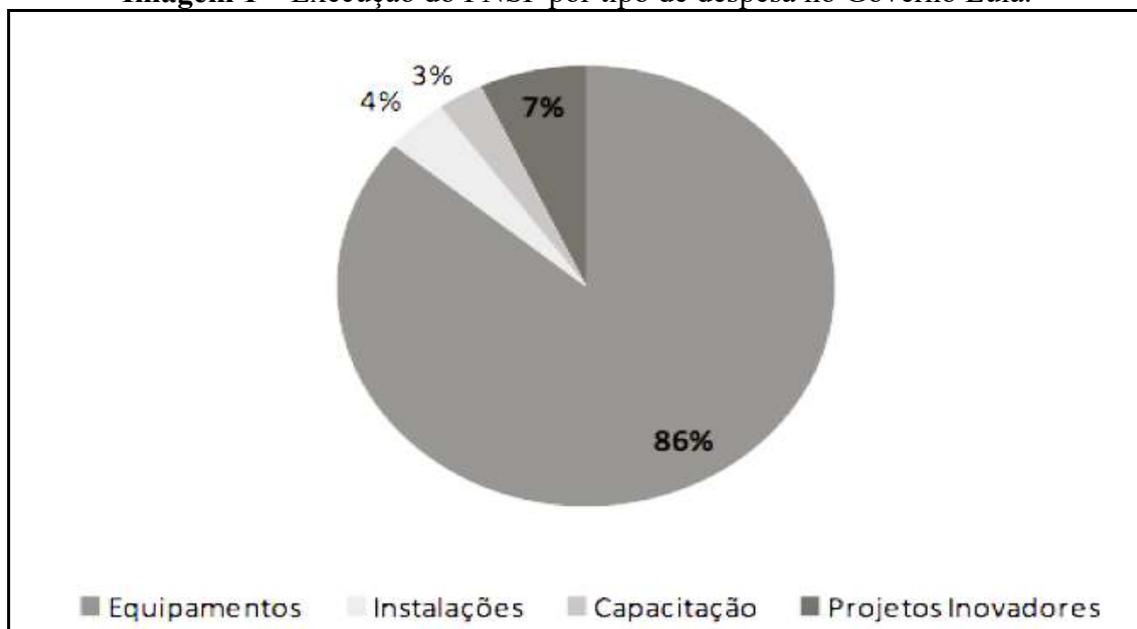
Imagem 2 – Ilustração do Plano Nacional de Segurança Pública do primeiro governo Lula (Diretrizes).



Fonte: SÁ E SILVA, 2014).

ANEXO 7

Imagem 1 – Execução do FNSP por tipo de despesa no Governo Lula.



Fonte: COSTA E GROSSI, 2007.

Imagem 2 – Avanços e Limites do PRONASCI no governo Lula.

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

Fonte: SÁ E SILVA, 2014.