



EQUIDADE:

**REVISTA ELETRÔNICA DE DIREITO DA
UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS**

GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS

Wilson Lima
Governador

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO
AMAZONAS**

Prof. Dr. Cleinaldo de Almeida Costa
Reitor

Prof. Me. Cleto Cavalcante de Souza Leal
Vice-Reitor

Profa. Ma. Kelly Christiane Silsa e Souza
Pró-Reitor de Ensino de Graduação

Profa. Ma. Samara Barbosa de Menezes
Pró-Reitora de interiorização

Profa. Dra. Maria Paula Gomes Mourão
Pró-Reitora de pesquisa e pós-graduação

Profa. Dra. Maria Olivia de A. Ribeiro Simão
Pró-Reitora de Planejamento

Prof. Dr. André Luiz Tannus Dutra
**Pró-Reitor de Extensão e Assuntos
Comunitários**

Prof. Me. Orlem Pinheiro de Lima
Pró-Reitoria de Administração

Profa. Dra. Maristela Barbosa Silveira e Silva
Diretora da Editora UEA

Prof. Dr. Erivaldo Cavacanti Filho
**Coordenação do Programa de
Pós-Graduação em Direito Ambiental**

Profa. Ma. Taís Batista Fernandes Braga
Coordenadora do curso de Direito

**EQUIDADE:
REVISTA ELETRÔNICA DE DIREITO DA
UNIVERSIDADE DO ESTADO DO
AMAZONAS**

Profa. Ma. Taís Batista Fernandes Braga, UEA
Coordenação do curso de Direito

Profa. Dra. Patrícia Fortes Attademo Ferreira,
UEA

Prof. Me. Denison Melo de Aguiar, UEA
Editores Chefe

Profa. Ma. Monique de Souza Arruda
Prof. Esp. Átila de Oliveira Souto
Editores Assistentes

Prof. Dr. Celso Antonio Pacheco Fiorillo, PUC-
SP

Profa. Dr. Danielle de Ouro Mamed, UFMS
Prof. Dr. Antonio Carlos Morato, USP
Conselho Editorial

Profa. Dr. Lidiane Nascimento Leão, UFOPA
Prof. Me. Assis da Costa Oliveira, UFPA
Prof. Dr. Nirson da Silva Medeiros Neto, UFOPA
Comitê Científico

Prof. Dr. Daniel Gaio - UFMG/MG
Prof. Dr. Paulo Victor Vieira da Rocha, UEA
Prof. Me. Alcian Pereira de Souza, UEA
Prof. Dr. Erivaldo Cavalcanti e Silva Filho, UEA
Profa. Ma. Monique de Souza Arruda
Prof. Esp. Átila de Oliveira Souto
Profa. Ma. Adriana Almeida Lima
Prof. Dr. Ygor Felipe Távora da Silva
Prof. Me. Neuton Alves de Lima
Avaliadores

Prof. Dr. Ygor Felipe Távora da Silva
Primeira revisão

Prof. Dr. Ygor Felipe Távora da Silva
Revisão Final

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da UEA

Vol. 6. Nº 1, julho-dezembro/2022.

ISSN: 2675-5394

Artigo Científico

Os artigos publicados, bem como as opiniões neles emitidas são de inteira responsabilidade de seus autores.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade do Amazonas

R454

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da Universidade do Estado do Amazonas/ Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas. Vol. 6. Nº 1. (2022). Manaus: Curso de Direito, 2022.

Semestral

1. Direito – Periódicos. I. Título

CDU 349.6

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da UEA

Vol. 6. Nº 1, julho-dezembro/2022.

ISSN: 2675-5394

Artigo Científico

**POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: O II Plano
Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030**

***PUBLIC SECURITY POLICIES IN BRAZIL: The II National Plan
Four Public Security and Social Defense 2021-2030***

Wilmones Silva Dos Santos¹

Denison Melo de Aguiar²

Sumário: INTRODUÇÃO; 2. TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL; 3. POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA; 4. O II PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL 2021-2030; CONSIDERAÇÕES FINAIS e REFERÊNCIAS.

Resumo: O artigo tem como objetivo geral abordar as políticas de segurança pública no Brasil: II Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030. O objetivo dessa pesquisa se impõe primeiramente, as políticas de segurança pública que, organizadas em uma estrutura nacional que norteiam as ações que devem ser implementadas pelos entes federados e as respectivas estruturas de segurança. É preciso considerar a dinâmica social mutável. É preciso considerar a dinâmica social mutável. Cabe ainda destacar que segurança pública, conforme estabelece a Constituição Federal, envolve o Estado e a sociedade. Nesse caso, cabe ao planejamento de segurança pública definir os diversos fatores que vão além de polícia. Ter um olhar voltado para os problemas que norteiam essa sociedade. Cabe ainda destacar que segurança pública, conforme estabelece a Constituição Federal, envolve o Estado e a sociedade. Em relação a metodologia, a pesquisa usada para desenvolver esse artigo foi pesquisa é bibliográfica, qualitativa e descritiva.

Palavras-chave: Segurança Pública. Política Pública. Polícia.

¹ Acadêmico do Curso Bacharelado em Administração da Universidade do Estado do Amazonas, da Escola Superior de Ciências Sociais – ESO. E-mail: brutus.wilmones@gmail.com

² Graduado em Direito pela Universidade da Amazônia. Advogado. Mestre em Direito Ambiental pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas (PPGDA-UEA). Professor da Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Estado de Minas Gerais (PPGD-UFMG). Coordenador de: I. Clínica de Mecanismos de Soluções de Conflitos (MARbiC-UEA); II. Clínica de Direito LGBT (CLGBT-UEA); III. Clínica de Direito dos Animais (YINUAKA-UEA), todas na Universidade do Estado do Amazonas. Co-coordenador de: i. Programa - Rede de ensino, pesquisa, extensão e assistência de combate a lesbofobia, homofobia, bifobia e transfobia (LGBTFOBIA+); outras fobias e assédios, pela cultura de paz e pelo respeito à pessoa humana, na Universidade do Estado do Amazonas (PROPAZ-UEA) e II. Núcleo de ensino, pesquisa, extensão e assistência à saúde integral de LGBTI+ da Universidade do Estado do Amazonas (NLGBTI+-UEA). Editor Adjunto da Revista Nova Hileia (PPGDA/UEA). Editor Chefe da Revista Equidade (ED/UEA). Coordenador na graduação de Direito do Núcleo Editorial da Mestrado em Direito Ambiental (NEDAM-UEA). Coordenador do Grupo de Trabalho sobre Regularização Fundiária da Rede Amazônia no Amazonas (UFPA/MDR). Link do Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9956374214863816> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5903-4203> Contato: denisonaguiar@hotmail.com.

Abstract: *The article aims to address public security policies in Brazil: II National Plan for Public Security and Social Defense 2021-2030. The objective of this research is imposed first, the public security policies that, organized in a national structure that guide the actions that must be implemented by the federated entities and the respective security structures. It is necessary to consider the changing social dynamics. It is necessary to consider the changing social dynamics. It is also worth noting that public security, as established in the Federal Constitution, involves the State and society. In this case, it is up to public security planning to define the various factors that go beyond the police. Have a look at the problems that guide this society. It is also worth noting that public security, as established in the Federal Constitution, involves the State and society. Regarding the methodology, the research used to develop this article was bibliographic, qualitative and descriptive research.*

Keywords: *Public Security. Public Policy. Police.*

INTRODUÇÃO

O II Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030 é um instrumento para a Segurança Pública e Defesa. Este artigo tem como objetivo abordar as políticas de segurança pública no Brasil, em especial aquelas consolidadas no II Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030. As políticas de segurança pública no Brasil ainda são carregadas de muito personalismo. Certamente uma herança de períodos imperiais. Essa realidade faz com que muitas das propostas de mudança e atualização do sistema de segurança no Brasil não tenham logrado tanto êxito quanto necessite.

À priori, políticas públicas devem ser compreendidas como as normas legais emanadas pelo poder público as quais objetivam uma finalidade específica. Como políticas públicas se compreendem ainda que estes objetivos deixaram de ser uma política de governo para se tornar uma política de Estado. Assim, independente do governante, os objetivos dessas políticas serão buscados. Um aspecto bastante comum às políticas de segurança é a sua natureza fragmentaria em termos de articular os entes federativos e análise mais detalhada sobre as razões da criminalidade, que mudam conforme os tempos e a sociedade.

Contudo, a trajetória político-institucional brasileira da segurança pública, diferentemente de outras políticas públicas, não tem conseguido consolidar seus espaços de negociação, nem a construção coletiva de estratégias ou de objetivos a serem perseguidos.

Não faltam no Brasil propostas para melhorar a segurança pública. Contudo, o Brasil é tão diverso que nenhuma generalização se sustenta. Por outro lado, caracteristicamente estas propostas convergem, quase sempre, para o aumento da força policial e aquisição de armamentos, sem um planejamento integral que considere de forma mais ampla os fatores condicionantes da violência. Os esforços desenvolvidos em nível federal e estadual, na

maioria das vezes, são isolados e desencontrados. São respostas paliativas às ondas de violência dos grandes centros urbanos, sem a articulação ordenada, inteligente e orientada para objetivos viáveis, racionalmente pré-estabelecidos.

A violência e o crime são problemas públicos que assola todas as sociedades. Ainda que o temor da violência esteja distribuído e toda sociedade, as vítimas em maior proporção dessa violência se concentram nas classes mais vulneráveis da sociedade, onde atuam principalmente os policiais militares.

As causas dessa criminalidade e violências e as formas de combater e prevenir ainda é alvo de intenso debate, quer nos espaços acadêmicos, quer entre doutrinadores e órgãos de segurança. Para muitos a resposta mais eficiente é a repressão e a prisão. A par desse debate, o governo federal busca implementar políticas públicas que possam oferecer uma resposta a sociedade em termos de mobilização de recursos financeiros, humanos e planejamento estratégico.

Em meio a tal situação, muito se promete e pouco se faz a favor da segurança pública. Após cada investida mais grave dos criminosos, o tema volta aos meios de comunicação. Ante esse quadro a população até se questiona se, no trato da questão da violência e da criminalidade os poderes públicos têm errado querendo acertar, ou têm sido omissos. De lado essa discussão, o fato é que tais desacertos, com efeito, deve-se a inúmeros fatores de ordem política, econômica e sociocultural.

Para tentar dar um novo aspecto a segurança pública é que foi concebido o Plano Nacional de Segurança Pública, lançado em 2000 (BRASIL, 2018). O 1º Plano apesar de sua intenção em articular as forças de segurança pública, se notabilizou mais pela baixa capacidade de implementação. Ainda assim, dentre todas as propostas na trajetória das políticas de segurança foi o único projeto que se concretizou, chegando a sua 2ª versão, como Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social.

Assim, o problema a ser pesquisado é: como as políticas de segurança pública estão articuladas e consolidadas no II Plano Nacional de Segurança Pública? Preliminarmente, a hipótese inicial é que as políticas de segurança pública foram elaboradas de forma centralizada e sem articulação dos entes federados. Somente após diversas experiências sem resultados expressivos, estão políticas foram consolidadas no II Plano Nacional de Segurança Pública. A amplitude dada pela Constituição Federal em relação à segurança pública afirma que segurança pública é uma responsabilidade com a participação de diversos atores sociais.

Essas são prescrições já incorporadas no Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social.

Para realizar a pesquisa, a metodologia utilizada se desdobra em meios, natureza e finalidade. Em relação aos meios, a pesquisa é bibliográfica. Vergara (2012) afirma que pesquisa bibliográfica ocorre pelo estudo desenvolvido em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas e que se encontram acessíveis ao público em geral. Assim, a pesquisa bibliográfica envolveu o levantamento de informações em livros, revistas eletrônicas e sites de pesquisa sobre políticas de segurança pública e o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social.

Em relação a natureza esta pesquisa pode ser classificada como qualitativa. De acordo com Gil (2014) a pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares, sendo o lugar da intuição, da exploração, do subjetivismo, ou seja, se busca o significado das ações e relações humanas. Desta forma, por sua natureza qualitativa, são apresentadas informações concernentes as políticas de segurança pública.

Já em relação a finalidade, a pesquisa objetiva fazer uma descrição sobre o tema. Para Fernandes; Gomes (2003, p. 8), o objetivo da pesquisa descritiva é “descrever, analisar ou verificar as relações entre fatos e fenômenos (variáveis)”. Assim, como pesquisa descritiva se fez um levantamento de dados ou pesquisas de correlação entre políticas de segurança pública e o II Plano Nacional de Segurança Pública.

Este artigo tem a seguinte estrutura. Inicialmente se faz uma descrição sobre a trajetória das políticas públicas de segurança pública no Brasil, detalhando os planos, projetos e instituições envolvidas nas políticas de segurança pública. Depois se aborda a política nacional de segurança pública para, então, compreender as diretrizes e objetivas que compõem o II Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social.

2. TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Por políticas públicas se compreende os programas, as normas e as concepções institucionalizadas emanadas do poder público, quer seja municipal, estadual ou federal, que tem por objetivo cumprir ou atender uma determinada área social. Ao se tornarem políticas públicas esses objetivos deixam de ser apenas uma meta ou política de governo para se tornar uma política de Estado (LOTTA, 2019).

No Brasil, a trajetória histórica das políticas de segurança pública tem “um movimento pendular, oscilando entre a reforma social e a dissuasão individual” (BEATO FILHO, 1999 p. 24). Outro aspecto ainda é que estas políticas de segurança pública têm “sido pensadas e implementadas de forma fragmentada e pouco planejada” (BALLESTEROS, 2014 p. 7). Essas características tornam o campo da segurança pública um campo marcado por diversos conflitos.

No processo de redemocratização do Brasil no final da década de 1980 a segurança pública foi distribuída entre os entes federativos pelo artigo 144 da Constituição Federal (BRASIL, 2015). No entanto, diferente de outras áreas, reformuladas à luz de uma perspectiva cidadã, a segurança pública foi resumida a uma listagem de organizações policiais agrupadas num capítulo sobre a “Defesa do Estado e das instituições democráticas” (BRASIL, 1988). Nada se especificou a respeito da estrutura organizacional ou mesmo o que é segurança pública, mas apenas definiu quem deveria prover segurança e ordem.

Essa limitação em relação à segurança pública tem sido considerada um trauma do período militar. O legislador se preocupou apenas em definir a quem as forças de segurança estariam subordinadas, sem grandes espaços de expansão e planejamento (BALLESTEROS, 2014 p. 7; GONÇALVES, 2009).

Outro aspecto é que a Constituição Federal atribuiu aos Estados boa parte da responsabilidade sobre a segurança pública. A União cabe a organização das forças de segurança federais, repassando ainda aos Estados, recursos para implementar os planos de segurança pública (SCHABBACH, 2014).

Contudo, nos últimos anos os municípios têm sido chamados ao protagonismo nesta área, demonstrando que as soluções em políticas públicas de segurança ensejam uma ação local. Tal fato tem motivado a criação das guardas municipais, conselhos comunitários de segurança, elaboração de planos de segurança e outras ações (PERES; et. al., 2014).

Neste cenário preliminar, de competências concorrentes sobre a segurança pública, as políticas públicas têm sido fragmentadas em ações descontinuadas e com pouca eficácia. Muitas são apenas políticas de governo, jamais de Estado. A ausência de um planejamento estratégico torna a segurança pública vítima de um mal que se propõe a combater: o crime organizado (BEATO FILHO, 1999).

Destaque-se que no Brasil o que falta não são propostas, projetos, planos ou leis que versem sobre o tema segurança pública. No entanto, quando se verifica a essência destas

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da UEA

Vol. 6. Nº 1, julho-dezembro/2022.

ISSN: 2675-5394

Artigo Científico

proposições apontam para uma única solução em segurança pública: aumentar o efetivo policial e comprar mais armamentos. Pouco ou nada se fala a respeito de planejamento estratégico, prevenção a criminalidade, inteligência estratégica, novos condicionantes da violência e participação social. Exemplo dessa forma de conceber a segurança pública é que no período de 2000 a 2003 a maior parte dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública foram pulverizados em despesas de capital, aquisição de equipamentos e material para policiais, guardas e bombeiros (GROSSI, 2004).

O paradigma da falta de recursos que assola a segurança pública é questionável. Para muitos o problema da segurança tem relação direta com a falta de recursos. Todavia, apenas no Estado de São Paulo houve um incremento de 161% nas despesas com segurança pública de 1996 a 2001, passando de R\$ 1,8 bilhão para R\$ 4,7 bilhões. No entanto, 88% do orçamento se destinavam a despesa com pessoal (MESQUITA NETO; RICARDO, 2003, p. 84).

Cerqueira et al (2007, p. 172) afirma que a própria instituição do Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP não se fez acompanhar de uma proposta de resultados a serem alcançados. A ideia dominante era que o aumento de recursos, viaturas e policiais resolveria o problema. Enquanto sobram cobranças por mais recursos faltam avaliações sérias e realistas sobre o efeito no acréscimo de uma viatura na redução dos índices de violência. É preciso considerar que os recursos sempre serão menores que as necessidades em qualquer área, sendo necessária uma mudança nesta lógica. Não se pode simplesmente “jogar dinheiro na lei e esperar resultados proporcionais” (BAYLEY E SKOLNICK, 2006, p. 18).

Conforme Dantas Filho (2004, p. 11) de um modo geral, os governantes não dão à devida prioridade a segurança pública, que se ressent, inclusive, da crise da falta de autoridade em todos os níveis. Não são alocados os recursos necessários para a renovação do aparato policial, normalmente obsoletos. A remuneração do pessoal de nível inferior é irrisória e a corrupção mina os alicerces dos órgãos de segurança pública.

Verifica-se desta forma o grande desafio que se tornou a segurança pública, que prescinde não de soluções paliativas, mas de um planejamento contínuo e aplicação desse planejamento na resolução dos delitos, nos resultados para a satisfação dos cidadãos. Ademais, essa delinquência apresenta sua solução nas mudanças comportamentais e éticas da família, da sociedade e do Estado, objetivando sempre que o ato perpetrado à revelia de outrem não seja algo contumaz, repetitivo e visto com naturalidade (BEATO FILHO, 1999).

Reconhecendo sob o princípio constitucional exposto no artigo 144 a participação da sociedade na consecução da segurança pública não se pode admitir sua passividade ante os problemas ou soluções implementadas, nem mesmo sendo apenas demandante do socorro público, mas sendo protagonista de uma segurança cidadã (BRASIL, 2015). Ao destacar a participação da sociedade se evidencia ainda que os fatos geradores da delinquência estejam permeados no seio da comunidade, devendo-se, portanto, tratá-los em sua nascente. Ao reconhecer que problemas relacionados à segurança pública são permeados pelos laços que envolvem sociedade e estado, busca-se ampliar o debate, explicitando não apenas as causas, mas considerando toda a complexidade do tema. Não basta reduzir a segurança apenas a uma dimensão defensiva, desconsiderando outras variáveis envolvidas (BALLESTEROS, 2014).

Este posicionamento se coaduna com a posição de Feltes (2003, p. 113) que afirma que “a polícia e a sociedade são interdependentes. Os acontecimentos no campo de um repercutem forçosamente no da outra”. Bayley (2002, p. 173) aprofunda ainda mais esta questão afirmando que “o relacionamento da polícia com a sociedade é recíproco, a sociedade molda o que a polícia é e a polícia influencia aquilo em que a sociedade pode se tornar”.

Outros reclames que podem afirmarem a ação isolada do Estado na segurança pública, desprezando a participação da comunidade e reforçando o modelo atual, que exaurido de soluções não consegue atender as demandas da sociedade. No entanto, é preciso que se avance para um novo projeto em segurança pública, que privilegie a participação, a cooperação, o compartilhamento de informações e principalmente da confiança. Somente um novo enfoque do tema, que ainda está por se construir, permitirá encarar um governo democrático da segurança (PERES; et.al, 2014).

Nesse contexto, em que novos conceitos e abordagens são feitos em todas as áreas do conhecimento visando o aprimoramento das atividades para melhor refletir a realidade, faz-se necessário repensar a função estatal de segurança pública. Para tal, torna-se imprescindível ampliar o foco da atuação policial, que atualmente se direciona apenas no controle dos processos em decorrência do modelo burocrático imposto, para um modelo gerencial moderno com ênfase nos resultados (DAHMER, 1988). Ou seja, o atendimento às demandas sociais de segurança e a satisfação do cidadão, como ocorreu nas organizações policiais americanas e canadenses, sob a forma da alteração do policiamento reativo para o policiamento preventivo, em que o cidadão passou a ser visto como cliente dos serviços prestados pelo Estado.

A estrutura centralizadora, inquestionável e inflexível das organizações de segurança pública brasileira, “legado lusitano de domínio feudal” (MARIANO, 2004 p. 22), precisa ceder lugar a uma administração compatível com os tempos modernos em que a eficiência dos resultados esteja associada ao compartilhamento das responsabilidades, respeito aos direitos humanos, combate a criminalidade e exercício da cidadania, conforme prescreve a Constituição Federal (ALBUQUERQUE, 2008).

Um ponto de mudança importante na trajetória da segurança pública ocorreu em 1990, quando os governos estaduais, com destaque para São Paulo e Pará, passaram a conceber o trabalho das duas forças policiais de forma integrada. Foi o início de um movimento que buscava repensar o papel das polícias, na busca por um objetivo comum (PERES; et.al., 2014).

Nesse momento de inflexão no campo da segurança pública buscava-se reafirmar, num contexto de recém-democratização do país, a necessidade de polícias alinhadas a um modelo de ordem pública baseada na cidadania, garantia de direitos e acesso à justiça (LIMA; SINHORETTO, 2012).

Diversas ações de modernização operacional das polícias iniciadas na segunda metade da década de 1990 foram indutoras de relevantes mudanças nos discursos sobre segurança pública, mas que ainda insuficientes para “provocar mudanças mais substantivas na arquitetura institucional da segurança pública no Brasil (PERES; et.al., 2014)”. Neste sentido, se destaca a criação do Plano Nacional de Segurança Pública.

3. POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

Somente com a tragédia do ônibus 174 no Rio de Janeiro no ano 2000, o governo federal apresentou a proposta do Plano Nacional de Segurança Pública, formulada pelo Ministério da Justiça. Apesar das intenções o Plano apresentado carecia de um diagnóstico situacional e de uma visão sistêmica do problema a ser enfrentado, de modo que as ações programáticas não se concatenavam diretamente com objetivos, metas, prazos e indicadores. Por ser uma resposta reativa a uma tragédia de repercussão nacional, o documento era mais político do que estratégico. O plano se caracterizou pela sua “elevada capacidade de formulação de políticas e baixa capacidade de implementação” (ADORNO, 2003, p. 130).

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da UEA

Vol. 6. Nº 1, julho-dezembro/2022.

ISSN: 2675-5394

Artigo Científico

Se, por um lado, os fatos de violência com repercussão nacional mobilizam as propostas na área de segurança, por outro esses eventos também impulsionaram mudanças para uma nova perspectiva em política de segurança. Nesse movimento, o controle do crime e da violência não seria uma atribuição exclusiva dos órgãos policiais, mas abrangeria as políticas sociais e a sociedade civil. Haveria assim, uma nova orientação que ultrapassa a perspectiva repressivo-penal, para priorizar ações preventivas e de participação social (BEATO FILHO, 1999).

Esse movimento é denominado de “segurança cidadã (FREIRE, 2009)” ou “políticas públicas de segurança (ILANUD, 2002)”. Como marco significativo dessa perspectiva estaria:

- A criação da Secretaria de Ações Nacionais de Segurança Pública do Ministério da Justiça (SEPLANSEG) em 1995 que foi alterada para Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) em 1997.
- I Plano Nacional de Segurança Pública (I PNSP) em 2000. Antes, somente existia o I Plano Nacional de Direitos Humanos de 1996.
- Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) em 2000, destinado a gerir recursos para apoiar projetos federais, estaduais e municipais na área de segurança pública.
- Sistema Unificado de Segurança Pública em 2003, que integrou diversas agências, buscando implementar programas relacionados com a reforma das instituições de segurança pública e a redução da violência.
- Criação do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) em 2007, que reúne ações de prevenção, controle e repressão da violência e prevê integração entre União, Estados e Municípios nesse sentido.
- Realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (I CONSEG) EM 2009, que demarcou o início do debate envolvendo os profissionais do Sistema de Justiça Criminal e a sociedade civil organizada.

Esse movimento de participação e ampliação da perspectiva social na área de segurança pública foi sendo mantido ao longo dos projetos apresentados. No Projeto Segurança Pública para o Brasil, de 2002 (ENAP, 2002), elaborado com participação de alguns setores da sociedade, propuseram-se reformas estruturais abrangentes, inclusive no que toca às normas constitucionais. Contudo,

O presidente reviu sua adesão ao Plano e desistiu de prosseguir no caminho previsto, porque percebeu – na interlocução com a instância que, à época, se denominava “núcleo duro do governo” – que fazê-lo significaria assumir o protagonismo maior da reforma institucional da segurança pública no país, ou seja, implicaria assumir a responsabilidade pela segurança perante a opinião pública [...] O desgaste seria inevitável, uma vez que os efeitos

práticos de uma reorganização institucional só se fariam sentir a longo prazo (SOARES, 2007, p. 88).

Por meio do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci) (BRASIL, 2007), o governo objetivou estabelecer um novo paradigma para a segurança pública, ao promover a inclusão dos municípios e da sociedade civil como atores fundamentais da ação estatal para o setor, relacionados principalmente às políticas preventivas destacadas no Programa (BALLESTEROS, 2014).

Outras oportunidades de debater a segurança pública foram implementadas em três momentos, mas sem resultados expressivos. Em 1997, a Secretaria de Direitos Humanos, criou o Grupo de Trabalhos de Avaliação do Sistema de Segurança Pública, mas cujas propostas foram secundarizadas por outro projeto apresentado pelo Ministro de Justiça do mesmo governo, às vésperas de eleições. Ao final, ambas as propostas foram esquecidas (MESQUITA NETO; PINHEIRO, 1997).

Em 2001, o Ministério da Justiça, após lançar o 1º Plano Nacional de Segurança Pública, constituiu o Comitê de Assessoramento ao Núcleo de Ministros de Estado para a Reconstrução do Sistema Nacional de Segurança Pública. No entanto, este sequer foi operacionalizado pelas diversas trocas de titulares da pasta (BALLESTEROS, 2014).

Em 2002, foi criado outro grupo de trabalho por representantes da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), Secretaria Nacional de Justiça e Secretaria de Direitos Humanos, com o propósito de integrar as ações dos diferentes níveis de governo. O resultado foi o Programa Nacional de Apoio à Administração da Segurança Pública nos Estados e Municípios (PENASPEM), mas que, ao que consta, não saiu do papel (MESQUITA NETO, 2008).

Uma solução paliativa a essas situações foi a proposta do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) (SOARES, 2017). Apesar de somente ter sido normalizado em 2018, serviu como parâmetro para diversas propostas de reformulação da estrutura organizacional da segurança pública e referência de prioritárias da área. Uma herança da proposta inicial sobre gestão das políticas de segurança pública são os Gabinetes de Gestão Integrada (CGI) (SOARES, 2017) e a consolidação e reformulação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP (BALLESTEROS, 2014).

Em 2003, os Gabinetes de Gestão Integrada foram criados para implementar o SUSP. Estes foram importantes para articular as secretarias estaduais de segurança pública de cada

localidade para organizar atividades iniciais que se consolidaram no 2º Plano Nacional de Segurança Pública em 2021, agora também envolvendo a Defesa Social (BALLESTEROS, 2014).

O GGI deveria ser integrado por representantes de órgãos nos níveis federal e estadual: membro da Senasp, Superintendentes da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal, Secretário de Segurança Pública, Chefe da Polícia Civil, Comandante Geral da Polícia Militar, e demais dirigentes dos órgãos subordinados à secretaria de segurança pública estadual. Ademais, deveriam ser convidados integrantes das Secretarias Municipais relacionadas à pasta da segurança, bem como representantes das Guardas Municipais, do Ministério Público e do Poder Judiciário. Contudo, o CGI apesar de ativo, tem resultados práticos pouco conhecidos (SOARES, 2017).

Outra herança do SUSP, o Fundo Nacional de Segurança Pública, instituído por lei em 2001, objetivou apoiar projetos de Estados e municípios voltados à área de segurança que estivessem articulados com o Plano Nacional de Segurança Pública. O FNSP opera por meio de convênios. Em 2003 as condições para os repasses foram revistas, a fim de facilitar e qualificar esses recursos (SOARES, 2017).

Em que pesem os esforços das várias iniciativas, a exemplo dos Gabinetes de Gestão Integrada e do Fundo Nacional de Segurança Pública, considerando a potencialidade deste último, se verifica que as relações intergovernamentais não foram construídas de forma orgânica e densa objetivando um pacto federativo exigível a uma política pública desta dimensão (BALLESTEROS, 2014).

As experiências dos planejamentos de segurança pública no Brasil podem ser enquadradas como iniciativas pautadas por padrões top-down de concepção, decisão e execução, mas que são combinados a ausência de processos de avaliação e a espaços limitados de negociação política. Estes padecem ainda da excessiva centralização nas decisões, falta de legitimidade apoiada pela ausência de diagnóstico prévio e participativo, e implementação seletiva e segmentada. São iniciativas isoladas que, por vezes, se movimentam pelos ventos dos casos de grande repercussão nacional (BALLESTEROS, 2014 p. 15).

O federalismo cooperativo é uma dificuldade baseada em diversos entraves. Dentre esses obstáculos se destacam as desigualdades dos governos subnacionais para implementar políticas públicas, decorrente das várias distâncias (técnica, financeira, gestão), inexistência

de mecanismos e instrumentos de estímulo a cooperação intergovernamental (SCHABBACH, 2014 p. 222).

Regra geral, essa cooperação intergovernamental tem sido obstada pela concepção da União que se coloca acima dos demais entes federados e interferindo em sua autonomia política. Nesse cenário de dependência construída, a atuação dos Estados tem sido reativa e, muitas das vezes, repressiva. Viaturas, armas, coletes e outros instrumentos tem sido a resposta mais comum na segurança pública oferecida pelos Estados (SOARES, 2006).

No entanto, é possível destacar que nos últimos anos importantes mudanças na área de segurança pública que, mormente é caracterizado pelos muitos discursos e a inércia reativa. Uma das mudanças importantes nesse setor tem sido o crescimento dos outros entes federativos, que não apenas a União. Estados e municípios passaram a ser protagonistas de ações na área de segurança pública, com especial destaque a este último (PERES; et. al., 2014).

Uma maior atuação dos municípios na segurança pública é resultante de iniciativas conduzidas por organismos internacionais, a exemplo do Manual de Prevenção Comunitária do Crime e da Violência em áreas urbanas da América Latina: um guia de recursos para municípios, lançado em 2003 pelo Banco Mundial (WORLD BANK, 2003).

Adicionam-se ainda outras experiências municipais na área de segurança da década de 1990 como as implantadas nas cidades de Bogotá, Medellín, Cali, Nova Iguaçu, Diadema, Belo Horizonte e Porto Alegre. As iniciativas nesses municípios foram destaque na I Conferência Nacional de Segurança Pública em 2009 e citadas nas diretrizes da Conferência Nacional de Segurança Pública – CONSEG (SCHABBACH, 2014 p. 223).

4. O II PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL 2021-2030

Quando em 2000 foi lançado o I Plano Nacional de Segurança Pública, ainda no governo do Presidente Lula, suas características eram bastante originais: eram propostas articuladas por tessitura sistêmica, visando à reforma das polícias, do sistema penitenciário e a implantação integrada de políticas preventivas, intersetoriais (SOARES, 2007). Como uma experiência inovadora, este I Plano foi atualizado e ajustes foram realizados para atender as necessidades vigentes.

A elaboração do Plano Nacional de Segurança Pública sempre ocorre no último ano de cada governo. É através deste Plano que as três esferas de governo estruturam suas políticas de segurança pública.

O Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social – PNSPDS vigente, com abrangência entre 2021-2030, é uma consolidação dos objetivos propostos no I PNSP, sendo atualizado com contribuições da sociedade e de órgãos públicos. O Plano foi instituído em 2018 e sua atualização iniciou em 2019, em atendimento a Controladoria Geral da União (CGU), o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Lei 13.675/2018 (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2021).

O Plano é estruturado em ciclos bienais de implementação, com duração decenal e com revisão para se adequar a dinâmica social. Ele possui objetivos, metas e ações estratégicas que devem ser realizadas pelos entes da federação (União, Estados e Municípios) de forma harmônica e integrada, sob a coordenação do Ministério da Justiça e Segurança Pública. O Plano tem 13 metas principais priorizando a redução dos índices de mortes violentas, da violência contra mulher e a atenção aos profissionais de segurança pública (BRASIL, 2021).

De acordo com o Decreto 10.822/2021, artigo 2, que institui o II PNSPDS, os objetivos do plano são:

- I - definir ações estratégicas, metas e indicadores para a consecução dos objetivos da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social;
- II - determinar ciclos de implementação, monitoramento e avaliação;
- III - estabelecer estratégias de governança e de gerenciamento de riscos que possibilitem a execução, o monitoramento e a avaliação; e
- IV - orientar os entes federativos quanto ao diagnóstico prévio e à elaboração dos planos de segurança pública e defesa social, que deverão estar alinhados com a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030.

As 13 metas definidas serão avaliadas anualmente (art. 8) e sua avaliação será monitorada pelos indicadores de acompanhamento e resultado de quatro fontes de dados e informações. Essas fontes já servem aos diversos órgãos que compõem o Ministério da Justiça. Essas fontes são: SINESP – Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas; SISDEPEN – Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional; Painel Pesquisa Perfil – Pesquisa Perfil das Instituições de Segurança Pública da Secretaria

Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e Segurança Pública; RENAEST – Registro Nacional de Acidentes e Estatísticas de Trânsito da Secretaria Nacional de Trânsito do Ministério da Infraestrutura (BRASIL, 2021).

Uma importante mudança neste II Plano Nacional de Segurança em relação ao primeiro foi a correção de algumas deficiências. Uma delas diz respeito a adoção de indicadores que marcam a evolução das metas. Essa deficiência em relação ao I PNSP foi destacada pelo Tribunal de Contas da União que considerou que as “metas não estão associadas às ações necessárias para que sejam alcançadas (TCU, 2018)”.

Outros problemas estavam associados a impossibilidade de determinar se o plano tem foco no médio ou longo prazo, visto a inexistência de prazo de vigência do documento. Assume-se ainda a ausência de instrumentos jurídicos para formalizar a cooperação entre a União e os demais entes federados, recursos incompatíveis com as atividades definidas e indefinição sobre as consequências pelo não cumprimento das metas (TCU, 2018).

Estes e outros problemas foram corrigidos no II Plano Nacional de Segurança Pública. O capítulo 1 contém os objetivos, ciclos de implementação, metas e indicadores para gestão. Depois, são definidas as ações estratégicas, as conexões entre a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), suas metas e atores envolvidos. O capítulo 2 aborda o modelo de governança, monitoramento, avaliação e gerenciamento de riscos do Plano. Também se apresentam as ferramentas de gestão e seu acompanhamento continuado para alcançar as metas do capítulo 1. Por fim, o capítulo 3 descreve as orientações aos entes federativos sobre a importância inescapável na sua execução. São orientações para que os Estados, o Distrito Federal e municípios saibam de seu protagonismo na segurança pública (BRASIL, 2021).

O atual Plano Nacional de Segurança Pública, em que pese os desafios que envolvem a segurança pública em um país com dimensões tão grandes e realidades tão distintas, consolidou as diversas propostas e políticas que o antecederam.

As políticas de segurança pública, por vezes, diferenciadas entre repressivas e preventivas devem ser compreendidas como partes de uma estratégia que concilie essas duas vertentes de forma harmoniosa e eficiente (BALLESTREROS, 2014). O II Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social visa ser um ponto de equilíbrio entre essas concepções no planejamento das políticas de segurança e outros desafios, a exemplo da redução da criminalidade.

Os desafios que envolvem a segurança pública em termos de articulação de políticas públicas não são exclusivos deste setor, nem tampouco se recai sobre um ente federado apenas. É preciso considerar as questões no conjunto das ações intergovernamentais, com seus diversos atores que operacionalizam a estrutura da segurança pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, as políticas de segurança pública que modelam o atual sistema de segurança possuem um histórico recente. Elas passaram a ser concebidas a partir da Constituição Federal de 1988. No entanto, o aspecto cidadão que marcou outras políticas, renovadas pela Constituição, não foi observado na segurança pública. Possivelmente, um trauma decorrente das violências sofridas no período ditatorial.

Em que pese sua necessidade, as políticas de segurança pública no Brasil, sempre foram concebidas de forma fragmentada e pouco planejada. O mais comum sempre foi à descontinuidade ou abandono da proposta, a exemplo do Grupo de Trabalhos de Avaliação do Sistema de Segurança Pública, criado em 1997 pela Secretaria de Direitos Humanos que terminou sendo colocado em segundo plano por outro projeto apresentado pelo Ministro de Justiça do mesmo governo, às vésperas de eleições. Ao final, ambas as propostas foram relegadas ao segundo plano.

Já o Comitê de Assessoramento ao Núcleo de Ministros de Estado para a Reconstrução do Sistema Nacional de Segurança Pública, foi natimorto em 2001 pelas sucessivas trocas de titulares na pasta. Nessa mesma situação se destaca o Programa Nacional de Apoio à Administração da Segurança Pública nos Estados e Municípios (PENASPEM), instituído em 2002, mas que não obteve qualquer operacionalização.

Das muitas tentativas e propostas, o Plano Nacional de Segurança Pública – PNSP apresentado em 2018 foi o que se manteve, chegando a sua 2ª fase, agora denominado de Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social com planejamento decenal.

O atual Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030 prevê um Comitê de Governança Estratégica, objetivando avaliar, direcionar e monitorar a gestão e a condução da política pública. Dentre seus objetivos constam ações preventivas e repressivas a crimes, integração operacional e de sistemas, e fortalecimento de atividade de inteligência.

Atuando de forma integrada ao planejamento nacional, a força policial militar tem importante papel para concretizar a segurança pública. A Constituição Federal de 1988 reza, em seu artigo 144, V, que a Polícia Militar é um dos órgãos responsáveis pela segurança pública, sendo o seu papel exercer a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública (art. 144, § 5º).

Por ordem pública se compreende a situação de convivência pacífica e harmônica da sociedade, fundada nos princípios éticos vigentes, inspira-se ainda na condição de estar, pessoas e patrimônio, protegidos e livres de perigos contra ação de pessoas em conflito com a lei, sem conotação ideológica ou adversa.

As forças policiais militares de cada Estado, por sua característica de ação mais ostensiva, se encontram mais próximas da população e, por isso, também sofrem as pressões das comunidades onde atuam. No convívio com essas comunidades, se detecta de maneira mais sensível as demandas sociais em relação à segurança pública. O cotidiano, por vezes, vitimado pelas ações criminosas se constitui a realidade que a polícia militar enfrenta no aglomerado urbano.

Os problemas da segurança pública não serão resolvidos por uma visão monolítica da sociedade e da criminalidade. É preciso ampliar os debates, as questões e envolver os diversos atores nos processos de planejamento da segurança. O histórico de atuação desarticulada e descentralizada no Brasil já se provou ineficaz. É preciso agora uma nova concepção sobre políticas públicas de segurança, concretizando a mudança no 2º Plano Nacional de Segurança Pública que agora envolve a Defesa Social.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Lilibeth Cynthia Corrêa de. **Policiamento comunitário no Amazonas: ações implementadas e a percepção dos atores envolvidos**. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

BALLESTEROS, Paula Rodriguez. Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios. **Rev. bras. segurança pública** | São Paulo v. 8, n. 1, 6-22 Fev/Mar 2014.

BEATO FILHO, Cláudio C. **Políticas públicas de segurança e a questão policial**. São Paulo em Perspectiva, 13(4) 1999.

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da UEA

Vol. 6. Nº 1, julho-dezembro/2022.

ISSN: 2675-5394

Artigo Científico

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. São Paulo: TR, 2015.

_____. **Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021 – 2030**. Brasília: Ministério da Justiça, 2021.

_____. **Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2018 – 2028**. Brasília: Ministério da Justiça, 2018.

_____. **PRONASCI: Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania**. Brasília: Ministério da Justiça, 2007.

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública. **Projeto segurança pública para o Brasil**. São Paulo: Instituto Cidadania, 2002.

FERNANDES, L.A.; GOMES, J.M.M. **Relatórios de pesquisa nas ciências sociais: características e modalidades de investigação**. Contexto, Porto Alegre, v. 3, n. 4, 2003.

FREIRE, Moema Dutra. **Paradigmas de Segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias**. Revista Brasileira de Segurança Pública. Ano 3, n. 5. p. 100-114. Ago-set. 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projeto de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2014.

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

ILANUD – INSTITUTO LATINO-AMERICANO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA PREVENÇÃO DO DELITO E TRATAMENTO DO DELIQUENTE. Gabinete de Gestão Institucional da Presidência da República. **Das Políticas de Segurança Públicas às Políticas Públicas de Segurança**. Brasília. ILANUD, 2002. Disponível em: <<http://www.observatoriodeseguranca.org>> Acesso em: 26 jan 2022.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2001.

LIMA, R. S.; SINHORETTO, J. Qualidade da Democracia e Polícias no Brasil. p. 53-72. In: Susana Durão; Márcio Darck. (Org.). **Polícia, Segurança e Ordem Pública Perspectivas Portuguesas e Brasileiras**. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, 2012.

LOTTA, Gabriela (org.). **Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.

MARIANO, Benedito Domingos. **Por um novo modelo de polícia no Brasil: a inclusão dos municípios no sistema de segurança pública**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da UEA

Vol. 6. Nº 1, julho-dezembro/2022.

ISSN: 2675-5394

Artigo Científico

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

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social é atualizado com contribuições da sociedade e de órgãos públicos**. 29/09/2021. Disponível em: <<https://www.gov.br>> Acesso em 10 fev 2022.

PERES, Ursula Dias, et. al. **Segurança Pública**: reflexões sobre o financiamento de suas políticas públicas no contexto federativo brasileiro. Rev. Bras. Secur. Pública. São Paulo v. 8, n. 1, 132-153 Fev/Mar 2014.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. MESQUITA FILHO, Paulo de. **Programa Nacional de Direitos Humanos**: avaliação do primeiro ano e perspectivas. Dossiê Direitos Humanos. Estud. avançados. 11 (30). Ago 1997.

SCHABBACH. Letícia Maria. **A agenda da segurança pública no Brasil e suas (novas) políticas**. Avaliação de Políticas Públicas. Porto Alegre: UFRGS, 2014.

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

SOARES, Luiz Eduardo. **Segurança pública**: presente e futuro. ESTUDOS AVANÇADOS 20 (56), 2006.

TCU – Tribunal de Contas da União. **Um ano de Plano Nacional de Segurança Pública**: deficiências e pouca mudança. 28/03/2018. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/um-ano-de-plano-nacional-de-seguranca-publica-deficiencias-e-pouca-mudanca.htm>> Acesso em 10 fev 2022.

Data de submissão: 25 de julho de 2022.

Data de aprovação: 22 de outubro de 2022.