



UNIVERSIDADE ESTÁCIO DE SÁ – DEPARTAMENTO DE PÓS-
GRADUAÇÃO

Cláudio Picanço Magalhães

A GESTÃO ATUAL DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Brasília

2015

CLÁUDIO PICANÇO MAGALHÃES

A GESTÃO ATUAL DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito para aprovação no curso de Especialização em Gestão Pública, da Estácio de Sá, sob a orientação do Professor Doutor Moacir Marques da Silva.

Brasília

2015

MBA em Gestão Pública

Cláudio Picanço Magalhães

SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: DIFICULDADES DE GESTÃO.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade Estácio de Sá, como requisito para a obtenção do grau de Especialista em Gestão Pública.

Aprovado em, _____ de _____ de 20____.

Examinador

Prof. Dr. Moarcir Marques da Silva

NOTA FINAL _____

RESUMO

A questão da segurança pública é vista pela população como um dos problemas prioritários a ser tratado pelos governos. Dados mostram o aumento anual do número de homicídios, contabilizando mais de 50 mil mortos por ano no Brasil. O trabalho apresenta como objetivo analisar políticas públicas que utilizaram estratégias de gestão pra a redução do número de homicídios. Foi realizada uma pesquisa bibliográfica no período de 2003 a 2015 sobre o tema. Experiências exitosas na diminuição do número de homicídios, nos estados de Minas Gerais e Pernambuco partiram de gestões estratégicas, investindo no sistema de informação, na governança, na inteligência e no trabalho integrado, utilizando dados georreferenciados das maiores regiões de conflito, além da valorização dos profissionais e qualificação. Apesar da redução do número de homicídios foi evidenciado o maior investimento no trabalho ostensivo em detrimento do preventivo além do massivo encarceramento em detrimento do uso de penalidades alternativas.

Palavras-chave: Segurança Pública. Gestão Pública. Federalismo. Criminalidade. Pacto pela Vida.

ABSTRACT

The issue of public safety is seen by the population as one of the priority theme to be addressed by governments. Data reveals the annual increase in the number of homicides, accounting for more than 50,000 deaths per year in Brazil. This work analyzes the public policies that used management strategies for reducing the number of homicides. A literature search was conducted in the 2003-2015 period on the subject. Successful experiences in reducing the number of homicides in the states of Minas Gerais and Pernambuco left of strategic management, investing in the information system, governance, intelligence and integrated work using geo referenced data from the largest regions of conflict, beyond the valuation of and professional qualification. Despite the reduction in homicides was evidenced the largest investment in the ostensible work to the detriment of preventive beyond the mass incarceration over the use of alternative penalties.

Keywords: Public security policies. Homicides. Public management. Police structure.

Sumário

1. Introdução	10
1.1 A segurança pública	11
1.2 Gestão estratégica em segurança pública	12
2. A estrutura da segurança pública brasileira	14
2.1 As forças de segurança no Brasil	14
2.1.1 Atribuições de cada órgão de segurança	14
3. Iniciativas de gestão federal em Segurança Pública	16
3.1 A SENASP	16
3.1.1 Matriz Curricular Nacional de Segurança Pública	17
3.1.1.1 Ensino X cultura organizacional	17
3.1.2 O PRONASCI	19
3.2 O Sistema Único de Segurança Pública – SUSP	19
3.3 A Força Nacional de Segurança Pública	20
4. Iniciativas Estaduais em Gestão de Segurança Pública	22
4.1 A Criação da Secretaria de Estado e Defesa Social em Minas Gérias	22
4.1.1 A elaboração do plano estratégico de ação	22
4.1.2 O funcionamento do projeto	23
4.1.3. As dificuldades na execução da política	23
4.1.4 Méritos da gestão de segurança pública em Minas Gerais	24
4.2 O programa Pacto Pela Vida	25
4.2.1 Avanços do Comitê Gestor do PPV	26
4.2.2 Aspectos negativos do PPV	27
5. Conclusão	29
6. Bibliografia	30

Ficha catalográfica

Agradeço a todos aqueles que contribuíram para que o meu trabalho se efetivasse. Agradeço também aos meus familiares que contribuíram com ideias, revisão do trabalho e estímulo para que eu me dedicasse à pesquisa.

“É importante ver, com os dois olhos, os dois lados para mudar uma única realidade, a que temos.”

(Herbert de Sousa- Betinho)

1. Introdução

O presente trabalho apresenta uma pesquisa bibliográfica exploratória sobre o tema de homicídios no Brasil e estratégias de segurança pública para a diminuição do número de homicídios.

A escolha do tema baseou-se no fato de que a população brasileira elegeu a segurança pública como a segunda maior prioridade em 2014 a ser atendida pelos representantes eleitos, perdendo apenas para a saúde (IBOPE, 2014).

A preocupação justifica-se uma vez que os dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública mostram que a cada 10 minutos uma pessoa é assassinada no país. Somente no ano de 2013 mais de 53 mil pessoas morreram por morte violenta, incluindo vítimas de homicídios dolosos e ocorrência de latrocínios e lesões corporais seguidas de morte (FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2014). Segundo o mesmo documento, há no número dos homicídios uma grande presença de mortes por agentes do Estado, sendo que ao menos 6 pessoas foram mortas por dia por policiais em 2013.

Os dados da situação de violência são reforçados pelo Mapa da Violência, divulgado em 2014 pelo Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos. Segundo o diagnóstico, os homicídios são hoje a principal causa de morte de jovens de 15 a 29 anos. A morte por homicídio é 30% maior na população negra, tendo a morte causada por armas de fogo aumentado 346% nos últimos 30 anos (CENTRO BRASILEIRO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS).

Antes de ser uma questão de falta de investimento financeiro em segurança pública, os dados mostram que o Brasil gastou 258 bilhões em 2013, com custos da violência, segurança pública, prisões e unidades de medidas socioeducativas (FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2014).

Diante desse panorama, a gestão estratégica na segurança pública, no sentido do mapeamento da situação, definições de estratégias, responsabilidades, indicadores, metas, monitoramento e análise da efetividade se faz necessária, no sentido de mudar a atual situação e promover o uso mais racional dos recursos públicos.

Nesse sentido o presente trabalho visa apresentar as ações implementadas entre 2003 a 2014, no âmbito federal e estadual.

Será dada ênfase as estratégias de segurança pública baseadas em modelos de gestão.

1.1. A Segurança Pública

Como o trabalho trata da gestão da segurança pública é essencial o entendimento do que se quer gerir.

Para José Afonso da Silva (2009, p. 635) “a Segurança Pública é a manutenção da ordem pública interna”. Essa ordem pública será uma situação de pacífica convivência social, isenta de ameaça de violência ou a prática de crimes.

Segundo Álvaro Lazzarini (1995, p. 53) “a segurança pública é elemento também da causa da ordem pública, ao lado da tranquilidade e da salubridade” pública.

A segurança pública, portanto, assegura a manutenção da ordem pública, por meio de medidas e garantias, para a promoção de uma convivência pacífica e harmônica entre os cidadãos, permitindo que todos gozem de seus direitos e exerçam suas atividades sem a interferência de outrem, a não ser nos casos de reivindicação de seus próprios direitos e defesa de seus legítimos interesses.

1.2. Gestão Estratégica em Segurança Pública

O conceito de planejamento Estratégico em Segurança Pública é concebido em um planejamento global onde se define a política de segurança a ser adotada pelo sistema de segurança pública. O mesmo permite estabelecer a direção a ser seguida visando o maior grau de interação entre instituição de segurança, comunidade e atividade fim (Ferreira, p.7, 2006).

O planejamento estratégico é de responsabilidade dos níveis mais elevados de direção do Sistema de Segurança Pública, cabendo ao mesmo proceder à

formulação de metas e objetivos a serem atingidos, considerando as condições externas e internas do Sistema e a evolução esperada.

O planejamento estratégico tem que ser formalizado, estabelecido de forma clara qual a filosofia a ser adotada na aplicação da política de segurança pública (idem).

O planejamento deve definir os pontos fortes e os pontos fracos da instituição para a resolução dos problemas, conhecer as ameaças e riscos à sociedade.

Além disso, deve conter uma fundamentação para um plano de trabalho efetivo e que estabeleça qual a política de segurança pública, quais estratégias serão utilizadas, realizar o mapeamento das áreas para atuação em território, e o período.

O plano deve definir as responsabilidades da execução de cada ação estratégica e de como e onde alocar os recursos (Idem).

2. A estrutura da Segurança Pública Brasileira

2.1. As forças de segurança no Brasil

A Constituição Federal (CF) de 1988, em seu artigo 144, define que a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Somam-se a esses órgãos a Força Nacional de Segurança, criada por meio do Decreto 5289/2004 e as Guardas Municipais, previstas no parágrafo 8º do Art. 144 da CF.

2.1.1 Atribuições de cada órgão de segurança

A CF define que compete à polícia rodoviária federal o patrulhamento ostensivo das rodovias federais. A polícia ferroviária federal destina-se ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

As polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, e subordinados aos governos estaduais, incumbem às funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto às militares.

As polícias militares cabem o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

Dessa forma, cabe às polícias civis o trabalho investigativo, enquanto às polícias militares o trabalho ostensivo.

A existência de duas polícias estaduais ainda reflete a estrutura da época do período ditatorial, tanto que as legislações federais ordinárias, ainda em vigor, que regulam o funcionamento e estrutura das polícias militares, foram criadas no ano de 1969 (Decreto-Lei 677) e no ano de 1983 (Decreto Lei-88777, Decreto-Lei 88540 e Decreto-Lei 2010). Adicionalmente, as polícias Militares são subordinadas hierarquicamente aos militares das Forças Armadas. Em seus regulamentos tratam, detalhadamente, sobre o respeito ao princípio de hierarquia, subordinação e disciplina militar, sobre a correção no uso da farda e da aparência do policial. Porém, possui poucas normas e meios eficazes de controle das ações e nas tarefas diárias de policiamento e na relação com o cidadão.

O Plano Nacional de Direitos Humanos – PNDH3 (Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009) em seu eixo orientador IV aponta a necessidade de ampla reforma do modelo policial e propõe o aprofundamento de debates sobre o ciclo completo de policiamento às corporações estaduais e criação de ouvidorias independentes. Como ação programática defende a alteração do texto constitucional, de modo a considerar as polícias militares não mais como forças auxiliares do Exército, mantendo-as apenas como força de reserva.

Encontra-se em tramitação no Congresso Nacional Propostas de Emendas Constitucionais - PEC que preveem a Desmilitarização da Polícia. A PEC 51/2013 propõe que as polícias além de desmilitarizadas sejam organizadas em ciclo completo (ostensivo, investigativo e de persecução criminal) Prevê ainda possibilidade de criação de polícias municipais e submunicipais. A Proposta de Emenda Constitucional 102/2011 versa também sobre a desmilitarização da polícia e propõe a sua unificação no estado.

Porém, não há consenso entre os policias militares e os sindicatos de polícia civil sobre as referidas propostas de emenda constitucional. Na Polícia Militar há a resistência das altas patentes, por perda do poder hierárquico. Na Polícia Civil teme-se a unificação já que o cargo de delegado exige formação diferente que a de oficial da Polícia Militar.

No caso da criação de polícias municipais e submunicipais teme-se que essas polícias se tornem uma força de segurança dos prefeitos, por conta da tradição histórica do “coronelismo” brasileiro.

3. Iniciativas de Gestão Federal em Segurança Pública

No Brasil, até o início da década de 1990, questões de segurança pública eram tratadas essencialmente como de responsabilidade dos governos estaduais. Apesar de parecer lógico uma vez que as polícias Civil e Militar são subordinadas aos governos estaduais, a Lei que disciplina o trabalho das polícias é de esfera federal, como também os códigos de processos penais civil e militar. Além disso, a estrutura hierárquica é ainda regida por legislação complementar federal da época do regime Militar.

Dado o alto grau de fragmentação do sistema partidário brasileiro e a extrema descentralização do seu sistema federativo, a cooperação intergovernamental depende muito da capacidade do governo central de criar estímulos e incentivos para a cooperação (Costa e Grossi, p.8, 2007).

Nesse sentido, cobram-se maiores investimentos em segurança pública, reformas nas estruturas das polícias e implantação de políticas públicas mais eficientes. Com relação ao Governo Federal, espera-se uma maior participação na gestão da segurança pública, assim como ocorrer no Sistema Único de Saúde - SUS , e no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério FUNDEF, executados pelos entes federados, porém sob a coordenação da União.

Uma breve retrospectiva mostra que as sucessivas administrações federais dos últimos 20 anos tiveram pouco protagonismo na construção de estratégias de segurança pública. A criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP, em 1997, a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública em 2001 e do Sistema Único de Segurança Pública, constituíram as primeiras tentativas mais sistêmicas de tratar o problema da segurança no plano federal. A campanha pelo desarmamento, entre 2004 e 2005 e o lançamento do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci) em 2007, que tinha por objetivo articular ações de segurança pública com a prevenção da violência e políticas sociais foram as raras iniciativas do Governo Federal (Soares, p.91, 2007).

3.1 A SENASP

No final da década de 1990, diante do aumento alarmante dos índices de criminalidade, foi criada a Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP do Ministério da Justiça, tendo como objetivo promover a cooperação intergovernamental. Entre as principais iniciativas da SENASP encontra-se a Matriz Curricular Nacional de Segurança Pública, que é adotada pelas Academias de Polícias dos Estados.

3.1.1 Matriz Curricular Nacional de Segurança Pública

Com vistas a nortear a formação dos profissionais da área de segurança pública com ênfase na relação existente entre as ações formativas e a transversalidade dos direitos humanos, a Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP tem publicado desde 2003 a Matriz Curricular Nacional de Segurança Pública (Ministério da Justiça, 2013).

Esta Matriz, cuja última versão é de dezembro de 2013, apresenta como objetivo ser um referencial teórico-metodológico para orientar as ações formativas dos profissionais da área de Segurança Pública – Polícia Militar, Polícia Civil e Bombeiros Militares – independentemente da instituição, nível ou modalidade de ensino que se espera atender.

Esta Matriz apresenta disciplinas acompanhadas de ementas e bibliografias sobre diversos assuntos relacionados com a segurança pública. Entre as disciplinas se destacam as de Direitos Humanos, Mediação e Resolução de Conflitos, Análise Sociopsicológica da Violência e do Crime, Ética e Cidadania.

3.1.1.1 Ensino X cultura organizacional

Apesar da Matriz Curricular desenvolvida pela SENASP ter sido incorporada pelas Escolas de Polícias, artigos mostram que não há a transversalidade dos conhecimentos acadêmicos com o treinamento para a atuação cotidiana. Adicionalmente, o treinamento do policial militar, realizado na Academia Militar, continua priorizando a disciplina e a hierarquia, sendo relatadas situações constantes de tortura, violência e abuso de autoridade.

De modo geral, os policiais tendem a desvalorizar o conhecimento produzido pelas instituições de ensino, afirmando que a rua é o local onde se aprende a profissão.

O fato é que os alunos são levados diretamente para situações cotidianas de conflito. Todas as situações críticas não são simulações, mas sim eventos, nos quais o policial aprende repetindo o que os outros policiais fazem, sem que, no entanto, se discutam os possíveis erros e acertos das operações (Miranda, p. 72, 2008).

A transmissão de conhecimentos ocorre de modo formalizado em aulas, instruções e treinos. Mas há vários conteúdos que são reproduzidos em rotinas cotidianas, configurando um currículo “oculto”, que reforça o modelo de “hierarquia excludente” (Kant de Lima, 2003, p.117).

Segundo Miranda (p.72):

“O que a instituição considera positivamente como treinamento é, na realidade, uma série de repetições de comportamentos, em que se valoriza fortemente o conhecimento prático, construído a partir da experiência. Neste caso, confunde-se a experiência com a aquisição de conhecimentos, levando a uma grave desvalorização do ensino.”

No caso das polícias militares a formação inicia-se nas primeiras semanas de ingresso dos cadetes, sendo denominada “Semana Zero”. Esse período é caracterizado pelo uso de bombas, apitos, comandos por meio de gritos dos oficiais, chacotas, e trotes. Além do propósito de dominação hierárquica o processo acaba por tornar normal o uso da violência para alcance dos fins desejados. Tal formação contribui, portanto, para que a violência policial seja um produto de mensagem ideológica e da estrutura organizacional e do sistema de interação interpessoal criado e legitimado pelo Estado (Huggins; Haritos-Fatouros, p.286, 2006).

Para o atendimento voltado para o cidadão a polícia deveria abandonar o modelo militarista e aderir ao paradigma prevencionista. Nesse novo paradigma que tem como foco o atendimento ao cidadão e às vítimas, o desempenho é referido na diminuição das taxas de criminalidade e aos riscos de vitimização da população.

A formação tem ênfase nas técnicas de abordagem e de mediação (Luiz, p.81, 2008).

Dessa forma, verifica-se que não basta incluir temas como direitos humanos, cidadania e direito das minorias para modificar valores culturais fortemente arraigados dentro das instituições policiais.

3.1.2 O PRONASCI.

O Governo Federal lançou o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania– PRONASCI para a promoção da formação dos profissionais da área de segurança com foco nos cidadãos, possuindo como um dos objetivos a promoção dos direitos humanos, considerando as questões de gênero, étnicas, raciais, de orientação sexual e de diversidade cultural.

Entre as iniciativas estão descritas a Bolsa Formação que estimula os profissionais de segurança pública a realizarem cursos à distância em diversos temas. Encontram-se na lista os cursos de Atuação Policial frente aos Grupos Vulneráveis – APGV, Atendimento as Mulheres em Situação de Violência – AMSV, Concepção e Aplicação do Estatuto da Criança e do Adolescentes – ECA, Integração das Normas Internacionais de Direitos Humanos na Área de Segurança Pública – IIDH, Democracia Participativa – DP Enfrentamento da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes – ESCA e Filosofia dos Direitos Humanos Aplicada à Atuação Policial – FDHAP. Porém, o estudo realizado pela FGV em 2008, denominado “*Pronasci em Perspectiva*”, revela que entre os projetos apresentados ao Programa pelos estados e municípios naquele ano, 48,13% não tinham vínculos com as ações do Pronasci, 21,44% versavam sobre ações de segurança defensiva, 0,94% sobre ações de segurança repressiva e 29,5% dos projetos seriam para ações de cunho preventivo. Ou seja, menos de um terço dos projetos tratava de ações de prevenção, que contemplam ações sociais executadas primordialmente pelos municípios. Nota-se também que quase a metade dos projetos não tinha relação com a proposta do projeto, o que é indício de que não está claro para os gestores como transformar o novo discurso/paradigma em ações práticas.

3.2 O Sistema Único de Segurança Pública – SUSP.

Visando articular as ações intergovernamentais na área de segurança pública foi criado em 2003 o Sistema Único de Segurança Pública. Esse Sistema tem como prioridades a gestão única da informação, gestão do sistema de segurança, formação e aperfeiçoamento dos policiais, ações concretas para a prevenção da violência e criação de ouvidorias independentes. O Fundo Nacional de Segurança Pública seria peça importante na consolidação do SUSP, uma vez que a pactuação entre os entes federados em torno de metas e objetivos do Sistema, levaria ao aporte e direcionamento de recursos para o cumprimento das ações.

A criação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) no ano 2000 foi um passo importante para o fomento da cooperação intergovernamental na segurança pública. Apesar desse importante incentivo, o Governo Federal mostra-se relutante em assumir um papel mais relevante na coordenação e no planejamento estratégico das políticas de segurança pública (Costa & Grossi, p. 8, 2007). Basicamente, os governos têm-se limitado a repassar os recursos do Fundo, sem, contudo, estabelecer uma ordem de prioridade para as atividades contempladas por esses repasses. Entretanto, o FNSP poderia ser um instrumento mais eficaz para a obtenção da adesão dos governos estaduais às medidas e compromissos propostos inicialmente no Plano Nacional de Segurança Pública e posteriormente no SUSP.

3.3 A Força Nacional de Segurança Pública

A Força Nacional de Segurança Pública foi instituída pelo Decreto nº 5289/2004. Ligada à SENASP, esta instituição pode ser empregada em qualquer parte do território nacional, mediante solicitação expressa do respectivo Governador de Estado, do Distrito Federal ou de Ministro de Estado. Compete ao Ministro de Estado da Justiça determinar o emprego da Força Nacional de Segurança Pública, que será episódico e planejado.

O contingente mobilizável da Força Nacional de Segurança Pública é composto por servidores que tenham recebido, do Ministério da Justiça, treinamento especial para atuação conjunta, integrantes das polícias federais e dos órgãos de segurança pública dos Estados que tenham aderido ao programa de cooperação federativa.

Há diversas críticas em relação à criação da Força Nacional e sua atuação. A primeira delas é que esta seria inconstitucional, uma vez que não está prevista no Art.144 da CF (Santos, p. 30, 2014). Além disso, a sua atuação em situações de perturbação da ordem seria de competência das Forças Armadas.

4. Iniciativas Estaduais em Gestão de Segurança Pública

Conforme verificado no capítulo anterior, a função de coordenação do governo federal da segurança pública tem sido voltada prioritariamente nos últimos anos a padronização curricular da formação das polícias. Verificaremos em seguida algumas iniciativas na área de segurança pública dos governos estaduais que utilizaram do planejamento estratégico para a redução dos homicídios.

4.1 A Criação da Secretaria de Estado e Defesa Social em Minas Gerais

Visando conter o aumento do número de homicídios no Estado de Minas Gerais, foi criada em 2003 a Secretaria de Estado e Defesa Social (SEDS), responsável pela coordenação operacional das atividades das Polícias Civil e Militar, do Corpo de Bombeiros Militar, da Defensoria Pública e da Subsecretaria de Administração Penitenciária. Essa Secretaria teve como objetivo promover a articulação entre as polícias civil e militar e o poder judiciário. O efeito desse projeto estatal com o objetivo de mudança da dinâmica da criminalidade no Estado de Minas Gerais e no Município de Belo Horizonte, em particular, teria sido uma redução de 45% nos crimes violentos, segundo às estatísticas oficiais (Cruz, et. al. p. 1,2010).

4.1.1 A elaboração do plano estratégico da ação

Para definir o plano estratégico de atuação em segurança pública foram identificados os principais problemas de gestão. Como resultado foram definidas que as principais dificuldades para a efetividade do trabalho policial se baseavam no não compartilhamento de informações entre as organizações policiais, especialmente de seus sistemas informatizados, na incompatibilidade de áreas territoriais de atuação e na inexistência de planejamento conjunto de ações (Peixoto et al, p.307, 2011).

Para resolver esses problemas, foram propostos três projetos: na área informacional foi criado o Sistema Integrado de Defesa Social (Sids). No que se refere à integração geográfica foram definidas as Áreas Integradas de Segurança Pública (Aisp) e para o planejamento operacional foi elaborado o projeto para a Integração da Gestão em Segurança Pública (Igesp) (Idem).

O Igesp surgiu como uma adaptação de modelos de gerenciamento do trabalho policial utilizados em Nova York (EUA) e Bogotá (Colômbia), localidades de referência no que diz respeito à implantação de políticas de segurança pública contemporaneamente (Sapori e Andrade, 2008).

Além dessas estratégias, foram eleitas ações complementares à integração do trabalho correcional, bem como dos processos de formação e treinamento das polícias estaduais. Uma das ações está relacionada com uma academia única de polícia, de forma a promover a integração desde o período de formação dos policiais.

Outro aspecto a ser mencionado diz respeito à consistência teórica das mudanças institucionais empreendidas. O modelo de integração propugnado e implementado baseou-se na ideia de que a interação do policiamento ostensivo com o policiamento investigativo devia pautar-se por arranjos institucionais que delimitariam os parâmetros de uma nova rotina de atividades sustentadas na colaboração e na reciprocidade. Como principal exemplo de arranjo institucional criado citaremos o Colegiado de Integração da Defesa Social (Idem).

O Colegiado é um espaço de discussão, integração, troca de informações e de tomada de decisão, formado pelas seguintes autoridades: Secretário de Estado de Defesa Social, que o preside; Secretário Adjunto de Defesa Social; Subsecretário de Administração Penitenciária; Comandante-Geral da Polícia Militar; Chefe da Polícia Civil; Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros Militar; Defensor Público Geral.

O Colegiado que se reúne semanalmente discute os problemas locais de segurança pública, tendo como participantes os responsáveis por cada unidade policial da Aisp (comandante da PM e delegado), os responsáveis pelas unidades integradas hierarquicamente superiores nos níveis de Acisp e Risp, assim como de representantes, com poder de decisão, de todas as unidades e estruturas especializadas das Polícias Militar e Civil que também atuam na Aisp. Adicionalmente, participam promotores de justiça, juízes, autoridades municipais,

outros policiais lotados em unidades operacionais e convidados das Aisp considerados necessários à resolução dos problemas de segurança pública daquela região. Igesp conta com a consultoria do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRisp), ligado à UFMG.

4.1.2 O funcionamento do projeto.

O trabalho desenvolvido por Souza (2009) analisou as reuniões do Colegiado entre os anos de 2005 a 2009. Nesse trabalho foi verificado que 76,4% das deliberações contidas nas atas das reuniões se referiam ao processo de integração policial. O modelo de integração concebido para Minas Gerais pautou-se na constituição dos centros integrados de comunicações como organismos estratégicos para aproximação das instituições policiais responsáveis, respectivamente, pela ação ostensiva e pela ação investigativa. Esses centros seriam responsáveis por subsidiar com informações as unidades territoriais geograficamente integradas, que, por seu turno, deveriam realizar a ação policial lato sensu (exercício das atividades de polícia ostensiva e de investigações) mediante o estabelecimento de um planejamento operacional conjunto.

4.1.3 Dificuldades na execução da Política.

Como pontos de dificuldades encontradas na execução do projeto, foram apontadas: (1) dificuldades na obtenção de consenso entre as instituições policiais nesse projeto, pois os dois primeiros anos contavam com uma alta resistência por parte das organizações policiais, principalmente da Polícia Civil; (2) baixo poder decisório do Coordenador da Secretaria de Defesa Social, não dando andamento a algumas reivindicações traçadas pelo Colegiado, nem tomando medidas para estimular a quebra da resistência das organizações no compartilhamento de informações; (3) liberação de pequeno volume de recursos destinados para a efetiva implantação das bases territoriais. Não houve a devida conjugação entre as duas ações – delimitação de áreas e implantação física, que deveriam ter sido realizadas sequencialmente.

Segundo Sapori e Andrade (2008) a primeira gestão da Secretaria de Defesa Social posicionou-se com neutralidade excessiva no processo de integração e se eximiu do tratamento de questões controversas entre as instituições policiais ocorridas no âmbito estratégico. O fato é corroborado pelas poucas reuniões ocorridas no primeiro período de gestão. A partir do terceiro ano do processo de integração, os projetos Sids e Aisp foram bastante impulsionados pela segunda gestão da Secretaria de Defesa Social, que proporcionou uma ampla discussão e resolução das divergências no nível estratégico das instituições policiais e cobrou uma maior eficiência no cumprimento das metas propostas. Isso só foi possível por que o novo titular da pasta da Defesa Social representava quase que diretamente a autoridade do Governador do Estado perante as Polícias Civil e Militar. Em outras palavras, a presença de um gestor com poder decisório é que permitiu a superação de diversos impasses que estavam dificultando a política de integração.

4.1.4 Méritos da gestão de Segurança Pública em Minas Gerais

A política de segurança pública de Minas Gerais foi baseada em mecanismos gerenciais de governança. Não houve uma atuação verticalizada da Secretaria de Estado de Defesa Social sobre as polícias, impondo-lhes um modelo de integração elaborado *a priori*. O processo da política pública foi construído com a participação dos diversos atores. O governo participou como um dos atores que influenciam o curso dos eventos na rede, não impondo a política, mas tendo uma função crucial na coordenação e resolução de conflitos.

4.2. O Programa Pacto pela Vida

O Pacto Pela Vida (PPV) é um programa do governo do Estado de Pernambuco, implantado em 2007, que tem como finalidade reduzir a criminalidade e controlar a violência (Ratton et al., 2014).

Esta política programou uma série de estratégias de repressão e prevenção do crime com foco na redução dos homicídios, tendo promovido a

diminuição de quase 40% dos homicídios no Estado entre janeiro de 2007 e junho de 2013.

Segundo Silveira-Neto (2014), o Pacto pela Vida tem como principais características:

- 1) A existência de um Comitê Gestor, coordenado pelo Governador do Estado e pelo Secretário de Planejamento e composto pelos Secretários de Defesa Social, Administração Prisional (Ressocialização), Desenvolvimento Social e Direitos Humanos, Comandantes das Polícias Civil, Militar, Corpo de Bombeiros, Superintendência de Polícia Científica, representantes do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e dirigentes das unidades especializadas das Polícias, bem como coordenadores de programas de prevenção social da criminalidade.
- 2) Gratificação para todos os policiais nas áreas que conseguem reduzir as taxas de homicídio em valores iguais ou superiores à meta anual de 12% estabelecida no início do Pacto pela Vida.
- 3) Divisão do Estado em 26 áreas integradas de segurança para acompanhar de forma diferenciada as diversas modalidades de homicídio nas diferentes regiões de Pernambuco.
- 4) Estabelecimento de focos prioritários de investimento e atuação, relacionados com taxas de homicídio mais elevadas.
- 5) Definição, tanto no plano policial, quanto no plano da prevenção do crime, de procedimentos padronizados voltados para a redução do homicídio, que são acompanhados semanalmente para cada área integrada de segurança com o objetivo de avaliar se as estratégias desenvolvidas tem produzido efeito na redução dos crimes violentos.

Durante a construção do projeto de segurança pública foram estabelecidos os principais valores que orientaram a política que seria a articulação entre segurança pública e direitos humanos, a compatibilização entre a repressão qualificada como prevenção específica do crime e da violência, transversalidade e integralidade das ações de segurança pública e integração em todos os níveis da política de segurança de mecanismos de gestão, monitoramento e avaliação. Adicionalmente foi estimulada a participação e controle social desde a formulação das estratégias à execução da política.

Como prioridade foi definido o combate aos crimes violentos letais intencionais (CVLI), tendo como meta reduzir em 12% ao ano, em Pernambuco, a taxa de CVLI (Ratton, et al. 2014).

A Gerência de Análise Criminal e Estatística, dentro da Secretaria de Defesa Social, foi fortalecida, assumindo protagonismo na produção de informação de qualidade com a finalidade de subsidiar a ação da polícia e os mecanismos de monitoramento e gestão da política, conferindo também transparência ao processo.

A sociedade civil pôde acompanhar os números relativos à violência no estado pelos Boletins Trimestrais de Conjuntura Criminal.

A instauração dos procedimentos de gestão e monitoramento e o seu aprimoramento contínuo, sob a tutela da Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão (SEPLAG), e com participação da Secretaria de Defesa Social (Macedo 2012), é um dos elementos mais relevantes para o sucesso da política pública de segurança.

A meta de redução de 12% ao ano na taxa dos CVLIs converteu-se em um elemento regulador da gestão do Pacto pela Vida.

O estabelecimento da referida meta sofreu resistência tanto por setores das organizações policiais, quanto por setores da sociedade civil. Porém, foi colocado como fundamental a necessidade de se estabelecer mecanismos que possibilitassem a implementação de um modelo de gestão por resultados.

Além disso, no diagnóstico do PPV foram identificados gargalos no Sistema de Justiça Criminal que favoreciam a impunidade. Dentro dessa nova concepção de segurança pública, para garantir o êxito da política seria preciso articular melhor as agências do Sistema de Justiça Criminal de forma que as Polícias, o Poder Judiciário e o Ministério Público trabalhassem de forma articulada.

Outro valor que orientou a coordenação do PPV foi a criação de um Comitê Gestor como mecanismo de monitoramento da política pública de segurança. Esse Comitê começou a funcionar de modo regular em 2008 com a coordenação política do Governador do Estado de Pernambuco e com a coordenação técnica do Secretário de Planejamento. A reunião semanal do Comitê Gestor, que acontecia uma vez ao mês, era presidida pelo próprio Governador (Macedo, 2012).

O Comitê Gestor do Pacto Pela Vida trouxe os seguintes avanços: (a) criação de uma carreira de gestor estadual e a realização de concursos para preencher essas vagas; (b) Elaboração de protocolos e procedimentos obrigatórios de ação integrada entre as polícias e indicadores de resultado semanais, para cada uma das 26 áreas integradas de segurança em Pernambuco; (c) territorialização do trabalho policial com a incorporação da divisão do estado em áreas integradas pelo núcleo estratégico de gestão da política pública; (d) identificação das causas das mortes violentas, que não possuem o mesmo padrão em todo estado, variando entre áreas integradas; (e) fortalecimento do Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa, do ponto de vista dos recursos materiais e humanos; (f) criação de gratificações e estímulos para os policiais que atingirem a meta nas áreas sob sua responsabilidade; e a promoção da articulação entre as agências do Sistema de Justiça Criminal, por meio de uma câmara técnica específica.

4.2.2 Aspectos negativos do Pacto Pela Vida

Apesar da redução significativa do número de homicídios no Estado de Pernambuco, justamente em um período onde houve uma expansão vertiginosa dos homicídios em outros estados do Nordeste, há de se verificar alguns pontos negativos na execução da política.

Nesse sentido, uma primeira crítica feita de modo recorrente pelos atores da sociedade civil é a de que o papel da repressão foi privilegiado em detrimento do papel da prevenção nesta política pública. O montante orçamentário destinado às atividades de prevenção foi bastante inferior à verba destinada para ações repressivas. Para muitos, a razão dessa defasagem estaria na busca por

resultados mais imediatos, o que acabaria por reforçar uma concepção policialesca de segurança pública.

De acordo com essa percepção, o Pacto Pela Vida estaria centrado somente na atividade policial ignorando as outras causas do fenômeno da violência e da criminalidade, que tem cunho cultural e social, e, dessa forma, estaria reproduzindo – de modo mais sofisticado e com êxito – o modelo conservador de segurança pública que procurava combater (Ratton, et al, 2014).

Os anos de atividade do Pacto Pela Vida promoveu o encarceramento massivo, tendo acontecido um crescimento exponencial. Além disso, verifica-se a predominância de presos provisórios, sem julgamento, em comparação aos presos julgados. Não houve no Programa a preocupação com a qualidade dessas prisões e com os aspectos estruturais do sistema penitenciário (Macedo, 2012).

5. Conclusão

As discussões desenvolvidas nesta monografia mostram que as iniciativas em segurança pública do governo federal nos últimos anos não tem levado em conta o papel de coordenação federativa. O Sistema Único de Segurança Pública poderia ser utilizado, tal como o SUS, como um modelo para pactuação de projetos pelos estados, coordenados pelo Governo Federal.

O trabalho mostrou em seguida que exemplos de políticas para a redução de homicídios, implantadas nos estados de Minas Gerais e Pernambuco compartilham a introdução de políticas sistêmicas voltadas para o aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão do sistema e de suas organizações. Porém, a ênfase no policiamento ostensivo em detrimento da segurança preventiva, tem refletido em uma política massiva de encarceramento.

Dessa forma, espera-se que o governo federal assuma a função de coordenador de políticas públicas de segurança pública, atrelada as diversas outras políticas, como de saúde e educação, de forma a garantir a plenitude de direitos dos cidadãos. A violência se torna mais presente onde o estado está omissivo. Assim cabe aos governos estaduais integrarem as diversas políticas nos territórios, mapeando as causas da criminalidade e atuando na prevenção e não apenas quando ela ocorre.

6. Bibliografia

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em:<
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

Acesso em: 20/03/2015.

_____, **Decreto 5.289 de 29 de novembro de 2004**. Disponível em:<
<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2004/decreto-5289-29-novembro-2004-534914-normaatualizada-pe.pdf>>. Acesso em: 20/03/2015.

_____, **Decreto Lei 2.010, de 12 de janeiro de 1983**. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2010.htm>. Acesso em:
20/03/2015.

_____, **Decreto Lei 667 de 02 de julho de 1969**. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0667.htm. Acesso em:
20/03/2015.

_____, **Decreto Lei 88.777 de 30 de setembro de 1983**. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D88777.htm>. Acesso em:
20/03/2105.

_____, **Decreto-Lei 88.540 de 20 de janeiro de 1983**. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/del88540.htm>. Acesso
em:20/03/2015.

CENTRO BRASILEIRO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS. **Mapa da Violência
2014**. Disponível em:

http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2014/Mapa2014_JovensBrasil.pdf>.

Acesso em: 20/03/2015.

COSTA, A; GROSSI, B.C. **Relações Intergovernamentais e Segurança Pública:
Uma Análise Do Fundo Nacional De Segurança Pública**. Revista Brasileira
de Segurança Pública, Ano 1, Edição 1, 2007.

CRUZ, M.V.G.; BATITUCCI,E.C.; LEMOS, B.P.; SOUZA, L.G.; SILVA, S.L.F.;SOUSA,
R.R. **Ascensão e Queda da Criminalidade em Belo Horizonte: algumas
hipóteses e comparações**. XXXIV Encontro do ANPAD, 2010.

FERREIRA, M.J.C. **Planejamento Estratégico em Segurança Pública**. 2006.

Disponível em:<

[http://www.observatorioseguranca.org/pdf/PLANEJ.ESTRATEGICOEMSEGU
RAN_307APUBLICA.doc\)final.pdf](http://www.observatorioseguranca.org/pdf/PLANEJ.ESTRATEGICOEMSEGU
RAN_307APUBLICA.doc)final.pdf)>. Acesso em 20/03/2015.

FGV. **Pronasci em Perspectiva**, 2008. Disponível em:<

<http://fgvprojetos.fgv.br/publicacao/pronasci-em-perspectiva>>. Acesso em:
20/03/2015.

FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de
Segurança Pública, 2014**. Disponível em:<

<http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//8anuariofbps.pdf>>.

Acesso em: 20/03/2015.

HUGGINS, M.K. ; HARITOS-FATOUROS, M. **Operários da Violência**, Editora UNB.
2006.

IBOPE, **Brasileiro elege saúde, segurança e educação como prioridades para
2014**. Publicado em 13 de fevereiro de 2014. Disponível em:

<[http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Paginas/Brasileiro-elege-saude-
seguranca-e-educacao-como-prioridades-para-2014.aspx](http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Paginas/Brasileiro-elege-saude-
seguranca-e-educacao-como-prioridades-para-2014.aspx)>. Acesso em:
20/03/2015

KANT DE LIMA. R. **Direitos civis, Estado de Direito e “Cultura Policial”: a
Formação Policial em Questão**. Revista Brasileira de Ciências Crimiais,
São Paulo, v.41, p. 241-256, 2003.

LAZZARINI, A. Estudos de Direito Administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais,
1995.

LUIZ, R. de S. **Ensino da Polícia Militar**. São Paulo, p.139, Tese PUCSP, 2008.

MACEDO, A. O. “Polícia, Quando quer, faz!” Análise da Estrutura de Governança do
“Pacto Pela Vida” de Pernambuco. Dissertação de Mestrado, UNB, 2012.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Matriz Curricular Nacional**, 2009. Disponível em:

[http://portal.mj.gov.br/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTSvc.
asp?DocumentID={8456C526-F024-4636-81E3-
231BFE1D2F8E}&ServiceInstUID={B78EA6CB-3FB8-4814-AEF6-
31787003C745}](http://portal.mj.gov.br/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTSvc.
asp?DocumentID={8456C526-F024-4636-81E3-
231BFE1D2F8E}&ServiceInstUID={B78EA6CB-3FB8-4814-AEF6-
31787003C745}). Acesso em: 20/03/2015.

MIRANDA, A.P.M. **Dilemas da Formação Policial: Treinamento,
Profissionalização E Mediação**. Educ. prof.: C & T, Brasília, v. 3 n. 1,
jul./dez. 2008. Disponível em: <

http://www.academia.edu/3415049/Dilemas_da_forma%C3%A7%C3%A3o_po

[licial treinamento profissionaliza%C3%A7%C3%A3o e media%C3%A7%C3%A3o](#)>. Acesso em: 20/03/2015.

PEIXOTO, B.; SOUZA, L.G.; BATITUCCI, E.C.CRUZ, M. V. G. **Reflexões Sobre a Atuação Governamental na Promoção da Segurança Pública**. Caderno Metropolitano de São Paulo, V. 13, nº 25, pp. 303-325, 2011.

SANTOS, E.F. **Análise Crítica da Força Nacional de Segurança Pública Diante do Sistema Constitucional do Emprego das Forças Armadas em Situações de Grave Perturbação da Ordem Pública**. REBESP, Goiânia, v. 6, n. 1, p. 23-32, 2014.

SAPORI, L.F.; ANDRADE, S. C. P. **Integração Policial em Minas Gerais Desafios da Governança da Política de Segurança Pública**. Civitas, V. 8, nº 3, pp423-453, 2008.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS. **Plano Nacional de Direitos Humanos – PNDH3**. Disponível em:
<http://www.pndh3.sdh.gov.br/portal/sistema/navegacao-eixo/eixo/4#>. Acesso em: 20/03/2015.

SENADO FEDERAL. **PEC 102/2011**. Disponível em:<
http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=102919>. Acesso em: 20/03/2015.

_____. **PEC 51/2013**. Disponível em: <
http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=114516>. Acesso em: 20/03/2015.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVEIRA-NETO, R. M.; Rattton, J. L. Menezes, T. A. Montier, C. **Avaliação de Política Pública para Redução da Violência: O Caso do Programa Pacto Pela Vida do Estado de Pernambuco**. Anais do XLI Encontro Nacional de Economia - ANPEC - Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia, 2014.

SOARES, L.E. **Segurança Pública: Presente e Futuro**. Estudos Avançados, Vol. 20, nº 56, 2006.

_____. **A Política Nacional de Segurança Pública: Histórico, Dilemas e Perspectivas**. Estudos Avançados, vol. 21, nº 61, 2007.

SOUZA, R.R. **Análise do Perfil Cultural das Organizações Policiais e a Integração da**

Gestão em Segurança Pública em Belo Horizonte. TESE, Universidade de Brasília, 2009.