



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB

Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS
Curso de Bacharelado em Direito

**O DESENHO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: Uma
análise das Leis 11.530/2007 e 13.675/2018**

**BRASÍLIA
2024**

THIAGO COTRIM BORGES

**O DESENHO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: Uma
análise das Leis 11.530/2007 e 13.675/2018**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Professor Antonio Henrique Graciano Suxberger

**BRASÍLIA
2024**

THIAGO COTRIM BORGES

**O DESENHO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: Uma
análise das Leis 11.530/2007 e 13.675/2018**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Professor Antonio Henrique Graciano Suxberger

BRASÍLIA, 26 DE ABRIL DE 2024

BANCA AVALIADORA

Professor(a) Orientador(a)

Professor(a) Avaliador(a)

Dedico este trabalho aos meus pais.
Minhas maiores inspirações como ser
humano e profissional.

AGRADECIMENTOS

A Deus e à Virgem Maria, meus guias e meus protetores.

A meus pais pela eterna dedicação e cuidado.

A meu amor, Rafaela, pelo apoio e companheirismo.

A meus avós Ordálio, Regina, Valde e Evilázio (*in memoriam*).

À minha família, pelo suporte.

A todos que de alguma forma contribuíram direta ou indiretamente na elaboração deste trabalho, em especial, meu orientador.

Título do artigo: O DESENHO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: Uma análise das Leis 11.530/2007 e 13.675/2018

Autor: Thiago Cotrim Borges

Resumo: Há sistematização e compatibilidade entre os marcos normativos das políticas de segurança pública no Brasil? O presente artigo analisa elementos de complementaridade entre o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI, instituído pela Lei nº 11.530, de 2007 e a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social - PNSPDS, instituída pela Lei nº 13.675 em 2018. Para tanto, realiza primeiramente uma descrição e contextualização dos referidos normativos de modo a apresentar as diretrizes, objetivos, princípios e focos das leis. Na sequência, busca por meio de uma análise comparativa dos comandos judiciais, compreender de forma sistemática e conjunta o desenho geral das políticas de segurança pública a partir dos dois marcos normativos. Analisa a estratégia de adesão dos entes federativos na lei de 2007, baseada em uma contrapartida da União para os estados e municípios que adotassem os órgãos colegiados previstos em lei. Sustenta que o programa lançou as bases de uma compreensão no sentido de encarar as políticas de segurança pública como um instrumento que envolve um contexto mais abrangente. Estabelece que a modelagem de adesão obrigatória instituída na lei de 2018, por sua vez, vincula os entes da federação. Observa uma mudança de paradigmas quanto à governança institucional. Metodologicamente, o artigo promove um estudo exploratório baseado na análise documental dos atos normativos e revisão da literatura do campo específico da política de segurança pública. A contribuição do estudo consiste em compreender o que o Direito prescreve como objetivo da política de segurança pública no Brasil.

Palavras-chave: Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania; Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social; Sistema Único de Segurança Pública; Políticas públicas de segurança; Política Criminal; Sistematização; Governança.

Sumário

1.	Introdução	8
2.	Desenho Geral da Lei nº 11.530/2007	10
3.	Desenho Geral da Lei nº 13.675/2018	16
4.	Sistematização e Compatibilidade Entre as Leis	18
5.	Considerações Finais	25
6.	Referências	26

Introdução

A problematização acerca dos rumos tomados pelo Direito Penal não é algo novo, afinal, os sistemas penais de regras, isto é, o “o controle social punitivo institucionalizado” (Zaffaroni, 1984, p.7) proporcionam uma infinidade de perspectivas, que vão desde teorizações primárias, até a práxis, ou seja, a aplicação da norma e seus efeitos. Esta vasta extensão de saberes que permeiam o campo do Direito Penal resulta na possibilidade de estabelecer olhares críticos dentro de todo o processo em torno da criação das normas e sua aplicação prática, permitindo o avanço das discussões crítico-analíticas dentro das ciências criminais por meio da interdisciplinaridade.

Nesse sentido, dentro desta infinidade de interações que envolvem as mais diversas áreas de conhecimento, aqui direcionaremos nossas vistas à interseccionalidade entre Direito e as Políticas Públicas em matéria penal ou criminal, eis que trata-se, em síntese, de uma “via de mão dupla”, na qual atualmente tem-se certa dificuldade em estabelecer qual das áreas mencionadas é um fim e qual é um meio.

Acerca disso, afirma Coutinho (2023, p. 182):

Por trás disso está a suposição de que se de fato é possível observar e compreender os papéis do direito nas políticas públicas, seria também possível, em tese, aperfeiçoá-las desde uma perspectiva jurídica. A perspectiva adotada é, nesse contexto, funcional – no sentido específico de que busca estudar e questionar as funções desempenhadas pelo direito. Outro ponto de partida é a suposição de que se é possível desdobrar políticas públicas em um emaranhado de normas, processos e arranjos institucionais mediados pelo direito, também é possível observar o direito nas políticas públicas sem dissecá-lo, isto é, enxergando-o como um elemento constitutivo, intrínseco a tais políticas.

Assim, partindo da premissa de que segurança pública constitui uma das pautas mais relevantes a serem discutidas no Brasil, isso tanto do ponto de vista político, quanto a respeito da conformação do sistema de justiça criminal e sua aptidão para equacionar os problemas da segurança pública, surge a necessidade de voltar a atenção às nuances dos normativos que compõem tal cenário.

Nesse sentido, o objetivo geral do presente trabalho é analisar os aspectos de sistematização, integração e continuidade das políticas de segurança pública no Brasil a partir

de uma abordagem integrativa entre Direito e políticas públicas por meio de um esforço em construir um quadro de referência normativa das políticas de segurança pública, o qual visa “proporcionar certa uniformidade de visões entre o pesquisador que conduz o estudo e aqueles que o leem ou com ele colaboram” (Bucci, 2016, p. 03). No caso, não somente estabelecer uma análise voltada à mera sucessão de leis no tempo, mas um cotejo para compreender como os diplomas legais a serem analisados coexistem e projetam os objetivos das políticas de Estado.

Nessa via, o questionamento que se propõe para o desenvolvimento do presente artigo versa sobre a sistematicidade e a complementaridade integrativa entre os marcos normativos das políticas de segurança pública estabelecidos no plano federal a partir da análise do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI, de 2007, e da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social - PNSPDS, estudo este, que não buscará adentrar nas raízes explicativas, mas sim, problematizar a dimensão substantiva dessas políticas.

Para tanto, a presente pesquisa será do tipo exploratória¹, promovendo-se a análise documental dos atos normativos e revisão da literatura do campo específico da política de segurança pública, objetivando compreender assim, o que o direito prescreve como objetivo da política de segurança pública no Brasil.

¹ Refere-se ao tipo de pesquisa em que o investigador necessita desenvolver os primeiros passos frente ao problema jurídico, ressaltando suas principais facetas, mas sem adentrar nas raízes explicativas do assunto. Costuma ser indicado, nas pesquisas empíricas, quando o pesquisador necessita aprofundar os levantamentos preliminares e complementares em campo para a melhor delimitação do problema, das hipóteses e dos dados a serem coletados (Gustín, et. al, 2020, p. 96).

Desenho Geral da Lei nº 11.530/2007

Em 2003 o presidente Luiz Inácio Lula da Silva assumiu seu mandato em um país que enfrentava uma alta na criminalidade, com um aumento contínuo da taxa de homicídios por 10 anos consecutivos. Se em 1992 o Brasil havia registrado 19.21 assassinatos para cada 100.000 habitantes, em 2002 a taxa subiu ao patamar de 28.53 por 100.000 habitantes, com 49.816 homicídios contabilizados (CERQUEIRA; BUENO, 2023).

Diante deste cenário de crise e preocupação, Lula, em seu primeiro governo buscou modernizar as políticas vigentes por meio de uma série de reformas estruturais, entre elas, a implantação do Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP, da Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP e dos Gabinetes de Gestão Integrada (GGI's).

Entretanto, tais medidas se mostraram ineficazes em um primeiro momento, o que levou posteriormente o Governo Federal a criar o Plano Nacional de Segurança Pública, voltado, principalmente à integração entre diversas instituições que compõem o sistema jurídico-penal brasileiro, além de inovar no sentido de afastar ainda mais a noção centralizadora oriunda da Constituição de 1988 no que tange à forma como a segurança pública deveria ser pensada:

O Plano Nacional de Segurança Pública do primeiro mandato do presidente Lula propunha a desconstitucionalização das polícias, o que significa a transferência aos Estados do poder para definirem, em suas respectivas constituições, o modelo de polícia que desejam, precisam e/ou podem ter. Sendo assim, cada estado estaria autorizado a mudar ou manter o status quo, conforme julgasse apropriado. (SOARES, 2007, p. 90).

Tal plano, assim como as outras medidas mencionadas alhures, decorria do que fora intitulado como SUSP - Sistema Único de Segurança Pública, uma ação do Governo Federal que, embora trouxesse em seu texto um diagnóstico acerca dos problemas na área de segurança pública, falhou em estipular medidas que atribuíssem um compromisso dos entes federativos com as diretrizes ali estabelecidas, o que levou ao governo a estabelecer uma nova estratégia de implantação das políticas de segurança pública no governo subsequente.

A análise final do SUSP infere que ante a não assumpção dos riscos eleitorais necessários para implementar as reformas estruturais para a correta aplicação do Programa no primeiro mandato, acarretou no segundo mandato do governo Lula, a criação de uma nova proposta, que utilizava em alguma medida as bases do Plano Nacional proposto no primeiro, mas não

implementado integralmente. (AMORIM NETO, 2021, fl. 83).

Sobre isso, é fundamental salientar que o SUSP proposto por Lula, não deve ser confundido com o SUSP instituído por Michel Temer em 2018. O primeiro foi idealizado durante a campanha à Presidência da República de Lula em 2002, o segundo, por sua vez, decorre da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, tendo sido criado no âmbito da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social - PNSPDS.

Nesse contexto, verificou-se que, além da não obtenção de resultados satisfatórios quanto à implantação efetiva das medidas projetadas no primeiro mandato, existia também a necessidade de expandir a esfera de intervenção das políticas a serem adotadas, eis que o SUSP, e posteriormente o PNSP, em virtude do cenário de crise da época, possuíam um enfoque excessivamente direcionado à repressão.

Mencione-se que o SUSP de Lula, era meramente um conjunto de diretrizes assumidas como compromisso eleitoral. O PNSP, por sua vez, era um plano, que segundo Valesan (2019, p. 23-24), “são as ideias propostas pelo futuro governante em campanha; são propostas feitas pela comunidade, por entidades sociais, por partidos coligados, que se constituíram na plataforma de governo”.

Diante disso, objetivando balancear o direcionamento das políticas públicas de segurança entre o foco repressivo e o foco preventivo da criminalidade, Lula instituiu por meio da Medida Provisória nº 384/2007 o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI, tendo sido atribuídos ao programa as seguintes diretrizes:

- I - promoção dos direitos humanos, considerando as questões de gênero, étnicas, raciais, geracionais, de orientação sexual e de diversidade cultural;
- II - criação e fortalecimento de redes sociais e comunitárias;
- III - promoção da segurança e da convivência pacífica;
- IV - modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional;
- V - valorização dos profissionais de segurança pública e dos agentes penitenciários;
- VI - participação do jovem e do adolescente em situação infracional ou em conflito com a lei, do egresso do sistema prisional e famílias;
- VII - promoção e intensificação de uma cultura de paz, de apoio ao desarmamento e de combate sistemático aos preconceitos;
- VIII - ressocialização dos indivíduos que cumprem penas privativas de liberdade e egressos do sistema prisional, mediante a implementação de projetos educativos e profissionalizantes;
- IX - intensificação e ampliação das medidas de enfrentamento do crime

organizado e da corrupção policial;
X - garantia do acesso à justiça, especialmente nos territórios vulneráveis;
XI - garantia, por meio de medidas de urbanização, da recuperação dos espaços públicos; e
XII - observância dos princípios e diretrizes dos sistemas de gestão descentralizados e participativos das políticas sociais e resoluções dos conselhos de políticas sociais e de defesa de direitos afetos ao PRONASCI.

A partir disso o texto “original”, isto é, a redação contida na MP passou então a tramitar no legislativo, onde teve seu texto modificado pela MP 416/08, que, entre outras providências, alterou as diretrizes do programa para:

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

A MP 416/08 alterou também o foco do PRONASCI, delimitando suas prioridades, que em seu texto original, se restringiam aos focos etário, social e territorial. A

mencionada Medida adicionou um quarto inciso no Art. 4º da redação que instituiu o programa, que passou a conter a previsão de um foco repressivo, voltado para o enfrentamento ao crime organizado.

Por fim, em 19 de junho de 2008 foi sancionada a Lei nº 11.707, que normatizou definitivamente as quatro áreas onde haveria um enfoque em relação ao direcionamento das políticas públicas oriundas do PRONASCI:

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

Nessa via, esta lei também instituiu quatro projetos, já relacionados com tais focos, sendo eles o Reservista-Cidadão, voltado à capacitação de jovens recém-licenciados do serviço militar obrigatório, o projeto de Proteção de Jovens em Território Vulnerável, o qual buscava incluir, principalmente, o grupo social abrangido pelos focos I, II e III do PRONASCI, o projeto Bolsa-Formação, destinado à qualificação das forças policiais, dos bombeiros, dos agentes penitenciários, dos agentes carcerários e dos peritos e o projeto Mulheres da Paz, o qual objetivava o fortalecimento e a valorização de lideranças sociais femininas. Para Bordin e Zavataro (2023, p. 121), “Por meio dos programas, dos projetos e das ações do PRONASCI, buscou-se favorecer tanto setores vulneráveis da população – particularmente os jovens –, quanto territórios marcados por altos índices de criminalidade”.

Sendo assim, observa-se que o PRONASCI diferencia-se do PNSP, haja vista se tratar, ao contrário do plano estabelecido no primeiro mandato de Lula, de um programa. Acerca desta diferenciação, convém mencionar o conceito de programa segundo o Manual Técnico Orçamentário - MTO:

Os Programas representam o conjunto coordenado de ações governamentais financiadas por recursos orçamentários e não orçamentários visando à concretização do objetivo. Desta forma, eles devem espelhar as prioridades do governo por meio das pastas setoriais. Assim, é possível concentrar a atenção nas principais políticas de governo e evitar dispersão de esforços, tanto do núcleo central de governo quanto dos órgãos setoriais (MTO, 2024, p. 43).

Sendo assim, com vistas à efetivação das metas contidas no PRONASCI, as quais buscavam atender áreas de enfoque, agora mais precisamente delineadas, o Governo Federal buscou efetivar de forma mais concreta a ideia dos GGI's, ação esta que, embora surgida anteriormente ao programa em si, não havia tido plena eficácia em âmbito nacional, diante da falta de compromisso de alguns entes federativos em adotá-los, muito em razão de embates políticos.

O GGI seria um fórum executivo que reuniria as polícias, de todas as instâncias, e, mediante convite, as demais instituições da Justiça criminal. As decisões seriam tomadas apenas por consenso, para que se eliminasse o principal óbice para a cooperação interinstitucional: a disputa pelo comando. Como se constatou haver ampla agenda consensual, para ações práticas, na área da Segurança Pública, não se temeu a paralisia pelo veto. Observe-se que os GGI começaram a operar, imediatamente, e, nos raros Estados em que, nos anos seguintes, não foram esvaziados pelo boicote político, renderam frutos e demonstraram-se formatos promissores (SOARES, 2007, p. 07).

Mencione-se que, apesar da proposta de instituição dos GGI's tenha surgido em um contexto anterior à Lei do PRONASCI, a positivação das estratégias de adesão por parte dos estados e municípios veio a ocorrer a partir da Lei nº 11.530/2008. Afinal, a proposta inicial, embora descentralizadora e integrativa, carecia de uma contrapartida mais vantajosa por parte da União com relação aos entes que se dispusessem a aderir às ações oriundas do Governo Federal. Assim, com as mudanças decorrentes dos trâmites legislativos posteriores à Lei de 2017, o art. 6º da Lei 11.530/2007 passou a vigorar com o seguinte texto:

Art. 6º Para aderir ao Pronasci, o ente federativo deverá aceitar as seguintes condições, sem prejuízo do disposto na legislação aplicável e do pactuado no respectivo instrumento de cooperação:

- I - criação de Gabinete de Gestão Integrada - GGI;
- II - garantia da participação da sociedade civil e dos conselhos tutelares nos fóruns de segurança pública que acompanharão e fiscalizarão os projetos do Pronasci;
- III - participação na gestão e compromisso com as diretrizes do Pronasci;
- IV - compartilhamento das ações e das políticas de segurança, sociais e de urbanização;
- V - comprometimento de efetivo policial nas ações para pacificação territorial, no caso dos Estados e do Distrito Federal;
- VI - disponibilização de mecanismos de comunicação e informação para mobilização social e divulgação das ações e projetos do Pronasci;
- VII - apresentação de plano diretor do sistema penitenciário, no caso dos Estados e do Distrito Federal;
- VIII - compromisso de implementar programas continuados de formação em direitos humanos para os policiais civis, policiais militares, bombeiros militares e servidores do sistema penitenciário;

IX - compromisso de criação de centros de referência e apoio psicológico, jurídico e social às vítimas da criminalidade;

Verifica-se assim que o grande ponto do PRONASCI a ser destacado é o fato do programa ser inovador ao romper com uma noção anteriormente estagnada de que políticas de segurança pública não devem ser construídas exclusivamente com base em preceitos de segurança pública *stricto sensu*, avanço este que rompe com o direcionamento das políticas anteriores, as quais se propunham, basicamente, em institucionalizar medidas no âmbito do instrumento repressivo do Estado (SUXBERGER, 2021, p. 690).

Nessa linha, esta ideia de deslocar parte da responsabilidade das forças policiais e dos governos estaduais aos municípios como pressuposto de eficiência possibilitou, portanto, um novo modelo de articulação, pensado de modo a atender as diretrizes de um programa que permitia identificar ações dirigidas à segurança a partir de focos, estratégia que possui naturalmente uma noção de desvio em relação à noção pautada exclusivamente no aparato repressivo.

Desenho Geral da Lei nº 13.675/2018

No ano de 2017 o Brasil alcançou sua alta histórica de homicídios, tendo o país registrado o número recorde de 65.602 assassinatos, o que se traduz em uma taxa de homicídios de 31.59 mortes por 100.000 habitantes (CERQUEIRA; BUENO, 2023). A alta na violência, no entanto, parecia decorrer agora, mais do que nunca, de fatores de criminalidade com uma dinâmica um pouco distinta dos anos anteriores, dessa vez, alavancada pela até então recém-declarada guerra que se instaurou no ano anterior entre as duas maiores facções criminosas em atuação no Brasil, o Comando Vermelho e o Primeiro Comando da Capital (PCC) (ALESSI, 2016).

O choque entre as organizações, que até então mantinham um pacto de não-agressão, causou uma crise histórica no sistema penitenciário brasileiro. Tal crise, verificada a partir de rebeliões iniciadas no final de 2016, culminou em um dos maiores massacres carcerários da história do sistema prisional brasileiro, ocorrido no dia 1º de janeiro de 2017 no Complexo Penitenciário Anísio Jobim, em Manaus/AM. Na ocasião, 56 presos foram assassinados em um confronto entre o PCC e a facção local Família do Norte, à época, aliada do Comando Vermelho (GONÇALVES; HENRIQUES; SEVERIANO, 2017).

Na mesma semana, 33 detentos foram mortos na Penitenciária Agrícola de Monte Cristo, em Boa Vista/RR. Na semana seguinte, mais 26 presos foram assassinados na Penitenciária Estadual de Alcaçuz, em Nísia Floresta/RN (CARVALHO; ZAULI, 2017).

Nesse contexto, em meio a escalada de violência urbana e carcerária, e diante dos dados alarmantes registrados no ano de 2017, o então presidente Michel Temer sanciona a Lei nº 13.675, de 11 de Junho de 2018, a qual cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Todavia, a PNSPDS só viria a ser, de fato, instituída, em 26 de Dezembro do mesmo ano, por meio do Decreto nº 9.630, o qual instituiu o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSP). O referido Decreto instrumentalizou as métricas previstas na Lei nº 13.675, estipulando, de imediato, a duração de 10 anos para o Plano.

Como exemplo, em seu artigo 2º, encontram-se os 15 objetivos do PNSP, onde é possível observar um claro direcionamento com características de prevenção e repressão. Os

mencionados problemas do Crime Organizado e da violência dentro do sistema penitenciário são inclusive, citados de forma expressa, especificamente nos incisos III e VII:

Art. 2º São objetivos do PNSP:

[...]

III - promover o enfrentamento às estruturas do crime organizado;

[...]

VII - aprimorar a gestão e as condições do sistema prisional, para eliminar a superlotação, garantir a separação dos detentos, nos termos do disposto na Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, e as condições mínimas para ressocialização dos detentos, por meio da oferta de oportunidades educacionais, de qualificação profissional e de trabalho;

A PNSPDS, que tinha como característica a vocalização de demandas populares, propunha também a criação de conselhos com representantes de diversos setores, além de um Comitê Executivo de Governança do Plano, o que foi mais tarde normatizado no Decreto do PNSP. O colegiado denominado Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social seria, segundo o normativo, um órgão consultivo e sugestivo, com liberdade para formular recomendações no âmbito do PNSP, sendo composto por:

I - representantes de cada órgão ou entidade integrante do Susp;

II - representante do Poder Judiciário;

III - representante do Ministério Público;

IV - representante da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB);

V - representante da Defensoria Pública;

VI - representantes de entidades e organizações da sociedade cuja finalidade esteja relacionada com políticas de segurança pública e defesa social;

VII - representantes de entidades de profissionais de segurança pública.

O Comitê, por sua vez, possuía um propósito voltado à gestão estratégica e governança do plano, sendo composto pelo:

I - Ministro de Estado da Segurança Pública, que o presidirá;

II - Secretário-Executivo do Ministério da Segurança Pública;

III - Secretário Nacional de Segurança Pública;

IV - Diretor do Departamento Penitenciário Nacional;

V - Diretor do Departamento de Polícia Federal; e

VI - Diretor do Departamento de Polícia Rodoviária Federal.

Observa-se assim que, o Conselho possuía, ao contrário do PRONASCI uma modelagem de adesão obrigatória. A lei em análise, afinal, não estipulou qualquer contrapartida da União para os entes da Federação que aderissem ao órgão, mas sim, instituiu nacionalmente e em caráter mandatório, sua criação:

Sistematização e Compatibilidade Entre as Leis

Fundamental salientar de início que, para os fins da presente análise, tomaremos como marco comparativo tanto o texto das leis originais, quanto os normativos que, de fato, deram vigência às proposições do PRONASCI, inicialmente proposto pela Lei nº 11.530/2007 e da PNSPDS, proposta pela Lei nº 13.675/2018. Assim, com vistas a uma sistematização mais eficiente, serão usadas não só as mencionadas leis, mas também, sobre o PRONASCI, a Medida Provisória nº 384/2007, convertida pela Lei nº 11.707/2008 e, no caso da PNSPDS e do PNSP, o Decreto nº 9.630/2018.

Feitas tais considerações, a presente análise se inicia, assim, voltada à destinação e aos objetivos previstos pelos governos vigentes.

A Lei nº 11.707/2008 foi sucinta ao estabelecer a destinação do PRONASCI e adotou *ipsis litteris* a redação da MP, que por sua vez, alterou o texto original para estabelecer uma importante mudança, eis que a Lei nº 11.530/2007 vinculava o Programa diretamente à “prevenção, controle e repressão da criminalidade, atuando em suas raízes socioculturais, articulando ações de segurança pública e das políticas sociais”. A lei posterior, no entanto, atribuiu uma destinação mais voltada à gestão e governança, retirando, por outro lado, o aspecto sociocultural e substituindo as “ações de segurança pública” por “ações de proteção às vítimas”, a ver:

Art. 2º O Pronasci destina-se à prevenção, controle e repressão da criminalidade, atuando em suas raízes socioculturais, articulando ações de segurança pública e das políticas sociais. (Redação dada pela Lei nº 11.530, de 2007)

Art. 2º O Pronasci destina-se a articular ações de segurança pública para a prevenção, controle e repressão da criminalidade, estabelecendo políticas sociais e ações de proteção às vítimas. (Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008)

Tal alteração demonstra, assim, a preocupação conjunta do legislativo e do executivo em dar uma resposta à população em geral, elevando a importância do amparo à vítima.

Nesse contexto, verifica-se que a proposição de medidas repressivas como forma de atender os interesses da maior parte da população, é prática comum diante da generalizada

noção socialmente difundida de que o enfrentamento à criminalidade possui como pilar central a adoção de estratégias voltadas à ostensividade policial e ao fortalecimento dos mecanismos de repressão em geral.

Acerca disso, discorre Rolim:

para todos aqueles que estão acostumados a um tipo de abordagem repressiva e que imaginam que a atividade policial seja exclusivamente isso, será, por certo, bastante difícil operar uma transição para um modelo fundado em outras premissas; um modelo em que, por exemplo, a repressão esteja subordinada a uma racionalidade preventiva. (ROLIM, 2007, p. 36)

Acerca deste senso, não cabe entrar no mérito para os fins do presente estudo, todavia, é necessário compreender esta noção como um fator determinante no que concerne à elaboração de políticas públicas, de sorte que, a vocalização de demandas populares foi amplamente utilizada na composição da PNSPDS e do PNSP, o que resultou na formulação de objetivos mais voltados à repressão, a ver:

Art. 2º São objetivos do PNSP:

- I - reduzir os homicídios e os demais crimes violentos letais;
- II - reduzir todas as formas de violência contra a mulher, em especial as violências doméstica e sexual, prevenir e reprimir situações de exploração sexual, independentemente de gênero, e aprimorar o atendimento a cargo dos órgãos operacionais do Sistema Único de Segurança Pública - Susp nos casos envolvendo populações vulneráveis e minorias;
- III - promover o enfrentamento às estruturas do crime organizado;
- IV - aprimorar os mecanismos de prevenção e de repressão aos crimes violentos patrimoniais;
- V - elevar o nível de percepção de segurança da população;
- VI - fortalecer a atuação dos Municípios nas ações de prevenção ao crime e à violência, sobretudo por meio de ações de reorganização urbanística e de defesa social;
- VII - aprimorar a gestão e as condições do sistema prisional, para eliminar a superlotação, garantir a separação dos detentos, nos termos do disposto na Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, e as condições mínimas para ressocialização dos detentos, por meio da oferta de oportunidades educacionais, de qualificação profissional e de trabalho;
- VIII - fortalecer o aparato de segurança e aumentar o controle de divisas, fronteiras, portos e aeroportos;
- IX - ampliar o controle e o rastreamento de armas de fogo, munições e explosivos;
- X - promover a revisão, a inovação e o aprimoramento, considerados os aspectos normativo, financeiro, material e humano, dos meios e dos mecanismos de combate aos crimes ambientais e aos crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores e de corrupção que envolvam crimes ambientais como antecedentes;

- XI - buscar fontes contínuas, previsíveis e suficientes de financiamento das ações de segurança pública e regular a sua utilização por meio de modelos científicos;
- XII - implementar programa de reaparelhamento, aprimorar a governança e a gestão das políticas, dos programas e dos projetos de segurança pública e defesa social, com vistas à elevação da eficiência na atuação dos órgãos operacionais do Susp;
- XIII - valorizar e assegurar condições de trabalho dignas aos profissionais de segurança pública e do sistema penitenciário;
- XIV - aprimorar os mecanismos de controle e prestação de contas da atividade de segurança pública; e
- XV - estabelecer política e programa de aparelhamento adequado à prevenção de situações de emergência e desastres e aprimorar os procedimentos destinados à referida prevenção.

Ora, ao observarmos o texto supra, é possível verificar, primeiramente, a positivação de objetivos mais concretos em relação à lei de instituição do PRONASCI, o que pela subjetividade do texto onde é descrita a destinação do programa de 2007, não foge da previsão expressa da Lei de 2018.

Todavia, a análise das diretrizes do PRONASCI, alteradas pela Lei nº 11.707/2008 demonstra que o referido normativo traz uma perspectiva mais ampla e abrangente. Acerca disso, é possível observar uma grande semelhança, não com as diretrizes do PNSP, mais voltada ao campo repressivo, mas sim, à inovação trazida pela Lei nº 13.675 ao instituir princípios para a PNSPDS, amplamente condizentes com as diretrizes do PRONASCI, conforme se vê a partir da comparação abaixo acerca da defesa dos direitos humanos e amparo ao cidadão no que tange aos direitos fundamentais:

Art. 3º São diretrizes do Pronasci:

I - promoção dos direitos humanos, intensificando uma cultura de paz, de apoio ao desarmamento e de combate sistemático aos preconceitos de gênero, étnico, racial, geracional, de orientação sexual e de diversidade cultural; (Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008)

Art. 4º São princípios da PNSPDS:

[...]

III - proteção dos direitos humanos, respeito aos direitos fundamentais e promoção da cidadania e da dignidade da pessoa humana;

No âmbito da participação comunitária como instrumento de efetivação das propostas e metas:

Art. 3º São diretrizes do Pronasci:

[...]

II - criação e fortalecimento de redes sociais e comunitárias; (Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008)

[...]

XVII - garantia da participação da sociedade civil. (Incluído pela Lei nº 11.707, de 2008)

Art. 4º São princípios da PNSPDS:

[...]

VII - participação e controle social;

Do mesmo modo, a “modernização das instituições de segurança públicas”, diretriz do PRONASCI, também é amplamente preconizada pela PNSPDS, havendo disposições tanto nas próprias diretrizes, como nos objetivos e estratégias:

Art. 5º São diretrizes da PNSPDS:

[...]

XIII - modernização do sistema e da legislação de acordo com a evolução social;

Art. 6º São objetivos da PNSPDS:

[...]

III - incentivar medidas para a modernização de equipamentos, da investigação e da perícia e para a padronização de tecnologia dos órgãos e das instituições de segurança pública;

Art. 7º A PNSPDS será implementada por estratégias que garantam integração, coordenação e cooperação federativa, interoperabilidade, liderança situacional, **modernização da gestão das instituições de segurança pública**, valorização e proteção dos profissionais, complementaridade, dotação de recursos humanos, diagnóstico dos problemas a serem enfrentados, excelência técnica, avaliação continuada dos resultados e garantia da regularidade orçamentária para execução de planos e programas de segurança pública. (grifei)

O mesmo ocorre com relação à previsão expressa da valorização das carreiras relacionadas à segurança pública e ao sistema penitenciário, tópico que constitui diretriz do PRONASCI, com previsão no Art. 3º, inciso VI, e princípio da PNSPDS, conforme Art. 5º, inciso II.

A promoção de estudos e pesquisas também encontra previsão em ambos os normativos, todavia, no caso do PRONASCI, a referida diretriz é mais direcionada, voltada às “dimensões de gênero, étnicas, raciais, geracionais e de orientação sexual”. Já o elemento da transparência, trazida pelo inciso XVI do Art. 3º da Lei 11.530/2007, parece ter tido uma abordagem mais profunda na formulação da PNSPDS.

Apontada como princípio da referida política, a transparência “ganhou” toda uma seção dentro da Lei nº 13.675/17, servindo de base para a criação de um sistema voltado, principalmente à coleta e análise de dados de forma integrativa acerca da PNSPDS, com

ênfase em estudos e pesquisas que visassem atribuir maior eficácia à política. O denominado Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas - Sinesp, foi instituído em uma modelagem semelhante a do Fundo Penitenciário Nacional, criada pela Lei Complementar nº 79, de 7 de Janeiro de 1994, determinando que a falta de atualização e de fornecimento dos dados poderia obstar o repasse de valores aos entes federativos.

Esta gestão estratégica, principalmente no que concerne à adoção de uma estrutura mais complexa voltada à sistematização de dados estatísticos, demonstra, junto à positividade da principiologia em lei, uma certa atenção voltada aos critérios de governança, anteriormente mais restritos ao campo do direito administrativo. Esta restrição, outrora levada como regra, segundo Souza e Ifanger (2023), não só limita os horizontes no que tange à aplicação de conceitos historicamente ligados à Administração Pública dentro de políticas criminais, mas também dificulta o estabelecimento de diretrizes quanto à matéria por parte do Estado. Segundo os referidos autores, na realidade brasileira a ausência de um direcionamento quanto à elaboração de políticas públicas na área criminal é um dos fatores que impedem a obtenção dos resultados pretendidos, dada a necessidade de continuidade dessas políticas.

Tal visão representa a essência do que é enxergar a política criminal como política pública, noção essa, preceituada por diversos autores como uma manifestação concreta de uma interdisciplinaridade, que nesse caso, não só funciona como elemento integrador, mas como um componente fundamental.

Nessa via, podemos dizer que a governança é o “meio e processo capaz de produzir resultados eficazes, sem necessariamente a utilização expressa da coerção” (GONÇALVES, 2005, p. 07).

No mesmo sentido, preceituam Ribczuk e Nascimento (2015, p. 222):

A governança pública seria um modelo de administração pública gerencial, no qual há uma interação entre os diversos níveis de governo, e ainda, entre esses e as demais organizações empresariais e da sociedade civil. Nesse sentido, tem como intuito atingir resultados, focado em eficácia, alcançando assim o bem comum, ou seja, é a capacidade financeira e administrativa em sentido amplo de uma organização implementar suas políticas.

No fim das contas, pensar o Direito a partir da ideia de que a evolução do sistema

jurídico-penal é determinada a partir de políticas públicas nos faz crer que se trata de uma relação de profunda interdependência. Deixar de aplicar certos métodos já consolidados oriundos do direito administrativo no planejamento dessas políticas cria uma subsequência de projetos natimortos, com aplicação restrita à situações transitórias. Pensar em política pública de uma maneira geral, sem estabelecer, por exemplo, indicadores e métricas objetivas, impede uma aplicação eficaz, ainda que a continuidade de um plano governamental enseje muitas vezes, metas variáveis.

Tal fator, em uma análise além das normas propriamente ditas, provavelmente representa a grande diferença sobre como foi pensada a PNSPDS em relação ao PRONASCI, afinal, trata-se de dois fatores apontados como elementos-chave na compreensão do que levou a descontinuidade do programa de Lula: (1) A falta de objetividade na proposição de metas e (2) A falta de participação de representantes da sociedade civil no programa, tanto em sua elaboração, quanto em sua execução.

Nesse sentido, importante apontar que, embora em um primeiro momento não fique claro, há uma importante ligação a ser analisada entre os fatores supra-normativos mencionados, ao passo que ambos constituem aspectos estratégicos, os quais foram mais bem desenvolvidos na lei sancionada pelo Governo Temer. Acerca do primeiro fator, problematiza Soares (2007, p. 95):

o caráter assistemático do Programa, concebido como uma listagem de tópicos e compromissos que mal se adaptam às categorias ordenadoras escolhidas ou que o fazem com heterogeneidades e assimetrias, acaba provocando redundâncias e lapsos – ou seja, não se indicam os passos que completarão as iniciativas anteriores, para torná-las efetivas, uma vez que, muitas delas – vale reiterar –, mesmo quando virtuosas em si mesmas, podem condenar-se à ineficácia se não forem acompanhadas de outras medidas e reformas.

Na mesma linha, preceitua Amorim Neto (2021, p. 88) acerca de ambos os fatores:

A fórmula existente, favorecia as ações imediatas, mas prejudicava o planejamento de longo prazo. Em paralelo à garantia de recursos, é necessário instituir espaços de deliberação e revisão, em caráter permanente, das prioridades a serem consideradas na mobilização desses recursos – ou seja, espaços de governança bem-informada.

Ou seja, o paralelo entre estes dois pontos sob a ótica da governança parte, fundamentalmente, das estruturas de interação entre Estado e sociedade. Nesse sentido, o pleno exercício da governança exercida pelo Estado tem como condição o preenchimento de requisitos que se baseiam, em síntese, na formulação de métricas e objetivos de forma a propiciar uma avaliação mais eficiente das métricas estabelecidas, bem como estratégias de coordenação e implementação (PETERS apud COSTA, 2021).

Daí o grande avanço percebido na PNSPDS e no PNSP com relação ao PRONASCI. Os primeiros não só estabeleceram ferramentas de parametrização mais eficientes, como também se estruturou sob uma ótica mais efetiva no que tange à forma de integração dentro do sistema de segurança pública, principalmente no que se refere às estratégias de governança adotadas.

Isto se revela não só no texto da lei, mais objetivo e com imposição de objetivos mais concretos, mas também na estruturação dos órgãos colegiados, afinal, enquanto os GGIs do PRONASCI seguiam uma modelagem de adesão a partir de uma “troca”, ou seja, a adoção dos colegiados como requisito para o recebimento de verbas federais, na PNSPDS a instituição dos colegiados passou a ser uma obrigação dos estados. Ou seja, a partir deste diploma, instituiu-se uma noção de obrigatoriedade descentralizadora e integrativa dos entes federativos, órgãos de segurança pública, e setores da sociedade.

Considerações Finais

A análise contida no presente estudo objetivou estabelecer uma análise comparativa entre os diplomas normativos referentes ao PRONASCI e ao PNSP/PNSPDS com vistas à problematização do conteúdo contido nos marcos normativos das políticas de segurança pública no Brasil, buscando-se estabelecer o nível de compatibilidade e integração entre tais normas.

Dessa maneira, realizou-se a sistematização analítica entre textos, bem como um estudo sobre governança, estratégias adotadas quanto à adesão dos entes federativos, formas de proposição de objetivos e métricas, mecanismos de aferição e efetivação de metas e estratégias de instituição de estruturas organizacionais, que no final das contas, se mostraram compatíveis.

Esta compatibilidade, no entanto, decorre não somente de uma mera similaridade entre diretrizes, objetivos, princípios e focos, mas de uma complementaridade entre uma lei com características inovativas quanto às suas iniciativas e outra que contemplou as premissas da norma anterior por meio da institucionalização de um novo modelo de gestão e governança. Em outras palavras, demonstrou-se que as leis se sucedem e se integram. O PRONASCI lançou as bases a partir da fixação de iniciativas amplas, de uma noção baseada na ideia de que o modelo de política pública deve abranger ações externas ao sentido estrito de segurança pública, antes voltadas praticamente de forma exclusiva ao campo repressivo.

Este avanço, no fim das contas, abriu os caminhos para a elaboração de uma política posterior que, além de dar continuidade à esta abordagem, propôs uma maneira mais eficiente de vinculação dos entes federativos ao sistema de segurança pública, transformando o que outrora foi uma estratégia de adesão, em um modelo obrigatório de descentralização e integração, não somente de estados e municípios, mas de órgãos governamentais, de representantes da sociedade civil e do poder judiciário.

Referências:

ALESSI, Gil. Rebeliões sinalizam fim de pacto entre PCC e CV e espalham tensão em presídios. El País, São Paulo, 20 de out. de 2016. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/17/politica/1476734977_178370.html>. Acesso em: 22 de mar. De 2024.

AMORIM NETO, João Braz. Entre a Continuidade e a Ruptura: Uma Análise dos Programas Federais de Segurança Pública dos Governos FHC, Lula e Dilma. Orientadora: Luciléia Aparecida Colombo. 2021. 126 f. Dissertação (Pós-Graduação). – Sociologia, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2021.

BORDIN, Marcelo; ZAVATARO, Bruno. Segurança Pública com Cidadania no Governo Lula: Uma Análise Crítico-Revisitada do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI - 2007/2012), sua Continuidade e Possibilidades de Mudanças. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília, v. 14, n. 11, p. 105-147, jan. - abr.2023.

BRASIL. Lei nº 9.630, de 26 de dezembro de 2018.

BRASIL. Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007.

BRASIL. Lei nº 11.707, de 19 de junho de 2008.

BRASIL. Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018

BRASIL. Manual Técnico de Orçamento, 2024.

BRASIL. Medida Provisória nº 416, de 23 de janeiro de 2008.

BRASIL. Medida provisória nº 384, de 20 de agosto de 2007.

BUCCI, Maria Paula. Quadro de Referência de uma Política Pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. **Direito do Estado**. Disponível em: <<https://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional>>>. Acesso em: 26 de mai. de 2024.

CARVALHO, Fred; ZAULI, Fernanda. Rebelião mais violenta da história do RN tem 26 mortos, diz governo. G1, Natal, 16 de jan. de 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2017/01/rebeliao-mais-violenta-da-historia-do-rn-tem-27-mortos-diz-governo.html>>. Acesso em: 22 de mar. de 2024.

CERQUEIRA, Daniel; BUENO, Samira (coord.). Atlas da violência 2023. Brasília: Ipea; FBSP, 2023. DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/riatlasdaviolencia2023>.

COSTA, Arthur Trindade M. **Segurança pública, redes e governança**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2023. 297 p. Disponível em: <https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/book/390>.

GONÇALVES, Alcindo. O Conceito de Governança. In. Congresso Nacional do Conpedi – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, 14., 2005. Fortaleza. **Anais [...]** Fortaleza, 2005. p. 1-16.

GONÇALVES, Suelen; HENRIQUES, Camila; SEVERIANO, Adneison. Rebelião em presídio chega ao fim com 56 mortes, diz governo do AM. G1, Manaus, 6 de jan. de 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2017/01/rebeliao-no-compaj-chega-ao-fim-com-mais-de-50-mortes-diz-ssp-am.html>>. Acesso em: 22 de mar. De 2024.

GUSTÍN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 5. ed. São Paulo: Almedina, 2020.

ROLIM, Marcos. Caminhos para a inovação em segurança pública no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 32-47, mar. 2007.

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

SOUZA, Strauss Vidrich de; IFANGER, Fernanda Carolina de Araujo. Política criminal: uma política pública relativa à matéria criminal. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 13, n. 1., p. 292-305, 2023.

SUXBERGER, Antonio Henrique. O Ministério Público na Formulação das Políticas de Segurança Pública. **Revista Estudos Institucionais**, v. 7, n. 2, p. 681-701, mai./ago. 2021.

VALESAN, Irair. Uma análise dos processos de Gestão de políticas públicas municipais. Orientadora: Maria Aparecida Perez. 2019. 168 f. Dissertação (Mestrado) - Estado, Governo e Políticas Públicas, Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo. São Paulo, 2019.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Sistemas Penales y Derechos Humanos en América Latina: (Primer Informe)**. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1984.

