

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Arthur Camilo Figueiredo Leão

SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA: ANÁLISE DOS MECANISMOS À
LUZ DO PARADIGMA DA SEGURANÇA CIDADÃ

Belo Horizonte

2019

Arthur Camilo Figueiredo Leão

SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA: ANÁLISE DOS MECANISMOS À
LUZ DO PARADIGMA DA SEGURANÇA CIDADÃ

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Orientadora: Karina Rabelo Leite Marinho

Belo Horizonte
2019

L437s Leão, Arthur Camilo Figueiredo.
Sistema único de segurança pública [manuscrito] : análise dos mecanismos à luz do paradigma da segurança cidadã / Arthur Camilo Figueiredo Leão. – 2019.
[12], 63 f. : il.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2019.

Orientadora: Karina Rabelo Leite Marinho

Bibliografia: f. 69-73

1. Segurança pública – Políticas públicas – Minas Gerais. 2. Programa Sistema Único de Segurança Pública (Brasil). 3. Segurança nacional – Minas Gerais. I. Marinho, Karina Rabelo Leite. II. Título.

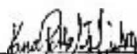
CDU 351.78(815.1)

Arthur Camilo Figueiredo Leão

Sistema Único de Segurança Pública: análise dos mecanismos à luz do paradigma da Segurança Cidadã.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial de obtenção do título de bacharel em Administração Pública

Aprovado na Banca Examinadora



Prof. Dra. Karina Rabelo Leite Marinho (Orientadora) – Fundação João Pinheiro



Prof. Dra. Leticia Godinho de Souza (Avaliadora) – Fundação João Pinheiro



Prof. Dr. Luis Felipe Zilli do Nascimento (Avaliador) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 20 de novembro de 2019

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família e amigos pelo suporte e compreensão prestados durante toda a minha jornada acadêmica sempre me incentivando a conquistar meus objetivos.

Agradeço imensamente à minha orientadora, Karina Rabelo, pela paciência e todas as indicações feitas durante o processo de construção e pelo suporte nos dias de estresse e correria.

Agradeço, também, à Assessoria de Planejamento do Corpo de Bombeiros, à Assessoria Estratégica da Polícia Militar e à Assessoria do Secretário Executivo de Justiça e Segurança Pública pela disponibilização de tempo e informações nas entrevistas e conversas informais que contribuíram na construção deste trabalho.

Agradeço também à equipe da Superintendência de Planejamento, Orçamento e Finanças da Sejusp pela oportunidade de aprender sobre a execução dos recursos no âmbito da secretaria.

Finalmente, agradeço ao corpo docente e servidores da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro que contribuíram para a minha formação como acadêmico e cidadão.

“80 tiros te lembram que existe pele alva e pele
alvo”

Emicida

RESUMO

A concepção dos formuladores de políticas públicas sobre o problema da violência exerce influência na atuação do Estado. Nas últimas décadas, os paradigmas da Segurança Nacional, Segurança Pública e Segurança Cidadã têm visões distintas sobre como as políticas públicas devem responder à violência. Em meio à transição da Segurança Pública e da Segurança Cidadã surge o Sistema Único de Segurança Pública no Brasil, com o objetivo de incorporar uma perspectiva voltada para a segurança do cidadão à segurança pública nacional. Diante disso, esse trabalho visa discutir como (e se) o paradigma da Segurança Cidadã se traduz em políticas e ações específicas e operacionalizáveis, por meio de revisão bibliográfica, análise documental e realização de entrevistas com atores estratégicos dos órgãos Integrantes Operacionais da Política em Minas Gerais. Os resultados da pesquisa apontam para a necessidade de uma maior integração entre as políticas propostas pela Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e uma especialização das tratativas entre as Unidades Federativas. Também foi possível perceber que os eixos transversais de capacidades institucionais e participação social da Convivência e Segurança Cidadã propostos pelo Pnud necessitam ser desenvolvidos e trabalhados a fim de promover a atuação nos eixos temáticos de fortalecimento da coesão social, redução de fatores de risco, prevenção à violência intergerações contra a mulher, contextos sociourbanos seguros, efetividade do sistema de segurança pública e justiça e prevenção e controle de delitos.

Palavras-chave: Segurança Pública, Coordenação federativa, Segurança Cidadã, Integração.

ABSTRACT

The perspective of policymakers regarding the problem of violence affect state action. Over the last decades, the paradigms of National Security, Public Security, and Citizen Security represent different visions at how the public policies may respond to violence. Simultaneously at the transition from Public Security and Citizen Security emerges the Unified Public Security System in Brazil, to incorporate a perspective focused on citizen security into the national public security. Therefore, this paper aims to discuss how (and if) the paradigm of Citizen Security takes place into specific and operable policies and actions, through literature review, document analysis and interviews with strategic actors of the Operational Members of Policy at Minas Gerais State. The research results point to a need for greater integration between the policies applied by the National Policy of Public Security and Social Defense and a specialization of the actions of the Union towards the Federative Units. It was also possible to realize that the transversal axes of institutional capacities and social participation of the Coexistence and Citizen Security proposed by the UNDP need to be developed and worked in order to promote the thematic axes of strengthening social cohesion, reducing risk factors, preventing intergenerational violence against women, safe socio-urban contexts, effectiveness of the public safety system and justice and crime prevention and control.

Key-words: Public Safety, Federative Coordination, Citizen Security, Integration.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Princípio da Segurança Humana, contido no Desenvolvimento Humano Sustentável.....	34
Figura 2: Violência Multicausal.....	35
Figura 3: Cultura de Paz	37
Figura 4: Estrutura Institucional do Sistema Único de Segurança Pública.....	40
Figura 5: Fluxo de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública.....	43
Figura 6: Fluxo de Recursos do Fundo Penitenciário Nacional.....	48

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Análise do Paradigma da Segurança Nacional no Brasil	25
Quadro 2: Análise do Paradigma da Segurança Pública no Brasil.....	26
Quadro 3: Análise do Paradigma da Segurança Cidadã no Brasil	27
Quadro 4: Critérios de rateio do FNSP aos Estados e ao Distrito Federal.....	45
Quadro 5: Objetivos do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social	51
Quadro 6: Previsão de Valores a receber do Funpen, por cenário, para o Estado de Minas Gerais, em 2019	57

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Despesas dos entes federativos, por tipo, com a função Segurança Pública, entre 2002 e 2017. R\$ bilhões. Em valores de 2018 (IPCA).....	41
Gráfico 2: Percentual das Despesas Empenhadas da Subfunção Defesa Civil em relação à Função Segurança Pública no Estado de Minas Gerais	63
Gráfico 3: Percentual das Despesas Liquidadas da Subfunção Defesa Civil em relação à Função Segurança Pública no Estado de Minas Gerais	64

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Percentuais de distribuição dos recursos por critério estabelecido	46
Tabela 2: Previsão Transferências Obrigatórias FNSP para o Estado de Minas Gerais	56
Tabela 3: Plano de Aplicação do Funpen – Cenário 1	58
Tabela 4: Plano de Aplicação – Cenário 2	58

LISTA DE SIGLAS

CBMG – Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais

CNSPDS – Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social

Consesp – Colégio Nacional dos Secretários de Segurança Pública

Depen – Departamento Penitenciário Nacional

ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de

Dinheiro

FNSP – Fundo Nacional de Segurança Pública

Funpen – Fundo Penitenciário Nacional

GGI – Gabinete de Gestão Integrada

LOA – Lei Orçamentária Anual

MJSP – Ministério de Justiça e Segurança Pública

MSP – Ministério Extraordinário de Segurança Pública

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

ONU – Organização das Nações Unidas

PF – Polícia Federal

PMMG – Polícia Militar de Minas Gerais

PNSP – Plano Nacional de Segurança Pública

PNSPDS – Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social

Pnud – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PRF – Polícia Rodoviária Federal

Pronasci – Programa Nacional de Segurança Pública de Segurança com

Cidadania

RDH – Relatório de Desenvolvimento Humano

REDS – Registro de Eventos de Defesa Social

RIBPG – Rede Integrada de Banco de Perfis Genéticos

Sedec – Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil

Sejusp – Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública

Senad – Secretaria Nacional de Política Sobre Drogas)

Senasp – Secretaria Nacional de Segurança Pública

Seplanseg – Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de

Segurança Pública

SIDS- Sistema Integrado de Defesa Social

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

Susp – Sistema Único de Segurança Pública

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	METODOLOGIA	17
3	POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA NO BRASIL	19
3.1	Arranjo Federativo	19
3.2	O ciclo das políticas públicas	21
3.3	Paradigmas de Segurança Pública	24
3.4	Sistema de Justiça Criminal	28
3.5	Políticas Públicas de Segurança no Brasil	29
4	SEGURANÇA CIDADÃ	32
4.1	Conceito	32
4.2	Violência	34
4.3	Enfrentamento à violência	36
5	SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA	39
5.1	Apresentação	39
5.2	Desenho Institucional	39
5.3	Formas de Financiamento	41
5.3.1	Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP)	42
5.3.2	Fundo Penitenciário Nacional (Funpen)	47
5.4	Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social	49
5.5	Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social	50
6	ANÁLISE DO SUSP ENQUANTO UMA POLÍTICA PÚBLICA DE CONVIVÊNCIA E SEGURANÇA CIDADÃ	53
6.1	Eixos Transversais	54
6.2	Eixos Temáticos	61
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	67
	REFERÊNCIAS	69
	APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA	74

1 INTRODUÇÃO

A temática da segurança pública no Brasil tem ganhado força a partir dos anos 1990, com o estabelecimento como um dever do Estado pela Constituição Federal de 1988 e em razão do aumento de crimes contra o patrimônio, a vida e acidentes de trânsito. Essas ocorrências justificaram um aumento da atuação estatal na temática, com a inserção dos municípios como implementadores de políticas de prevenção à violência e uma reorganização programática da segurança pública pela União (PERES; BUENO; TONELLI, 2016).

Em meio a esse contexto de reformas na segurança pública, no dia 12 de junho de 2000, o Brasil vivenciou um acontecimento chocante em que Sandro Barbosa do Nascimento, um dos sobreviventes da chacina da Candelária, pessoa em situação de rua, fez de reféns os passageiros da linha de ônibus nº 174, na cidade do Rio de Janeiro. Uma das reféns foi morta pela polícia e posteriormente Sandro foi asfixiado em uma viatura policial. Esse episódio representou uma série de contradições no que diz respeito a como o Estado tem lidado com a segurança, pois ficou evidenciado despreparo por parte da ação policial para com o caso. Como resposta a esse acontecimento foi criado no governo de Fernando Henrique Cardoso o I Plano Nacional de Segurança Pública, que trazia objetivos nacionais para a tratativa da segurança pública.

Além disso, em 2002, o país teve o registro de sua maior taxa de homicídios, desde o início da contabilização em 1970, contribuindo para uma maior pressão na implementação de políticas públicas de segurança. Cano (2006) reforça que a percepção dos cidadãos sobre a insegurança foi fator determinante para pressionar as autoridades a tomarem medidas na área da segurança pública, mesmo não se tratando de suas competências oficiais, levando em conta que os estados enfrentam uma situação financeira complicada resultando em uma maior participação da União e dos Municípios.

Para compreender um pouco melhor sobre a atuação do Estado nas políticas públicas de segurança se faz necessário compreender os paradigmas da Segurança como “visões de mundo compartilhadas, que influenciam a forma de pensar de determinado grupo, em determinada época” (KUHN, apud FREIRE, 2009, p.49). O artigo de Freire (2009) traz a sistematização de três paradigmas do conceito de Segurança no Brasil: o da Segurança nacional, que permeia o período

da Ditadura Militar; o da Segurança Pública, que tem respaldo na Constituição Federal de 1988; e o da Segurança Cidadã, que começou a encontrar ressonância no país a partir dos anos 2000.

Os três paradigmas supracitados influenciam estratégias diferentes de política pública na área da segurança. De acordo com Freire (2009) o paradigma da Segurança Nacional se traduz em ações para identificar possíveis ameaças à ordem e interesses nacionais e com a criação de instituições de repressão a qualquer ato percebido como subversivo. Já no caso da Segurança Pública, percebe-se uma mudança para um foco na atuação policial, principalmente em estratégias de controle da violência, em que os estados apresentam papel central no processo de implementação das políticas de segurança, pois tal atividade foi atribuída constitucionalmente a eles. Por fim, no tocante à Segurança Cidadã tem-se o foco na prevenção e controle da violência, aliados ao fomento da participação dos cidadãos e ações voltadas para o desenvolvimento da comunidade, partindo-se do pressuposto que a violência é multicausal e demanda uma atuação intersetorial.

Em meio a transição entre a Segurança Nacional e a Segurança Cidadã, o aumento da criminalidade e sensação de insegurança popular surge o novo Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), elaborado na candidatura do ex-presidente Lula e levantado como uma das principais promessas de campanha. E um dos componentes desse plano era o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), que “pretendia articular operacionalmente as intervenções dos estados da federação, incluindo suas respectivas polícias, em cada região do país.” (CANO, 2006, p.140.)

O Susp surgiu em 2003 como um programa coordenado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), utilizando-se de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) para financiar políticas públicas estaduais e municipais. O sistema adotava em sua concepção sete eixos estratégicos para a intervenção na área da segurança pública: “gestão do conhecimento; reorganização institucional; formação e valorização profissional; prevenção; estruturação da perícia; controle externo e participação social; e programas de redução da violência.” (BRASIL, 2007b, p.13.)

Um dos pontos de destaque desse sistema era como contribuía para o fortalecimento do pacto federativo, pois pretendia articular políticas de segurança coordenadas considerando os três entes: União, Estados e Municípios. Tal atuação se fazia necessária, também, pela existência de atribuições concorrentes entre os

entes, com uma sobrecarga, tanto operacional quanto financeira dos Estados, que possuíam as polícias militares e civis.

Durante o período compreendido entre 2003 e 2007, o Susp realizou diversas ações de forma pulverizada, com o financiamento de projetos ao redor de todo o país, em âmbito estadual e também municipal¹. Isso ocorreu em razão de uma limitação regulatória do sistema, pois se tratava de um programa de governo e dependia que Estados e Municípios submetessem projetos para financiamento, mas dificultava a integração entre os entes e suas instituições.

No entanto, em agosto de 2007, o governo federal lançou o Pronasci (Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania), mediante a Lei nº 11.530 de 20 de agosto de 2007, objetivando dispendir cerca de 7 bilhões de reais até 2012 em ações que envolvessem a União, Estados e Municípios. Nesse contexto, pode-se afirmar que o Susp ficou em segundo plano, em razão de os eixos estratégicos do sistema estarem contemplados no Pronasci, mas ainda possuía ações próprias e pontuais como o financiamento de algumas políticas específicas em Estados e Municípios. (MADEIRA; RODRIGUES, 2015)

Com o fim do período delimitado pela lei que estabeleceu o Pronasci, pode-se dizer que existe uma lacuna na política nacional entre 2012 e 2018, em que, no governo Temer, foi sancionada a Lei nº 13.675, de 11 de Junho de 2018, responsável pela criação da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e instituição do Sistema Único de Segurança Pública.

Tal instrumento traz o Susp novamente para uma posição central na discussão de políticas públicas nacionais de segurança, com destaque para o fato de que os anos anteriores não tinham alcançado a regulamentação do Sistema Único de Segurança Pública.

Levando em conta a relevância do assunto exposto acima, o presente trabalho buscará por meio de pesquisa qualitativa compreender como o paradigma da segurança cidadã incide sobre as políticas públicas desenvolvidas pelo Sistema Único de Segurança Pública. Em outras palavras, procura discutir como (e se) este paradigma se traduz em políticas e ações específicas e operacionalizáveis e traçar um paralelo com a implementação do Susp em Minas Gerais.

¹ A relação de projetos financiada pelo Susp no período de 2003 a 2006 pode ser encontrada no Relatório de Atividades do Susp, destacado nas referências como (BRASIL, 2007b). A título de exemplo tem-se o Convênio Firmado pelo Município de Vitória, no Espírito Santo, e a União da Ordem de R\$ 177.264,00 para treinamento dos servidores do Centro Integrado de Cidadania e avaliação de serviços prestados.

O Susp tem sua concepção datada de 2003 como um programa no Governo Lula e tem como marco mais recente a sanção da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2019. A análise do Sistema a partir de 2003 seria muito profícua na medida em que permitiria o estabelecimento de um paralelo de comparação ao longo dos anos. No entanto, seria necessária a análise de um arcabouço vasto de informações dos últimos 17 anos, sendo um objetivo muito ambicioso para uma monografia e, por isso, optou-se pela análise do processo de implementação do Susp após a sanção da Lei que o instituiu.

O presente trabalho se divide em sete partes, incluídas esta introdução e as considerações finais. Na seção a seguir será descrito o método utilizado na pesquisa. A terceira tem como objetivo contextualizar o leitor na temática das políticas públicas, e dos paradigmas que norteiam a ação estatal além de trazer um panorama histórico das políticas públicas de segurança adotadas pelo Estado Brasileiro. Na quarta seção se pretende contextualizar o trabalho nos meandros da Segurança Cidadã, traçando as perspectivas de violência e enfrentamento propostas pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). Na quinta seção, será explorado o Sistema Único de Segurança, a partir de sua instituição pela Lei 13.675, de 11 de junho de 2018, conjuntamente com os modelos de financiamento de segurança pública e transferências da União. Por fim, na sexta seção serão exploradas as propostas de enfrentamento com foco na Convivência e Segurança Cidadã, conforme o marco conceitual do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento em comparação com as ações já desenvolvidas e/ou propostas pelo Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social.

2 METODOLOGIA

A metodologia em relação aos seus objetivos gerais pode ser caracterizada como descritiva, uma vez que as pesquisas descritivas “visam descobrir a existência de associações entre variáveis” (GIL, 2010, p.28). A análise dos mecanismos do Susp à luz do paradigma da segurança cidadã se encaixa em tal definição pois toma como referência os princípios de tal paradigma para analisar as ações provenientes da política pública.

Para alcançar os objetivos que esse trabalho se propõe será utilizada revisão bibliográfica na tentativa de abarcar e compreender os conceitos que se entrelaçam na construção desse tema. Serão utilizados os conceitos de federalismo, com a finalidade de auxiliar o entendimento sobre as atribuições dos entes e como estes atuam com políticas públicas, tema que também será explorado com vistas a atuação destes no ciclo de políticas públicas. Além destes, será feita revisão acerca dos paradigmas da segurança, tendo em vista que a visão que a sociedade tem acerca da violência influencia a formulação de políticas públicas na formação da agenda.

Com a finalidade de traçar um marco analítico das políticas de segurança pública decorrentes do Susp, será feita revisão do marco conceitual do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) sobre Convivência e Segurança Cidadã.

Também será feita uma análise documental acerca do Sistema Único de Segurança Pública a fim de compreender a política estudada e fornecer insumos para a sua análise. Essa se dará por meio de fontes primárias, com o uso de registros elaborados pela Senasp sobre o Susp, e de maneira subsidiária com a análise do marco regulatório no entorno da política.

Com a finalidade de cumprir para a análise do Susp, em relação ao proposto pela segurança cidadã, serão analisados documentos produzidos pela Senasp com a previsão de valores a serem repassados pela União ao Estado de Minas Gerais. Também serão analisados os planos de aplicação de recursos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) a fim de perceber as prioridades da política penitenciária de Minas Gerais no que diz respeito ao dispêndio de recursos.

Foram realizadas 3 entrevistas semiestruturadas², com 1 (um) representante da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (Sejusp), 1 (um) representante da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) e 1 (um) representante do Corpo de Bombeiros de Minas Gerais (CBMG). O representante da Sejusp ocupa o cargo de Assessor do Secretário Executivo, já o representante da PMMG ocupa o cargo de Assessor Estratégico da Corporação e o representante do CBMG ocupa o cargo de Assessor de Planejamento do órgão.

As entrevistas realizadas tinham por objetivo captar a percepção dos atores vistos na política como integrantes operacionais a fim de compreender como o processo de implementação tem se dado e qual a relação entre as instituições do Sistema e coletar informações acerca de outras propostas do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social.

Cabe ressaltar que a Polícia Civil de Minas Gerais (PCMG) foi procurada para a coleta de percepções, no entanto não foi possível obter as informações solicitadas em razão da indisponibilidade do servidor indicado pelo órgão para responder aos questionamentos da pesquisa.

² O roteiro-base está disponível para consulta em apêndice

3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA NO BRASIL

3.1 Arranjo Federativo

Ao se falar em políticas públicas é imprescindível tratar da forma que o Estado se organiza politicamente e administrativamente, pois tal característica reflete diretamente na execução das políticas.

Desde a primeira Constituição republicana, em 1891, o Brasil se organiza como uma federação. Historicamente, essa escolha pode ser atribuída à influência exercida à época pelos Estados Unidos da América, primeira nação a adotar o modelo federativo, e pelo desejo de se romper com o formato centralizador adotado até então no Brasil Império. Utilizando-se da categorização de Stepan (1999) quanto à origem dos países federativos, inicialmente o país poderia ter seu processo de formação federativo categorizado como “Hold Together” (manter unido), em que um governo unitário forte é desfeito e, para evitar a segmentação do território, surge a federação. Salienta-se, no entanto, a crítica de Arretche (2001, p. 26) ao atrelamento desse conceito à formação federativa brasileira, visto que “Não havia grupos étnicos com identidade própria reivindicando autonomia, nem ameaça real de disrupção do Estado unitário no final do século XIX”.

Independente das razões da adoção histórica dessa forma de Estado para o Brasil, é fato que há mais de um século o federalismo é uma realidade no país, sendo uma característica considerada importante o suficiente pelos constituintes para incluí-la entre as cláusulas pétreas da Carta Magna, como previsto no art. 60, parágrafo 4º, inciso primeiro (BRASIL, 1988). A estruturação do Estado em uma federação não é irrelevante, muito pelo contrário, “Entre as escolhas institucionais que deixam sua marca no sistema político e no processo decisório está o federalismo. Assim, escolhas iniciais, estruturais e normativas terão efeito sobre as decisões políticas subsequentes [...]” (SOUZA, 2003, p. 351). Antes de entender a relevância da estrutura federalista para a atuação política no Brasil e, mais especificamente, para a elaboração e funcionamento do Sistema Único de Segurança Pública, foco de análise do presente trabalho, é necessário compreender melhor a definição do federalismo e suas principais características.

Segundo a literatura, porém, são duas as principais correntes de conceituação do termo: “Federalismo como descentralização” e “Federalismo como aliança” (GIBSON, 2004). A primeira, mais voltado para aspectos fiscais da

organização do Estado, dispensa a necessidade de um reconhecimento Constitucional da forma de estado federalista, generalizando o conceito a qualquer prática de descentralização administrativa de um país. A segunda conceituação, porém, dita que:

Princípios federativos estão ligados à combinação de normas próprias e normas compartilhadas. Em sentido amplo, federalismo envolve o encadeamento entre indivíduos, grupos e governos em união duradoura, porém limitada, de forma a garantir a busca enérgica de fins comuns enquanto se mantém as respectivas integridades de cada ente. (ELAZAR, apud GIBSON, 2004, p. 5, tradução própria)³

É inegável o caráter descentralizado da organização administrativa brasileira, em especial após a Constituição de 1998 e a elevação dos municípios a entes federativos, disposto no artigo 18. No entanto, o conceito que mais se aproxima da realidade do país é o de aliança, justamente devido ao compartilhamento de competências concorrentes, às quais os entes estaduais ou municipais podem responder com políticas e leis próprias ou adotar orientações da União.

A descentralização possibilitada pelo modelo federativo traz oportunidades vantajosas de realização efetiva de políticas públicas. Entre essas, podem-se levantar: “Democratização do processo decisório; eficiência na gestão das políticas públicas; controle social; qualidade da informação entre decisores, provedores e beneficiários”. (ARRETCHE, 2003, p. 332). Apesar disso, são vários também os desafios.

Um conceito fundamental para o entendimento do funcionamento de um modelo federativo reside no balanço entre autonomia e controle. Isso pois ao mesmo tempo que a autonomia dos entes para tomar suas próprias decisões legislativas e administrativas deve ser mantida, é necessário que haja certa coerência entre as políticas adotadas para que se garanta a equidade entre os entes e a continuidade de qualquer projeto de desenvolvimento nacional. Além do fato de que, por mais que políticas descentralizadas possam ser mais efetivas ao se adaptarem melhor às necessidades da população, gestões locais também são mais facilmente cooptadas por interesses privados, sendo ainda mais urgente, nesse caso, mecanismos de

³ “Federal principles are concerned with the combination of self-rule and shared rule. In the broadest sense, federalism involves the linkage of individuals, groups, and polities in lasting but limited union, in such a way as to provide for the energetic pursuit of common ends while maintaining the respective integrities of all parties...”

controle centrais. Para além da corrupção, Arretche (2003, p. 334) chama atenção também para a própria dificuldade de se garantir a eficiência das políticas sem auxílio da União:

Não há nenhuma garantia intrínseca à autonomia dos governos locais que os torne responsáveis, comprometidos com as necessidades dos cidadãos e determinados a administrar com eficiência. Em primeiro lugar, descentralização e autonomia da gestão local são termos muito genéricos, dizem muito pouco quanto à natureza dos arranjos institucionais sob os quais a gestão local das políticas pode ocorrer. Em segundo lugar, a autonomia dos governos pode produzir resultados opostos aos esperados pelos defensores mais otimistas da descentralização. Governos locais dotados de autonomia para contrair empréstimos e dependentes de um sistema nacional de transferências fiscais tendem a produzir déficits fiscais sistemáticos (Rodden, no prelo).

Em um arranjo federativo, portanto, a condução de uma política social nacional deve ser orientada por mecanismos de controle da ação dos entes. A perspectiva institucionalista enfatiza “a importância dos incentivos para moldar resultados de políticas públicas e a estratégia dos atores.” (ARRETCHE, 2003, pp. 375-376). Os incentivos, sejam fiscais ou políticos, são formas de controle ideais levando em conta a prerrogativa constitucional da não-adesão, que possibilita ao ente federado escolher aderir ou não à política da união.

Também são as formas de incentivo que irão definir o caráter da descentralização: por competição ou por coordenação. Um pensamento voltado para resultados e atendimento de metas de produtividade como meio de adquirir recursos é um incentivo claro a competição entre entes, enquanto a possibilidade de mais de um ente agirem juntos em busca de benefícios para ambos demonstra um caráter mais voltado à coordenação. Enquanto o primeiro pode potencializar resultados absolutos, o segundo tende a priorizar a equidade na garantia da política.

Sendo o Susp um sistema nacional de segurança em um Estado Federativo, é evidente que em seu desenho há diversos mecanismos para incentivar a adesão dos municípios e estados. Nesse sentido, faz-se necessário discutir acerca do processo de formulação das políticas públicas, para melhor compreender o funcionamento destas.

3.2 O ciclo das políticas públicas

A temática de políticas públicas, de acordo com Souza (2006) no que diz respeito à área de conhecimento surge nos Estados Unidos, desconsiderando o

papel e ação dos governos. No cenário europeu aconteceu movimento diferente, uma vez que tal área é vista como um desdobramento das bases teóricas sobre o papel do Estado, na perspectiva da ciência política. Diante disso,

o pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes. (SOUZA, 2006, p.22)

O conceito de política pública não possui uma definição taxativa, mas sim visões diferentes e perspectivas que foram sendo ressignificadas ao longo dos anos. Laswell, considerado um dos pais fundadores das políticas públicas, afirma que “decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.” (LASWELL, 1936 apud SOUZA, 2006, p. 24). Thomas Dye conceitua as políticas públicas como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”(DYE, 1984 apud SOUZA, 2006, p.24). Já Peters traz a perspectiva de que “política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos.” (PETERS, 1986 apud SOUZA, 2006, p. 24).

Outras definições de políticas públicas são exploradas por diversos autores com os mais variados enfoques que vão desde o seu papel na solução de problemas a análise das formas de cooperação entre os governos e as instituições existentes no país. No entanto, pode-se afirmar que algo que todas essas abordagens têm em comum é o fato de ter os governos como atores centrais, não desconsiderando a amplitude e importância das instituições, interesses, interações e ideologias. (SOUZA, 2006).

Dessa maneira, Sousa resume política pública como

o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). (SOUZA, 2006, p. 26)

Como forma de facilitar a compreensão e estabelecer uma relação lógica de como um governo age ou não, com vistas a solução de um problema são construídos modelos de análise. São diversos os modelos e bem variados os enfoques, assim como as definições de políticas públicas, mas para o presente trabalho, será utilizado o do ciclo das políticas públicas, por este envolver não somente a perspectiva da agenda como do planejamento, execução e avaliação.

Secchi (2012, p. 33) descreve que o ciclo de políticas públicas é composto por sete fases: identificação do problema; formação da agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão; implementação; avaliação; e extinção.

O momento de identificação do problema, segundo o autor é o momento em que o problema representa a lacuna entre uma determinada situação real e a situação ideal. (SECCHI, 2012, p. 34)

O passo posterior é a formação de agenda, definida como “um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes” (SECCHI, 2012, p.36). A agenda pode ser dividida entre política e formal, a primeira faz referência às percepções da comunidade política como um problema que merece intervenção, já a agenda formal ou institucional diz respeito aos problemas que o poder público já decidiu enfrentar.

Com a formação da agenda, parte-se para a formulação de alternativas caracterizada como o momento “que são elaborados métodos, programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos.” (SECCHI, 2012, p. 37)

Após a formulação de alternativas, tem-se a tomada de decisão, em que são levados em conta os interesses dos atores e são explicitados os objetivos e métodos do enfrentamento daquele problema público. (SECCHI, 2012, p. 40)

Conseqüentemente, tem-se a implementação (ou não) de fato das estratégias desenhadas e decididas. Nesse momento, se faz extremamente importante a observação dos obstáculos enfrentados, a fim de fornecer subsídios para eventuais melhorias.

Também, vale ressaltar a existência da avaliação, definida como “o processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação pública, bem como, sobre o sucesso ou a falha de projetos que foram colocados em prática” (ANDERSON, 1977, p, 711 apud SECCHI, 2012, p. 49)

Por fim, tem-se a extinção, que possui três causas de acordo com Giuliani (SECCHI, 2012, p. 49): o problema público foi resolvido; os instrumentos que efetivavam a política pública eram ineficazes; ou o problema não apresenta a mesma importância do momento em que a política foi concebida.

Como em qualquer política pública, a agenda é formada no contexto social e político de um país e no contexto das políticas públicas de segurança tal

ideia não seria diferente. No próximo tópico serão tratados os paradigmas que influenciam a atuação dos formuladores de políticas públicas de segurança.

3.3 Paradigmas de Segurança Pública

As opiniões e consensos sociais construídos ao longo do tempo exercem uma grande influência para o processo de formulação de políticas públicas, pois, como visto anteriormente, uma política pública surge como reflexo de um problema considerado relevante pelos representantes. E se tratando da área de segurança, tal perspectiva não seria diferente, Freire (2009) traz a sistematização de três paradigmas de Segurança, nas últimas cinco décadas, que se mostram imprescindíveis para a formação de agendas e consequente ciclo das políticas públicas na área da segurança.

O conceito de paradigma utilizado por ela se associa a “visões de mundo compartilhadas, que influenciam a forma de pensar de determinado grupo, em determinada época” (KUHN, apud FREIRE, 2009, p.49).

Diante disso, Freire (2009) afirma existirem três paradigmas a serem percebidos nos últimos cinquenta anos: o da Segurança Nacional, o da Segurança Pública e o da Segurança Cidadã.

O paradigma da Segurança Nacional, retratado no Quadro 1, remonta ao período da ditadura militar no Brasil, em que as prioridades eram a defesa do Estado e ordem política e social. A base conceitual para a atuação estatal na segurança era a Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento, formulada pela Escola Superior de Guerra (OLIVEIRA apud FREIRE, 2009, p.49). Era um momento em que as instituições militares – exército e polícias – estavam no poder e em razão disso tinham responsabilidade sobre a segurança.

Quadro 1: Análise do Paradigma da Segurança Nacional no Brasil

Dimensão de Análise	Descrição
Objetivo	Proteção dos interesses nacionais, associados às preferências dos detentores do poder.
Contexto Histórico	Ditadura Militar
Conceito de Violência	Ameaça aos interesses nacionais, soberania e ordem pública. Atos contra Estado e elite no poder.
Papel do Estado	Eliminação de qualquer ameaça aos interesses nacionais, podendo ser adotados quaisquer meios para o alcance desse objetivo. Foco na atuação das Forças Armadas.
Papel dos Indivíduos	Submissão plena aos interesses nacionais, definidos pela elite no poder. Indivíduos não participam das decisões. Direitos cassados.
Estratégia de Política Pública	Serviço de informações e inteligência para identificação de ações potencialmente ameaçadoras à ordem e interesses nacionais. Criação de instituições de repressão a qualquer ato percebido como subversivo.

Fonte: FREIRE, 2009, p.54. Elaboração da autora.

Já o paradigma da Segurança Pública, retratado no Quadro 2, tem grande influência da Constituição de 1988, pois a segurança tornou-se um dever do Estado e direito dos cidadãos, para isso foi necessária a atribuição de responsabilidades para os estados, conforme previsto no Art. 144:

Art. 144. 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.

(BRASIL, 1988)

Quadro 2: Análise do Paradigma da Segurança Pública no Brasil

Dimensão de Análise	Descrição
Objetivo	Preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.
Contexto Histórico	Redemocratização do país, elaboração da nova Constituição, fortalecimento da cidadania, movimento de descentralização e fortalecimento das competências de estados e municípios.
Conceito de Violência	Ameaça à integridade das pessoas e do patrimônio
Papel do Estado	Controle e prevenção da violência. No entanto, maior foco é dado às estratégias de repressão à violência. Papel preponderante das instituições policiais na implementação da política de segurança.
Papel dos Indivíduos	Direito ao voto é restabelecido. O texto constitucional menciona que a segurança é papel de todos. No entanto, na prática, os indivíduos possuem pouca participação na política. Indivíduos como beneficiários das políticas de segurança.
Estratégia de Política Pública	Foco na atuação policial, principalmente em estratégias de controle da violência. Papel central dos estados na implementação das políticas de segurança, com o estabelecimento de diretrizes principais pela Secretaria Nacional de Segurança Pública. Sistema Único de Segurança Pública: estratégia de articulação entre os estados e integração de informações e ações.

Fonte: FREIRE, 2009, p.54. Elaboração da autora.

Essas atribuições de competência sobre políticas públicas de segurança continuaram mantendo as estruturas prévias à Constituição ao não considerar outras instituições senão as militares no exercício e reponsabilidade da Segurança, mas atribuiu um grande poder formulador aos estados. Já os municípios, enquanto entes federativos apresentaram papel secundário nas políticas públicas de segurança, estando incluídos somente no parágrafo 8º do art. 144: “§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.”. (BRASIL, 1988).

De acordo com Madeira e Rodrigues (2015), ao fim da década de 1990, foi criada a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública, transformada posteriormente em Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp). A secretaria passou a atuar buscando a articulação feita entre os entes federativos, com a finalidade de estruturar o Susp, inspirado no Sistema Único de Saúde (SUS).

Essa mudança representa um dos eixos da Segurança Cidadã, retratada no Quadro 3, que foi surgindo na agenda formal, acompanhada do aumento da participação popular. Além disso, essa perspectiva sobre a segurança tem como foco de atuação o cidadão, atuando de forma preventiva e reativa à violência.

Quadro 3: Análise do Paradigma da Segurança Cidadã no Brasil

Dimensão de Análise	Descrição
Objetivo	Promoção de convivência e cidadania, prevenindo e controlando a violência.
Contexto Histórico	Consolidação dos direitos de cidadania. Fortalecimento da participação social e da atuação da sociedade civil. Crescimento da violência, demandando formas mais efetivas de prevenção e controle.
Conceito de Violência	Fatores que ameaçam o gozo pleno da cidadania por parte dos indivíduos. Violência é multicausal, por isso demanda uma estratégia multissetorial de prevenção e controle.
Papel do Estado	Implementação de políticas setoriais articuladas, com foco no âmbito local. Governo Federal, estados e municípios possuem papel nesse processo. Além das instituições policiais, instituições responsáveis pelas políticas sociais também participam da política. Nova importância é conferida à gestão local da segurança, em contraste com a perspectiva anterior que mantinha a esfera de atuação concentrada principalmente no âmbito estadual e federal.
Papel dos Indivíduos	O cidadão é central a essa perspectiva. O indivíduo é o centro da política e seu principal beneficiário. Possui papel preponderante na gestão local das políticas de segurança cidadã.
Estratégia de Política Pública	Implementação de políticas setoriais integradas voltadas à prevenção e controle da violência. Fomento à participação dos cidadãos e ao desenvolvimento de ações voltadas à comunidade.

Fonte: FREIRE, 2009, p.54. Elaboração da autora.

A violência é vista na perspectiva da Segurança Cidadã como um fenômeno multicausal, sendo necessária a atuação de diversas áreas de conhecimento para uma intervenção no problema de forma mais acertada. Nessa abordagem, outras instituições deveriam ser consideradas, como a saúde, assistência social, educação, entre outros.

3.4 Sistema de Justiça Criminal

Para contextualizar a realidade brasileira acerca das políticas públicas de segurança, faz-se necessário entender como o Estado se organiza e suas competências no âmbito da segurança.

Ferreira e Fontoura (2008) caracterizam o Sistema de Justiça Criminal, que diz respeito à atuação do poder público durante todo o ciclo da violência, desde a prevenção à execução penal. De acordo com os autores, esse sistema se divide em três linhas de atuação: segurança pública, justiça criminal e execução penal. Além disso, ressaltam a importância dada aos poderes estaduais no arranjo do sistema de justiça criminal, com a União e municípios desempenhando papel coadjuvante.

Conforme supracitado, na seção anterior, a Constituição Federal de 1988 define a segurança pública, em seu artigo 144, como dever do Estado e responsabilidade de todos, além disso, em seus incisos são listados os órgãos responsáveis pela manutenção desta.

No âmbito federal, a segurança pública é de competência do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), que possui vinculados a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), o Departamento de Polícia Federal (PF) e o Departamento de Polícia Rodoviária Federal (PRF).

A Senasp foi criada em 1997, decorrente da transformação da antiga Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (Seplanseg) e tem como atribuições principais, conforme o Decreto Nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019, assessorar o Ministro de Estado na definição, na implementação e no acompanhamento de políticas de segurança pública; estimular, propor e efetivar a cooperação federativa no âmbito da segurança pública; implementar, manter e modernizar redes de integração e de sistemas nacionais de informações de segurança pública; promover a valorização, o ensino e a capacitação dos profissionais de segurança pública; participar da elaboração de propostas de legislação em assuntos de segurança pública; e elaborar e fomentar estudos e pesquisas destinados à redução da violência e da criminalidade. Pode-se perceber que o órgão apresenta papel central no que diz respeito ao fomento das políticas de segurança, com destaque à promoção da coordenação federativa.

A Polícia Federal tem como competências apurar infrações contra o patrimônio da União; atuar com prevenção ao tráfico ilícito de entorpecentes e drogas; exercer as funções de polícia marítima, aérea e de fronteiras; e exercer as funções de polícia judiciária da União. Já as Polícias Rodoviária Federal e Ferroviária Federal têm como função exercer o patrulhamento ostensivo das rodovias e ferrovias federais, respectivamente.

Já na esfera estadual, a segurança pública deve ser exercida pelas polícias civis e militares e pelo corpo de bombeiros. A Constituição Federal traz atribuições amplas a essas instituições, uma vez que as Constituições Estaduais regulam a organização institucional. À Polícia Civil cabem as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, às Polícias Militares tem-se a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública, e aos Corpos de Bombeiros cabe a execução de atividades de defesa civil.

A divisão das funções entre Polícia Civil e Polícia Militar evidencia a cisão do ciclo completo da atividade policial, um dos fatores que explica parcialmente a baixa efetividade no enfrentamento à criminalidade. (SAPORI; ANDRADE, 2008)

Por fim, na esfera municipal, está previsto no §8º do art. 144 a previsão de os municípios poderem constituir guardas municipais, que apresentam como funções principais, previstas no Estatuto Geral das Guardas Municipais, a “proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município” (BRASIL, 2014).

A Justiça Criminal e o Sistema Penal, ao contrário da segurança pública, se dividem nas esferas federal e estadual.

3.5 Políticas Públicas de Segurança no Brasil

O Brasil começou a apresentar avanços significativos no âmbito da segurança a partir dos anos 2000, como um reflexo das ações do primeiro mandato de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). Nesse período foi criado o I Plano Nacional de Direitos Humanos, a Secretaria Nacional de Direitos Humanos e a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp).

Em 2003, com “a missão política de incorporar à segurança pública nacional um viés voltado para a segurança do cidadão” (BRASIL, 2007b, p.14), foi firmado um acordo de cooperação internacional entre o governo federal e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). Esse acordo

representava a primeira vez que o Brasil estabeleceria parceria para a segurança pública com um organismo do sistema Organização das Nações Unidas (ONU).

A Senasp passou a ser vista como um órgão central no planejamento e execução das políticas de segurança, tendo por objetivo principal a implantação do Susp e a desconstitucionalização das polícias, com base na perspectiva transversal da política pública. A União e Estados passaram a se reunir com regularidade, planejando e executando ações por meio dos Gabinetes de Gestão Integrada (GGI), que deveria funcionar como um braço operacional do Susp, trabalhando na mobilização política dos atores, antes mesmo de surgir a institucionalização legal. O GGI funcionaria como um fórum executivo, que envolveria representantes das polícias de todos os entes, incluindo as demais instâncias da justiça criminal, por meio de convite. (MADEIRA; RODRIGUES, 2015, p. 9-10). Subsidiariamente aos GGIs, a União firmou compromisso de aumentar o montante presente no Fundo Nacional de Segurança Pública.

Soares (apud MADEIRA; RODRIGUES, 2015, p. 10) afirma que uma das principais dificuldades para a cooperação entre instituições policiais era a disputa pelo o comando dos GGIs e, para tanto, foi definido que as decisões deveriam ser consensuais.

Depois dessa definição, os GGIs começaram a operar, mas de acordo com Madeira e Rodrigues (2015) sofreram boicote político em diversos estados, provocando um esvaziamento da política. Os poucos estados que continuaram com as políticas obtiveram resultados promissores.

Toda política pública está sujeita a revezes e com o Susp não foi diferente, frente aos inúmeros desafios institucionais da segurança pública brasileira, o presidente optou por não seguir o caminho da reforma institucional na segurança. Diante disso, o Susp continuou com diversas ações pontuais, principalmente no que diz respeito a financiamentos pontuais em municípios e estados.

Em 2007, com a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, foi criado o Pronasci (Programa Nacional de Segurança pública com Cidadania), que se comprometia “a investir R\$ 6,707 bilhões, até o fim de 2012, em um conjunto de 94 ações que envolveram 19 ministérios, em intervenções articuladas com estados e municípios.” (MADEIRA; RODRIGUES, 2015, p. 12).

O Pronasci tinha o prazo para término em 2012 previsto no aparato legal, em razão de uma eventual revisão (BRASIL, 2007a). Até meados de 2018 não havia

nenhuma política estabelecida na área da segurança e em junho do mesmo ano a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018 foi sancionada pelo presidente. A lei mencionada trata da instituição do Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e da Criação da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), que serão tratados no capítulo que trata do Sistema Único de Segurança Pública.

4 SEGURANÇA CIDADÃ

4.1 Conceito

Em 1990, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), introduziu o conceito de Desenvolvimento Humano que “considera que apenas o crescimento econômico não é suficiente para medir o desenvolvimento de uma nação” (PNUD,1990), se fazendo necessário considerar outros aspectos da vida humana, considerando a renda, saúde e educação. Esses três aspectos são a base do Índice de Desenvolvimento Humano, que visa medir a evolução das nações ao redor do mundo nessas características.

Como desdobramento do Desenvolvimento Humano, foi desenvolvido, também pelo PNUD, no Relatório de Desenvolvimento Humano de 1994(RDH), o conceito de Segurança Humana tratado “como um componente necessário e inerente ao Desenvolvimento Humano” (PNUD,2016). Além disso, como aborda Velásquez (2007), o conceito de segurança tem seu eixo central deslocado para a dinâmica humana, pois, no paradigma anterior, a repressão era o principal fator de atenção.

O RDH de 1994, também traz os atributos essenciais da segurança humana: universalidade, pois é relevante para todas as pessoas ao redor do mundo, uma vez que muitas ameaças e perigos são comuns a todos, com graus diferentes a depender do desenvolvimento da nação; interdependência, uma vez que a segurança das pessoas está ameaçada em todos os lugares é recomendável a atuação de todas as nações; preferência da prevenção em detrimento de intervenção posterior, haja vista que o custo da prevenção é muito menor do que da intervenção; e focada no indivíduo, que está associada ao contexto de convivência em sociedade, se os indivíduos têm liberdade para fazer suas escolhas, como é o acesso às oportunidades e como são abordadas as relações de conflito e paz. (PNUD,1994)

Da Segurança Humana decorre a Segurança Cidadã, que para Velásquez (2007, p.187) “refere-se a uma ordem cidadã democrática que elimina as ameaças de violência na população e permite a convivência segura e pacífica.”. Na visão do Pnud (2016), a Segurança Cidadã possui duas dimensões: “a ameaça à vida (violência e criminalidade entre e com os cidadãos) e a proteção às vulnerabilidades das possíveis vítimas e dos autores.)”

Serrato (2007) retrata existência de uma pluralidade de conceitos para identificar uma política de prevenção e redução da violência em uma sociedade. Dentro de sua perspectiva os conceitos de segurança pública e segurança cidadã, efervescente no fim da década de 90, foram muito debatidos e, posteriormente, começou a se falar em convivência e segurança cidadã, com a finalidade de indicar uma maior abrangência da tratativa do tema.

O autor indica que esta última nomenclatura gerou algumas dúvidas no contexto acadêmico, em razão de a palavra “convivência” sugerir um foco na prevenção, no longo prazo, ignorando situações que necessitavam de uma intervenção imediata. No entanto, o sentido da palavra convivência diz respeito à:

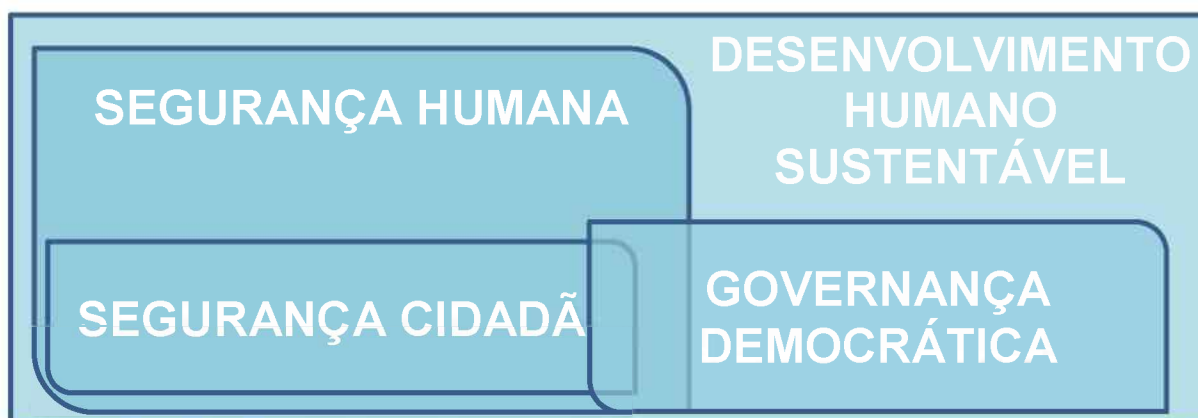
qualidade que tem o conjunto de relações cotidianas que ocorrem entre os membros de uma sociedade quando se harmonizam os interesses individuais com os coletivos e, portanto, os conflitos se administram de maneira construtiva. (SERRATO, 2007, p.3)

Entendendo a convivência como a situação que reforça a noção de viver em meio à diferença, Serrato (2007) traz a noção de que uma política de Convivência e Segurança Cidadã tem por objetivo alterar as normativas de comportamento que estão intrínsecas às relações sociais rumo à resolução de conflitos e redução da criminalidade e violência.

Também é introduzido no contexto da Segurança Humana a Governança Democrática, que na definição adotada pelo órgão “pressupõe a interação dialogada entre Estado, sociedade civil e setor privado, com o intuito de planejar, implementar e acompanhar, coletivamente, serviços e políticas públicas.” (BALLESTEROS, 2012; SANTOS JUNIOR; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004; apud PNUD, 2016).

Além disso, o Pnud (2016) reforça que todas as propostas pautadas na Convivência e Segurança Cidadã tem relação com a governança democrática e que dessa associação surge um contexto que as instituições socializadoras e de controle social estabelecem objetivos comuns para alcançar determinado projeto de sociedade.

Figura 1: Princípio da Segurança Humana, contido no Desenvolvimento Humano Sustentável



Fonte: PNUD, 2016

A figura 1 ilustra a relação entre os conceitos da Segurança Humana, Segurança Cidadã e Governança Democrática, se enquadrando no conceito de Desenvolvimento Humano Sustentável.

4.2 Violência

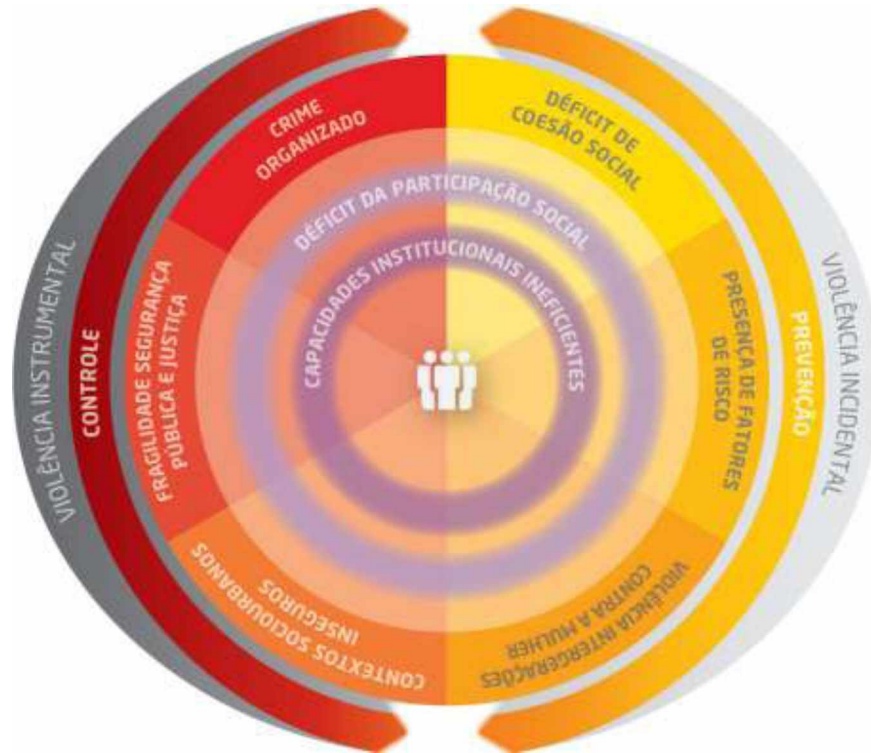
Para a compreensão das políticas públicas de Convivência e Segurança Cidadã se faz necessário entender como a violência é vista por essa perspectiva levando em conta que ela é essencial para a atuação do Estado.

Na perspectiva do Pnud a violência “está associada a fatores sociais, culturais, econômicos, institucionais, familiares, pessoais e globais.” (PNUD, 2016, p.20).

Tais perspectivas podem ser representadas pela mandala (Figura 2) desenvolvida pelo Pnud (2016), que aborda as causas da violência e a divide em duas dimensões: a violência incidental e a violência instrumental, com necessidade de prevenção e controle, respectivamente. A violência incidental diz respeito a atos violentos e crimes que não possuem relação de causalidade entre si e já a violência instrumental está relacionada à presença de organizações criminosas em determinados territórios, que atuam de forma sistemática, em que crimes e atos violentos apresentam relação de causalidade. Os diferentes tons de vermelho e amarelo da figura representam o grau de complexidade desses problemas dentro de cada eixo da violência. Ademais, as duas circunferências em tons de roxo

representam problemas que se encontram inseridos em todos os apontados, sendo assim, transversais.

Figura 2: Violência Multicausal



Fonte: PNUD,2016, p.21.

As capacidades institucionais ineficientes estão relacionadas à desarticulação das instituições, sejam elas governamentais e/ou da sociedade civil, os reflexos desse problema se dão mediante a um sistema de informações inexistente ou deficiente de dados de segurança pública, carência de recursos financeiros e técnicos também como a carência de profissionais qualificados para a gestão da segurança. (PNUD,2016)

Já o déficit da participação social é um indicador de que a comunidade não tem se envolvido nas políticas implementadas em seu entorno, fator que pode gerar uma crise de legitimidade das políticas públicas, pois a população pode não se identificar com elas e causar um boicote espontâneo a elas, pois pressupõem a participação da população. (PNUD,2016)

A coesão social está diretamente relacionada a um apanhado de condições que abarcam mecanismos de inclusão social e comportamentos dos cidadãos como confiança nas instituições, capital social adequado, pertencimento, compreensão das normas e participação nas deliberações sociais. Quando esses

fatores não estão relacionados e presentes numa sociedade pode-se encontrar um déficit na coesão social tendo como reflexo a desconfiança nas autoridades e instituições, debilidade das redes de relacionamento, noção de responsabilidade deturpada. (PNUD,2016)

A presença de fatores de risco como desemprego, violência doméstica, áreas com presença intensa de armas e a venda e consumo de drogas e álcool pode ser fator catalisador para a ocorrência de atitudes criminosas ou violentas. Faz se necessário destacar que a relação entre esses fatores de risco e a violência não é direta, mas em um arranjo propenso a violência esses fatores produzem reflexos. (PNUD,2016)

Tem-se também a violência intergerações, que acontece no seio familiar entre pessoas de gerações diferentes, principalmente com crianças e idosos e a violência contra a mulher

Os contextos sociourbanos inseguros vêm da relação entre arquitetura e insegurança, em que por razões de deterioração ambiental ou pelo não envolvimento da comunidade na gestão do espaço há uma sensação de estranhamento e não pertencimento com aquele local criando uma barreira aos frequentadores. (PNUD,2016)

A fragilidade do sistema de segurança pública e justiça também é um fator problemático para a perpetuação de situações violentas na sociedade brasileira. Tal compreensão se dá em razão de uma atuação desarticulada e ineficiente das instituições e, além disso, apresentam estruturas físicas defasadas, em más condições de funcionamento como a superlotação dos estabelecimentos penais brasileiros. Também existem uma série de deficiências na qualidade técnica dos agentes de justiça e segurança pública, aprofundando a problemática. (PNUD,2016)

Por fim, tem-se a perspectiva do crime organizado, tratado como uma espécie de violência instrumental, que afeta de forma relevante os índices de violência com o aumento de homicídios, associado ao uso de armas de fogo, corrupção e lesões pessoais. (PNUD,2016)

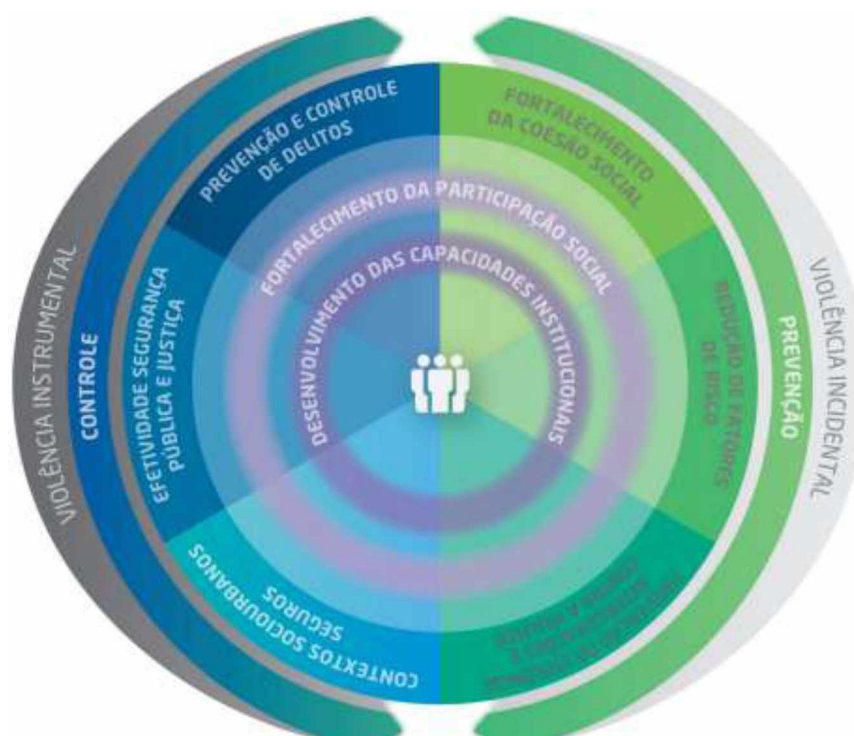
4.3 Enfrentamento à violência

Como resposta às causas da violência apontadas na Figura 2, o Pnud (2016) construiu um espelho de soluções (Figura 3), que representa uma resposta

às situações de violência na perspectiva das metodologias e ferramentas de Convivência e Segurança Cidadã propostas pelo órgão.

Dentre as soluções comuns a todos os problemas, eixos transversais, tem-se o Fortalecimento da Participação Social e Fortalecimento das Capacidades Institucionais. Na temática da Violência Incidental tem-se as seguintes proposições de melhoria: fortalecimento da coesão social, redução de fatores de risco e prevenção da violência intergerações e contra a mulher. Por fim, na temática da Violência Instrumental, tem-se: contextos sociourbanos seguros, efetividade do Sistema de Segurança Pública e Justiça e prevenção e controle de delitos.

Figura 3: Cultura de Paz



Fonte: PNUD, 2016, p.21.

O Fortalecimento da Coesão Social deve ser feito mediante a criação e promoção de controles sociais e estratégias de corresponsabilidade que afetam os comportamentos individuais ou coletivos. (PNUD,2016)

Já ações de redução de fatores de risco estão relacionadas a “campanhas de desarmamento, ações de prevenção e enfrentamento ao uso de álcool e outras drogas e à violência contra a mulher, assim como a capacitação de atores sociais envolvidos no trabalho interdisciplinar e integrado” (PNUD, 2016, p.22)

A prevenção à violência intergerações e contra a mulher se concentra no fortalecimento do papel da mulher socialmente valorizando e criando fontes de

renda, bem como realizando ações de prevenção com a infância e a juventude por se tratarem de fases fundamentais na formação de cidadãos. (PNUD,2016)

Em se tratando da melhoria dos Contextos Sociourbanos as ações desse eixo são focadas na melhoria dos espaços públicos, como ruas e praças e na busca pela apropriação do espaço pela comunidade. (PNUD,2016)

Para uma maior Efetividade do Sistema de Segurança Pública e Justiça deve-se buscar o fortalecimento das instituições de segurança e justiça e a capacitação de seus funcionários e agentes, assim como incentivar os mecanismos de resoluções alternativas de conflito. (PNUD,2016)

Na Prevenção e Controle de Delitos podem ser desenvolvidas ações de prevenção, como:

projetos de inserção no mercado de trabalho ou atividades esportivas e culturais para famílias ou grupos em vulnerabilidade social; ações de desarmamento; fiscalização das fronteiras para impedir o tráfico de drogas e armas; ações para coibir corrupção, lavagem de dinheiro, recebimento de propinas, tráfico de pessoas, roubo de cargas, além de projetos para apoiar pessoas que desejam se desvincular de grupos ou organizações criminosas. (PNUD,2016, p.24)

A relação entre os eixos temáticos e transversais é de complementaridade, visto que as capacidades institucionais e a participação social são fundamentais para o enfrentamento das duas perspectivas de violência, a instrumental e a incidental.

5 SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA

5.1 Apresentação

De acordo com Madeira e Rodrigues (2015) nos últimos anos, a União tem apresentado papel de destaque na indução de políticas públicas, coordenadas pelo ente e implementadas pelos Estados com o suporte federal. Os exemplos mais pujantes são o Sistema Único de Saúde e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Nesse sentido, a finalidade do Sistema Único de Segurança Pública é realizar o serviço de segurança pública por meio de atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social de todos os entes federados, em articulação com a sociedade. (BRASIL, 2018b) A lei reconhece o comando constitucional, representado pelo Art. 144 da Constituição Federal no sentido de que a segurança pública é dever do Estado e responsabilidade de todos, compreendendo a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios e os diferentes órgãos policiais, no âmbito das atribuições de cada um. (BRASIL, 1988)

A nova legislação promove o incentivo à troca de informações e à integração das instituições de segurança pública. A atuação conjunta não tem o condão de autorizar o desrespeito à divisão de funções. A própria lei afirma que os órgãos devem atuar “nos limites de suas competências, de forma cooperativa, sistêmica e harmônica” (BRASIL, 2018b). Por isso, continua sendo vedado que uma polícia administrativa, que tem como objetivo a prevenção de infrações penais desempenhe papel de polícia judiciária, que apura as infrações penais, e tal ocorrência dá continuidade ao ciclo partido policial.

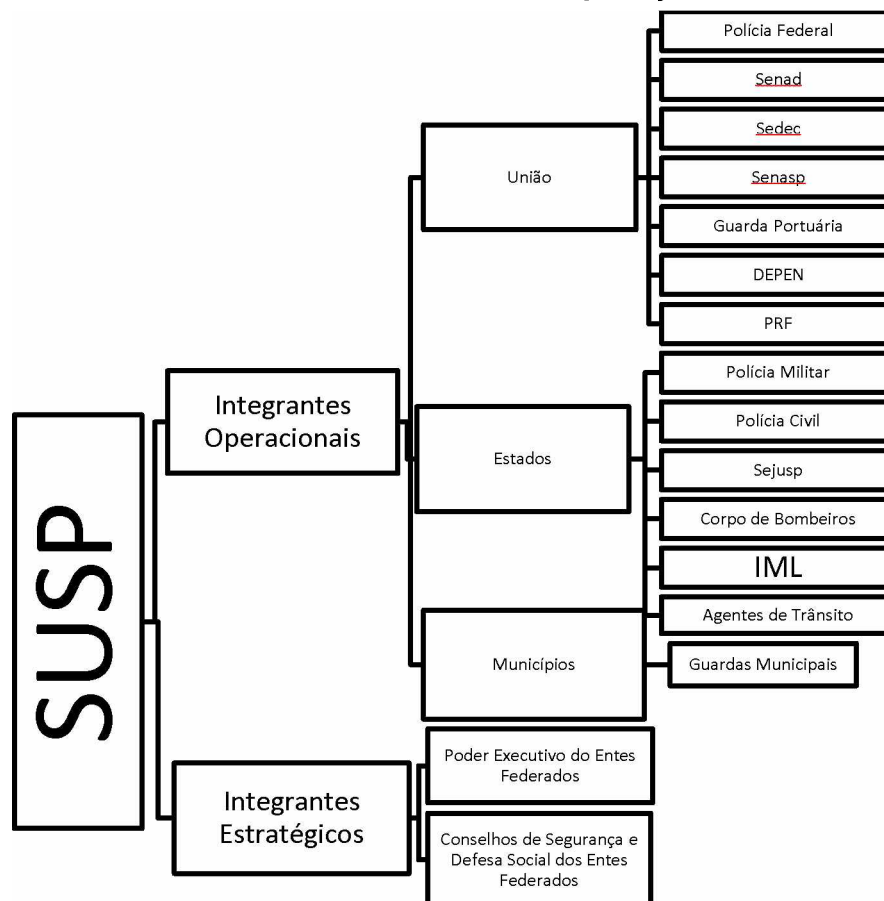
O Susp foi criado pela Lei Federal nº 13.675, de 11 de junho de 2018 e regulamentado pelo decreto nº 9.489 de 30 de agosto de 2018.

5.2 Desenho Institucional

O órgão central do Susp é o Ministério da Segurança Pública (MSP), que deve atuar como coordenador, com a União desempenha papel de destaque no sistema. No entanto, a existência do MSP foi bem curta e esse foi incorporado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública na reforma administrativa do governo atual. Sabendo que possui mais recursos do que os demais entes federados, a União pode apoiar os estados, o Distrito Federal e os municípios, quando não

dispuserem de condições técnicas e operacionais necessárias à implementação do Sistema Único de Segurança Pública.

Figura 4: Estrutura Institucional do Sistema Único de Segurança Pública



Fonte: BRASIL, 2018b.

Quanto à composição, os integrantes do Susp dividem-se em duas categorias. São integrantes estratégicos: a) União, estados, Distrito Federal e municípios; b) conselhos de segurança pública e defesa social (dos três entes federados). (BRASIL, 2018b)

Já os integrantes operacionais são: a) Polícia Federal; b) Polícia Rodoviária Federal; c) polícias civis; d) polícias militares; e) corpos de bombeiros militares; f) guardas municipais; g) agentes de trânsito; h) órgãos do sistema penitenciário; i) órgãos periciais; j) guarda portuária; k) Secretaria Nacional de Segurança Pública ; l) secretarias estaduais de segurança pública; m) Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec); n) Secretaria Nacional de Política Sobre Drogas (Senad). (BRASIL, 2018b)

Pode-se notar que os órgãos operacionais são aqueles elencados no artigo 144 da Constituição da República, com acréscimo de outros que, apesar de

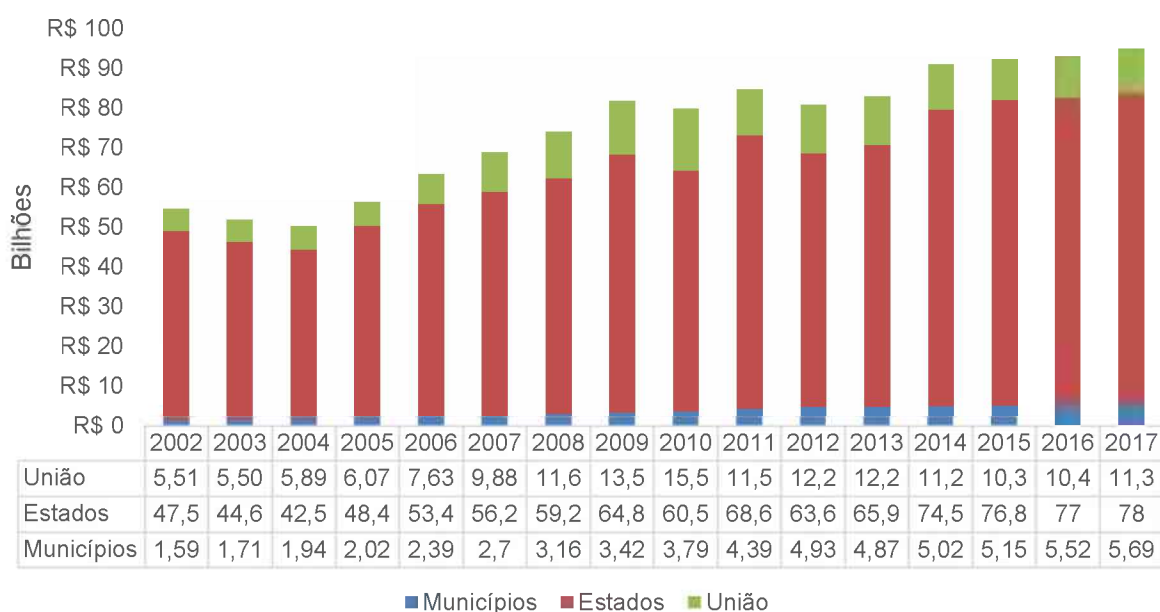
não lembrados pelo constituinte, são importantes na seara da segurança pública como os braços dos Executivos Nacional e Estadual que atuam conjuntamente com as instituições já previstas.

5.3 Formas de Financiamento

Em se tratando de políticas públicas, a esfera do financiamento possui uma relação direta com a sua execução e posteriores efeitos. No contexto da segurança pública tal dinâmica não é diferente e, por isso é muito importante compreender como e por quais entes as políticas públicas de segurança são financiadas.

Um estudo realizado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública fez o levantamento dos gastos com a Função Segurança Pública entre os anos de 2002 e 2017 e constatou-se que os maiores financiadores das políticas de segurança pública do país são as Unidades da Federação. Somente no ano de 2017 os Estados financiaram cerca de 82%, seguidos pela União e, posteriormente pelos municípios, conforme o Gráfico 1, que retrata o aumento das despesas com a função Segurança Pública e a composição do gasto por tipo de ente federativo.

Gráfico 1: Despesas dos entes federativos, por tipo, com a função Segurança Pública, entre 2002 e 2017. R\$ bilhões. Em valores de 2018 (IPCA).



Fonte: LIMA et al., 2019, p.15.

A Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, que institui o Susp, também atrela em seu Art. 17 o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) ao dispor que deverá ser produzido regulamento próprio para a aplicação de recursos dos Fundos, respeitando as atribuições constitucionais dos Integrantes Operacionais.(BRASIL, 2018b)

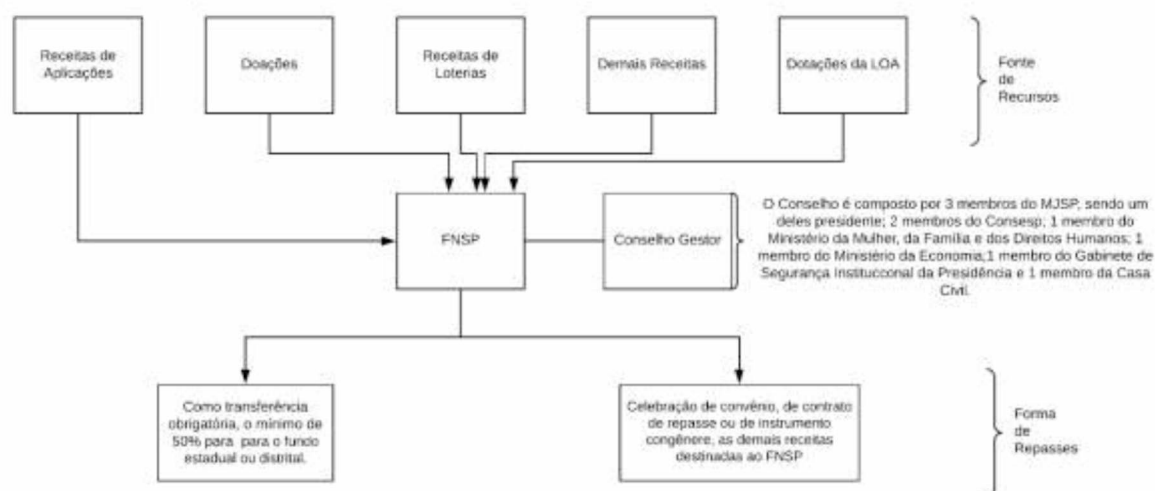
É de extrema importância compreender a estrutura de financiamento de políticas públicas, principalmente daquelas que envolvem uma estrutura de coordenação federativa. Ao compreendê-la, é possível tirar conclusões sobre uma indução ou não de políticas públicas pela União, uma vez que esse ente possui mais recursos para financiar políticas, em razão de ser responsável por 60% das receitas da Administração Pública no Brasil.

5.3.1 Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP)

O Fundo Nacional de Segurança Pública foi criado em 2001 pela Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro, com o objetivo de “apoiar projetos de responsabilidade dos Governos dos Estados e do Distrito Federal, na área de segurança pública, e dos Municípios, onde haja guardas municipais.” (BRASIL, 2001). A Lei supracitada foi revogada pela Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, com a finalidade de realizar alterações para o aumento da efetividade das ações do MJSP, incluir as receitas de loterias como fonte do FNSP e deixar mais claro o sistema de rateio dos valores do fundo aos entes federativos.

O FNSP, como exemplificado na Figura 5, possui como fonte de recursos: doações, receitas de loterias, receitas de aplicações dos recursos do FNSP, dotações contidas na Lei Orçamentária Anual (LOA) e Demais Receitas destinadas a ele.

Figura 5: Fluxo de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública



Fonte: BRASIL, 2001. Elaboração própria.

A gestão do fundo cabe ao Ministério da Justiça e Segurança Pública e junto a ele tem-se o Conselho Gestor do Fundo que possui como competência “zelar pela aplicação dos recursos do FNSP em consonância com o disposto na Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social.” (BRASIL, 2018b). O Conselho Gestor é composto por: (3) três membros do Ministério da Justiça e Segurança Pública, sendo que um deles é o presidente do Conselho; 2 (dois) membros do Colégio Nacional de Secretários de Segurança Pública (Consesp), de regiões geográficas distintas; 1 (um) membro da Casa Civil da Presidência da República; 1 (um) membro do Ministério da Economia; 1(um) membro do Ministério da Mulher, da Família e dos Direito Humanos; e 1(um) membro do Gabinete de Segurança Institucional do Presidente da República.(BRASIL, 2018c)

Os recursos do FNSP terão como destinação, conforme o art. 5º da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, a:

- I - construção, reforma, ampliação e modernização de unidades policiais, periciais, de corpos de bombeiros militares e de guardas municipais;
- II - aquisição de materiais, de equipamentos e de veículos imprescindíveis ao funcionamento da segurança pública;
- III - tecnologia e sistemas de informações e de estatísticas de segurança pública;
- IV - inteligência, investigação, perícia e policiamento;

V - programas e projetos de prevenção ao delito e à violência, incluídos os programas de polícia comunitária e de perícia móvel;

VI - capacitação de profissionais da segurança pública e de perícia técnico-científica;

VII - integração de sistemas, base de dados, pesquisa, monitoramento e avaliação de programas de segurança pública;

VIII - atividades preventivas destinadas à redução dos índices de criminalidade;

IX - serviço de recebimento de denúncias, com garantia de sigilo para o usuário;

X - premiação em dinheiro por informações que auxiliem na elucidação de crimes, a ser regulamentada em ato do Poder Executivo federal; e

XI - ações de custeio relacionadas com a cooperação federativa de que trata a Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007.

§ 1º Entre 10% (dez por cento) e 15% (quinze por cento) dos recursos do FNSP devem ser destinados a aplicação em programas:

I - habitacionais em benefício dos profissionais da segurança pública; e

II - de melhoria da qualidade de vida dos profissionais da segurança pública. (BRASIL, 2018c)

Além disso, a Lei do FNSP também trata da transferência dos recursos que se dará: por meio de transferência obrigatória, de no mínimo 50%, independentemente da celebração de convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere, desde que observados os condicionantes expostos no art. 8º; e mediante a celebração de convênio, de contrato de repasse ou de instrumento congênere.

As transferências obrigatórias às Unidades da Federação estão condicionadas à criação e funcionamento de Conselho Estadual ou Distrital de Segurança Pública; à existência de plano de segurança e de aplicação dos recursos, considerando as diretrizes do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e de conjunto de critérios para promoção e progressão das polícias e dos corpos de bombeiros; à integração dos sistemas informacionais; e ao cumprimento do percentual máximo de profissionais de segurança atuando fora das corporações, conforme estabelecido por ato do Ministro de Estado de Justiça e Segurança Pública.

Já o restante dos recursos, que será repassado por outros meios que não as transferências obrigatórias, está condicionado à existência de plano de segurança e à integração dos sistemas informacionais de segurança.

No entanto, a proporção do rateio dos recursos de transferências obrigatórias aos Estados não foi definida pela Lei, mas pela Portaria nº 631 de 6 de julho de 2019 do Ministério da Justiça e Segurança Pública que estabelece os critérios de rateio do FNSP aos Estados e ao Distrito Federal, sistematizados no Quadro 4.

Quadro 4: Critérios de rateio do FNSP aos Estados e ao Distrito Federal

Critério	Descrição do critério
População	15% dos recursos devem ser distribuídos considerando a população estadual, com valor per capita por ente.
Efetivo das Instituições de Segurança Pública, Índice de Vulnerabilidade Socioeconômica-IVS e Índice de Desenvolvimento Humano - IDH	Foram criados rankings das Unidades da Federação nos três aspectos com as seguintes polaridades: IVS – Quanto maior a vulnerabilidade, maior a pontuação do Estado. IDH e Efetivo das Instituições – Os estados com os menores IDH e efetivo foram aqueles mais bem pontuados. Ao fim, é feita a soma de cada ranking e a distribuição se dá proporcionalmente à pontuação.
Maiores taxas do Índice de Criminalidade Violenta - ICV	Foi construído um Índice de Criminalidade Violenta com a soma da quantidade de homicídios dolosos (vítimas), latrocínios, lesão corporal seguida de morte, estupro e de roubos que é multiplicada pela pena máxima atribuída a tais crimes no Código Penal de 1940. Posteriormente, foi construído um ranking com a posição de cada UF e essa posição é proporcional no valor desse critério.
Menores taxas do Índice de Criminalidade Violenta -ICV	O objetivo desse critério é dar o direcionamento estratégico da União no que diz respeito à necessidade de redução dos indicadores criminais e demonstrar que o MJSP estará privilegiando os entes que tiverem melhores resultados na redução dos indicadores definidos
Maiores quedas das taxas do Índice de Criminalidade Violenta - ICV	Recursos destinados às 10 Unidades da Federação que apresentaram a maior queda do ICV entre 2016 e 2017
Faixa de Fronteira	1ª Etapa: estabelecimento de pontuação para cada UF de fronteira por meio da variação percentual da quantidade de armas e drogas (maconha, cocaína e crack) apreendidas nos anos de 2016 e 2017. 2ª Etapa: somatório da pontuação de cada UF quanto à variação da apreensão de armas e drogas. 3ª Etapa: verificação da quantidade de municípios nos onze Estados de fronteira e da quantidade desses que foram considerados "Áreas Críticas".
Coleta e inserção de perfis genéticos na Rede Integrada de Banco de Perfis Genéticos (RIBPG)	Os valores foram definidos a partir do cumprimento das metas pactuadas pelo Conselho Gestor da RIBPG: laboratório integra ou está em processo de integração com a RIBPG
Combate à Corrupção	Criação e efetivo funcionamento nas Polícias Cíveis de unidade dedicada exclusivamente ao Combate à Corrupção.

	O valor será rateado entre os Estados que cumprirem o critério.
--	---

Fonte: BRASIL, 2019b. Elaboração própria.

Partindo desses critérios, o Ministério da Justiça e Segurança Pública Estabeleceu pesos para o rateio dos recursos aos Estados, conforme a Tabela 1, considerando cada critério e as necessidades de cada Unidade da Federação perante o foco da política. O valor a ser recebido por cada uma das Unidades Federativas é o resultado da soma de todos os percentuais multiplicados pela posição que estes se encontravam no critério.

Tabela 1: Percentuais de distribuição dos recursos por critério estabelecido

Ordem	Critério	Percentuais de recursos a serem rateados aos Estados por critério estabelecido
1	População	15%
2	Efetivo e indicadores sociais (IVS e IDH).	15%
3	Maiores taxas do Índice de Criminalidade Violenta.	40%
4	Menores taxas do Índice de Criminalidade Violenta (ICV).	5%
5	Maiores quedas das taxas do Índice de Criminalidade Violenta (ICV).	5%
6	Faixa de Fronteira.	10%
7	Coleta e inserção de perfis genéticos na Rede Integrada de Perfis Genéticos.	5%
8	Combate à Corrupção.	5%
Total		100%

Fonte: BRASIL, 2019b.

É feita ainda uma ponderação acerca do porquê dos percentuais, mais especificamente sobre o critério 3, que responde a 40% do valor repassado:

Em relação a esse critério, estabeleceu-se que aqueles Estados que possuem maior dificuldade e maior incidência criminal avaliada no período, de acordo com as variáveis elencadas, receberiam 40 % (quarenta por cento) dos recursos, obtendo maior pontuação aquelas UFs com maior taxa criminal. A ideia de direcionar parte considerável dos recursos levando em consideração os piores indicadores, busca um equilíbrio a médio prazo, para que esses entes possam buscar a

redução desses índices, inclusive, contando com apoio do Governo Federal para essa atuação. Porém, deixa-se claro que a médio prazo o foco será direcionar recursos futuros do FNISP aos entes que tem conseguido implantar boas práticas e efetiva redução desses indicadores. (BRASIL, 2019b)

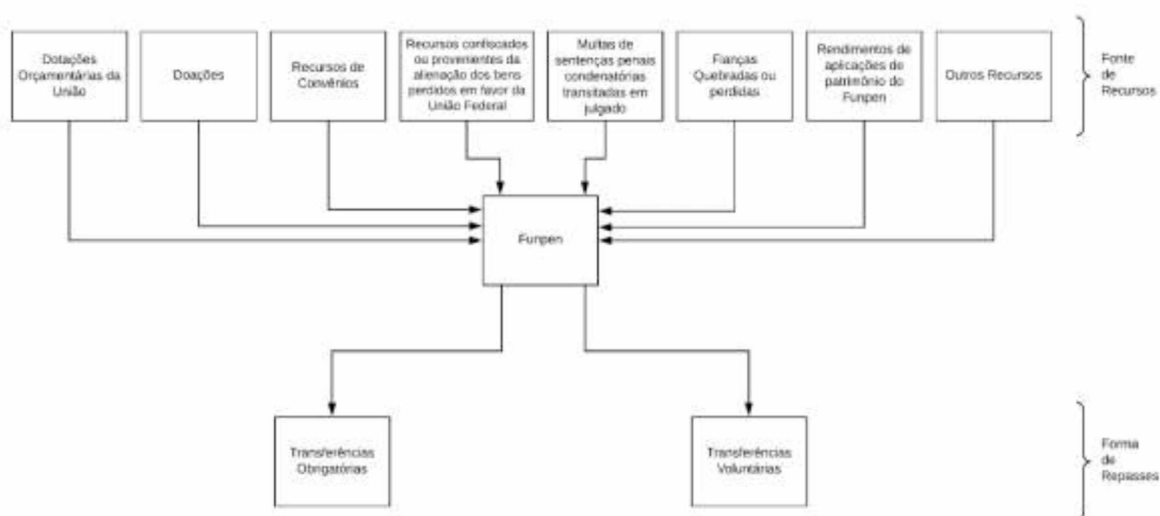
Conforme a Portaria 631/2019 do MJSP, ao estabelecer a porcentagem a ser rateada para as Unidades da Federação na modalidade Fundo a fundo, em 2019, São Paulo, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Goiás e Amazonas são os Estados que mais receberão recursos do FNISP, perfazendo o total de 26,05% dos valores do fundo. Já Espírito Santo, Amapá, Tocantins, Paraíba, Santa Catarina são as Unidades da Federação que vão receber menos do fundo, contabilizando juntos, o total de 11,6% dos recursos.

5.3.2 Fundo Penitenciário Nacional (Funpen)

O Fundo Penitenciário Nacional foi criado em 1994 pela Lei Complementar nº 79, de 07 de janeiro de 1994, com a finalidade de “com a finalidade de proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades e os programas de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário nacional.” (BRASIL, 1994). A gestão do fundo é de incumbência do Departamento Penitenciário Nacional, constante da estrutura organizacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

As fontes de recursos do Funpen, como explicitadas na Figura 6, que trata do fluxo dos recursos, são: doações; dotações orçamentárias da União; recursos de convênios com outras entidades, sejam públicas ou privadas; recursos confiscados ou provenientes da alienação dos bens perdidos em favor da União Federal; multas de sentenças penais condenatórias transitadas em julgado; fianças quebradas ou perdidas; rendimento de aplicações do patrimônio do Funpen; e outros recursos destinados a ele por lei.

Figura 6: Fluxo de Recursos do Fundo Penitenciário Nacional



Fonte: BRASIL, 1994. Elaboração própria.

O Art. 3º da Lei Complementar nº 79 define a esfera de aplicação dos recursos do Fundo que vai desde a construção e reforma dos estabelecimentos penais até o financiamento de atividades com foco na prevenção da criminalidade e programas de alternativas penais.

Ademais, o instrumento legal traz a obrigação da aplicação de 30% dos recursos do Funpen em construção, reforma, ampliação e aprimoramento dos estabelecimentos penais. Os recursos do fundo deverão ser repassados mediante transferência obrigatória, com porcentagens variáveis entre 2017, 2018 e 2019, respectivamente, 75%, 45% e 25% e nos anos subsequentes no mínimo 40%.

Os repasses também estão associados a condições que devem ser cumpridas pelos Estados: existência de fundo penitenciário; existência de órgão gestor do fundo penitenciário; apresentação dos planos de aplicação dos recursos; habilitação do ente nos programas instituídos; aprovação de relatório anual de gestão; e, existência de conselho estadual penitenciário, responsável pelo controle e avaliação da aplicação dos recursos recebidos do Funpen.

Em conjunto com o FNSP, o Funpen compõe a estrutura de financiamento da União de políticas públicas de segurança no Brasil por permitir e viabilizar as transferências obrigatórias de recursos aos entes federados.

5.4 Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social

Compõem a estrutura do Susp como Integrantes Estratégicos os Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social dos três entes federados. Os Arts. 19 a 21 da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018 dispõem sobre a criação, composição e competências desses conselhos.

Os conselhos deverão ser propostos por meio de propostas dos chefes do Poder Executivo Estadual, Distrital ou Municipal, encaminhadas ao Poder Legislativo. A composição dos conselhos dar-se-á por: representantes de cada órgão ou entidade integrante do Susp, representante do Poder Judiciário; representante do Ministério Público, representante da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), representante da Defensoria Pública, representantes de entidades e organizações da sociedade cuja finalidade esteja relacionada com políticas de segurança pública e defesa social, e, por representantes de entidades de profissionais de segurança pública. Para cada conselheiro haverá um suplente, responsável pela substituição do titular em sua ausência.

Os representantes da sociedade civil e das carreiras de segurança deverão ser eleitos por processo aberto, mediante convocação pública e critérios objetivos definidos pelos Conselhos. Já os demais representantes deverão ser designados pelos respectivos órgãos. Além disso, os mandatos eletivos e designações terão a duração de 2 (dois) anos, permitindo-se apenas 1(uma) reeleição ou recondução. A lei também prevê que os membros dos conselhos que estejam representando o Estado sejam pessoas com poder decisório nas respectivas organizações.

Também são destacadas as competências dos Conselhos que são de natureza consultiva, propositiva e de acompanhamento das atividades de segurança pública e defesa social. O §4º do Art. 20 traz um rol de aspectos que deverão ser observados pelos conselhos no processo de acompanhamento dos integrantes operacionais na execução:

- I – as condições de trabalho, a valorização e o respeito pela integridade física e moral dos seus integrantes;
- II – o atingimento das metas previstas nesta Lei;
- III – o resultado célere na apuração das denúncias em tramitação nas respectivas corregedorias;

IV – o grau de confiabilidade e aceitabilidade do órgão pela população por ele atendida. (BRASIL, 2018b)

O Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (CNSPDS) foi criado por meio do Decreto nº 9.489, de 30 de agosto de 2018 e sua composição é de membros do Sistema de Justiça Criminal de todos os entes federativos, 2(dois) membros da sociedade civil, 2(dois) membros de entidades profissionais de segurança eleitos e 10 indicados do Ministério de Justiça e Segurança Pública, sendo que dois devem ser do Judiciário e do Ministério Público, já os outros 8(oito) devem possuir notório conhecimento na área de segurança pública e reputação ilibada.(BRASIL, 2019a)

As reuniões ordinárias do Conselho se dão semestralmente, por meio de videoconferência conforme o regulamento interno. Ademais, no decreto é concedida ao CNSP a possibilidade de criação de 10(dez) câmaras técnicas para prestar suporte técnico aos conselheiros (BRASIL, 2018a). Também, ressalta as competências do órgão como as de ser consultivo, propositivo e monitorador das atividades de segurança pública e defesa social, complementando as atribuições previstas na Lei que institui o Susp.

5.5 Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social

A criação de um plano nacional é prevista no art. 22 da Lei 13.675, de 11 de junho de 2019 com as finalidades de:

- I - promover a melhora da qualidade da gestão das políticas sobre segurança pública e defesa social;
- II - contribuir para a organização dos Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social;
- III - assegurar a produção de conhecimento no tema, a definição de metas e a avaliação dos resultados das políticas de segurança pública e defesa social;
- IV - priorizar ações preventivas e fiscalizatórias de segurança interna nas divisas, fronteiras, portos e aeroportos. (BRASIL, 2018b)

Além disso, a legislação prevê a duração de 10(dez) anos da vigência do plano com avaliações e revisões a cada 2(anos), devendo ser acompanhada pelo poder Legislativo. Também prevê a necessidade de os outros entes federados produzirem os próprios planos no prazo de até dois anos, sob pena de não poderem receber recursos da União para a execução de programas ou ações de segurança pública e defesa social.

Em outubro de 2018, foi publicado pelo Ministério da Segurança Pública um plano elaborado com apoio financeiro do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento e com apoio técnico do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

O plano proposto é composto por 15 objetivos, sistematizados no quadro abaixo com uma relação entre os objetivos e estratégias:

Quadro 5: Objetivos do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social

1	Reduzir os homicídios e outros crimes violentos letais.
2	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 Susp nos casos envolvendo populações vulneráveis e minorias
3	Enfrentamento às estruturas do crime organizado
4	Aprimorar os mecanismos de prevenção e repressão aos crimes violentos patrimoniais
5	Elevar o nível de percepção de segurança da população
6	Fortalecer a atuação dos municípios nas ações de prevenção ao crime e à violência, sobretudo mediante ações de reorganização urbanística e de defesa social
7	Aprimorar a gestão e as condições do Sistema Prisional, visando eliminar a superlotação, garantir a separação dos detentos, nos termos da Lei de Execução Penal, e as condições mínimas para ressocialização com oportunidades educacionais, de qualificação profissional e de trabalho
8	Fortalecer o aparato de segurança e aumentar o controle de divisas, fronteiras, portos e aeroportos
9	Ampliar o controle e o rastreamento de armas de fogo, munições e explosivos
10	Promover a revisão, a inovação e o aprimoramento dos meios e mecanismos, considerando os aspectos normativos, financeiros, materiais e humanos, 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
11	Consolidar em nível legislativo fontes contínuas, previsíveis e suficientes de financiamento das ações de segurança pública e regular, por meio de modelos científicos, a sua utilização
12	Implementar programa de reaparelhamento, aprimorar a governança e a gestão das políticas, programas e projetos de segurança pública e defesa social, com vistas a elevação da eficiência de atuação dos órgãos operacionais do Susp.

13	Valorizar e assegurar condições de trabalho dignas aos profissionais de segurança pública e do sistema penitenciário.
14	Aprimorar os mecanismos de controle e prestação de contas da atividade de segurança pública.
15	Estabelecer política, programa de aparelhamento adequado e aprimorar procedimentos voltados a prevenção de situação de emergência e desastres.

Fonte: BRASIL, 2018b.

Com base nos objetivos elencados e estratégias provenientes destes, o documento elaborado pelo MSP traz a priorização para a execução dos objetivos como exposto no Quadro 6.

Quadro 6: Programas prioritários para a implementação dos objetivos do PNSP

1	Programa de superação do déficit de dados e indicadores, e de padronização do registro de eventos;
2	Programa de garantia dos Direitos das Pessoas, de reorganização urbana e de ações de proteção ao meio ambiente;
3	Programa de avaliação e reaparelhamento dos órgãos operacionais do Susp
4	Programa de incremento à qualidade de preparação técnica dos profissionais de segurança pública e dos demais agentes do Susp em coordenação com os agentes do sistema de justiça (Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública etc.)
5	Programa de combate às facções e organizações criminosas e medidas voltadas à reorganização do sistema prisional;
6	Programa de combate à corrupção e às fontes de financiamento da criminalidade e ao fluxo ilícito de capitais;
7	Programa de combate ao tráfico de armas, munições e drogas e contrabando nas fronteiras, nos portos e aeroportos, e na malha viária (e, por consequência, ao mercado ilegal);
8	Programa de aperfeiçoamento da Política Penitenciária e do sistema prisional.

Fonte: BRASIL, 2018b.

Tal organização de objetivos e a priorização têm por objetivo indicar quais os rumos serão dados pelo governo com a política, assim como permite perceber quais os objetivos que não são tão prioritários na agenda do governo.

6 ANÁLISE DO SUSP ENQUANTO UMA POLÍTICA PÚBLICA DE CONVIVÊNCIA E SEGURANÇA CIDADÃ

Partindo do pressuposto que o Susp surgiu em meio ao paradigma da Segurança Cidadã, neste capítulo serão analisados, conforme os eixos definidos pelo marco conceitual de Segurança Cidadã do Pnud, a Lei 13.675, a Política e o Plano Nacionais de Segurança Pública e Defesa Social, conjuntamente com as entrevistas realizadas com servidores da segurança do Estado de Minas e de documentos enviados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública à Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública do Estado de Minas Gerais.

O Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, analisado a seguir, foi organizado em um documento de 95 páginas consolidando um breve diagnóstico da Segurança Pública no Brasil, ressaltando a importância da coordenação dos entes federados na política. Também agrega as estruturas de monitoramento e avaliação, bem como os mecanismos de gestão e governança do Susp. Por fim, traz 15 objetivos estratégicos e um capítulo de priorização de ações da política.

As entrevistas foram realizadas com servidores da área de segurança no Governo do Estado de Minas Gerais, ligados aos setores de planejamento e relacionamento institucional da Polícia Militar de Minas Gerais, Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais e Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública do Estado de Minas Gerais.

Os documentos analisados se tratam de previsões de transferências da União, na modalidade fundo a fundo, para o Estado de Minas Gerais, referentes ao FNSP e ao Funpen.

A análise conjunta desses elementos permitirá conclusões sobre o Susp, na medida que o Plano organiza e dá direcionamento para a estrutura institucional do Susp, as entrevistas permitem perceber como tem sido a implementação do sistema pela perspectiva de quatro integrantes operacionais em Minas Gerais, e as previsões de transferências representam a importância atribuída pela União ao estabelecer critérios para a aplicação dos recursos e a perspectiva da Sejusp ao construir o planejamento da aplicação destes.

A análise se dará a seguir mediante os eixos propostos pelo Pnud numa política pública baseada no modelo da Convivência e Segurança Cidadã, divididos entre eixos transversais e eixos temáticos.

6.1 Eixos Transversais

No sentido de fortalecer as Capacidades Institucionais, conforme abordado em Pnud (2016), o foco da atuação estatal deve se dar no âmbito da integração dos atores da Segurança Cidadã, sejam eles executores de políticas como as polícias ou beneficiários dessas políticas.

Cabe ressaltar que um ponto abordado como crítico pelos entrevistados está diretamente relacionado ao processo de coordenação por parte da União, uma vez que se fará necessária uma análise mais meticulosa das necessidades de cada Unidade da Federação, considerando as suas peculiaridades. A transcrição a seguir exemplifica o pensamento destes servidores acerca do principal desafio a ser enfrentado pelo Susp:

Tentar convergir todas as filosofias de trabalho dos entes da federação. Nós temos Estados que têm legislações diferenciadas tanto relacionadas à estrutura orgânica das organizações, da Polícia Civil, dos Militares e dos Corpos de Bombeiros quanto à legislação que trata dos direitos, deveres, prerrogativas e obrigações dos servidores. (Entrevistado B)

Também há uma percepção dos servidores quanto à importância dada pelo atual governo acerca das proposições do Sistema como um esforço para a integração das instituições do Susp:

Não sei se o Governo Federal tá encampando isso mesmo, tá botando pra frente as iniciativas. Não sei se a gente vai ter mecanismos para essa participação, que incentivos a gente vai ter para as pessoas que participam da segurança pública pra atuar em conjunto. (Entrevistado A)

O Susp em seu arcabouço legal propõe o intercâmbio de experiências técnicas e operacionais entre os integrantes do Susp, no entanto ficou evidenciado pelas entrevistas que essa troca proposta não tem ocorrido em razão da implementação do Sistema, mas sim em virtude da necessidade identificada pelo ente estatal:

Por enquanto o que a gente tem dessas trocas não são por causa do Susp, parece que não tá bem divulgado dentro da nossa segurança pública e defesa social, o Susp. Então a gente não tá conectando as nossas ações a esse Sistema Único, a gente tá agindo pela necessidade. (Entrevistado A)

A dificuldade da integração também fica evidenciada na fala da Polícia Militar, a partir de uma visão que a implantação do Susp desconsidera a autonomia dos entes da política em Minas Gerais:

Nós temos discrepâncias muito grandes entre as Unidades Federativas e você não tem como fazer um nivelamento entre elas. Então, daí a maior dificuldade a meu ver é como que você vai definir qual é o sistema ideal e qual que é a forma desses sistemas se comunicarem entre si, porque você tem tecnologias avançadas com tecnologias obsoletas. Então os sistemas eles não se comunicam na forma física e além disso você tem conceitualmente organismos que dispõem de ferramentas muito avançadas, muito desenvolvidas do ponto conceitual e outras que não tem. A exemplo, em Minas Gerais, o Sistema Integrado de Defesa Social (Sids) que foi instituído no ano de 2003 da ferramenta que permeia esse sistema no caso da Segurança Pública que é o REDS que foi desenvolvido pela polícia militar e acolhido pelo Sids e que tem aí desde 2005 uma ferramenta que congrega todo o Sistema de Defesa Social, os órgãos originários do Sids em termos de ferramenta, de registro de ocorrências, de extração de dados, de estatísticas oficiais do Estado e por aí vai. (Entrevistado C)

Além disso, pode-se perceber na fala do Entrevistado C que existe uma determinada discrepância no que tange à maturidade e desenvolvimento das instituições em cada Unidade Federativa, o que necessitaria de um tratamento especializado a cada uma delas.

Outra maneira de promover o desenvolvimento das capacidades institucionais é por meio do financiamento das políticas públicas dos entes federativos. Esse financiamento, representado pelas transferências, voluntárias ou obrigatórias, é um elemento muito importante no incentivo da política.

A Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (Sejusp) atualmente é o ator estadual responsável pela interlocução com a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) e com o Conselho Gestor do FNSP e recebeu por meio de ofício a previsão de valores do Fundo Nacional de Segurança Pública, na modalidade fundo a fundo, para os exercícios de 2019 e 2020. O principal ponto focal em contato com a União é o Secretário Executivo da Sejusp e sua assessoria.

A tabela 2 retrata a previsão das transferências obrigatórias do Fundo Nacional de Segurança Pública para o Estado de Minas Gerais nos anos de 2019 e 2020. A aplicação do recurso está condicionada às temáticas da Valorização Profissional e do Enfrentamento à Criminalidade, em que 30% das transferências deve ser utilizada para ações que visem à manutenção e continuidade das políticas públicas, as chamadas despesas correntes, e os outros 70% deverão ser aplicados em ações de investimento como compra de material permanente e construções, conhecidas como despesas de capital.

Tabela 2: Previsão Transferências Obrigatórias FNSP para o Estado de Minas Gerais

Valorização Profissional			
Ano/Grupo Despesa	Custeio	Investimento	Total
2019	R\$ 501.200,00	R\$ 1.169.466,00	R\$ 1.670.666,00
2020	R\$ 440.092,00	R\$ 1.026.881,00	R\$ 1.466.973,00
Enfrentamento à Criminalidade			
Ano/Grupo Despesa	Custeio	Investimento	Total
2019	R\$ 2.004.800,00	R\$ 6.682.665,00	R\$ 8.687.465,00
2020	R\$ 1.760.367,00	R\$ 5.867.890,00	R\$ 7.628.257,00
Total			
Ano/Grupo Despesa	Custeio	Investimento	Total
2019	R\$ 2.506.000,00	R\$ 7.852.131,00	R\$ 10.358.131,00
2020	R\$ 2.200.459,00	R\$ 6.894.771,00	R\$ 9.095.230,00

Fonte: BRASIL, 2019e.

Foram realizadas videoconferências entre a Sejusp e a Senasp para a operacionalização dos repasses de valores do FNSP referentes ao exercício de 2019.

Na entrevista realizada com servidor da Sejusp, atuando no âmbito da Secretaria Executiva do órgão foi apontada uma certa frustração que diz respeito à operacionalização dos repasses e os valores previstos para o Estado de Minas Gerais receber:

É um processo natural da política que não foram bem previstos os prazos na lei. E falou de dinheiro no estado que a gente tá todo mundo abre o olho e aí os estados começam a se engalfinhar. A coisa que está mais desgastando é que a gente tá tendo que fazer um esforço enorme pra uma quantia que não é tão expressiva enquanto você vai pensar que vai ser distribuído nas quatro vertentes né: na Polícia Militar, na Polícia Civil no Corpo de Bombeiros e na Secretaria. (Entrevistado A)

A Sejusp também é o órgão estadual responsável por receber os recursos do Fundo Penitenciário Nacional, também na modalidade fundo a fundo, e, para

isso, tem-se no âmbito de Minas Gerais o Fundo Penitenciário Estadual. Anualmente a Secretaria é comunicada pelo Departamento Penitenciário Nacional sobre a previsão de valores a serem recebidos por razões de planejamento, visto que a execução dos recursos está atrelada à criação de plano de aplicação conforme as diretrizes do Depen e para inclusão dos valores na Lei Orçamentária Anual e em outros instrumentos de planejamento.

O Quadro 7 contém a previsão de valores que o Estado de Minas irá receber do Fundo Penitenciário no exercício de 2019. No ofício enviado pelo Departamento Penitenciário Nacional, havia a possibilidade de dois cenários de repasse de recursos, com destinações diferentes: para custeio e investimento.

O cenário 1 representa o cumprimento ao disposto na Lei Complementar nº79, que trata do Funpen, fixando os valores de repasse, no art. 3-A, que para o exercício de 2019 é de R\$ 1.757.623,64, tendo o foco em ações de custeio. No entanto, foi sinalizado pelo Depen que foi solicitada abertura de superávit financeiro em favor do Fundo Nacional e que tal demanda está sendo analisada pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério. Por isso, se a análise for positiva, a previsão do repasse será de R\$ 4.938.403,28, representada pelo Cenário 2, que, ao invés do Cenário 1, deverá ser aplicado em investimentos que priorizem a modernização e aparelhamento das unidades prisionais.

Quadro 7: Previsão de Valores a receber do Funpen, por cenário, para o Estado de Minas Gerais, em 2019

Cenários	Previsão de Valores	Destinação
Cenário 1	R\$ 1.757.623,64	Dotação orçamentária somente para CUSTEIO, priorizando a manutenção dos investimentos das unidades prisionais estaduais.
Cenário 2	R\$ 4.938.403,28	Dotações para INVESTIMENTO, priorizando a modernização, aprimoramento e aparelhamento das unidades prisionais.

Fonte: BRASIL, 2019c.

A Tabela 3 representa a sistematização do Plano de Aplicação dos recursos no Cenário 1, uma vez que os itens listados estão relacionados à manutenção das unidades prisionais e são materiais necessários a um funcionamento sem maiores transtornos no dia a dia dos presídios.

Tabela 3: Plano de Aplicação do Funpen – Cenário 1

Item	Qtd	Valor
Locação de 5 equipamentos de body-scan	5	R\$ 1.199.332,80
Munições Químicas Cal 12 – GL 103	541	R\$ 48.024,57
Espargidores OC 450GR	422	R\$ 85.455,00
Granadas GB-704	150	R\$ 33.142,50
Munições Químicas Cal 12 – GL 104	540	R\$ 49.642,20
Granadas GB-707	100	R\$ 33.704,00
Granadas GB-708	150	R\$ 46.567,50
Granadas GB-705	100	R\$ 29.322,00
Granadas GL-304	150	R\$ 40.024,50
Granadas GL-305	100	R\$ 36.153,00
Granadas GL-307	100	R\$ 37.747,00
Granadas GL-308	150	R\$ 55.188,00
Granadas GL-300TH	50	R\$ 21.364,00
Munições Elastômero – Cal 12 AM-403/PSR	650	R\$ 20.969,00
Munições Elastômero – Cal 12 AM-403/P	650	R\$ 20.969,00
Total		R\$ 1.757.605,07

Fonte: MINAS GERAIS, 2019a.

Já a Tabela 4 representa o Plano de Aplicação no contexto do cenário 2 em que a aplicação do recurso deveria se dar com investimentos. Em razão disso, foram planejados materiais de consumo permanente como viaturas, ônibus, caminhões.

Tabela 4: Plano de Aplicação – Cenário 2

Item	Qtd	Valor Total
Viaturas celta tipo caminhonete para transporte de indivíduos privados de liberdade	15	R\$ 2.850.000,00
ônibus adaptado para transporte de indivíduos privados de liberdade	1	R\$ 923.000,00
Caminhões-baú adaptados para transporte de indivíduos privados de liberdade	2	R\$ 500.000,00
Rádios HT	214	R\$ 663.400,00
Total		R\$ 4.936.400,00

Fonte: MINAS GERAIS, 2019b.

A esperança dos servidores da área de planejamento orçamentário da Sejusp é de que o Cenário 2 seja aprovado, uma vez que, mesmo com o Estado em situação de calamidade financeira, os gastos com custeio ocorrem por serem os gastos essenciais enquanto os gastos com capital são bem menores. A tal perspectiva também é possível associar a prioridade P₅ do Plano Nacional de

Segurança Pública e Defesa Social, que prevê o reaparelhamento dos órgãos operacionais do Susp, que pode ser percebido no investimento em itens necessários para os integrantes operacionais desempenharem suas funções.

As transferências desses recursos contribuem para um reforço das capacidades institucionais no que tange ao processo de execução das ações desempenhadas pelas instituições no enfrentamento à violência e permite perceber o esforço no reaparelhamento dos integrantes do Susp.

Já no eixo da participação social, o Sistema Único de Segurança Pública e a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social preveem a existência de um Conselho Nacional e de Conselhos Estaduais de Segurança Pública e Defesa Social para o monitoramento, avaliação e proposição de ações no âmbito do Susp.

O CNSPDS foi criado em agosto de 2018 e até o presente momento tem-se notícia de que foram realizadas 3 (três) reuniões ordinárias, sendo que duas foram realizadas em 2018 e a primeira de 2019 ocorreu no dia 04 de julho. (CONSELHO,2018)

Com a finalidade de compreender como tem se dado os trabalhos e discussões no âmbito do Conselho, foram solicitadas, mediante Lei de Acesso à Informação, as atas de reunião, desde o momento da criação do CNSPDS. A resposta dada pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública é que foram encontrados nos arquivos internos registros das reuniões do conselho em 2018, ocorridas nos dias 17 de setembro e 22 de outubro, porém a sua validade seria questionável, uma vez que não estão assinados pelas autoridades que compunham o Conselho no Período e por isso não poderiam ser repassadas. Já em relação à reunião realizada no dia 04/07/2019, o esclarecimento foi de que a ata da reunião ainda estava em fase de coleta de assinaturas e apreciação no Gabinete do Ministro de Justiça e Segurança Pública e tão logo esteja liberada seria disponibilizada no endereço eletrônico do Ministério. (BRASIL, 2019d)

Cabe ressaltar que, o Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social não possui composição paritária, uma vez que possui 38 membros e somente 2 deles são da sociedade civil organizada e eleitos. Tal ocorrência pode revelar muito sobre como o Estado lida com o aspecto da participação na temática da segurança pública, de maneira excludente e desconsiderando a importância de abordagem centrada no cidadão, por meio das organizações da sociedade civil, uma

vez que a sua inclusão na proposição de políticas, consulta e no monitoramento é de 5,3%.

Ademais a Lei nº13.756, de 12 de dezembro de 2018, que dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública criou a condicionalidade de que para os Estados receberem as transferências obrigatórias de recursos do FNSP estes deveriam possuir um Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social. Tal situação permite perceber a União como um ente indutor de políticas, visto que os mecanismos legais induzem a criação de um órgão de gestão e participação da sociedade civil.

No contexto do Estado de Minas Gerais, mais especificamente na Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (Sejusp), que se encontra na fase de elaboração de regulamento interno para o conselho, foi relatada por um servidor do Gabinete da Secretaria Executiva da Sejusp a dificuldade em operacionalizar o Conselho Estadual de Segurança Pública. Primeiramente, o entrevistado afirma que a Sejusp se encontra num processo de compreensão dos propósitos do Conselho dentro da política:

Uma coisa que a gente tá tentando entender agora é como foi pensado o funcionamento do Susp pra gente entender qual que vai ser o papel do Conselho. A gente não entendeu o que que a secretaria [Senasp] pensou nesse sentido. A gente está vendo mais um movimento de “precisamos do fundo” que foi aprovado hoje ainda bem. (Entrevistado A)

Também fica evidenciada na fala do entrevistado a falta de suporte dada pela Senasp no âmbito da criação do Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social, que inclusive é um dos condicionantes para o recebimento das transferências obrigatórias do FNSP:

Só que é só em relação ao fundo, em relação às outras coisas, como por exemplo a gente queria fazer o regimento interno parecido com o do Conselho Nacional, mas eu não tenho um ponto focal de Conselho na Senasp, eu só tenho a pessoa do fundo e ela não sabe como me informar. (Entrevistado A)

Os eixos transversais tratados pelo Pnud no seu marco conceitual representam, na prática, condições básicas para a execução de políticas de prevenção e controle da violência.

6.2 Eixos Temáticos

Os eixos transversais trazem características comuns a toda a perspectiva das ações na Convivência e Segurança Cidadã, no entanto, é de extrema importância perceber como o Estado tem reagido frente a problemáticas específicas tratadas na metodologia do Pnud pelos eixos temáticos. A presente subseção tratará dos eixos temáticos da metodologia de Convivência e Segurança Cidadã do Pnud, em que alguns dos eixos não foram abarcados pelo trabalho de campo realizado no governo de Minas e se resumirá à análise do PNSPDS seus objetivos e prioridades.

No que diz respeito à Coesão Social, o Pnud, no marco conceitual da Convivência e Segurança Cidadã aponta como uma das causas da violência o baixo exercício da cidadania. Esse exercício pode se dar de várias formas e está diretamente associado à Participação Social por meio dos Conselhos, mas também se dá por meio da *Accountability* e de outros mecanismos de controle.

O plano propõe a padronização dos procedimentos adotados pelos órgãos de segurança, a fim de facilitar a transparência de dados e informações e o controle das suas atividades. Além disso, são levantadas como estratégias o fomento à criação de Ouvidorias dos Integrantes Operacionais Estaduais e a implantação de mecanismos de monitoramento de agentes desligados das corporações por questões disciplinares e criminais com o objetivo de evitar o acesso a armas e informações sigilosas e sensíveis.

Já a redução de fatores de risco está ligada à transversalidade das políticas públicas e exige uma articulação com outras instituições não ligadas diretamente à segurança como saúde e educação.

O PNSPDS traz como elemento necessário à política a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social para o Brasil entre 2020 e 2031, que tem como uma das macrodiretrizes a oferta de igualdade de oportunidades, e o acesso a serviços públicos de qualidade com geração de empregos, minimizando as desigualdades sociais e regionais.

No que diz respeito à Prevenção à Violência Intergerações contra a mulher, tem-se que a temática é um dos objetivos da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social : “IV – estimular e apoiar a realização de ações de prevenção à violência e à criminalidade, com prioridade para aquelas relacionadas à

letalidade da população jovem negra, das mulheres e de outros grupos vulneráveis;”(BRASIL, 2018b)

Além disso, o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social traz em seu objetivo 2:

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 Susp nos casos envolvendo populações vulneráveis e minorias. (BRASIL, 2018d, p.48.)

No Objetivo 2 são exemplificadas 13 ações/estratégias para o enfrentamento da violência contra a mulher com foco no atendimento à mulheres e populações vulneráveis com normas, procedimentos e capacitação para os profissionais de segurança; na promoção de iniciativas de mudança de comportamento, padrões de relacionamento e aprendizagem socioemocional integrada no currículo escolar; realização de parcerias entre organizações para a rede de acolhimento de pessoas em situação de vulnerabilidade e implementação de programa de educação; no fomento da adoção pelas Polícias Civis das Diretrizes para investigação de feminicídios da ONU Mulheres no Brasil;

Se tratando da promoção de contextos socio urbanos seguros pode-se associar aos objetivos: 6 e 15 do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. O objetivo "6 está relacionado a ações de fortalecimento da atuação dos municípios na reorganização urbanística e de defesa social, partindo do pressuposto de que a transformação do espaço urbano está associada a uma estratégia de prevenção. Além disso, pode-se ressaltar o caráter do planejamento urbano envolvido com ações no processo de elaboração dos Planos Diretores.

Também cabe destacar as ações de Defesa Civil, atribuídas aos Corpos de Bombeiros Militares dos estados, no contexto do Sistema. A atenção a essa temática no Plano Nacional é dada pelo Objetivo 15 que tem como foco uma política e programa de aparelhamento das instituições com foco na prevenção de situação de emergência e desastres. Na entrevista realizada com o servidor do Corpo de Bombeiros, o mesmo afirmou que tal atenção ocorre de forma secundária, uma vez que o controle de delitos em sua perspectiva é o principal eixo de atuação dos governos.

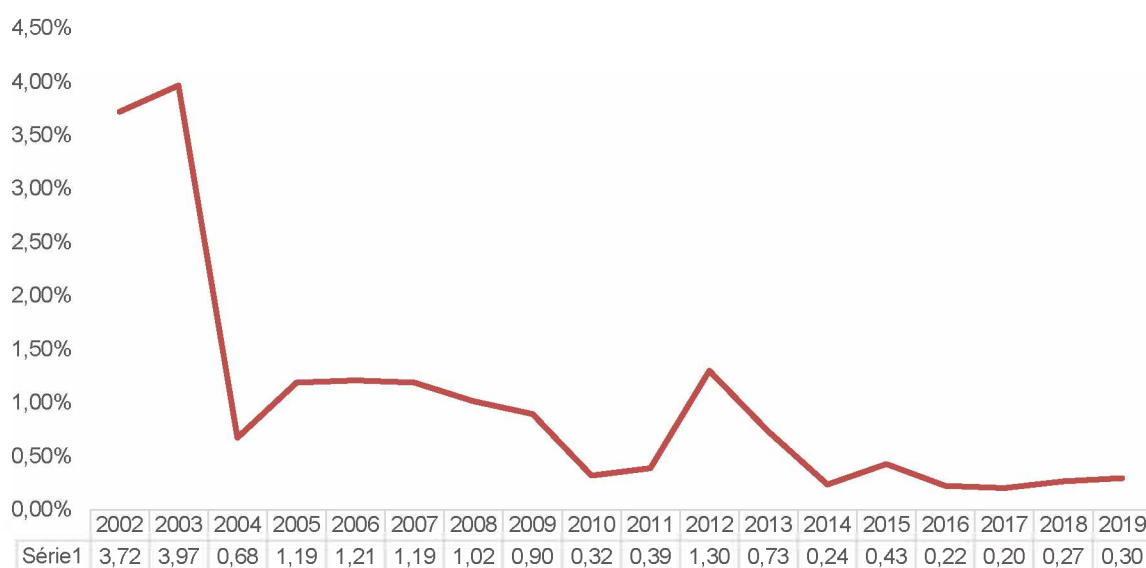
Agora a parte de proteção pública que é atribuição dos Corpos de Bombeiros na minha opinião ela não tem tido a devida atenção. Foi

até objeto assim de uma sugestão nossa quando eles tavam trabalhando com esse regimento do Conselho de Segurança Pública e a gente vê que para os Bombeiros o direcionamento é pequeno principalmente em termos de capacitação. (Entrevistado B)

Cabe ressaltar que o Estado de Minas Gerais nos últimos 4(quatro) anos passou por dois episódios marcantes de rompimentos de barragens em que uma atuação mais incisiva da Defesa Civil se fez necessária, fator que levanta questionamentos quanto à atenção dada à defesa civil pela política pública.

O gráfico 2 retrata o percentual das despesas empenhadas da subfunção Defesa Civil em relação à função Segurança Pública. Ao contrário do retratado no gráfico 1 que trata das despesas com segurança pública ao longo dos anos, pode-se perceber que as despesas empenhadas com defesa civil não acompanharam o crescimento observado nas despesas totais com a função segurança pública.

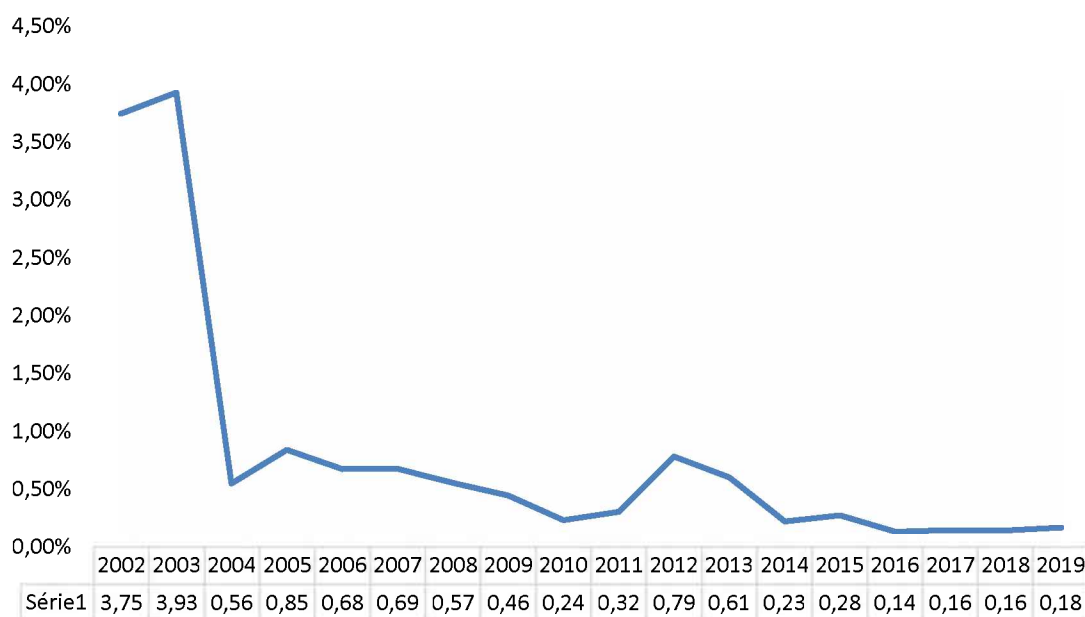
Gráfico 2: Percentual das Despesas Empenhadas da Subfunção Defesa Civil em relação à Função Segurança Pública no Estado de Minas Gerais



Fonte: Portal da Transparência – MG. Elaboração Própria.

Além disso, em se tratando de execução orçamentária é importante perceber a diferença entre a despesa empenhada e liquidada, uma vez que o empenho é prévio a execução da despesa e a liquidação representa um direito do fornecedor a receber o pagamento referente a um produto ou serviço entregue.

Gráfico 3: Percentual das Despesas Liquidadas da Subfunção Defesa Civil em relação à Função Segurança Pública no Estado de Minas Gerais



Fonte: Portal da Transparência – MG. Elaboração Própria.

Ao longo dos anos analisados nos gráficos, pode-se perceber uma queda expressiva entre 20% e 50% do empenho para a liquidação, o que reflete na execução de políticas públicas.

Como resposta à violência na perspectiva do controle, tem-se o eixo que trata da Efetividade do Sistema de Segurança Pública e Justiça. Esse eixo se refere a atuação descompassada e isolada dos órgãos de Segurança Pública e Justiça, que tem como consequência impactos negativos na prevenção e enfrentamento da violência. Dentre as proposições do Pnud estão o fortalecimento da interação entre os atores e capacitação deles além de incentivar mecanismos de resoluções alternativas de conflitos.

O fortalecimento e capacitação desses atores pode ser destacado na Prioridade P₄ como o Programa de incremento à qualidade de preparação técnica dos profissionais de segurança pública e dos demais agentes do Susp em coordenação com os agentes do sistema de justiça.

No Brasil, os meios alternativos de resolução de conflitos são assegurados pela Resolução nº125 do Conselho Nacional de Justiça e pelo Novo Código de Processo Civil de 2015.

Um outro aspecto da efetividade do Sistema de Justiça são as condições existentes no sistema prisional, que possui respaldo no Objetivo 7 do PNSPDS com

a finalidade de aprimoramento da gestão do Sistema Prisional visando a eliminação da superlotação dos estabelecimentos penais, observando as exigências da Lei de Execução Penal garantindo a separação dos detentos e condições mínimas para ressocialização com oportunidades educacionais, de qualificação profissional e de trabalho.

Não foi possível identificar o aspecto das resoluções alternativas de conflitos nas entrevistas e contatos estabelecidos com os servidores de segurança do Estado de Minas Gerais. No entanto quanto ao aspecto da tratativa dada aos estabelecimentos penais e aos detentos, a Sejusp encontra-se com população carcerária muito superior a sua capacidade (ALMEIDA; CARVALHO, 2019) e as ações que tem sido feitas são de reforma e consertos nos estabelecimentos penais (MONITOR... 2019), tendo em vista a baixa de recursos de capital para a construção de mais estabelecimentos penais o que se adequaria à realidade atual de detentos.

Já a prevenção e controle de delitos é um eixo centrado na perspectiva da violência instrumental trazida pelo Pnud, em que as ocorrências de delitos são sistemáticas e não isoladas, associadas geralmente ao crime organizado. Nessa perspectiva, pode-se citar os objetivos 1, 3 e 4 do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social

O objetivo 1 trata da redução de homicídios e de outros crimes violentos letais prevendo a implementação de ações focadas na letalidade da população jovem negra e parda entre 12 e 29 anos, no fortalecimento da capacidade investigativa da Polícia Civil, na interoperabilidade entre os sistemas de registro de arma de fogo e de rastreabilidade de armas e munições, estabelecendo procedimentos operacionais padrão para orientação da atividade policial, entre outros.

Já o objetivo 3 trata do enfrentamento às estruturas do crime organizado fomentando ações na temática de inteligência policial, enfrentamento às estruturas de corrupção articulando ações com a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA, financiando tecnologia de ponta para auxílio operacional.

Por fim, o objetivo 4 traz a prevenção a crimes violentos patrimoniais com fomento à informatização de procedimentos investigativos e reformular o marco legal da segurança privada no Brasil.

Além disso, cabe ressaltar a provável destinação dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública pela Sejusp para ações de prevenção e integração. Tal afirmação foi feita em uma das entrevistas com servidor do órgão e os setores de Integração e Prevenção da secretaria têm elaborado planos para a execução desses recursos em ações estaduais.

Cabe ressaltar que no tange o combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, a Polícia Civil já possui departamento especializado com ações específicas na Superintendência de Informações e Inteligência Policial, com um laboratório de tecnologia contra lavagem de dinheiro. No entanto, a estrutura é anterior ao Susp, suscitando dúvidas quanto à integração das ações ao Sistema.

Pode-se compreender da análise dos eixos temáticos que o desenho da Política e do Plano Nacional estão entrelaçados com as necessidades e posturas de enfrentamento da violência pela via estatal. No entanto, os eixos temáticos necessitam de eixos transversais bem desenvolvidos para obter êxito, uma vez que muitas ações estão no campo do planejamento e para sua execução são necessários recursos financeiros e aderência das instituições implementadoras aos objetivos e da dimensão participativa para serem feitos ajustes ao longo da implementação das práticas propostas.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta monografia teve como temática central o Sistema Único de Segurança Pública e a sua relação com o marco conceitual do Pnud no que diz respeito ao desenvolvimento e execução políticas públicas com foco na Convivência e Segurança Cidadã.

É perceptível um desenvolvimento maior dos eixos transversais na implementação do Susp do que dos eixos temáticos. Tal perspectiva pode se dar em razão de que são necessárias capacidades institucionais fortes e um determinado nível de participação social para se desenvolver as ações práticas tratadas pelos eixos temáticos.

Na perspectiva institucional foi apontado pelos atores da política em Minas Gerais um desafio a ser enfrentado pela União, no que diz respeito à coordenação e operacionalização do Susp, por ser necessária uma melhor compreensão das realidades das Unidades da Federação para a proposição de ações dentro do Sistema. Tal afirmativa se dá a partir do pressuposto que as Unidades da Federação possuem organizações e estruturas organizacionais diferentes quanto à tratativa da segurança pública e da violência, o que pode ser um fator determinante ou não na implementação de uma política. No exemplo mineiro, os integrantes operacionais previstos no Susp são autônomos e não subordinados a um órgão central no Poder Executivo, devendo levar em conta a autonomia desses órgãos no processo de planejamento de uma política.

Também, ao se analisar as capacidades institucionais do ponto de vista financeiro percebe-se uma atenção dada ao repasse de recursos dos fundos, mas um certo desamparo por parte da União no processo de execução da política pelos Estados, visto que as ações desenvolvidas por eles continuaram a ocorrer descoladas da lógica do Susp. Além disso, faz-se mister ressaltar o exemplo de Minas Gerais quanto às ações propostas pelo Susp e o que é executado pelo ente, em que é perceptível a existência de ações com conteúdo muito parecido com o proposto pelo Sistema como a integração do sistema de informações pelo Registro de Eventos de Defesa Social, tais práticas que foram desenvolvidas pelo Estado, no entanto, não houve um processo de associação e identificação das mesmas com a proposta do Susp.

Cabe ressaltar, também, que alterações recentes no que tange à gestão do Sistema podem ter sido responsáveis pelo prejuízo do foco em ações como, por exemplo, a incorporação do Ministério da Segurança Pública ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, que pode ter dividido o foco atribuído ao Sistema no governo anterior.

Na dimensão da participação social também pode-se notar uma relação um pouco incipiente, não envolvendo tanto a sociedade civil nas decisões e proposições do Susp, a exemplo do Conselho Nacional, que tem somente 5,3% de representação da sociedade civil em sua composição. Além disso, nem é possível falar da existência de conselhos em todas as Unidades da Federação como, por exemplo, o Estado de Minas Gerais que vem apresentando dificuldades para a criação de regimento interno do referido meio de participação social. O *gap* da participação social evidenciado no Conselho Nacional e na inexistência de Conselho Estadual em Minas Gerais pode apresentar reflexos muito relevantes na política, visto que o paradigma da segurança ao trazer o cidadão para o centro das discussões e atuação promove políticas mais próximas de suas necessidades e o mesmo não se pode dizer de um Sistema que não considera o cidadão em sua esfera de gestão dificultando uma atuação mais assertiva.

Quanto aos rumos futuros do Sistema Único de Segurança Pública não se pode dizer muito enquanto não se considerar a perspectiva de integração entre seus componentes e ações com focos de atuação específica em cada região e de acordo com as instituições da Unidade da Federação. Cada Unidade da Federação possui suas especificidades e não necessariamente o repasse de valores dos fundos seja crucial a todas, ao mesmo tempo que alguns Estados atingiram determinada maturidade na perspectiva que possuem sobre a violência e quanto à forma de enfrentamento que sejam necessárias intermediações entre os Estados e outras nações que apresentam destaque nas políticas públicas de segurança pública, aspecto ressaltado na entrevista com as três instituições responsáveis pela política em Minas Gerais.

Por fim, pode-se dizer que a segurança cidadã, apesar de ser uma noção muito recente datada do fim do século XX, ainda tem muito que penetrar no ideário brasileiro para se ter uma perspectiva de atuação centrada no cidadão e nas regiões brasileiras com recortes socioculturais diversos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fabiana; CARVALHO, Larissa. **Relatório de mutirão carcerário revela superlotação em presídios e falta de agentes em Minas**. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/08/20/relatorio-de-mutirao-carcerario-revela-superlotacao-em-presidios-e-falta-de-agentes-em-minas.ghtml>>. Acesso em: 15 out. 2019.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e Democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana**. *São Paulo em Perspectiva*, v.15, n.4, pp 23-31. 2001.

ARRETCHE, Marta. **Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia**. *Ciência & Saúde Coletiva*, v.8, n.2, pp 331-345. 2003.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Brasília, DF, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 01 abr. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.489, de 30 de agosto de 2018**. Regulamenta, no âmbito da União, a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, para estabelecer normas, estrutura e procedimentos para a execução da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. Brasília, DF, 31 ago. 2018a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9489.htm>. Acesso em: 30 abr. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.876, de 27 de junho de 2019**. Altera o Decreto nº 9.489, de 30 de agosto de 2018, para dispor sobre o Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, a Comissão Permanente do Sistema de Acompanhamento e Avaliação das Políticas de Segurança Pública e Defesa Social e o Conselho Gestor do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas. Brasília, DF, 2019a. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2019/decreto-9876-27-junho-2019-788616-norma-pe.html>>. Acesso em: 01 ago. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 79, de 07 de janeiro de 1994**. Cria o Fundo Penitenciário Nacional — FUNPEN, e dá outras providências. Brasília, DF, 07 jan. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp79.htmcompilado.htm>. Acesso em: 01 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001**. Institui o Fundo Nacional de Segurança Pública — FNSP, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10201.htm>. Acesso em: 01 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007**. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania — PRONASCI e dá outras providências. Brasília, DF, 24 out. 2007a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm>. Acesso em: 03 jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018.** Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. Brasília, DF, 11 jun. 2018b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13675.htm>. Acesso em: 30 abr. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018.** Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa; altera as Leis nº 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.615, de 24 março de 1998, 10.891, de 9 de julho de 2004, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.675, de 11 de junho de 2018; e revoga dispositivos das Leis nº 6.168, de 9 de dezembro de 1974, 6.717, de 12 de novembro de 1979, 8.313, de 23 de dezembro de 1991, 9.649, de 27 de maio de 1998, 10.260, de 12 de julho de 2001, 11.345, de 14 de setembro de 2006, e 13.155, de 4 de agosto de 2015, da Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, e dos Decretos-Leis nº 204, de 27 de fevereiro de 1967, e 594, de 27 de maio de 1969, as Leis nº 6.905, de 11 de maio de 1981, 9.092, de 12 de setembro de 1995, 9.999, de 30 de agosto de 2000, 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e 10.746, de 10 de outubro de 2003, e os Decretos-Leis nº 1.405, de 20 de junho de 1975, e 1.923, de 20 de janeiro de 1982.. Brasília, DF, 13 dez. 2018c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13756.htm>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Portaria nº 631, de 6 de julho de 2019.** Dispõe sobre os critérios de rateio dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública aos Estados e ao Distrito Federal. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 09 set. 2019b. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-631-de-6-de-julho-de-2019-190104505>>. Acesso em: 01 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. **Ofício nº 1763/2019/DIRPP/DEPEN/MJ.** Estimativa de repasse, no presente exercício, de recursos do Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN para o Fundo Penitenciário de Minas Gerais. Brasília, DF: Departamento Penitenciário Nacional, 11 set. 2019c.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Relatório de Atividades:** Implantação do Sistema Único de Segurança Pública. Brasília, DF. 2007b. 216 p. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/r_senasp/r_senasp_susp_2007.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Despacho nº 90/2019/CGCOL/SENASP/MJ.** Trata-se o presente expediente de Pedido de Acesso à Informação (9740137), encaminhado à esta Coordenação por meio do Despacho nº 710/2019/SIC-SENASP/SENASP/MJ (9763159), que versa sobre a disponibilização das atas das reuniões do Conselho Nacional de Segurança

Pública e Defesa Social, a partir de junho de 2018. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 02 out. 2019d.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Ofício nº 7296/2019/GAB-SENASP/SENASP/MJ**. Previsão de valores do Fundo Nacional de Segurança Pública, na modalidade fundo a fundo, exercícios 2019 e 2020. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 17 set. 2019e.

BRASIL. Ministério da Segurança Pública. **Plano e Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social**. Brasília, DF: Ministério da Segurança Pública, 2018d.95 p. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/copy_of_PlanoePoliticaNacionaldeSeguranaPblicaEDefesaSocial.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2019.

CANO, Ignacio. **Políticas de segurança pública no Brasil: Tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime**. Revista Internacional de Direitos Humanos, São Paulo, v. 5, n. 3, p.137-155, jan. 2006. Anual. Disponível em: <<https://sur.conectas.org/home/edicao-05/>>. Acesso em: 08 abr. 2019.

CONSELHO Nacional de Segurança Pública e Defesa Social realiza primeira reunião do ano. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2019. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1562262713.99>>. Acesso em: 12 ago. 2019.

FERREIRA, Helder; FONTOURA, Natália de Oliveira. **Sistema de Justiça Criminal no Brasil: Quadro Institucional e um Diagnóstico de sua Atuação**. Brasília, DF: Ipea, mar. 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4884>. Acesso em: 28 abr. 2019. (Texto para Discussão, n. 1330)

FREIRE, Moema Dutra. **Paradigmas de Segurança no Brasil: da Ditadura aos nossos dias**. **Aurora**, Marília, v. 1, n. 3, p.49-58, dez. 2009. Semestral. Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/aurora/article/view/1219>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

GIBSON, Edward L. **Federalism and Democracy in Latin America**. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 2004.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 184 p.

LIMA, Renato Sérgio de et. al. **O novo Sistema Único de Segurança Pública: questões sobre financiamento da segurança pública**. 1. ed. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019. 52 p. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/estudo-sobre-financiamento-v6/>>. Acesso em: 02 out. 2019.

MADEIRA, Lígia Mori; RODRIGUES, Alexandre Ben. **Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período 2003-2011**. **Revista de Administração Pública**, [s.l.], v. 49, n.1,

p.3-22, fev. 2015. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0034-76121702>. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122015000100003&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 09 abr. 2019.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Defesa Social. **REDS: Registro de Eventos de Defesa Social**. 2008. Disponível em: <<http://www.seguranca.mg.gov.br/component/gmg/page/356-integra%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 31 out. 2019.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública. **Plano de Aplicação nº1**. Belo Horizonte, MG: Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública, 2019a.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública. **Plano de Aplicação nº2**. Belo Horizonte, MG: Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública, 2019b.

MONITOR da Violência: MG é o 2º estado com maior parcela de presos sem condenação dentro dos presídios. MG é o 2º estado com maior parcela de presos sem condenação dentro dos presídios. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/04/26/monitor-da-violencia-mg-e-o-estado-com-maior-parcela-de-presos-sem-condenacao-dentro-dos-presidios.ghtml>>. Acesso em: 15 out. 2019.

PERES, Ursula Dias; BUENO, Samira; TONELLI, Gabriel Marques. **Os Municípios e a Segurança Pública no Brasil:** uma análise da relevância dos entes locais para o financiamento da segurança pública desde a década de 1990. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 2, n. 10, p.36-56, 29 set. 2016. Semestral. Disponível em: <<http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/693>>. Acesso em: 13 mar. 2019

PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). **Guia do marco conceitual da convivência e segurança cidadã**. 2. ed. PNUD, Conviva, 2016. 36 p. (Coletânea convivência e segurança cidadã: guias de gestão territorial participativa). Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/publicacoes/paz/seguranca-cidada-guia-marco-conceitual.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2019.

PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). **Human Development Report 1994**. Nova Iorque: Oxford University Press. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostat_s.pdf>. Acesso em: 10 set. 2019.

SAPORI, Luís Flávio; ANDRADE, Scheilla Cardoso P. de. **Integração policial em Minas Gerais:** Desafios da governança da política de segurança pública. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 8, n. 3, p.428-453, set. 2008. Disponível em: <<http://www.revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/download/207/135>>. Acesso em: 17 set. 2019.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012. 140 p.

SERRATO, Hector Riveros. **Rumo a uma política integral de convivência e segurança cidadã na América Latina: marco conceitual de interpretação-ação, PNUD**. Projeto Regional de Governabilidade Local para a América Latina, 2007. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/7771075-Rumo-a-uma-politica-integral-de-convivencia-e-seguranca-cidada-na-america-latina-marco-conceitual-de-interpretacao-acao-pnud.html>>. Acesso em: 01 set. 2019.

SOUZA, Celina. **Federalismo e Conflitos Distributivos**: Disputa dos Estados por Recursos Orçamentários Federais. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.46, n.2, pp 345-386. 2003.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p.20-45, jul. 2006. Semestral. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/sociologias/issue/view/511>>. Acesso em: 02 jun. 2019.

STEPAN, Alfred C. **Federalism and Democracy**: Beyond the US Model. **Journal of Democracy**, v.10, n.4, pp 19-24.1999.

VELÁSQUEZ, Hugo Acero. **Os governos locais e a segurança cidadã**. *Curso de Convivência e Segurança Cidadã*. Textos para Leitura. 2007. Disponível em: <<http://www.aulasaopaulo.sp.gov.br/img/seguranca4.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA

1. Como você descreveria o Susp?
2. Uma das diretrizes do sistema é a realização de operações com planejamento e execução integrados, como você avaliaria a viabilidade dessas operações no âmbito do órgão?
3. A profissionalização dos agentes de segurança é encorajada no órgão? De que forma o governo federal vêm contribuindo para o desenvolvimento profissional dos agentes?
4. Você participou do processo de construção do marco regulatório do Susp e da PNDPDS? Houve colaboração entre os Estados e a União?
5. Como tem sido o dia-a-dia de execução da política? Vocês têm recebido os recursos atrelados ao Susp? (Funpen e FNSP) Se sim, como tem se dado o planejamento para a aplicação desses recursos?
6. Na sua perspectiva, quais são os pontos mais críticos do Susp?
7. Como tem sido o compartilhamento de informações entre os órgãos participantes do Susp?
8. Que tipo de suporte tem prestado o governo federal na implantação do Susp?
9. Após a sanção da lei já houve algum tipo de intercâmbio de experiências técnicas e operacionais entre vocês e outros órgãos do Sistema?