

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL
CAMPUS CHAPECÓ
CURSO DE CIÊNCIAS SOCIAIS - LICENCIATURA**

GABRIELE SANTANA BACELLAR

**O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE
SEGURANÇA NO BRASIL:
UMA ANÁLISE SOBRE OS PLANOS DESENVOLVIDOS PELOS GOVERNOS FHC
(1995-2003) ATÉ BOLSONARO (2019-2022)**

CHAPECÓ

2023

GABRIELE SANTANA BACELLAR

**O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE
SEGURANÇA NO BRASIL:
UMA ANÁLISE SOBRE OS PLANOS DESENVOLVIDOS PELOS GOVERNOS FHC
(1995-2003) ATÉ BOLSONARO (2019-2022)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Ciências Sociais da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), como requisito para obtenção do título de Licenciado em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Felipe Mattos Monteiro

Coorientador: Prof. Dr. Fábio Carminati

CHAPECÓ

2023

Bibliotecas da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS

Bacellar, Gabriele Santana

O Processo de Implementação das Políticas públicas de Segurança no Brasil: Uma análise sobre os planos desenvolvidos pelos governos FHC (1995-2003) até Bolsonaro (2019-2022) / Gabriele Santana Bacellar. -- 2023.

71 f.

Orientador: Doutor em Sociologia (USP) Felipe Mattos Monteiro

Co-orientador: Doutor em Sociologia Política (UFSC) Fabio Carminati

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal da Fronteira Sul, Curso de Licenciatura em Ciências Sociais, Chapecó, SC, 2023.

1. Segurança pública; Política Pública; Planos nacionais de segurança pública; Insegurança; Violência.. I. Monteiro, Felipe Mattos, orient. II. Carminati, Fabio, co-orient. III. Universidade Federal da Fronteira Sul. IV. Título.

Elaborada pelo sistema de Geração Automática de Ficha de Identificação da Obra pela UFFS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

GABRIELE SANTANA BACELLAR

**O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE
SEGURANÇA NO BRASIL:
UMA ANÁLISE SOBRE OS PLANOS DESENVOLVIDOS PELOS GOVERNOS FHC
(1995-2003) ATÉ BOLSONARO (2019-2022)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Ciências Sociais da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), como requisito para obtenção do título de Licenciado em Ciências Sociais.

Este trabalho foi defendido e aprovado pela banca em 03/03/2023.

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente



FELIPE MATTOS MONTEIRO

Data: 09/03/2023 15:28:48-0300

Verifique em <https://verificador.iti.br>

Prof. Dr. Felipe Mattos Monteiro – UFFS
Orientador

A handwritten signature in blue ink that reads 'Gabriela R. Cardoso'.

Prof. Dra. Gabriela Cardoso Ribeiro – UFFS
Avaliador

A handwritten signature in black ink that reads 'Alexandre M. Matiello'.

Prof. Dr. Alexandre Mauricio Matiello – UFFS
Avaliador

Dedico este trabalho a todas as pessoas que tiveram suas vidas ceifadas por um Estado negligente ou perderam seus entes queridos, mas não somente por ele, como também pela irresponsabilidade civil que leva consigo, o egoísmo e a falta de compaixão para a chegada do bem comum (infelizmente, de fato utópico).

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço aos meus professores que estiveram ao meu lado e me incentivando para continuar o percurso formativo. Literalmente, vocês salvaram a minha vida!

À minha mãe por oportunizar a minha liberdade aos 17 anos e não desistir da minha educação;

Aos amigos mais próximos pelo companheirismo de cada dia na Universidade, em especial, Michel Arthur Schmoeller;

À UFFS e suas políticas de permanência estudantis, pois sem a atenção e acolhimento, não seria possível chegar até aqui.

Por fim, agradeço ao orientador Felipe por suas contribuições importantíssimas para o desenvolvimento e conclusão deste trabalho. Ao coorientador Fábio na idealização estrutural das Eras; e ao professor Alexandre Matiello responsável pelo componente curricular TCC1, cujo avaliou o projeto com grande humanidade.

[...] A guilhotina é muito cara. Deixo uma mãe, deixo uma esposa, deixo uma filha. Assim, depois da morte, três mulheres: sem filho, sem marido, sem pai; três órfãs de espécies diferentes; três viúvas da lei. Admito que esteja sendo punido justamente; mas essas inocentes, o que fizeram? Pouco importa; desonram-nas, arruinam-nas. É a justiça. [...] E depois, dizem que não se sofre, mas como podem ter certeza? Quem lhes disse? Ao que se sabe nenhuma cabeça cortada jamais se ergueu ensanguentada até a beirada da cesta e gritou ao povo: “isso não dói” (HUGO, 2018, p. 51).

RESUMO

Será possível afirmar que houve de fato uma Política Nacional de Segurança Pública no Brasil? O objetivo deste trabalho consiste em analisar o processo de implementação das políticas públicas de segurança à nível federal, considerando os governos de FHC (1995-2003) até Bolsonaro (2019-2022). Nesse sentido, busca-se identificar os limites e principais problemas enfrentados no processo de (não) consolidação dos planos de segurança pública no país. Tal perspectiva se coloca com ainda mais importância à medida que o próprio fortalecimento das instituições democráticas depende dos níveis de violência, sentimento de insegurança e criminalidade, e especialmente, da racionalidade que orienta as políticas de segurança pública. A metodologia da pesquisa é caracterizada pelo seu caráter exploratório e descritivo e realizada com base na revisão da literatura sobre políticas públicas, políticas de segurança pública e pela análise documental dos planos/programas de segurança implementados no período de 1995 a 2022. Conclui-se que as políticas públicas de segurança no Brasil não se constituem como políticas de Estado, pois estão reféns dos mais variados interesses que se concretizam em políticas específicas de governos, e ainda estão marcadas por fortes traços de descontinuidades, elemento que caracteriza de forma mais ampla grande parte das políticas realizadas no Brasil.

Palavras-chave: Segurança pública; Política pública; Planos nacionais de segurança pública.

ABSTRACT

It can be possible to affirm that had a Brazilian National Program of Public Security? The objective of this paper is to analyze the process of implementation of public security policies at the federal level, considering the governments of FHC (1995-2003) to Bolsonaro (2019-2022). In this sense, it seeks to identify the limits and main problems faced in the process of (non) consolidation of public security plans in the country. Such perspective is even more important as the very strengthening of democratic institutions depends on the levels of violence, feeling of insecurity and criminality, and especially, the rationality that guides public security policies. The research methodology is characterized by its exploratory and descriptive character and carried out based on the literature review on public policies, public security policies and by the documentary analysis of security plans/programs implemented in the period from 1995 to 2022. It is concluded that public security policies in Brazil are not constituted as State policies, as they are hostages of the most varied interests that materialize in specific government policies, and are still marked by strong traces of discontinuities, an element that characterizes in a broader way most of the policies carried out in Brazil.

Keywords: Public security; Public policy; National public security plans.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CICC	Centros Integrados de Comando e Controle
CNAA	Cadastro Nacional de Armas Apreendidas
CONSEG	Conferência Nacional de Segurança Pública
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
FBSP	Fórum Brasileiro de Segurança Pública
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNSP	Fundo Nacional de Segurança Pública
FUNPEN	Fundo Penitenciário Nacional
INFOSEG	Programa de Integração Nacional de Informações de Justiça e Segurança Pública
NEV	Núcleo de Estudos da Violência
ONU	Organização das Nações Unidas
PF	Polícia Federal
PM	Polícia Militar
PNSP	Plano Nacional de Segurança Pública
PNDH	Programa Nacional de Direitos Humanos
PRF	Polícia Rodoviária Federal
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
RENAESP	Rede Nacional de Especialização em Segurança Pública
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SINARM	Sistema Nacional de Armas
SINESPJC	Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal
STF	Supremo Tribunal Federal
SUSP	Sistema Único de Segurança Pública
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
1.1	INTRODUÇÃO METODOLÓGICA	13
2	REVISÃO DE LITERATURA.....	17
2.1	CARACTERIZAÇÃO DO CONCEITO E ETAPAS ANALÍTICAS	20
2.1.1	Polycis analysis	20
2.1.2	Ciência política e suas ferramentas.....	22
3	ERA DO “EMBRIÃO” DEMOCRÁTICO.....	26
3.1	TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA: QUANDO A SEGURANÇA PÚBLICA NÃO É UMA MERA EXCEÇÃO.....	27
3.2	GOVERNO FHC: QUANDO NÃO BASTA SOMENTE DIZER NÃO	30
3.2.1	Trâmite da formulação do 1º PNSP.....	33
3.2.2	Pesos e contrapesos do 1º PNSP.....	35
3.3	GOVERNO LULA (2003-2011): DA MODERNIZAÇÃO PELO SUSP À FALTA DE FIRMEZA COM O DEVER PÚBLICO	41
3.3.1	Avanços e recuos.....	42
3.3.2	Governo Dilma (2011-2016) e o enfraquecimento político.....	51
4	ERA DA DEGENERÇÃO POLÍTICA	56
4.1	GOVERNO TEMER: A FALTA DE HUMANIDADE ESCONDIDA ATRAVÉS DO DESCASO PÚBLICO	57
4.2	GOVERNO BOLSONARO: QUANDO O INIMIGO SE TORNA A DEMOCRACIA	61
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	65
5.1.1.1.1	REFERÊNCIAS.....	67
5.1.1.1.2	APÊNDICE A – Desenho esquemático do 1º PNSP do governo FHC	74
5.1.1.1.3	APÊNDICE B – Desenho esquemático do SUSP do 1º governo Lula	76
5.1.1.1.4	APÊNDICE C – Desenho esquemático do PRONASCI do 2º governo Lula.....	78
5.1.1.1.5	APÊNDICE D – Desenho esquemático do SUSP do governo Temer	80

1 INTRODUÇÃO

A segurança pública brasileira sempre foi pensada e executada a partir de planos, projetos ou programas, jamais como política de Estado. Isto é, reduzindo e menosprezando problemas sistematicamente complexos que afetam toda a sociedade através de soluções como “sub-políticas” que “[...] mostraram-se absolutamente ineficazes e ineficientes, pautando-se ora pelo imprevisto e pela postura meramente reativa, ora pela descontinuidade.” (SAPORI, 2019, p. 132). Por não ser uma política consolidada, as políticas de segurança pública tornam-se reféns das trocas de governos, ou seja, o que tinha pelo menos caráter de política pública formulada e implementada com perspectiva de finalização ainda distante, se corrompe.

Portanto, este trabalho tem como objetivo analisar o processo de implementação da política nacional de segurança pública considerando os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2003) até Jair Messias Bolsonaro (2019-2022), uma vez que, intitulados como planos/programas marcaram o período democrático com descontinuidades afetando diretamente debates em torno da área. A identificação de inconsistências ou déficits na formulação (governo FHC) e implementação dos planos nacionais de segurança pública também consiste em um grande passo para a conscientização de pensar a área como um bem público, que tem um papel fundamental para a manutenção da esfera pública e superação da herança de estruturas antidemocráticas. Com isso, a pesquisa está direcionada para analisar as correlações dos conteúdos da política de cada governo e, verificando quais são as semelhanças e diferenças na gestão da segurança pública.

Enquanto área de conhecimento acadêmico consolidada, a segurança pública conseguiu espaço por estar situada no contexto histórico repleto de dilemas, tanto conceitualmente pelo seu retrato constitucional, quanto em sua "nova" atuação democrática de ruptura ao golpe civil-militar. Novas perspectivas foram se constituindo na medida em que se tornou extremamente necessário tratar a segurança como um problema público, que supostamente iria adentrar na agenda governamental da política brasileira (SAPORI *et al.*, 2018).

Se no caminho dos planos de segurança pública se encontram dilemas, rupturas, continuidades não suficientes e perspectivas (SOUZA, R., 2015), no governo Bolsonaro a política de segurança pública sofre seu maior revés. Convém compreender e analisar esse governo em questão como uma ruptura das mínimas políticas públicas já implementadas ao longo dos governos e, também como continuidade e intensificação do legado político autoritário mais expressivo.

Por fim, esta proposta trata de buscar compreender as raízes, intenções e ramificações no processo de implementação das políticas públicas de segurança. O legado autoritário na política brasileira decorre da ditadura militar, e claro, fruto sutil não somente dela, porque a história social da barbárie no Brasil ultrapassa relações sociais; passa a ser problematizada como um modelo estrutural que molda a segurança e, urgentemente merece atenção da sociedade civil na obtenção de um embate capaz de romper essa cultura política na busca de encontrar realmente a democracia. Assim, poderemos afirmar que há de fato uma segurança pública democrática capaz de ser articulada por políticas efetivas, justamente porque terá superado o antigo regime e incorporado a participação mais ativa da sociedade com problemas públicos (não somente quando ocorrem crises).

1.1 INTRODUÇÃO METODOLÓGICA

Um campo tão singular e complexo como a segurança pública apresentado, requer uma atitude cautelosa para descrever o processo de seletividade dos documentos e o modo pelo qual foram analisados. Considerando o período situado, mesmo que individualmente sejam governos federais, ainda assim torna-se exaustivo chegar até às conclusões sem especificar o caminho de limitações que vamos percorrer posteriormente.

Nos familiarizando com os planos/programas de segurança pública, teremos condições de desvendar questões até então imperceptíveis. Nessa linha metodológica, o historiador Quentin Skinner (2005, p. 08) considera que uma “[...] compreensão adequada do passado pode ajudar-nos a avaliar até que ponto os valores que presidem ao nosso estilo de vida actual, bem como as nossas formas actuais de pensar acerca desses valores refletem uma série de opções tomadas em diferentes momentos.” Juntamente à revisão de literatura e à caracterização dos planos por análise documental, será possível estabelecer conexões entre essas duas condições para subsidiar tal pesquisa.

O próximo capítulo intitulado Revisão de literatura tem objetivo adentrar ao universo das políticas públicas, principalmente sobre o espaço acadêmico conquistado por esse campo recém consolidado. Também, contextualizando os motivos de sua ascensão tanto na América Latina quanto na dinâmica interna do Brasil, que fomentou implementações na última década. A partir dessas considerações, será discorrido sobre a segurança pública como um direito fundamental e o entendimento singular de sua posição diante a transição de regime. Por fim, as

etapas analíticas são ferramentas que auxiliam na caracterização da pesquisa, ou seja, visando compreender minúcias do processo político e seus atores, uma vez que, compõem a cultura política brasileira.

Enquanto método será utilizado o histórico e hermenêutico para analisar a implementação dos planos de segurança pública e, para interpretar e mobilizar ideias do pensamento contemporâneo da área, iremos utilizar somente o hermenêutico. Com o método histórico é possível investigar sobre as raízes, intenções e ramificações mutáveis de fenômeno específico, no caso a política de segurança implementada ao longo dos últimos cinco governos, na busca incessante de compreender a realidade da segurança pública. Do mesmo modo, poderemos ir além dos significados propostos pelos planos para compreender a fundo o que levou a implementação daquela determinada política na época específica (SKINNER, 2005), sejam orientados por crises ou intenções anteriores à candidatura.

Quando unimos o método histórico ao interpretativo, estamos diante de um exame conjuntural de cada época e governo situado, sem a possibilidade de comparar tais elementos, porque metodologicamente corromperá a própria pesquisa. Terá exceção quando algum elemento constante inserido na discussão sobre os planos de segurança pública possuir intensificação com o passar dos anos, como é a presença nítida da mídia (seus meios de comunicação), armas de fogo e organizações criminosas; constantemente interligadas, afetando o quadro de implementação das políticas.

O trabalho foi estruturado em duas partes de desenvolvimento, sendo chamadas de Eras conjunturais, organizadas de tal forma para dar sentido às discontinuidades. A era do “embrião” democrático retornará à questão norteadora de pesquisa, implicitamente colocada na introdução, com objetivo de preparar um piso contextual, seguido de relações da segurança pública no processo de transição democrática. Assim, podemos desvendar os motivos que levaram a implementação tardia dos planos de segurança pública após 1988; a elaboração e execução, além das movimentações políticas no âmbito do Ministério da Justiça e da Presidência.

Ao todo são exatamente quatro planos/programas de segurança pública analisados nesta pesquisa, considerando os cinco governos até 2022. Cada plano terá um desenho esquemático para que tenhamos uma visão geral, sejam elas políticas de grande extensão ou não, além disso, o número de páginas para cada uma delas foi delimitado até cinco páginas, objetivando não discorrer demasiadamente sobre uma conjuntura do que outra, e também evitar a ampliação de questões singulares, resguardando aquelas mais relevantes ao contexto e processo político. Será

observado uma diminuição no número de páginas na caracterização dos governos de Dilma Rousseff e Bolsonaro, sendo assim debruçados a partir do contexto inserido, seja do desgaste político do primeiro e, da expressividade autoritária do segundo. Seguidamente, serão feitas problematizações de cada plano sem a interferência de comparações exageradas, posteriormente iremos analisar o que ficou (ou não) de cada ação governamental, quais rupturas e continuidades são possíveis de identificar ao longo desse processo.

O último capítulo, intitulado Era da degeneração política, apresenta continuidade ao debate, aprofunda e dá visibilidade aos rompimentos verificados na Era/conjuntura anterior. A ascensão de “pequenos” grupos políticos, dispersos nas esferas municipal, estadual e federal ao longo dos últimos anos, tomam não somente o poder, como também impõem elevados desafios para manutenção das práticas democráticas. Lembrando que num Estado Democrático de Direito, a soberania não é dada pelo povo, mas sim tomada, objetivando a condução da esfera pública.

Será utilizado de fontes primárias e secundárias, sendo que os planos implementados são documentos (primários) e, a revisão de literatura com dados estatísticos são secundários. Os documentos foram encontrados em sites oficiais, como o Ministério da Justiça e Segurança Pública, do Senado e Biblioteca da Presidência; e demais sites como *dhnet* (direitos humanos) e observatório da segurança.org. Já nas fontes de revisão bibliográfica e estatística serão utilizados: Núcleo de Estudos da Violência (NEV), SciELO, Google acadêmico, livros, artigos, dissertações, teses, revistas científicas e a Constituição de 1988.

Abre-te Sésamo

“[...] Já não querem nada com a pátria
amada e cada dia mais enchendo meus
botões
Lá vou eu de novo brasileiro, brasileiro nato
se eu não morro eu mato essa desnutrição”
(SEIXAS, 1980).

Aluga-se

“A solução pro nosso povo eu vou dar
Negócio bom assim ninguém nunca viu
Tá tudo pronto aqui é só vir pegar
A solução é alugar o Brasil!” (SEIXAS,
1980).

Polícia

“[...] Dizem que ela existe pra ajudar
Dizem que ela existe pra proteger
Eu sei que ela pode te parar
Eu sei que ela pode te prender
Polícia para quem precisa
Polícia para quem precisa de polícia”
(TITÃS, 1986).

Múmias

“[...] Bem-aventurados sejam os senhores do
progresso
Ooohh
E esses senhores do regresso” (Biquini
Cavadão&Renato Russo, 1986).

Alagados

[...] E a cidade que tem braços abertos
Num cartão postal
Com os punhos fechados da vida real
Lhe nega oportunidades
Mostra a face dura do mal
Oh alagados, Trenchtown, Favela da Maré
A esperança não vem do mar
Nem das antenas de TV
A arte de viver da fé
Só não se sabe fé em quê
A arte de viver da fé
Só não se sabe fé em quê (Os Paralamas do Sucesso,
1986).

Refuse/Resist

“[...] *Disorder Unleashed*
Starting To Burn
Starting To Lynch
Silence Means Death” (SEPULTURA,
1993).

Negro Drama

[...] Desde o início,
Por ouro e prata,
Olha quem morre,
Então veja você quem mata,
Recebe o mérito, a farda,
Que pratica o mal,
Me ver pobre preso ou morto,
Já é cultural
[...] O dinheiro tira um homem da miséria,
Mas não pode arrancar,
De dentro dele,
A favela,
[...] É um elogio,
Pra quem vive na guerra,
A paz
Nunca existiu (RACIONAIS MC'S, 2002).

2 REVISÃO DE LITERATURA

A área de conhecimento de Políticas Públicas começou a ganhar visibilidade e ampliação de debates, a partir da década de 1980. O contexto de consolidação institucional do campo emerge na mudança da organização econômica, ou seja, as políticas de restrição de gasto impulsionaram em meio à democracia recém consolidada juridicamente, a abertura acadêmica sobre políticas públicas, inclusive equilibrar um objetivo: "[...] desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social" (SOUZA, C., 2006, p. 21).¹

“O processo de democratização da sociedade brasileira tem ampliado os direitos civis, políticos e sociais de um modo desigual e, muitas vezes paradoxal, sem haver mudanças lineares ou irreversíveis. Tal complexidade é evidente no tema da segurança pública” (SANTOS, 2008, p. 83), pois somente em meados da década de 1990 que se inclui a segurança nos programas de governo no regime democrático ou, no melhor horizonte, alguma tentativa de estabelecer uma política nacional na área. Por programa de governo se entende a citação de pautas durante o período de pré-candidatura aos cargos públicos, aqui no caso, de presidência, o que por sua vez, pode não ser executado ao longo do governo enquanto plano (relatório das ações).

Não é à toa que a “[...] agenda passou a dominar corações e mentes a partir dos anos 1980, em especial em países com longas e recorrentes trajetórias inflacionárias como os da América Latina.” (SOUZA, C., 2006, p. 20). Situando-se a ascensão do capitalismo, auxilia na compreensão multifatorial, como o fato do Estado participar mais dessas problemáticas, justamente pela manutenção desse formato de organização política democrático, fortemente relacionado com o inchaço populacional em decorrência da urbanização forçada (GIANEZINI *et al.*, 2017).

Quando tocamos no tema de consolidação democrática, não há possibilidade de deixar de lado o compromisso com a agenda pública, ademais direitos sociais vinculados a ela (SOUZA, C., 2006), assim ao invés de estabelecer uma simbologia democrática, através da consciência coletiva; é tardio a preocupação com a violência, por exemplo, além do processo político brasileiro se configurar em um típico “[...] equilíbrio interrompido” (SOUZA, C., 2006,

¹ No momento em que os trabalhos acadêmicos discutem a relação entre esses dois fatores, é identificado ainda assim, incipiência na resolução de problemas sociais, como é o caso dos dados de violência que continuam no mesmo patamar ou aumentam mesmo considerando o protagonismo de governos passados terem investido substancialmente em minimizar a exclusão e desigualdade social (SAPORI, 2019; ZALUAR, 2007).

p. 33) ou descrevendo a segurança pública como uma “colcha de retalhos” (SOUZA, R., 2015, p. 59); pode ser caracterizado como fenômeno da descontinuidade.²

Do mesmo modo que a institucionalização desse campo de estudo sofre uma mistura de conhecimento científico, realidade da construção social, governança, também carrega sua essência multidisciplinar (MARQUES; FARIA, 2018). A questão é que o Estado passa a “[...] ser o fomentador da implementação, regulação e preservação do interesse público pelas políticas de bem comum” (GIANEZINI *et al.*, 2017, p. 1071). Nesse entremeio que as pesquisas a respeito da iniciativa governamental, implantação e avaliação de seus resultados se instauram na academia, sendo possível perceber o aumento em grupos e linhas de pesquisa primordialmente na área de criminalidade e em segurança pública a partir de 2000 com mais corpo quantitativo (KANT DE LIMA; MISSE; MIRANDA, 2000).

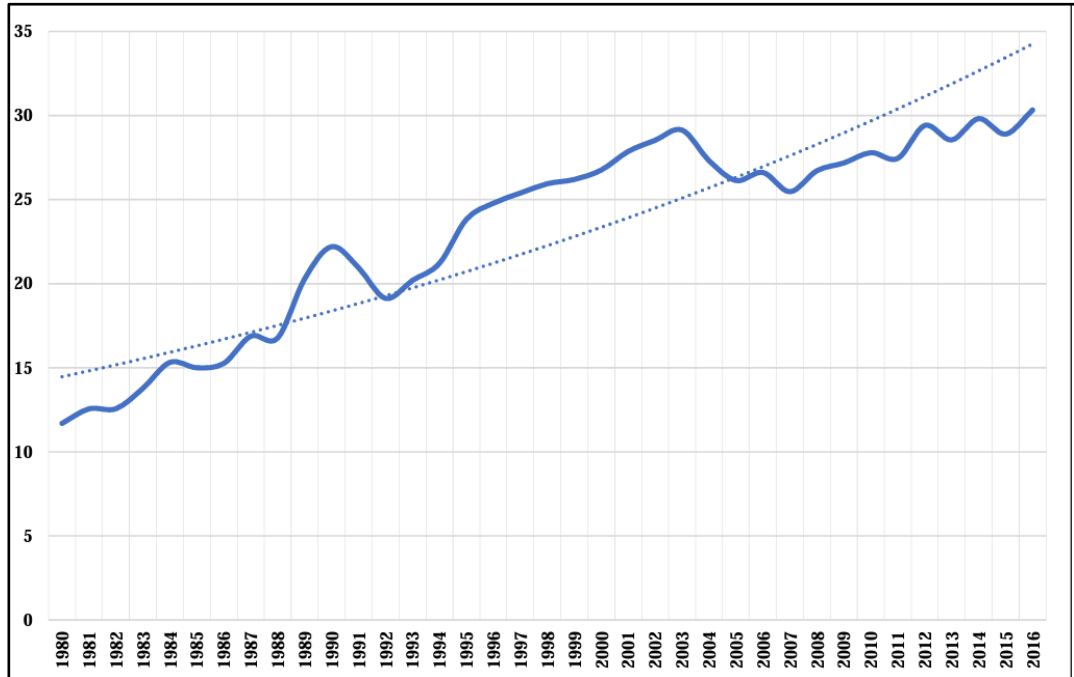
Enquanto área de conhecimento acadêmico consolidado, a segurança pública conseguiu espaço por estar situada em um contexto histórico repleto de dilemas, tanto conceitualmente pelo seu retrato constitucional, quanto em sua “nova” atuação democrática de ruptura ao golpe civil-militar. Novas perspectivas foram se constituindo na medida em que se tornou extremamente necessário tratar a segurança como um problema público, que supostamente iria adentrar na agenda governamental da política brasileira (SAPORI; LOPES; ZANETIC; SOARES, G., 2018).³

Nesse cenário, os homicídios passam a ser tratados como problema público a partir da década de 1980, juntamente ao tema da violência (especificamente a urbana), por ser uma das várias consequências do “[...] processo de urbanização brasileiro” (FREY; CZAJKOWSKY JÚNIOR, 2005, p. 310). A seguir, observe-se a Imagem 1, detalhando a taxa bruta de homicídios no Brasil desde a década de 1980 até 2016.

Imagem 1 – Gráfico sobre a taxa bruta de homicídios no Brasil por 100 mil habitantes (1980 a 2016)

² Lidar com direitos recém conquistados (ainda mais os sociais) é uma constante luta de resistência para sua permanência e manutenção.

³ É interessante ressaltar que a segurança pública não tem clareza a respeito de seu objeto de estudo, comparada a outras ditas ciências (ROLIM, 2006). Sua multiplicidade de estudos demonstra seu alcance poderoso, sendo assim nada reducionista e, considerando a rede de complexidade da sociedade contemporânea, todas contribuições somam na caracterização da insegurança. Se a criminalidade tem seu pontapé enquanto linha de pesquisa a partir da década de 1970 (KANT DE LIMA; MISSE; MIRANDA, 2000), abre possibilidades para demais temas, ou seja, no momento de ascensão das políticas públicas em governos democráticos, há necessidade de passar por diagnósticos para assim partir ao caminho da implementação (pesquisas de vitimização, por exemplo, começam a ganhar espaço).



Fonte: Elaborado e adaptado por Monteiro (2020).

Como demonstra a Imagem 1, o aumento da taxa de homicídios foi perceptível ao longo das gestões políticas de 1980 em diante. Podemos destacar a deterioração no quadro da segurança pública brasileira com o surgimento das reconhecidas “crises”, explicadas parcialmente pela falta de uma ruptura com os mecanismos de policiamento autoritários diante da promulgação da Constituição de 1988. Por crises, entendemos aqueles crimes ou ações violentas que causam comoção nacional, capazes de fomentar ações do Estado, ou seja, a mobilização e pressão da opinião pública (ADORNO, 2000), o fenômeno *internet* (associado ao alcance das massas sobre fatos da criminalidade), a midiaticização que deforma a realidade carcerária (FELTRAN, 2018) e outros fatores que, chocam a sociedade de tal modo, vem a demandar subitamente a formulação e implementação de políticas públicas. E, comoção nacional, fruto desse processo, entendemos como resultado da representação efetuada pela mídia sobre fenômenos bombásticos e audaciosamente, selecionados, pois não há uma apresentação do universo da criminalidade ou casos, em geral pela imprensa (SOUZA R., 2005).

2.1 CARACTERIZAÇÃO DO CONCEITO E ETAPAS ANALÍTICAS

Num regime democrático; políticas públicas são o mínimo para a garantia constitucional e, o que legitima a democracia é o compromisso governamental com a agenda. Há "[...] geradores das políticas públicas sociais" (GIANEZINI *et al.*, 2017, p. 1067) compostos desde a década de 1980, e felizmente, a academia possibilita a formação de ponte entre a política pública (implementação propriamente dita) pela gestão do Estado e a demanda social dos cidadãos. A comunicação entre essas esferas gira a máquina interventora estatal, tanto que a partir dos anos 1980, o Estado deveria agir, porque a dinâmica política própria do país demonstrava uma singularidade de funcionamento, demandando política pública (GIANEZINI *et al.*, 2017).

Enquanto campo de conhecimento, também possui modelos explicativos iguais outros, e um deles será fortemente constante nessa pesquisa: fazer o exercício de entender como e por que o governo faz ou deixa de fazer (ação/omissão) (SOUZA, C., 2006). Portanto, considerando as dimensões sociais (políticas) e acadêmicas da análise de políticas públicas, apresentaremos as etapas analíticas das políticas públicas e como elas ajudarão a caracterizar o estudo proposto neste trabalho.

2.1.1 *Polycis analysis*

É importante destacar que “[...] o interesse da análise de políticas públicas não se restringe meramente a aumentar o conhecimento sobre planos, programas e projetos desenvolvidos e implementados pelas políticas setoriais.” (FREY, 2000, p. 214). Nesse sentido, a Ciência Política tem um papel muito além do descritivo, por mais que a “[...] cultura política não *determina* a estrutura política” (FREY, 2000, p. 238, grifo do autor), ela forma, molda, influencia para compreender a problemática de nossa pesquisa, e não deve ser negligenciada.

Se partimos do pressuposto que políticas públicas se referem à ação ou à omissão do Estado para com problemas públicos, logo é necessário perspectivas e/ou abordagens teórico-analíticas que desdobram essa relação entre o Estado e suas políticas. Por esse motivo, a *polycis analysis* se estabelece como perspectiva teórica que agrega fatores singulares para compreender o processo das políticas públicas, resumido no papel que se insere na ponte entre essas esferas. Também chamada de “[...] ciência do governo [buscava a] compreensão dos efeitos dos

contextos sociais e políticos que cercam as políticas, assim como a centralidade da racionalidade nos processos de decisão." (MARQUES, 2018, p. 26).

O contexto de visibilidade da área no Brasil faz parte do uso dessa perspectiva teórica, pois está situada no momento de analisar essas políticas implementadas recentemente no processo de consolidação da democracia e o comportamento dos indivíduos detém um peso a ser considerado, metodologicamente. A literatura neoinstitucionalista é necessária para compreender a dinâmica de atores e do processo político, já que fornecem um imaginário sobre a ascensão de coalizões (vão se estruturando ao longo do tempo), entretanto mesmo apresentando como uma perspectiva teórica influente, mais direcionada a esfera institucional, ainda se parece insuficiente (MARQUES, 2018).

Partindo da abordagem tradicional, descrita acima, há uma verdade: "[...] os processos políticos seriam determinados principalmente pelos conteúdos da política" (FREY, 2000, p. 235). A vertente de pesquisa de análise de estilos políticos favorece o fechamento de uma lacuna explicada a modos tradicionais objetivos, nesse sentido, podemos descrever tal perspectiva como uma correlação de discursos, objetivando compreender minuciosamente o processo político, ao mesmo tempo em que observamos as distinções entre padrões de política e comportamento político (FREY, 2000).⁴

A cultura política brasileira é formada por conjunturas singulares que reforçam a realidade distante de uma democracia consolidada na prática. Embora ela não deva passar por comparações generalizadas, precisamos levar em consideração que se a América Latina detém uma interpretação própria de cultura política de herança autoritária, é justamente por estar situada nesse contexto subjetivo de realidade. O Brasil é um “todo”, logo possui uma dinâmica interna, então tudo o que apresenta até a atualidade forma e, de certo modo, justifica o que representa (FREY, 2000). Caso queiramos caracterizar a cultura política brasileira no debate sobre políticas públicas de segurança; dos três tipos (paroquial, súditos e participativa), a cultura de súditos aparenta decifrar o processo das políticas públicas no país, pois "[...] a população desempenha um papel passivo e se mostra apenas interessada nos resultados da política" (FREY, 2000, p. 237). Nesse aspecto, há identificação do atraso na responsabilidade civil com o bem público, seja na reivindicação de ações, ainda mais no balanço da agenda (esse último, é o que de fato representa um regime democrático).

⁴ Exemplo de consideração é o que respalda a ação governamental sobre um problema público, seja pela omissão ou atividade tardia.

A cultura política é influenciada pela "[...] performance governamental e o estilo político" (FREY, 2000, p. 238), um dos motivos para a vertente teórica tradicional ser insuficiente. Então, "[...] dificilmente pode nos fornecer explicações satisfatórias e definidas dos estilos políticos. [...] [A] pesquisa sobre a cultura política nos fornece subsídios e elementos valiosos para a análise do significado da dimensão subjetiva" (FREY, 2000, p. 238).

Na presente pesquisa, através da análise de estilos políticos, especialmente da "[...] *variável independente*" (FREY, 2000, p. 239, grifo do autor), será possível compreender e correlacionar os programas/planos implementados com subjetividades dos governos, a partir daí vamos dissertar sobre as descontinuidades (equilíbrio interrompido), demandas de manutenção da agenda pública e ademais padrões de ação institucionais.⁵

2.1.2 Ciência política e suas ferramentas

Situar esse campo de conhecimento é dar relevância para o trabalho de "ponte" entre o governo e demandas sociais. No mesmo instante em que entender os objetivos de políticas públicas é também, infelizmente, observar o desmonte da esfera pública, ligada a posições de poder confortáveis e sem qualquer balanço de agenda. Logo, a política pública "[...] nasce como subárea da ciência política", oferecendo novos horizontes de estudos acadêmicos. Na atual pesquisa, entendemos "[...] políticas públicas como um ramo da ciência política para entender como e por que os governos optam por determinadas ações [reativas]" (SOUZA, C., 2006, p. 22).

Não são apenas hábitos e/ou costumes, mas a incorporação de comportamento político institucionalizado (uso legal da força) que moldam uma violência simbólica acima do aparelho policial ostensivo (FREY, 2000). Quando reconhecemos o impacto de subjetividade na nutrição de afetos da cultura política (condições democráticas, mas de condução autoritária), é possível não jogar todo peso do debate no processo de implementação, como também no de decisão (MARQUES, 2018).

O teor de como a política deve ser advém da Filosofia Política, a mesma que impulsionou a busca por uma organização político-social para alcançar o bem comum. A busca do Estado ideal é uma utopia teórica acima da prática, entretanto quando ao menos o mínimo

⁵ Klaus Frey (2000) reflete sobre a Implementação (seu êxito) estar, por exemplo, à mercê de um governo participativo e posteriormente um tecnicista, impactam na continuidade dos direitos mínimos.

não é reivindicado, aceitamos menos enquanto sociedade (irresponsável) civil. Transpor essa reflexão para o âmbito da política pública, compreendemos que não é necessário partir da idealização, mas da consciência em si, do que é insuficiente. Ora, já se percebe um grande começo impulsionando ações.

O exercício de definir e caracterizar as políticas públicas foi realizado nos primórdios de sua ampliação enquanto campo de conhecimento, mas a segurança pública era tratada “[...] exclusivamente sob óticas [jurídicas]” (KANT DE LIMA; MISSE; MIRANDA, 2000, p. 54) e por muito tempo permaneceu assim. Até se tornar paulatinamente um objeto de estudo nas Ciências Sociais, possibilitando amplos caminhos de pesquisa, como é o caso da presente pesquisa: “[...] considerar as propostas de segurança pública não apenas como um confronto de opiniões ou de posições político-partidárias, mas de valores profundamente interiorizados na sociedade” (KANT DE LIMA; MISSE; MIRANDA, 2000, p. 55).⁶

A mera tentativa da Ciência Política em reduzir os fenômenos políticos juntamente a suas peculiaridades subjetivas, demonstra a importância de funcionar como uma chave para sistematizar, descrever, analisar e correlacionar os processos, movimentos e instituições políticas, e não somente o fenômeno em si. Nesse sentido, a bagagem teórico-metodológica, além de ser fundamental para examinar o andamento das implementações dessas políticas, também começa a se instituir como uma possível ferramenta de estudo sistemático para os debates dentro da Segurança Pública. A partir de tal problematização, será analisado por meio dos planos desenvolvidos, o que ficou (ou não) de cada ação governamental, quais rupturas e continuidades são possíveis de identificar ao longo desse processo político brasileiro dos últimos cinco governos federais (1995-2022).

⁶ É possível marcar o período da união entre as Ciências Sociais e as políticas públicas de segurança a partir da preocupação federal e criação dos planos. Quando mesmo não sendo reconhecida como uma ferramenta de óptica específica sob a segurança pública, eram evidentes as lacunas no campo (olhares que talvez a esfera de estudo criminal tenha passado superficialmente). Assim, a sensação de não se lembrar de trabalhos acadêmicos voltados a análise de políticas públicas; a não ser explicitação dos problemas sem apresentar soluções concretas ou simplesmente descrever a situação em diagnóstico, é resultado das ausências federativas e desconsideração por campos do direito (SOARES, 2007). Ou seja, nesse plano de fundo podemos encontrar a relevância da atual pesquisa, amparada no percurso histórico da segurança desde a primeira implementação e acompanhadas de ideias abertas.

Que País É Esse?

“Nas favelas, no senado
 Sujeira pra todo lado
 Ninguém respeita a constituição
 Mas todos acreditam no futuro da nação”
 (Legião Urbana, 1987).

Manifest

“[...] *Friday, october 2nd, 1992*
Chaos has descended in carandiru
 [...] *opened fire on the*
Inmates in a holocaust, method of
Annihilation, the government of the city
Of sao paulo cannot control
The brutality of its police” (SEPULTURA,
 1993).

A Cidade

“[...] A cidade não para, a cidade só cresce
 O de cima sobe e o de baixo desce” (Chico
 Science&Nação Zumbi, 1994).

Diário de um Detento

[...] Aqui estou, mais um dia
 Sob o olhar sanguinário do vigia
 Você não sabe como é caminhar com a cabeça na
 mira de uma HK
 Metralhadora Alemã ou de Israel
 Estraçalha ladrão que nem papel.
 [...] Quem mata mais ladrão ganha medalha de
 prêmio!
 O ser humano é descartável no Brasil (RACIONAIS
 MC'S, 1997).

Bala Perdida

“[...] Que seja o que Deus quiser
 Porque eu tô indo pro trabalho com medo da
 morte
 Nessas horas eu queria ter um carro-forte
 Pra poder sair de casa de cabeça erguida
 E não ser encontrado por uma bala perdida”
 (GABRIEL, 1998)

3 ERA DO “EMBRIÃO” DEMOCRÁTICO

A segurança pública, como conhecemos hoje, nasceu a partir de pressupostos democráticos, porém carregada de uma herança política autoritária estruturada de tal modo que influencia a implementação de políticas públicas de segurança até a atualidade. Dificilmente, a revisão bibliográfica oferecerá um quadro panorâmico sintetizando as principais metas dos planos/programas de Segurança Pública ao longo do processo político brasileiro. Contudo, o jornalista Reynaldo Turolo Jr. (2018) relembra a existência do processo de formulação (não implementado) do primeiro Plano Nacional de Segurança Pública, criado pelo presidente Fernando Collor de Mello (1991), com indícios da concepção rotineira da segurança pública ser considerada “coisa de polícia” (SOUZA, R., 2015, p. 283).⁷ O plano destacado acima tinha alguns problemas, que são constantes da própria área: falta de dados e informações que subsidiam a efetividade da implementação, sem mencionar que as grandes crises na segurança ocorreram após a instauração do processo de *impeachment*.⁸ Aliás, o direcionamento do plano estava na reestruturação e reaparelhamento da polícia, uma vez que, crimes não deveriam ser a preocupação da sociedade, contrariando o arranjo institucional da segurança pública proposto pela Constituição de 1988. Convém mencionar que a tropa militar do antigo regime se tornou um “espelho” para as polícias militares do pós-redemocratização, intensificando a concepção popular da força utilizada para garantia da ordem e, não como prestação de serviço público que pode fazer uso da força caso realmente seja necessário (PEREIRA, 2015).

Conforme identifica Tales Afonso Muxfeldt Ab’Sáber (2015, p. 97, grifo do autor), “Existe no Brasil uma ideia muito própria de *ordem*. [...] *vaga, mas ativa; indefinida, mas muito afirmativa*. [...] No estranho lema *ordem e progresso* brasileiro, o peso autoritário e

⁷ Mesmo que o plano não tenha se tornado ação, não devemos esquecê-lo como objetivo de romper sua ausência na bibliografia pesquisada, por tais motivos: o governo Collor pode ser compreendido como um divisor de águas entre o antigo regime e o atual, e enquadrar a segurança pública nessa perspectiva é fundamental para problematizá-la; como também o gotejamento dos fatores internos e externos (estrutura policial, imaginário social, reformulação das leis e demais mudanças que impactam na discussão).

⁸ Collor foi o primeiro presidente eleito democraticamente após o regime militar e o primeiro a ser julgado e condenado por crime de responsabilidade, resultando no processo de *impeachment*. As promessas do candidato no período eleitoral eram substancialmente acabar com a hiperinflação, modernizar o país (seu *slogan* de governo) e combater a corrupção. Contraditoriamente, as medidas tomadas causaram ainda mais inchaço econômico sobre a esfera social, contribuindo para a união do povo em manifestações *pró-impeachment*. Em 1992 começam as investigações e instalação de uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) com objetivo de apurar os negócios do tesoureiro (Paulo César Farias) da campanha política de Collor. No final de setembro de 1992 já estava em trâmite na Câmara dos Deputados, a abertura do processo de *impeachment*, que por sua vez foi instaurado no Senado Federal em primeiro de outubro. No mesmo dia do Massacre do Carandiru (2 de outubro de 1992), Collor foi afastado da presidência até concluir o processo, mas ao iniciar seu julgamento dia 29 de dezembro do mesmo ano, renunciou ao cargo, porém não evitou sua condenação dos 8 anos de ilegitimidade para exercício de função pública. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012).

fantasmagórico da noção de *ordem* vem sempre em primeiro.” Contudo, quando o sentimento de medo e insegurança nos assola, não são políticas públicas que a sociedade demanda em desespero, mas sim o remédio de sempre (a polícia) com mais efeitos colaterais (brutalidade, reflexo do espelho, metaforicamente), ou seja, passamos “[...] a ser tolerantes com a violência policial, representada pela tortura nas delegacias e nas prisões, pelas execuções extrajudiciais a céu aberto, pelas prisões arbitrárias, enfim, pela indiferença a qualquer garantia constitucional e a qualquer respeito pelos direitos humanos” (WYLLYS, 2015, p. 53).

Vale lembrar que o Brasil é fruto de um processo de colonização, ou melhor dizendo, período recheado de invasão, exploração e violência. Ambas três situações são atemporais; a única questão em discussão aqui é exatamente como identificar suas possíveis aparições na democracia. A não implementação legal do que seria o 1º PNSP no governo Collor pode ser considerada um reflexo da história na formação do Brasil e de seu povo, além de gotejar descontinuidade no pós-governo. Assim, a cultura política que almeja essa tipificação de progresso, problematizado a pouco, supostamente se encaixa na mesma “turma” que garantiu a ordem no país, desde sua origem; através do famoso jeitinho brasileiro, como diria Livia Barbosa (1992).⁹

Posteriormente, o conteúdo dos planos/programas será exposto através de desenhos esquemáticos, visando alcançar uma visão superficial de sua totalidade. Será destacado questões inéditas para o contexto e comentado, logo correlacionando com próximas políticas; discussões que vão e voltam no âmbito público com grupos ou coalizões de interesses específicos.

3.1 TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA: QUANDO A SEGURANÇA PÚBLICA NÃO É UMA MERA EXCEÇÃO

Foi em “Raízes do Brasil”, publicado em 1936, a primeira vez que Sérgio Buarque de Holanda (1995) descreveu o conceito de Homem Cordial, objetivando caracterizar a identidade do perfil brasileiro. Muito influenciado pela sociologia weberiana, desenvolveu o conceito

⁹ A realidade social é um universo de pesquisa e, a teoria consegue desvendar um terço do que significa esse fulcro simbólico prático das relações sociais. Tornou-se um grande passo nas Ciências Sociais.

pensando nas ações sociais afetivas que são baseadas nos sentimentos, mas que geralmente possuem cunho de interesse pessoal.¹⁰

A partir da genealogia da formação do povo brasileiro, resultado de seu trabalho na historiografia, formou um “tipo ideal”, ou seja, buscando traços sociais nas descendências familiares. Nesse sentido, podemos considerar que a cordialidade, essa passionalidade desenfreada tanto de amor ou desamor, se constituiu no cerne da colonização. Eram cordiais não ao “aceitar” o mando, mas pela “dificuldade” em separar os limites (administrativo/interpessoal e público/privado) e colocar a formação da estrutura familiar como prioridade em detrimento do público.¹¹

Quando buscamos nas raízes da política de segurança pública, explicações sobre os déficits ou instabilidades, encontramos esse infeliz legado: marcas deixadas pela ditadura militar que guiaram possíveis ramificações no decorrer da interpretação e ações da segurança pública no âmbito constitucional. A herança do regime autoritário transcende o modo de operar a política nacional democrática, aparentando ser meras ações previsíveis de uma estrutura não superada, “que persiste rigidamente hierarquizada, burocratizada e centralizada através das mudanças de regimes, da República Velha até hoje, passando pelos anos da democracia populista.” (BENEVIDES, 1985, p. 25).¹²

Por mais que a Constituição de 1988 resgate o sentimento cívico de cidadania a respeito de uma segurança pública como anseio coletivo, ainda assim, realoca o papel da esfera privada, quando a responsabilidade da segurança pública é um dever de todos, não somente do Estado (BRASIL, 1988). Apresenta-se uma das frustrações com a expectativa democrática, fora que o “[...] sistema policial estabelecido pela Constituição de 1988 não apresenta inovação institucional em relação ao sistema policial prevalecente na ditadura militar” (SAPORI; LOPES; ZANETIC; SOARES, G., 2018, p. 103).

Embora a modernização institucional tenha seu auge no momento de transição democrática; a polícia fora esquecida, pois o aparelho não teve revisão e, em termos práticos,

¹⁰ Movido pelo sentimento de se sobressair acima do outro, e ainda mais da esfera pública. Revela-se a importância que dará ao individual por afetividade (egoísta) e não predominantemente racional.

¹¹ “[...] A sociedade nutre pelas relações sociais; um cotidiano que esconde a herança colonial, patriarcal, autoritária e afins, de modo tão sutil por jargões ou a simpatia do jeitinho brasileiro, que a ordem social se reproduz ao longo do tempo, sem aparentar um problema nacional público a ser resolvido”, ou que deveria ser resolvido pelas ferramentas de direito do cidadão (BACELLAR, 2023, p. 69). Por esse motivo, é indispensável resgatar as contribuições intelectuais que formaram o pensamento social no Brasil na década de 1930, justamente para problematizar raízes, ações sociais, intenções e ademais fatores que complementam uma possível análise sociológica, no mínimo complexa.

¹² De bandeiras, sinais claros de compactuação ideológica, representação simbólica no próprio brasão da Polícia Militar (PM) do Rio de Janeiro com o ano de 1809 possui um peso, uma história, algo a declarar.

ainda está aguardando a redenção do que está na teoria. A percepção que temos é clara: “[...] degradação institucional da polícia” (SOARES, 2003, p. 73), advém deste caminho longo de imobilidade, possivelmente intencional, considerando todo processo de construção da Segurança Pública no país, ainda mais quando nos referimos a ajustes e reformas.

Não haveria um melhor momento nesta pesquisa para citar a crítica embutida na metáfora da obra *A Síndrome da Rainha Vermelha: Policiamento e Segurança Pública no século XXI*, de Marcos Rolim (2006). Considerando a obra *Alice no País dos Espelhos* (obra de Lewis Carroll), a garota seria a Segurança pública no mundo da Rainha Vermelha. A metáfora está no fato de não importar o quanto Alice corre e, continua correndo, ficará frustrada por não ter saído do lugar. Ora, a Segurança Pública passa pelo mesmo tipo de processo (máquina que teoricamente recebe fomento, mas não gira efetivamente ou não “sai do lugar”). Se não correr ou não dar uma resposta aos problemas públicos; tanto Alice quanto a Segurança Pública sofreriam muito mais, logo observamos a lógica dramática da metáfora.

É importante reconhecer que a figura opressora de caráter violento sempre existiu, porque está enraizada nas relações sociais, mas sua visibilidade emerge posteriormente auxilia na compreensão de como essa representação autoritária foi nutrida ao longo do tempo.

Imagem 2 - Quadro com arranjos institucionais da segurança (pública) no Brasil

	Período escravagista (1530-1888)	República Velha (1889-1929)	Estado Novo (1937-1945)	Ditadura Militar (1964-1985)	Pós- constituição Federal de 1988
Agente executor direto	Capitão do mato	Capangas	Policiais civis e militares	Policiais civis e militares e Forças Armadas	Policiais, agentes penitenciários
Agente executor indireto	Senhor branco – monopólio privado da violência	Fazendeiro, (“Coronel”) com a complacência do Estado	Estado (forças policiais militares)	Estado (ação ou omissão)	Estado (ação ou omissão)
Vítimas	Negros, escravos, índios e pobres	Pobres de modo geral; opositores na política local e regional	Oponentes do governo, pobres	Pobres, favelados, militantes de partidos de esquerda, intelectuais, lideranças políticas	Pobres, negros, jovens, detentos e Suspeitos de crimes
Objetivos	Humilhação, submissão e castigo	Manutenção do poder político e social do coronel	Controle social e político	Controle social dos pobres; obtenção de confissões e informações para inibir movimentos pro-democracia	Controle social, punição e repressão. (Persistência de práticas autoritárias, como obtenção de confissões por meios extralegais).

Fonte: Elaborado por Souza (2015).

3.2 GOVERNO FHC: QUANDO NÃO BASTA SOMENTE DIZER NÃO

Toda e qualquer ação dita eficiente deverá ultrapassar sua proposta de discurso inicial, senão a segurança pública jamais sairá do mesmo lugar no país dos espelhos. Incansavelmente, observamos o quão a representação do Brasil tem maior relevância para o Poder Público do que a realidade social diversificada; seja negligenciando-a e criando mecanismos de abstenção da sua responsabilidade quando os grupos estigmatizados são cada vez mais deixados à margem; ou abrindo gavetas remexendo papéis empoeirados (SOARES, 2007); por interesses e necessidades político-econômicos e, seguidos de pressões da opinião pública (ainda mais quando há alguma crise que fere os direitos humanos).

Na proposição acima sobre a representação no âmbito contextual formativo da segurança pública, podemos notar que a única diferença substancial é o cenário, porque o desfecho dessa suposta tese é o mesmo.¹³ Nesse sentido, a face apresentada do Brasil é de sem violência ou que ao menos demonstra estar tomando decisões sobre o aumento na taxa de criminalidade e homicídios, como por exemplo um típico PNSP (passa da fase omissão para ação oficial). Diferentemente de 1997, considerado o *boom* internacional do debate a respeito dos direitos humanos, no final do segundo governo FHC, a causa voltou a sair pelos poros (ADORNO, 2003).

O *modus operandi* do processo político ou a forma como o comportamento político age ou deixa de agir causam tensões importantes, justamente por driblar a visão padronizada dos fatos para que pesquisadores/sociedade civil investiguem sutis intenções ainda não tão visíveis. Nota-se que o objetivo intrínseco da preocupação com os direitos humanos consistia na manutenção da “[...] imagem externa do país”, sendo que poderia “[...] significar melhor inserção no cenário político internacional, maior confiança nos organismos de cooperação internacional e, até mesmo, maior confiança dos investidores externos” (ADORNO, 2003, p. 116).

As promessas de campanha de Collor estavam alinhadas, primordialmente falando, mas não de modo único ao aspecto econômico vivenciado naquele contexto pela população. Fernando Henrique Cardoso (FHC) aparentemente inserido em espaços públicos, sendo estes uma influência de ser eleito, caso fosse candidato, logo por ser o executor do atual Plano real,

¹³ Representação acima da realidade; diplomático que separa pautas constitucionalmente fundamentais na fila de espera.

(pontapé dado entre seu cargo no Ministério da Fazenda do governo Itamar Franco e sua efetiva eleição).

A proposta de governo (1995-1998) chamou-se Mãos à obra¹⁴; dentro da mesma havia o espectro da Política Social (algo característico do governo FHC), dividido em cinco metas de governo, entre elas está a segurança. Observamos o impasse da expectativa inicialmente alcançada nos primeiros tempos do governo no que se refere a “[...] estabilidade da moeda” (p. 43) e a frustração de perceber que “[...] os quatro anos do governo FHC não conheceram dias de [tranquilidade] no domínio da segurança pública” (ADORNO, 2000, p. 131).

O sociólogo brasileiro Sérgio Adorno sintetiza o momento de transição pelo qual FHC passava na posse, obviamente de extrema importância para compreender o que futuramente estaria lidando:

[...] o governo FHC herdou um cenário bastante desfavorável no domínio da segurança pública. Além do *legado autoritário* nas agências de contenção da violência e a par da *polarização da opinião pública* em torno de posturas pró ou contra os direitos humanos, verificou-se um acentuado *crescimento da violência em múltiplas direções* – crescimento do crime comum, do crime organizado, do crime violento, dos linchamentos, dos assassinatos sob encomenda, dos crimes contra os direitos humanos, da conflituosidade no âmbito das relações intersubjetivas e domésticas. (ADORNO, 2000, p. 140, grifo nosso).

Trata-se de um cenário conturbado, que por mais generalizado diagnóstico não tenderia atingir a concepção multifatorial do aumento dos homicídios, da criminalidade e do problema público no âmbito da segurança. Ora, o incentivo para colocar em prática sua proposta (ou programa de governo, também chamado) partiu daí. As três esferas de ação na segurança no 1º governo eram, respectivamente, “[...] amplas iniciativas e ações no campo dos direitos humanos; por outro, iniciativas no campo das políticas de controle do uso abusivo e do comércio ilegal de drogas” (ADORNO, 2000, p. 141).

Tamanha é a complexidade, além de ousado precipitadamente, constatar a existência de uma “política” pública de segurança, estritamente nos moldes legais de regulação no 1º governo FHC¹⁵. Entretanto, no país da descontinuidade, para justificar fins, é necessário contextualizar o meio. Se relacionarmos o comportamento político e o problema tão aflorado na área; a tendência de qualquer representante político que estivesse no governo tenderia a se preocupar e agir sobre a segurança, justamente pelos dilemas da redemocratização e pressão da opinião

¹⁴ Ver detalhadamente informações sobre em Adorno (2000). REFERENCIAR!

¹⁵ A busca por Lei e Ordem no plano de ação abre espaço para contradições, pois mesmo tratando-se de segurança, a proposta de interagir com os direitos humanos fora uma pauta estagnada. Num contexto histórico do país, cujo havia maiores possibilidades de efetivar tal ponte.

pública. Interessante mencionar o papel da Conferência Mundial dos Direitos Humanos (Viena, 1993) e das crises na segurança do país, para construir o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) (1996) do governo FHC. No caso, foi recomendado aos países que participavam da Conferência, a criarem programas nacionais com objetivo de defender a causa dos direitos humanos (ADORNO, 2000).

Contudo, é importante destacar que antes da Conferência ocorrer houve a crise da Chacina da Candelária que consistiu na morte de jovens menores de idade em situação de rua. FHC articulou discussões no Ministério das Relações Exteriores (maio de 1993) objetivando “[...] elaborar um relatório com diagnóstico das principais dificuldades do país, de modo a definir a agenda do Brasil” (BRASIL, 1996, p. 09) para o evento em junho. Somente em “[...] 7 de setembro de 1995, o governo FHC anunciou sua intenção de propor um plano de ação para os direitos humanos, concretizado no ano seguinte” (ADORNO, 2000, p. 143), assim lançado (13 de maio) poucos dias para completar um mês do horrendo Massacre de Eldorado dos Carajás (Pará).

FHC articulou discussões no Ministério das Relações Exteriores (maio de 1993) objetivando “[...] elaborar um relatório com diagnóstico das principais dificuldades do país, de modo a definir a agenda do Brasil” (BRASIL, 1996, p. 09) para o evento em junho. Somente em “[...] 7 de setembro de 1995, o governo FHC anunciou sua intenção de propor um plano de ação para os direitos humanos, concretizado no ano seguinte” (ADORNO, 2000, p. 143), plano que foi lançado em 13 de maio de 1996 poucos dias para completar um mês do horrendo Massacre de Eldorado dos Carajás (Pará). FHC definiu o acontecimento no Pará como o pior dia desde sua posse. Seu pronunciamento de repúdio (19 de abril de 1996, ou seja, dois dias após o fato) consistia na inaceitabilidade e não abrandamento do ocorrido, já que nada justifica um massacre (CARDOSO, F., 2015).

Assim, o PNDH tornou-se um marco por suas propostas de ações, as quais até tiveram intensificação com o PNSP e impulsionaram avanços legais substanciais quando o país ainda não tinha um plano de segurança pública.¹⁶ Fora “[...] o primeiro na América Latina e terceiro no mundo, sucedendo Austrália e Filipinas” (ADORNO, 2000, p. 143); além de ser um projeto

¹⁶ “[...] Sanção da lei no 9.299/96, transferindo a competência para julgamento de policiais militares acusados de crimes dolosos contra a vida da Justiça Militar para a Comum (agosto 1996); Sanção da lei no 9.455/97, que tipificou o crime de tortura e estabeleceu penas severas; • Sanção da lei no 9.437/97, que tornou crime o porte ilegal de armas e criou o Sistema Nacional de Armas (Sinarm).” (ADORNO, 2000, p. 144).

básico elaborado pelo Núcleo de Estudos da Violência, da Universidade de São Paulo (NEV/USP), sendo o conteúdo do documento tecnicamente.¹⁷

3.2.1 Trâmite da formulação do 1º PNSP

Após considerações analíticas, não será difícil perceber que o PNSP nasceu enquanto uma reação, já de antemão observamos um típico padrão ou tendência na execução de atividade federal; ao invés de ser construído atenciosamente enquanto dever do Estado. A timidez do primeiro governo FHC sobre a segurança pública em si é superada por uma crise. Como demonstra Soares (2007), ao descrever o processo lento dos atores políticos na elaboração do Plano Nacional de Segurança Pública, analisa a reviravolta em implementar esse plano urgentemente:

[...] quando um jovem sobrevivente da *chacina da Candelária*, Sandro, seqüestrou, no coração da Zona Sul carioca, o *ônibus 174*, ante a perplexidade de todo o país, que as TV transformaram em testemunha inerte da tragédia, em tempo real. Ato contínuo, o *presidente da República determinou que seus auxiliares tirassem da gaveta o papelório*, e decidissem, finalmente, qual seria a *agenda nacional para a segurança*, pelo menos do ponto de vista dos compromissos da União. *Em uma semana*, a nação conheceria o primeiro plano de segurança pública de sua história democrática recente, o qual, em função do parto precoce, precipitado a fórceps, vinha a público sob a forma canhestra de listagem assistemática de intenções heterogêneas. (SOARES, 2007, p. 83, grifo nosso)

Seguindo tal observação, estão presentes os efeitos de uma imprensa ágil ao lidar com informações dessa tipologia, transformando a segurança pública no centro das discussões no meio social-virtual, através da divulgação, banalização, especulação e sensacionalismo (SOUZA, R., 2005). Então, no 2º governo FHC (1999-2003), os ministros da justiça, até seu lançamento, fizeram a gestão do PNSP lentamente; quando ocorrera o caso/crise do Ônibus 174, o presidente pressionou seu Ministério da Justiça, para assim em uma semana responder essa falta, negligência, descaso e afastamento do setor como indispensável dentro da agenda.¹⁸

¹⁷ Em relação ao PNSP, até aqui não somente o título como também o documento se tornou um discurso superficial fantasiado de diagnóstico.

¹⁸ Ao longo dos dois mandatos presidenciais de FHC, “[...] a descontinuidade de comando do Ministério [da Justiça] foi muito prejudicial para a política de segurança pública” (SOUZA, R., 2015, p. 171), sendo trocado nove vezes. Somente com José Carlos Dias (ocupou o cargo em meados de 1999) juntamente aos novos atores (jovens pesquisadores na área de segurança pública e professores, formavam o bloco da Academia) e movimentos sociais, houve mudanças na política. Em contrapartida, “[...] apesar da entrada da Universidade, a discussão de que a segurança era assunto militar ainda dominava o campo da segurança pública” (p. 177) e, no campo teórico, considerando o caso emergencial do lançamento do PNSP, mesmo elaborado pelo Ministério da Justiça, fora

Os déficits na própria área e a dificuldade de alinhamento com os direitos humanos num período de quatro anos (1996-2000) ressoam, ou melhor, retornam na tese de que a representação sobrepõe a realidade (tira-se da gaveta quando a primeira não está beneficiando os fins federais de imagem pública). A questão gira em torno do que é emergente, seja a impressão internacional do país ou a segurança de fato.¹⁹

Segundo Luis Flávio Saporì (2019, p. 156, grifo nosso),

[...] a segurança pública enquanto bem coletivo regrediu a passos largos. [...] A democracia instaurada pela nova carta constitucional amparou-se em *velhas estruturas do sistema policial e judicial*, muitas delas *anteriores à própria ditadura militar*. [...] A indigência das políticas de segurança pública é outro fator a ser considerado nesse processo. Elas têm sido pautadas pela *improvisação e pela mera reação a eventos "graves" que são repercutidos pelos meios de comunicação de massa*. Não se identificam avanços qualitativos consistentes na formulação e na gestão de políticas públicas de controle da criminalidade em qualquer âmbito da federação nas *últimas três décadas*.

Vale destacar que se até a forma de operar o crime mudou; tornou-se organizado por uma necessidade interna ou meio social do sistema prisional (FELTRAN, 2018). Portanto, não é pautando seu “combate” no conteúdo das políticas de segurança que de fato se resolverá o problema, sem uma tentativa por mais singela que seja, de entender os motivos que levaram a midiática de crimes organizados, logo o problema se fixa no país perpassando todos os governos democráticos.²⁰

O crime organizado não tem uma data específica, mas o que se percebe é a midiática/exposição dessas organizações após os massacres. Se tornou organizado já por uma ausência de garantir os direitos dentro da instituição prisional por parte do Estado. O que se observa é a generalização inicial do primeiro PNSP tratando-se de algo a combater, sem antes entender suas caracterizações internas. Se somente sua definição legal foi feita muitos anos depois; o sistema de justiça não acompanha a realidade do que se objetiva "solucionar" em

planejado na Casa Militar (Gabinete de Segurança Institucional) da Presidência), por apresentar maior estabilidade para a oficialização (SOUZA, R., 2015).

¹⁹ O exemplo entre os quatro anos está ligado a movimentação pela instância federal para com a pauta dos direitos humanos no 1º governo, pois tanto no caso Massacre de Eldorado do Carajás e Ônibus 174, os agentes executores diretos estavam a serviço do Estado. O número de mortes e vítimas do primeiro caso fora maior que o segundo, mas o que chama atenção é o distanciamento de dois conceitos (segurança e direitos humanos), sendo os dois necessários em ambas.

²⁰ Esse descompasso entre a realidade e, tudo de novo que surge nela e por ela, e como as instituições tratam ou postergam soluções para acompanharem, pode ser exemplificado pela constância da concepção de crime organizado desde o primeiro PNSP (2000), mas somente a partir de 2012 houve de fato a tipificação legal de organização criminosa. É contraditório presar pelo combate ou superação do que caracteriza uma organização criminosa, ou seja, o crime dito organizado, levando em consideração a falta de definição do que se pretendia extinguir da sociedade.

todos esses governos após FHC. Complementando tal ideia, Adorno (2003, p. 111) esclarece que “[...] O crime cresceu e mudou de qualidade; porém, o sistema de justiça permaneceu operando como o fazia há três ou quatro décadas atrás”.

Dentro do regime democrático, a perspectiva de segurança pública foi alterada no discurso constitucional, mas o processo de transição do “[...] modelo militarizado para um modelo civil” (SOUZA, R., 2015, p. 168) esteve rondando as práticas de execução da política nacional de segurança, interferindo em como ela é e como age. Até mesmo a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) “[...] nasceu [(1997)] e foi estruturada por oficiais das Forças Armadas: o primeiro secretário nacional de Segurança Pública foi o General Gilberto Serra” (SOUZA, R., 2015, p. 169). Assim, a expectativa sobre o segundo governo FHC resultou na política de Lei e Ordem.

Sendo construída dentro da perspectiva democrática para atuar acima do “[...] diagnóstico que apresentava graves problemas na segurança pública (aumento da criminalidade, alta letalidade policial, seletividade da justiça criminal, entre outros)” (SOUZA, R., 2015, p. 129). A política do PNSP, retomando o questionamento reflexivo de Adorno (2003) direciona para problematizar que dos termos Lei e Ordem para criminosos (espelho do modelo repressivo militarizado) e o direito fundamental à segurança constitucional seria destinada somente para os trabalhadores.²¹

3.2.2 Pesos e contrapesos do 1º PNSP

O segundo governo FHC (1999-2003) teve como plano de fundo vários casos espetaculares que chocavam os telespectadores e ouvintes dos meios de comunicação, causando medo e insegurança (ADORNO, 2003)²². Também é necessário destacar que a atuação dentro da segurança pública teve uma divisão relevante para compreendermos a imobilidade do primeiro período: “[...] um momento de reprodução do *status quo*, com a política de generais (notadamente no primeiro mandato); posteriormente, um movimento de ruptura e [ascensão] de uma nova gramática, com novos atores liderando a política” (SOUZA, R., 2015, p. 179, grifo do autor).

²¹ O sentido dessa definição responde qual tipo de segurança pública se buscava naquele contexto histórico. Então, a elaboração da política foi orientada dentro do novo modelo, mas ainda com traços do passado.

²² Adorno (2003, p. 111) cita “[...] a absolvição dos PM’s envolvidos na morte de dezenove sem-terras em Eldorado dos Carajás (PA), em maio de 1999” como um evento a mais das conturbações no governo FHC.

Intitulado “O Brasil diz não à violência”, a organização do plano consiste em quatro capítulos descritos enquanto medidas, subdivididos em compromissos (o PNSP contém ao todo 124) que são seguidos por ações. O primeiro capítulo se refere ao âmbito federal; o segundo pela articulação entre o governo federal e os estaduais; encerrando o documento pelas medidas de natureza normativa e, por último as de natureza institucional.

Após destacado cada compromisso, a descrição das ações era sucedida pela informação de quem seriam os participantes, finalizando com os resultados esperados em dois anos (2000 até 2002). Dos compromissos elencados na esfera federal, sendo o recorte da presente pesquisa, Adorno (2003, p. 123) cita

[...] o combate ao narcotráfico e ao crime organizado; desarmamento e controle de armas; repressão ao roubo de cargas e melhoria da segurança nas estradas; implantação do subsistema de inteligência de segurança pública; ampliação do Programa de Proteção a Testemunhas e Vítimas de Crime; e regulamentação da exposição da violência à mídia.

“Hoje, o medo da sociedade não é ilusório nem fruto da manipulação midiática” (SOARES, 2003, p. 76), e sim um sentimento expressivamente humano frente à realidade social, muitas vezes apresentada nas telinhas, rádios e ademais meios de comunicação. Retomando as heranças e o contexto pelo qual o PNSP é lançado na tentativa de minimizar e, não solucionar (BRASIL, 2001), o problema público da insegurança; fora o que dela surge: desconfiança no aparelho policial, rigidez no direito de ir e vir, falta de esperança nas políticas públicas e dentre outros.

Um simples documento normativo pode apresentar concepções paralelas estabelecidas na Constituição, embora seja necessário compreender o uso desses conceitos visando possíveis soluções. O próprio documento constitucional do Brasil possui déficits conceituais do que é segurança pública e o que se espera em suas ações. Por trás do discurso unilateral, ou seja, essa concepção mais “democrática”, contém conceitos como repressão, cujo sentido simbólico do termo tem tendência a causar

[...] *repulsa generalizada* em todos os que resistiram à ditadura e lutaram pela democracia no Brasil. O sentimento libertário rejeita a palavra e o espírito sombrio que a cerca. Por isso, quando se discute segurança, todos os democratas se apressam em qualificá-la: *desejamos uma segurança “cidadã”, “humanista”, orientada para o respeito aos direitos humanos e inspirada pelos direitos civis. Tudo isso é muito bom e serve para distinguir os democratas daqueles que defendem a brutalidade policial, a truculência do aparato de segurança, a tortura, o extermínio e a barbárie. No entanto, já é tempo de se analisar com rigor intelectual sobre a categoria repressão para ultrapassar as simplificações grosseiras, que servem a propósitos ideológicos e*

políticos, e apenas obstam o aprofundamento da reflexão sobre a problemática da segurança, do *controle social e do poder*. (SOARES, 2003, p. 82, grifo nosso)

Tais considerações acima são importantes para perceber que conceitos como reprimir e combater (BRASIL, 2001) e a concepção de segurança não se extinguem ao longo do processo político brasileiro até 2022. Todo discurso advém de ideias, sendo nitidamente composto por intenções (SKINNER, 2005), mas no que se refere a segurança pública, é importante quebrar o ciclo gerado pelo debate disperso para sair do lugar (simplificações que atrapalham o desenvolvimento das políticas de segurança). Por mais o PNSP seja um texto dirigido diretamente aos problemas na área, também carrega caracterizações que dão sentido ao que é a realidade, a compõe. Então, o PNSP tem objetivos bons e sérios, mas os verbos do conteúdo do discurso permanecem.

A preocupação de Luiz Eduardo Soares (2003) está no resultado das interpretações desses conceitos e como pode afetar análises dos planos e programas. Ainda estamos lidando com algo primordialmente delicado: a vida, e tudo o que impede seu desenvolvimento pleno dentro pela segurança. Logo, os termos vão em direção a impunidade, e claro em âmbito democrático. A questão é que não há como minimizar os termos sobre a degradação da integridade humana. Talvez um modo de contornar essa problemática, seja através da comunicação explícita nos planos/programas sobre a definição dos termos para assim o seguir as ações conforme eles. Senão a lógica de "inimigo" será a mesma reproduzida no imaginário social.

Uma das características do PNSP é o discurso engessado, que não dá conta de efetivar as mudanças necessárias na prática. Resumindo, o impacto do plano estava direcionado na ascensão da regulação federal; lembrando os fatores de contribuição para tal evolução (pressão social, a mídia oferecendo microfone à opinião pública, principalmente).

O Apêndice A une os compromissos pontualmente selecionados pela ligação que tem com o seu contexto histórico, ou seja, o mesmo do lançamento "emergencialmente imediato" do PNSP.

A proclamação de guerra às drogas afetou o cenário brasileiro diante da expansão do narcotráfico, frisando também o espaço do mercado ilegal, e a visibilidade selecionada sobre o crime organizado. Certas tensões influenciaram em ações destinadas à integração operacional da polícia e, nesse sentido, podemos ressaltar que houve uma tentativa em unificar a esfera civil e militar da polícia, mas não concretizada pela falta de prioridade federal a frente de múltiplas

ações, como discordâncias ideológicas. Contudo, a amplitude do plano fez uma estratégia: muitas ações foram destinadas aos grandes centros, estes já diagnosticados com maior taxa de criminalidade e violência, como também no investimento material e técnico do policiamento na fronteira, cujo a prioridade é o combate ao tráfico de drogas e armas.²³

Três pautas das propostas governamentais do PNDH (1996) tinham preocupação no acesso às armas (buscava-se uma legislação aperfeiçoada); a regulação delas e de munição durante horários fora de serviço pelos policiais e, por implementar programa que visava o desarmamento para frear a circulação de armas e munição. Sendo sancionada a lei que tornava crime o porte ilegal de armas, um ano depois. Outrora, o compromisso 2 do PNSP tinha como resultado esperado uma lei que proibisse “[...] o uso e o *comércio civil de armas* de fogo aprovada e sancionada” (BRASIL, 2001, p. 15, grifo nosso).

É possível perceber que o “[...] segundo mandato de FHC (1999-2002) foi caracterizado por inúmeras pressões de setores conservadores que dificultaram mudanças e reformas na política de segurança pública” (SOUZA, 2015, p. 30). De modo que uma delas era exatamente a pauta de armas, cujo processo burocrático obteve seguimento com lentidão. Nesse cenário, é importante lembrar da movimentação contrária formada inicialmente pela bancada da bala.²⁴

No tocante ao compromisso 6, a mídia é separada da violência pela proposta de regulamentação, uma vez que, a

[...] crescente presença dos meios de comunicação na vida dos brasileiros e sua influência na formação de valores, particularmente das novas gerações, indica a necessidade do estabelecimento de regulamentação, promoção de campanhas e diálogo com as emissoras [...] para a reversão desses possíveis estímulos à violência, sem cair no arbítrio da censura (BRASIL, 2001, p. 22).

No contexto histórico situado, os meios de comunicação de massa (rádio e televisão, especialmente) estavam passando por inovações que logo percebemos sua diferença no quadro político, porque a visibilidade de casos específicos de violência tornando-se crises, são fundamentais para a segurança pública (de certo modo, deixa de ser ignorada/negligenciada). Ora, com “[...] dificuldade, nosso país está construindo uma democracia, que no plano das

²³ A formação e capacitação de policiais federais indicam uma posição para o combate ao crime organizado, então são feitas construções de delegacias e investimento em inteligência como meios. Vale destacar a criação do sistema prisional federal, com um desejo inicial da construção de uma penitenciária federal em Brasília (não efetivado), logo optou-se pela ampliação do "sistema prisional estadual e federal" (ADORNO, 2003, p. 127).

²⁴ “[...] Uma conexão importante das empresas de segurança privada é com a indústria de armas de fogo. A famosa “bancada da bala”, por exemplo, é responsável por defender os interesses desse segmento. Tal bancada é financiada, em parte, por empresas que fabricam e vendem armas no Brasil e por associações patronais” (SOUZA, R., 2015, p. 143).

instituições, quer no plano das relações pessoais e dos costumes. Isso significa aceitar melhor o outro” (RIBEIRO, R., 2004, p. 106).²⁵

A banalização da violência na mídia é um alvo de ação do documento, entretanto seu alcance não se reduz ao implícito e a totalidade dos programas. A “[...] TV dá para a sociedade uma pauta, uma agenda de conversa” (RIBEIRO, R., 2004, p. 57), a fim de gerar entretenimento, além de moldar a opinião pública (sua visão sobre os fatos). Daí a influência das campanhas de conscientização como prevenção caso a regulamentação não seja eficientemente completa.

Se por um lado tem a preocupação midiática, ainda consta no discurso o pagamento de contas entre policial e a sociedade, ou mais reconhecido como “prender-prender”. Pouco faz diferença se a mídia não incentiva essa lógica de punição, pois o PNSP demanda o *modus operandi* ostensivo e reativo. Interessante evidenciar o fato do próprio documento ser também um dos primeiros a ampliar o sistema de penas alternativas e deixar intenção da construção de presídios federais, sendo que esse último somente fora realizado no governo posterior.

O capítulo sobre as medidas de natureza institucional pelo qual propõe “[...] à construção de uma base de dados mais sólida” (BRASIL, 2001, p. 49), através do Programa de Integração Nacional de Informações de Justiça e Segurança Pública (INFOSEG) e observatório já citados, principalmente, estabelece um vínculo de transparência para com a sociedade civil, acadêmica e científica. A atenção na coleta de dados se mostra um pioneirismo no contexto situado, cujo resultados esperados eram direcionados à disponibilidade, confiabilidade e tentativa de comparação dos mesmos (BRASIL, 2001). Embora seja uma proposta tardia, no quesito de diagnóstico de abertura para ação do governo subsequente; mostrou-se a possibilidade de romper a “[...] lógica do segredo” (MONTEIRO, 2020, p. 16), já característico da área de segurança pública.

Para melhor compreensão das medidas de natureza institucional, é necessário frisar tais palavras: Sistema Nacional de Segurança Pública, sendo este um compromisso do PNSP, articulando a junção do INFOSEG ao Observatório Nacional de Segurança Pública. Mesmo não evidenciado a proposta de unir, e sim integrar, a disponibilidade dos dados com informações de desempenho, o capítulo IV obteve êxito enquanto preocupação pública e do ponto de vista da transparência. Para um Sistema Nacional, é pouquíssimo unificado considerando nosso Estado-nação. Logo, seria o PNSP modesto demais ao oferecer o mínimo

²⁵ Tal contradição que merece avaliação, porque não é um valor pregado ou afeto nutrido. Então, a regulamentação desses meios não enfrenta efetivamente a essência do afeto autoritário exaltado dentro e pelas relações sociais.

na realidade social macro, que levada com prioridade poderia de fato ser a unidade desse dito Sistema.

A criação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) é destacada pelo referencial bibliográfico da área como uma espécie de avanço relevante que ocorreu no período FHC. Porém, Soares (2007) recorda sua abertura tardia e as boas expectativas que causou:

[...] sob responsabilidade da Senasp e que, supostamente, serviria de instrumento indutor de políticas adequadas. No entanto, ante a *ausência de uma política nacional sistêmica*, com prioridades claramente postuladas, dada a dispersão varejista e reativa das decisões, que se refletia e inspirava no caráter dispersivo e assistemático do plano nacional do ano 2000, o *Fundo acabou limitado a reiterar velhos procedimentos, antigas obsessões, hábitos tradicionais: o repasse de recursos*, ao invés de servir de ferramenta política voltada para a indução de reformas estruturais, na prática destinou-se, sobretudo, à compra de armas e viaturas. Ou seja: *o Fundo foi absorvido pela força da inércia e rendeu-se ao impulso voluntarista que se resume a fazer mais do mesmo*. [...] o período Fernando Henrique Cardoso marcou uma virada positiva, democrática e progressista, modernizadora e racionalizadora, na medida em que conferiu à questão da segurança um *status político superior*, reconhecendo sua importância, a gravidade da situação e a necessidade de que o governo federal assumia responsabilidades nessa matéria (SOARES, 2007, p. 85, grifo nosso).

A partir do último trecho acima, voltamos no impacto do PNSP em efetivar a regulação federal acima de um problema público, assim deixando de ser omissos (teoricamente) e tratando a Constituição com seriedade.²⁶ Pela

[...] primeira vez na história republicana, o governo federal avocou a coordenação da política de segurança, formulando uma política nacional com diretrizes claras e definidas, com propósitos de articulação inter e intra-institucional com amplo e extenso alcance, *de sorte a articular problemas distintos*, mas que se apresentavam ao governo federal como implicados entre si (ADORNO, 2003, p. 127, grifo nosso).

Portanto, considerando ser o “primogênito” das políticas públicas de segurança no Brasil implementada, obteve êxito deixando para os próximos governos o “início” de um diagnóstico amplo, que por sua vez, dispersou-se demais ocasionando imobilidade, evidentemente resultado de sua superficialidade ampla e/ou generalista. O PNSP fora desenvolvido em curto espaço de tempo, mas se comprometeu no monitoramento dos resultados esperados.

²⁶ Aqui, precisa-se destacar a pressão social e o inconformismo da opinião pública para o lançamento emergente do plano, diante o caos no país em meio a tantas crises e casos de relevância pública.

3.3 GOVERNO LULA (2003-2011): DA MODERNIZAÇÃO PELO SUSP À FALTA DE FIRMEZA COM O DEVER PÚBLICO

O padrão rompido de lançamento, e não de elaboração, é um aspecto fundamental para notar como se desenvolve o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e sua pretensão audaciosa de dar resposta à insegurança pública.²⁷

Se por um lado, a ruptura faz parte da dinâmica pela troca de governo; seu combustível se esgota antes da chegada ao fim. Por outro, observamos a complexidade de se chegar aos objetivos iniciais; aqui nos referimos à institucionalização do SUSP como foi idealizado, por meandros encontrados ao longo do caminho que dificultam a eficiência do dever público (nem sempre almejado por todos, de fato). Logo, percebemos que os três fatores: autoritarismo, exclusão e patrimonialismo (SOUZA, R., 2015), principalmente este último, constituíram a história da segurança pública no Brasil e, retornam a assombrar dentro do processo político dito democrático.

Um dos coordenadores do Plano Nacional de Segurança Pública era Luiz Eduardo Soares, tanto que suas considerações mostram detalhes do plano e planejamento de ações quando foi secretário da SENASP em 2003. A elaboração dessa proposta pelo pré-candidato à presidência, Luiz Inácio Lula da Silva, e seus coordenadores durou cerca de um ano, no âmbito do Instituto Cidadania, pelo qual Lula era presidente na época.²⁸

[...] O Plano foi recebido com respeito até mesmo pelos adversários políticos, porque, de fato, *era nítido seu compromisso com a seriedade técnica, repelia jargões ideológicos, assumia posição eminentemente não-partidária e visava contribuir para a construção de um consenso mínimo nacional*, partindo do suposto de que *segurança pública é matéria de Estado, não de governo*, situando-se, portanto, acima das querelas político-partidárias. Sagrado candidato, Lula incorporou o Plano a seu Programa de Governo (SOARES, 2007, p. 87, grifo nosso).

Observamos que toda proposta que perpassa o caminho da implementação deixa de ser realizada na sua plenitude durante o longo processo de implementação e execução. Por mais audacioso que fosse o plano e, até mesmo aplaudido por correntes ideológicas distintas, isso não seria suficiente para a sua consolidação como uma nova política de Estado. Embora,

²⁷ O lançamento é previsto e executado com prioridade, assim rompendo em determinado tempo, a articulação de ações na área, ou seja, uma mudança na operação de causa/efeito. Contudo, o modo de gestão sofre consequências desde sua primeira formulação de política.

²⁸ Uma etapa de escuta aos atores políticos na conclusão desse plano de governo, além de pesquisadores, gestores, agentes que lidavam cotidianamente com a área; a sociedade civil uniu-se para atuar como protagonistas conjuntamente.

[...] os dois governos subsequentes de Luís Inácio Lula da Silva (2003 – 2010) também seguiram com inovações na política de segurança pública. Prometendo intensa reformulação no sistema de segurança pública desde sua campanha, Lula, já no primeiro mandato (2003-2006), anunciou um *Pacto pela Paz (2003)*, com a tentativa de consolidação de um Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). *Apesar de fracassos nessa agenda* (o Susp como concebido originalmente ainda não foi implantado), em boa medida as iniciativas de consolidação de um sistema nacional de segurança foram as principais ações no primeiro mandato (SOUZA, R., 2015, p. 31, grifo nosso).

3.3.1 Avanços e recuos

A aplicação do Plano, após Lula ser eleito, perpassou o âmbito da SENASP, pelo Ministério da Justiça, ou seja, mesma instância com novos atores em grande peso. Entretanto, no decorrer do processo formal, o governo começou a apresentar certa “indisposição” (SOARES, 2007, p. 87) na tentativa de assumir os compromissos (primeiras etapas).

Em linhas gerais, o SUSP é organizado respectivamente pelo diagnóstico da segurança pública no Brasil, o planejamento das ações e implementação, recursos financeiros repassados e bens adquiridos ao longo do governo, e pôr fim a avaliação dos resultados alcançados pela implantação do SUSP. Tal que as atividades da SENASP são norteadas por “[...] sete eixos estratégicos” (BRASIL, 2007, p. 13), sendo também chamadas de estruturantes do SUSP, compõem o Apêndice B – Desenho esquemático do SUSP do 1º governo Lula.

Desde a primeira ideia do SUSP estava a pauta da reforma policial, perceptível também o retorno ao discurso voltado a ela, mas não efetivamente implantado. O plano que deu base ao SUSP retrata que a

[...] segurança pública é um bem democrático, legitimamente desejado por todos os setores sociais, um direito fundamental da cidadania, *obrigação constitucional do Estado e responsabilidade de cada um de nós*; o Programa Nacional da Segurança Pública do Governo Federal considera necessária a reforma das polícias para torná-las *instituições eficientes, respeitosas dos Direitos Humanos e voltadas para a construção da paz* – e não instituições que vejam os cidadãos como *inimigos*, sendo organizadas como instrumentos de defesa do Estado e que se pensam como tal. Mais do que isso: as comunidades desejam a *presença plena do Estado em seus âmbitos federal, estadual e municipal*, com todos os serviços elementares, o que inclui o lazer e a cultura. O Governo Federal, por meio do Ministério da Justiça, também julga necessário que as *políticas públicas de segurança acolham a participação multidisciplinar e interinstitucional*, envolvendo, além dos profissionais de segurança pública, outros setores governamentais, entidades da sociedade, movimentos sociais e organizações do terceiro setor, incluindo também a contribuição das universidades. [...] Devemos verificar a *transição de uma cultura da guerra para uma cultura da paz*; de uma visão excludente de mundo para um entendimento dialogal das funções policiais. [...] Com isso, não se pretende a abdicação da força, mas seu uso - quando necessário - de forma técnica, racional e ética (BRASIL, 2007, p. 11, grifo nosso).

Nesse sentido, a reforma das polícias está no centro da resolução subjetiva da realidade, tanto que seria necessário “[...] a revisão de alguns dos seus valores fundamentais, de sua identidade institucional, de sua cultura profissional e de seu padrão de comportamento” (BRASIL, 2007, p. 11). Passando assim por uma reforma e revisão, retornando os termos basilares do SUSP: prevenção e gestão, utilizando com seriedade as ferramentas de informação e educação.

De uma concepção generalista de segurança pública, o 1º governo Lula transforma o modelo civil para cidadão, ou seja, o que Robson Souza (2015) descreve como início de um período do modelo reformista de segurança pública. Nota-se pela definição a seguir:

[...] *Segurança Cidadã* - é a segurança pública integral, que promove os direitos humanos, transforma - com a participação efetiva do mundo acadêmico - pela educação em segurança cidadã, sistematiza o arcabouço do conhecimento dos vários atores do sistema de segurança, indo além do tradicional sistema policial. Garante o planejamento, a prevenção e a repressão qualificada de forma a propiciar uma sociedade livre, democrática, num ambiente multicultural, multirracial e multidisciplinar. A segurança cidadã estimula a adoção de tecnologias sociais que visam a resolução pacífica dos conflitos, o fortalecimento da família, a proteção às mulheres, aos idosos, às minorias, garante as políticas públicas de prevenção determinadas pelo governo, primando pela observância permanente da contribuição das universidades, através de seus estudos acadêmicos e científicos (BRASIL, 2007, p. 14, grifo do autor).

Se existe uma preocupação com o uso de informação pelo Ministério da Justiça, que inclusive tornou-se uma proposta de reforma, está diretamente ligada ao não compartilhamento desses dados e informações pelo aparelho policial, também bloqueando o direito à transparência. Somente através da

[...] A implantação de um sistema único *informatizado e a racionalização operacional e administrativa* oriunda do uso competente desses recursos é a forma pela qual a informação poderá ser corretamente administrada. O Programa de Segurança Pública para o Brasil propõe que o instrumento fundamental para a efetivação das referidas mudanças nas polícias brasileiras é a *educação*. O servidor de segurança pública que não é *estimulado nem qualificado perde seu interesse profissional, cai na apatia e desconsidera a importância de sua função*. Todavia, não basta a mudança de paradigmas e a reformulação dos cursos ministrados nas Academias e outras instituições de ensino na área de segurança pública. É preciso que se constitua um *sistema educacional convergente para todos os órgãos de segurança pública* (BRASIL, 2007, p. 12, grifo nosso).

A mudança estrutural é um objetivo que perpassa os primeiros degraus subjetivos, como por exemplo, o reconhecimento que o documento relata sobre as polícias ainda possuem uma “[...] uma compreensão equivocada de Direitos Humanos. [...] Nesse sentido, é preciso uma política nacional de valorização profissional dos operadores de segurança pública” (BRASIL,

2007, p. 13). Conclui-se que o compromisso federativo está pautado na reprodução dos direitos humanos *versus* a violência produzida por meios institucionais.

O reconhecimento do documento sobre “[...] a gravidade do problema da segurança pública” e o protagonismo da SENASP, que tem sua consolidação no exercício do planejamento e realizações das ações, correspondem a intenção do governo federal de “[...] executar uma política nacional de segurança pública focalizada nos pilares do processo de gestão e de transparência, elaboramos este Relatório de Ações Executadas pela SENASP no período de 2003 a 2006” (BRASIL, 2007, p. 07).

Como a capacidade das ações advém do diagnóstico e planejamento, também é realizada a avaliação dos resultados pela SENASP por meio do SINESPJC e, uma vez que ampliado, contribuiu para relatórios na área, merecendo assim reconhecimento neste trabalho. Porém, o mapa do registro de ocorrências apresenta déficits para formar um conjunto (BRASIL, 2007). Embora as ações não deixem de ser executadas, a partir do diagnóstico, a falta de proatividade na prestação de dados torna-se um obstáculo na observação do quadro.

Outro ponto a ser destacado é a existência de uma “[...] diversidade de manifestações da violência no território nacional. Temos várias regiões com problemas muito distintos entre elas. Isto nos reitera o fato de que apenas uma análise mais detalhada em cada uma das regiões poderá revelar as especificidades qualitativas de cada uma delas (BRASIL, 2007, p. 21). Temos aqui uma espécie de cuidado metodológico, por sua vez resultando na proximidade entre as esferas (municipal e estadual) e melhorando a relação de diálogo com o governo federal (claro, estados que retornam orientações).²⁹

Para comprovar a informação acima, após a parte de conclusão do SUSP, são destacadas em anexo as ações da SENASP em cada unidade federativa. Exclusivamente novo na política de segurança pública, documentar o êxito nas atividades e o orçamento de cada estado, além de incluir os direcionamentos em todos: Gestão de Conhecimento e Informações Criminais; Formação e Valorização Profissional; Prevenção a Violência e Criminalidade; Estruturação e Modernização da Perícia, e por fim, Ações para Redução da Violência.

“[...] O controle externo e interno das ações das organizações de segurança pública é um tópico destacado no Programa de Segurança Pública do Governo Federal” (BRASIL, 2007, p.

²⁹ Há uma especificidade observada pelo documento, o qual apresenta que os municípios de regiões metropolitanas são mais violentas do que capitais dos estados (BRASIL, 2007). Só basta dar atenção devida a eles e, não levar com exclusividade os grandes centros, porque estão dentro do grupo acima de 100 mil habitantes. A tese de Soares (2003) da equivalência da violência x riqueza transparece nesse caso, porque se considera que o fato de um município ser mais pobre do que outro pode deixar de diminuir a propensão a violência (a desigualdade é somente mais um fator explicativo além de outros para o problema público).

31). Inclusive, efetuar a prevenção, os mecanismos de controle organizacional acima dos departamentos foi uma direção do SUSP. Em relação aos equipamentos dessas organizações, a polícia civil é a de melhor relação aos equipamentos. Vale ressaltar que alguns polos da polícia civil possuem qualidade investigativa de renome; assim muito do avanço no sistema de perícia auxiliou no encerramento de casos após 2000.

O Apêndice B que descreve as ações estruturantes nada mais é do que a explicitação do que houve nas instituições de segurança pública: “[...] Modernização Organizacional da Instituições do Sistema de Segurança Pública” (BRASIL, 2007, p. 36).

Muito das fragilidades na política de segurança pública se deve a carências na área de educação e gestão. “[...] Entre 2003 e 2006, a SENASP promoveu a capacitação de 128.171 profissionais de segurança pública” (BRASIL, 2007, p. 58). Entretanto, o foco na capacitação em gestão, criando cursos de segurança pública com essa finalidade, fora consequência do desgaste na direção da SENASP na efetivação das mudanças estruturais, então se destinou maiores recursos para o financiamento de aperfeiçoamento em gestão (SOUZA, 2015).³⁰

A estratégia na distribuição de recursos do FNSP é interessante, porque para ocorrer o repasse aos estados e municípios, depende de fatores pautados “[...] em estatísticas e nos resultados do monitoramento da avaliação de implantação do SUSP pelos estados”, sendo o grande objetivo “[...] incentivar os Estados a seguir a Política Nacional de Segurança Pública” (BRASIL, 2007, p. 63). A lógica do repasse direciona as orientações seguidas pelo documento, assim reduzindo a possibilidade de retorno dos recursos; balanço orçamentário consistente para cada região, por exemplo.

A estruturação e modernização da perícia não é só fundamental para o andamento do processo formal pela justiça criminal, especificamente as atividades de persecução penal. Mesmo que seus objetivos estejam nessa direção, não podemos deixar de mencionar os investimentos de integração com laboratórios de universidades federais. Aparentemente, há um embate entre investimento e contexto histórico, pois devida atenção a questões singulares da segurança pública pelos governos anteriores não seria pretencioso demais afirmar que se resgatou “[...] décadas de atraso tecnológico na área de identificação de resíduos de tiro e outras aplicações” (BRASIL, 2007, p. 74). Ou seja, valorizar demasiadamente o mínimo do direito público de execução e apresentação dos resultados. Ainda no exercício de destacar avanços substanciais do SUSP, a ampliação do INFOSEG por uma “Rede” do mesmo, permitiu “[...]

³⁰ Ainda destacando pontos do tópico sobre Formação e Valorização Profissional, o custo total de investimento no incentivo a cursos de especialização em segurança pública pela RENAESP foi de 3.700,000,00 (BRASIL, 2007).

pela primeira vez na história brasileira um efetivo compartilhamento das informações entre os Estados e os órgãos federais” (BRASIL, 2007, p. 83). Desde 2004, aumentou seu número de consultas por apresentar confiabilidade nas informações, de alto alcance federativo e integração entre as esferas de atuação desses órgãos.

Desde o processo eleitoral da candidatura de Lula, a agenda de reformas estruturais era uma proposta elaborada pelo grupo liderado (Benedito Mariano, Antônio Carlos Biscaia e Roberto Aguiar) por Soares. Tanto que uma emenda constitucional alteraria substancialmente as atribuições das esferas policiais sinalizada para efetivação da arquitetura do SUSP. Talvez fosse uma obviedade sugerirem a criação de um Ministério de Segurança Pública, mas Lula já de antemão sinalizava ao custo político dessa iniciativa, embora estivesse de acordo com a operação de mudanças na área (reformas residuais) até o limite possível diante sua governança futura.³¹

A partir de 2003, Lula (já eleito) tinha na confiabilidade um de seus maiores critérios na escolha para administração do Ministério da Justiça. O primeiro a assumir o cargo foi Marcio Thomaz Bastos e, no que se refere a polícia de segurança pública, ambos sabiam dos custos causados eventualmente após as reformas, caso acontecessem. Mesmo assim, Bastos orientou Soares a seguir as mudanças previstas pelo SUSP, sendo que visivelmente em sua atuação enquanto ministro “[...] não priorizou o tema da segurança pública como principal agenda do Ministério da Justiça. Na condição de um jurista de renome nacional, privilegiou os temas da reforma do Judiciário, como a criação do Conselho Nacional de Justiça” (SOUZA, R., 2015, p. 185).

A situação acima gerou o desgaste de Soares na SENASP, pois mesmo que a Secretaria Especial não tenha sido criada, ainda assim, causou tumulto político dentro e fora do governo. Vale lembrar que no grupo de transição de governo, somente Soares representava a área. Até seus seis meses como secretário, percorreu todos estados e o distrito federal para estabelecer o Pacto pela Paz (previsto no documento) e, considerando o fato de Lula naquele início de governo possuir mais apoio popular, o que possibilitaria maiores chances de acontecer a reforma estrutural; a

[...] ideia era que, numa cerimônia pública, com ampla *cobertura midiática*, de caráter político e altamente simbólico, o presidente Lula e todos os governadores assinariam

³¹ Como não era viável politicamente, os coordenadores do plano juntamente ao candidato à presidência, chegaram ao consenso de criar uma “[...] Secretaria Especial de Segurança Pública, vinculada diretamente ao Palácio do Planalto. Do ponto de vista político, haveria uma ligação direta entre a Secretaria Especial e o Presidente da República; do ponto operacional e tático, propiciaria uma autonomia em relação ao Ministério da Justiça” (SOUZA, R., 2015, p. 185).

as propostas de mudanças na segurança pública. O documento, alterando o *artigo 144 da Constituição Federal* [refere-se à segurança pública], seria entregue na ocasião aos presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. [...] Porém, [...] o *núcleo duro do governo federal* aconselhou e convenceu o presidente que essa ação traria altíssimos custos políticos, antecipando um *desgaste à imagem do governo e do presidente*. Ademais, seja um equívoco alterar um quadro institucional no qual as responsabilidades pelos fracassos na segurança pública são divididas com os governadores; portanto, o presidente arcaria solitário com os custos dessa estratégia quando fosse anunciada a centralidade da política de segurança pública no governo federal (SOUZA, 2015, p. 188, grifo nosso).

Quando tratamos da falta de firmeza com o dever público está relacionado ao que fora aplaudido inicialmente, aqui nos referimos ao plano de segurança pública audacioso de 2002; e sua indisposição para realizá-lo em momentos propícios como época de maior apoio popular. E, recuperando as bases da segurança cidadã, estava inserido tanto a cultura de paz, combate aos preconceitos, valorização profissional, quanto o apoio ao desarmamento. O último consistia num princípio da candidatura de Lula, posteriormente corrompido pela derrubada do referendo ocorrido em 2005 sobre a proibição do comércio de armas de fogo e munição no país, cujo resultado "[...] freou o ímpeto inicial do movimento, que unia polícias e expressivos segmentos da sociedade" (SOARES, 2007, p. 91).

Com a colisão do secretário com as burocracias postas por instâncias do Ministério da Justiça, Lula demite Soares em outubro de 2003, "[...] temendo uma desestabilização da governança em relação às polícias e às alianças políticas" (SOUZA, 2015, p. 189). Posteriormente, Luiz Fernando Correa, conhecido pela carreira na polícia federal, assume seu cargo e,

[...] uma ruptura importante aconteceu no período: a entrada da Polícia Federal como um ator relevante na política de segurança pública brasileira. [...] Houve [...] a construção de uma imagem de instituição policial modelo. As famosas operações da PF, midiaticizadas, ganharam destaque progressivo no noticiário e no imaginário social (SOUZA, 2015, p. 190).

Percebe-se que a dupla encarregada pela SENASP e o Ministério da Justiça, ampliou a visibilidade e valorizou essa esfera, que no governo Lula ocupou lugar importante na política de segurança pública, contrariamente aos que ocupavam no governo FHC: gerais (SOUZA, R., 2015). Em meio a atuação da PF e, de certo modo, os poderes focavam sobre o aparelho, não era previsto a crise ocasionada por ela em 2007 (Operação Satiagraha, que envolvia a PF explicitamente), levando a solicitação de troca das lideranças pelo presidente. Nesse momento Corrêa passa a comandar a PF e Biscaia (um dos coordenadores do plano) assume a SENASP.

É possível observar o momento em que os compromissos ditos audaciosos para um histórico de imobilismo na área, são sutilmente deixados de lado. Temos em sua substituição, "[...] ações da Polícia Federal, que passaram a emitir para a sociedade a mensagem de atividade competente e destemida, na contramão de nossa tradicional e corrosiva impunidade. [...] [Ações] policiais não podem substituir uma Política de Segurança Pública" (SOUZA, R., 2007, p. 91). Veja que não estamos somente diante de um retrocesso brasileiro, como também de um marcante deslize institucional.

Em março de 2007, Tarso Genro, também conhecido por "coringa no governo Lula" (SOUZA, R., 2015, p. 221), assume o Ministério da Justiça e eleva a segurança pública como pauta de sua administração, na intenção de igual aos outros atores no cargo, deixar evidente sua passagem por ele. Então, nomeia Ricardo Balestreri (grande idealizador do RENAESP), compôs o grupo da proposta do SUSP inicialmente, como secretário da SENASP. A partir desse momento, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), é elaborado por dois grupos escolhidos por Genro.

É importante saber quem faz parte desses grupos para ter clareza de perceber desavenças possíveis e, logo como impactaram no cenário da segurança pública. O grupo político petista do Rio Grande do Sul, selecionado por Genro era “[...] formado por cerca de dez pessoas, [e] não tinham conhecimento técnico suficiente e específico sobre segurança pública. Esse grupo tentou por algum tempo trabalhar sozinho e, a certa altura, aliou-se, meio que forçosamente, à equipe da Senasp [o grupo técnico]” (SOUZA, R., 2015, p. 193). Aparentemente, é controverso que o mesmo governo não esteja a par do distanciamento entre concepção e gestão de segurança pública, já que fora exclusivamente investido mais na última.

[...] O grupo político do Pronasci tinha o *respaldo e a confiança do ministro*. A equipe técnica da Senasp, a partir das experiências já acumuladas na própria secretaria (principalmente nos programas de capacitação policial em direitos humanos e nas parcerias com as Universidades), apresentou outras contribuições: a *importância do policiamento comunitário; da participação dos municípios na gestão da segurança pública; as demandas por um processo de melhor divisão das atribuições entre as polícias...* No final, a amplitude das ações do Pronasci sinalizava que, de fato, se tratava de uma política pública de segurança” (SOUZA, R., 2015, p. 194, grifo nosso).

Por mais que os atores da SENASP mudem ou não, conforme o passar dos anos, ainda existirá uma caricatura pregada na parede representando seu histórico desde a criação. O fato é que mesmo encobrindo as concepções de segurança pública (caso de polícia, administrada por gerais ou cidadão, mais pluralista), elas não vão deixar de existir ou influenciar nas novas concepções. É necessário ressignificar-se (SOUZA, R., 2015).

O lançamento do PRONASCI em meados de 2007 decorria “[...] Medida Provisória 384, comprometendo-se a investir R\$ 6,707 bilhões, até o fim de 2012, em um conjunto de 94 ações, que envolverão dezenove ministérios, em intervenções articuladas com estados e municípios” (SOARES, 2007, p. 91). Entretanto, ao chegar próximo da eleição em 2008, o grupo político expressava a intenção de expandir o alcance do programa, inicialmente construído para 12 regiões metropolitanas, para mais 200 municípios. Vale destacar que “[...] o grande diferencial do Pronasci era o grande aporte financeiro previsto para o programa” (SOUZA, R., 2015, p. 195).

Vejamos que destinar os recursos do programa para mais municípios estaria de acordo com a intenção do presidente Lula. Em parte, essa prioridade pode ser compreendida como uma espécie de municipalização da segurança pública, uma vez que, rompe a lógica de interferência dos estados, algo já aceito com normalidade na área.

Até durante a implantação do PRONASCI, os recursos eram estabelecidos pela junção da SENASP com o FNSP. A grande controvérsia, ou discussão acadêmica no que se refere ao programa, consiste na vontade de alteração das ações conforme o seu destino inicial. Então, se por um lado a quantia anual repassada conseguiu abarcar também 200 municípios, por outro é notório fragilidades no processo de decisão, outrora influenciável por determinado grupo/atores.

Para caracterizar a situação de “[...] disputas e discórdias dentro do Ministério da Justiça e da Senasp” (SOUZA, R., 2015, p. 198), o mesmo autor comenta que

[...] Desde o início, o Pronasci passou a gozar de *boa reputação* junto aos *movimentos sociais* que apreciam a ideia de priorizar claramente a pauta da *cidadania*. Ademais, o grande montante de recursos, cerca de seis bilhões de reais, indicava uma revolução na área. [...] Para além dos problemas de gestão dos recursos financeiros do Pronasci, a *disputa interna no Ministério da Justiça colocava em xeque toda a política de segurança pública* (SOUZA, R., 2015, p. 199, grifo nosso).

Pode-se definir que base de sustentação do PRONASCI é o SUSP, embora não siga estritamente todos os eixos do plano (SOARES, 2007). Para chegar aos objetivos, são propostas ações estruturantes, basta observar o Apêndice C. Assim, o programa atua em duas frentes: ação policial; prevenção e integração de jovens em situação de risco, sendo ambas com direcionamento tanto para as ações estruturantes quanto de gestão.³²

³² O conceito de segurança pública dessa política pública está destinado “[...] à prevenção, controle e repressão da criminalidade, atuando em suas raízes sócio-culturais, além de articular ações de segurança pública com políticas sociais por meio da integração entre União, estados e municípios” (BRASIL, 2007b, p. 03).

Seria de natureza do mesmo, distinguir a preocupação com a segurança entre causa policial ou social. Até que se coloca ênfase na letra E, pois a criminalidade é caso de polícia [E] mais; articulando políticas sociais [E] segurança; também se referindo as esferas: federal, estadual, municipal [E] participação da sociedade civil (BRASIL, 2007b).

Ao longo do processo político da segurança pública, é possível analisar a tendência de destrinchar um problema perpassando a continuidade dos governos. De modo geral, se identifica o aumento visual da violência e, claro, muito influenciada pelos avanços nos meios de comunicação, o que levou a um diagnóstico superficial destinado aos grandes centros urbanos, inicialmente no governo FHC. No 1º governo Lula, temos maior afunilamento dos homicídios, identificados em determinadas regiões e com perfil das vítimas: jovens de 18 a 24; logo a política pública fora direcionada para macro e depois específica para essa singularidade dentro do espectro da taxa de homicídios. É interessante mencionar na ação para aumentar o número de vagas em presídios, há uma descrição referente a separação dos jovens dessa faixa etária (e por tipo de crime cometido) dos demais, com objetivo de evitar proximidade e incentivo a novas práticas de maior periculosidade.³³

Em meio a conturbação entre o Ministério da Justiça e a SENASP, já mencionada, ainda assim a I Conferência Nacional de Segurança Pública (CONSEG) ocorreu em 2009, tal evento seria “[...] crucial para a consolidação de algumas reformas gestadas há anos. Com amplo respaldo social e das instituições do setor, os resultados da Conferência poderiam consolidar toda uma pauta de modificações na política”; que perpassaram os governos FHC e Lula. Assim, num momento como esse, causa certa normalidade alavancar altas expectativas e, tanto a SENASP quanto demais atores que presavam por mudanças na área, “[...] apostavam que a Conferência teria força política para aprovar reformas, marcando não só uma ruptura, mas nova etapa na política nacional de segurança pública” (SOUZA, R., 2015, p. 201).

Ora, não foi a primeira vez que expectativas nutridas no processo político foram frustradas. Porém, mesmo sendo uma situação tardia, abriu espaço para

[...] concentrar um debate antes disperso em diferentes arenas políticas, dando visibilidade para atores com menor poder; reconfigurar a organização da ação argumentativa; assim como o reconhecimento de atores e organizações; e a visibilidade da própria Senasp e dos(as) trabalhadores(as) (CARDOSO, G., 2015, p. 31).

³³ Tanto que a meta explícita no final do documento é clara em “[...] buscar a redução do número de homicídios, dos atuais 29 por 100 mil habitantes para 12 homicídios por 100 mil habitantes, nos próximos quatro anos”. (BRASIL, 2007b, p. 25).

Não o suficiente, a CONSEG é interpretada como uma “revolução fracassada”, a mesma que obteve mais de 500.000 participantes ao longo de sua realização (SOUZA, R., 2015, p. 201). Evidentemente, houve o dissenso durante a CONSEG entre gestores da SENASP, preocupados em consolidar propostas, e atores direto ou indiretamente envolvidos com o Ministério da Justiça.³⁴

O governo Lula apresentou uma série de avanços e recuos na perspectiva de uma segurança pública garantida de fato ao cidadão, porque as sutilezas dos fatores externos e de difícil controle federativo constituem a política brasileira. O PRONASCI fora audacioso em sua proposta enquanto um “programa”, demonstrando que há esperanças para “[...] resolver o entulho autoritário que atravança o progresso na área” (SOARES, L 2007, p. 96), mas ao mesmo tempo como toda política pública de segurança, se estagnou pela insuficiência, seja organizacional dos recursos ou falta de rumo através da socialização política (conduzir com firmeza suas intenções para efetivar os objetivos iniciais).

3.3.2 Governo Dilma (2011-2016) e o enfraquecimento político

O cenário da segurança pública estava conturbado pela “guerra interna” (SOUZA, R., 2015, p. 211) de tal modo que causou instabilidade até mesmo dentro da SENASP, então a desavença entre o grupo político e outro técnico tornou-se mais expressiva. Entretanto, a atividade e a organização da política de segurança que podem ser compreendidas como diretrizes a se seguir na área para sua consolidação (política de Estado) foram deixadas pelo governo Lula, o mesmo que incentivou a candidatura de Dilma Rousseff (2011-2016), também do Partido dos Trabalhadores (PT).

[É] forçoso reconhecer e registrar que nesse novo governo, *não obstante os esforços empreendidos por gestores e operadores da segurança pública*, a Senasp voltou a perder centralidade na gestão do Ministério da Justiça e, mais que isso, na indução das políticas de segurança pública. A condução do Ministério da Justiça e, mais especialmente da Senasp, no governo Dilma, [...] pode ser caracterizada por uma

³⁴ Sabemos de antemão que a reforma das polícias estava no Plano de intenções (2002) do governo Lula 1 e, somente foi citado nesses moldes na introdução do SUSP, que no decorrer do documento torna-se um fantasma (justificado ao final pelas limitações orçamentárias, grosso modo). Durante o PRONASCI, essa pauta não fora explícita, embora a SENASP não tivesse descartado tal possível consolidação pela receptividade da CONSEG. Observamos a potencialidade da Conferência ser interrompida pela formação de grupos contrários, com participação do Ministério da Justiça e, já imbuídos estrategicamente de barrar o processo de decisão, ou seja, dificultando o meio para que o fim estivesse com planejamento oculto desses atores (SOUZA, 2015).

gestão altamente burocrática, centralizadora e avessa a ampliação dos debates sobre a segurança pública brasileira (SOUZA, R., 2015, p. 270, grifo nosso).

A existência de coalizões (seja reformista ou conservadora) permeia a história constitutiva no campo de estudo. Como já citada a percepção de que políticas públicas de segurança em completude somente ocorreram em 10 anos (SAPORI *et al*, 2018), estamos nos referindo a Era democrática, mas a condução do governo federal pode apresentar recuos, como por exemplo, uma grande descontinuidade apontada enquanto “inflexões” de período: intervenções militares; indisposição no balance de agenda, o que posteriormente criaria formulação de política pública; e até mesmo reafirmação da política de forças no Ministério da Justiça (SOUZA, R., 2015, p. 271).

Durante o primeiro governo Dilma Rousseff (2011-2014),

[...] ocorreram 6.030 confrontos armados envolvendo policiais militares e suspeitos da prática de crime; mais de 1.500 pessoas morreram em decorrência desses entreveros; oitenta toneladas de drogas foram apreendidas; 21.245 armas de fogo foram retiradas das ruas, entre as quais estavam 980 fuzis. [...] Esses confrontos acarretaram a morte de 47 policiais e o afastamento de outros 629 em razão dos ferimentos sofridos em ação. (PEREIRA, 2015, p. 40, grifo nosso).

Convém mencionar que a candidata à presidência foi reeleita sem propor um programa de segurança pública para o país, mesmo que a taxa de homicídios e a situação de violência estivesse em alta. Então, o êxito do SUSP e PRONASCI fora parcial, porque quando problematizamos as políticas de segurança pública no Brasil, o imobilismo federal do governo posterior a última implementação, afeta todo o quadro da segurança no país: de regiões e municípios. Assim, somente o repasse do orçamento pode até causar problemas maiores, tanto que as políticas do governo Lula supracitavam a importância na manutenção das atividades, já que na melhor das hipóteses, o dinheiro voltaria para o governo, mas estava também negligenciando partes do país que precisassem mais. Aqui se encontra a importância de rever os diagnósticos pela apresentação de resultados, paulatinamente.

O primeiro mandato de Dilma apresentou programas como “Brasil mais seguro”, mas que não podem ser comparados a um plano mais amplo, pois a agenda da segurança pública ficou parada e não efetivou mudanças consideráveis para os problemas públicos (SOUZA, R., 2015). Como seu governo estava situado na Copa do Mundo (2014) e Olimpíadas (2016) ocorridas no Brasil, então “[...] priorizou-se a formulação, a implementação e o financiamento de projetos que viabilizassem a segurança desses eventos, como foi o caso dos Centros

Integrados de Comando e Controle (CICC), implantados em diversas capitais brasileiras.” (SAPORI, 2019, p. 154).

A conclusão em que chegamos é a de

[...] *A época dos planos nacionais de segurança pública parece ter acabado. É a impressão que se tem, observando o passado recente e os meses iniciais do governo Bolsonaro. Depois dos planos de Fernando Henrique e Lula, neste último caso nos dois mandatos, veio o grande silêncio e o relativo imobilismo, rompido aqui e ali por iniciativas reativas e isoladas no varejo das conjunturas. A presidenta Dilma Rousseff, depois de frustrar expectativas descontinuando o Pronasci, prometeu um plano contra homicídios, e seu ministro da Justiça, José Eduardo Cardoso, foi ao Rio de Janeiro apresentá-lo, mas decepcionou a audiência informando que faltava definir detalhes, e a promessa foi postergada. Não houve tempo. O golpe parlamentar interrompeu o segundo governo Dilma e içou Michel Temer ao poder para cumprir uma agenda neoliberal extremada de natureza eminentemente regressiva, liquidando direitos arduamente conquistados e comprimindo investimentos e políticas públicas* (SOARES, 2019, p. 129, grifo nosso).

O desgaste político antecede a descontinuidade, mas até sua chegada perpassa âmbitos sutilmente imperceptíveis, se observados com atenção. É o caso da flexibilização do acesso civil às armas de fogo. Mesmo que a proibição de seu comércio não tenha vingado, seja pelo referendo já mencionado ou pelas tensões políticas causadas pela bancada da bala, por exemplo, ainda assim não deixou de ser pauta. Vejamos que o modo de manipular um discurso comum de segurança privada, criando uma manobra sobre o dever público de garantir um direito fundamental, passa de um interesse articulado na Câmara dos Deputados para um projeto lei anos depois.³⁵

Foram constantes no processo político brasileiro da segurança pública a interligação dos fatores: armas de fogo, organizações criminosas e mídia. Sendo eles encontrados desde a formulação do PNSP de FHC para além dos governos posteriores. Os confrontos armados ou mais bem compreendidos como ações policiais que aparentemente “cobrem” a concepção de política de segurança, ou seja, essa reatividade pode ser encontrada em todos os governos democráticos.

Quando Noam Chomsky (2013, p. 21) descreve a transição de um estado totalitário/militar para um democrático, demonstra que a dimensão macro se torna micro, porque os mecanismos de controle são outros, com a mesma finalidade (e muitas vezes, mais

³⁵ Nos referimos ao movimento do Deputado Bolsonaro articulando a pauta de flexibilização do armamento muito antes de ser efetivamente presidente (SOUZA, R., 2015). Não somente ele, como também grupos usufruem da prática patrimonialista, assim fortalecendo a coalisão capaz de somente ter visibilidade após um golpe político, porque a origem desses movimentos pró interesses particulares (contrariando a própria Constituição) sempre existiram. Ganham oportunidade de ascensão, influenciando e compondo o espaço no processo de decisão, quando o ator político está frágil e o núcleo-duro do governo fora desgastado.

legítimo). “A propaganda política está para uma democracia assim como um porrete está para um Estado totalitário”. Se a mídia for considerada um monopólio coletivo, cabe à sociedade romper a posição de espectador e se tornar sujeito ativo; assim vamos observar uma redução de ação policial como solução das crises ou casos gerais de segurança pública e maior fomentação cobrando políticas públicas bem estruturadas e implementadas com rigor.

Mosca na Sopa

“[...] Eu sou a mosca que perturba o seu
sono
Eu sou a mosca no seu quarto a zumbizar
E não adianta vir me dedetizar
Pois nem o DDT pode assim me exterminar
Porque você mata uma e vem outra em meu
lugar” (SEIXAS, 1973).

Até Quando?

“[...] A polícia matou um estudante
Falou que era bandido, chamou de traficante
A justiça prendeu o pé-rapado
Soltou o deputado e absolveu os PM's de
Vigário” (GABRIEL, 2001).

O Calibre

Eu vivo sem saber até quando ainda estou vivo
Sem saber o calibre do perigo
Eu não sei, de onde vem o tiro
Por que caminhos você vai e volta?
aonde você nunca vai
e que esquinas você nunca para?
à que horas você nunca sai?
Há quanto tempo você sente medo?
Quantos amigos você já perdeu?
Entrincheirado vivendo em segredo
e ainda diz que não é problema seu

E a vida já não é mais vida
no caos ninguém é cidadão
as promessas foram esquecidas

Fardado

“[...] Você também é explorado
Fardado!
[...] Por que você não abaixa esse escudo?
O meu direito é a sua obrigação
Por que não olha antes de tudo?
O seu dever é minha autorização
[...] Ponha-se no meu lugar
Ponha-se no seu lugar” (TITÃS, 2014).

Seja Forte Pra Lutar

“[...] A sua bomba de efeito moral
Vem sem moral nenhuma de quem mandou nos
atacar
E não preciso do seu gás lacrimogênio
Invadindo os meus olhos para me fazer chorar
[...] A sua bala de borracha que acerta o meu corpo
Deixa marcas de soldados só ficando contra nós
A diferença que existe com esse uniforme
Com seu rosto mascarado você não tem direito a voz
(Detonautas Roque Clube, 2014).

O Real Resiste

Autoritarismo não existe
Sectarismo não existe
Xenofobia não existe
Fanatismo não existe
[...] Miliciano não existe
Torturador não existe
Fundamentalista não existe
Terraplanista não existe
[...] Trabalho escravo não existe
Desmatamento não existe

Não há estado, não há mais nação (Os Paralamas do Sucesso, 2002).

Homofobia não existe
Extermínio não existe
Mula sem cabeça demônio dragão
O real resiste
[...] Neonazismo não existe
O inferno não existe
Tirania eleita pela multidão
O real resiste
É só pesadelo, depois passa
Lobisomem horror opressão
Não, não, não, não (ANTUNES, 2020).

4 ERA DA DEGENERAÇÃO POLÍTICA

A "Segurança pública é, essencialmente, uma questão política e, como tal, pode e deve ser debatido por todos os cidadãos" (ROLIM, 2006, p. 49). E para a teoria clássica, a política era a arte do bem comum, e deveria ser acionada por meio da participação e deliberação (ARISTÓTELES, 1998). Gerir a cidade através da condução política implica na caracterização do regime político, e por mais ideal que seja esse regime, não está longe de desvios, crises, ameaças, e para usar a linguagem clássica, de sua degeneração. Observe que num regime democrático, o povo detém a supremacia; na oligarquia, somente alguns a teriam, o que significa o nascimento de uma degeneração caso o princípio uno da política seja ultrapassado por interesses particulares.

Com isto, "[...] os regimes que se propõem atingir o interesse comum são rectos [retos ou corretos]; [...] os que apenas atendem aos interesses dos governantes são defeituosos [despótico; transviado] e todos eles desviados dos regimes rectos" (ARISTÓTELES, 1998, p. 211). Portanto, considerando os elementos analisados até o momento, poderemos perceber como as políticas de segurança situadas no governo Michel Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022) contribuíram para a desestruturação da área de segurança e para o próprio enfraquecimento das instituições democráticas.³⁶

Tratemos nosso regime democrático como uma conquista árdua após muitos anos de invasão, exploração e violência colonial; também assombrada em outras vestes (fardas) antes da transição política. Assim, poderemos colocá-la no patamar não degenerado e compreender como as singularidades do processo político brasileiro na segurança pública à desviaram para degeneração intencional. Portanto, muito da condução política desses dois governos indicaram características de uma típica oligarquia, que ironicamente é interpretada como uma espécie de regime autoritário, por Aristóteles (1998).³⁷

³⁶ A degeneração política estará sempre no horizonte do tipo de governo, qualquer que seja ele e o modo como age através das políticas públicas.

³⁷ Algumas das peculiaridades do regime oligárquico são: "[...] o filho sucede ao pai nas magistraturas, [...] *quem governa não é a lei, mas sim os magistrados*. Esta forma equivale nas oligarquias àquilo que a tirania representa para as monarquias; julga-se na verdade superior aos demais, em virtude de terem mais força. [...] Todavia, não sendo suficientemente fortes para governarem à revelia da lei, *procuram ser eles a promulgar as leis nestas circunstâncias*" (ARISTÓTELES, 1998, p. 293, grifo nosso). Posteriormente, será problematizado especificidades que geram uma suposta degradação no quadro político. Há diversas pesquisas na segurança pública e direitos humanos demonstrando que, muitas vezes, "[...] a lei não é sinal de garantia, mas instrumento de opressão" (DIAS; MELO, 2017, p. 212) quando o poder é um meio de matar algo que deveria proteger, por exemplo.

4.1 GOVERNO TEMER: A FALTA DE HUMANIDADE ESCONDIDA ATRAVÉS DO DESCASO PÚBLICO

O que será de mais constante nas próximas considerações se refere ao afastamento nítido do plano, cujo a capa evidencia a dita primeira Política Nacional de Segurança Pública (BRASIL, 2018), e a realidade em que está o seu reflexo. Uma lei oficializada anos depois que não apresenta a flexibilidade da intenção inicial de sua origem. Infelizmente, o SUSP representa uma máscara de silêncio e descaso para com situações ocorridas no contexto de implementação.

A superfície do plano coloca certos pontos reconhecidos pelo conteúdo do documento, como exemplo: é a primeira vez na história da segurança pública em que se criou um Ministério próprio; a institucionalização do SUSP é tida como um grande feito, partindo do pressuposto de uma nova política de Estado (só que dessa vez na área de segurança); e a ênfase na violência contra mulher como segundo objetivo de redução pelas ações.³⁸

O governo Michel Temer (2016-2018) formulou e implementou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, uma espécie de “plano” de ações em consequência da “[...] pressão das rebeliões que deixaram mais de 130 detentos mortos em presídios dos estados do Norte e do Nordeste em janeiro de 2017. [...] O governo também deixou um importante legado institucional: a lei de criação do Susp, em 2018.” (SAPORI, 2019, p. 154). Além da intervenção militar executada pela canetada federal, no estado do Rio de Janeiro de fevereiro até dezembro de 2018; um fato bastante impactante foi “[...] o bárbaro assassinato da vereadora Marielle Franco e de seu motorista, Anderson Gomes, em 14 de março de 2018” (SOARES, 2019, p. 130).³⁹

Marielle Franco (cria da Maré, como se definia) era vereadora do Rio de Janeiro pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), também foi relatora da comissão para acompanhar a intervenção federal. Conhecedora dos resultados desse tipo de ação, já se pronunciava contra a intervenção pois no meio dela estava uma minoria social, sempre colocada na linha de tiro (BARREIRA, 2018). É extremamente relevante lembrar que no seu último discurso no plenário, antes de ser interrompida por um senhor que gritava Viva Ustra; Franco apresentava dados sobre a taxa de violência contra a mulher, especialmente casos de estupro.

³⁸ Sendo estes os pontos focais de maior percepção do leitor acerca do plano, logo irá sentir-se frustrado pelo fato desses pontos não condizerem com a realidade.

³⁹ No “[...] período sob responsabilidade dos generais interventores, 4.127 homicídios dolosos (menos que os 4.422 registrados em 2017), mas o número de mortes provocadas por ações policiais cresceu 36,3%, chegando a 1.287, o que elevou a quantidade de crimes letais intencionais de 5.366, em 2017, para 5.414, no ano seguinte” (SOARES, 2019, p. 130).

Marielle não estava errada. No meio da guerra ou ação policial, confundida por política de segurança, vivem pessoas inocentes que nas suas “oportunidades democráticas” eram representadas por uma mulher negra eleita que fora silenciada. Contudo, na tentativa de citar um caso da intervenção, escolhemos o de Marcos Vinícius da Silva, jovem de 14 anos que estava indo para a escola de manhã e foi morto durante uma operação policial no Complexo da Maré. A mãe do rapaz fez de seu uniforme manchado de sangue sua bandeira de luta e resistência (EL PAÍS, 2018).

Ao observarmos o Apêndice D, várias lacunas podem ser desbravadas, ainda mais se considerarmos que o PNSP do governo Temer apresenta estratégias até 2028, assim se diferenciando dos demais planos e programas que se reduziam a metas reais até o final do governo. Talvez essa longitude do SUSP esteja na lógica de uma política de Estado, de fato, mas ao propor constantes avaliações do seu andamento, resulta na incerteza do compromisso de o governo segui-lo, justamente por envolver orçamento e proatividade com a manutenção das ações de acordo com a necessidade, talvez tarefa mais bem desempenhada se estivéssemos falando do Pronasci por sua reconhecida dimensão de recursos.⁴⁰

Já na apresentação do documento, antes mesmo do diagnóstico corriqueiro, refere-se ao crime organizado como “[...] um flagelo insuportável para toda a sociedade” (BRASIL, 2018, p. 07) e a proposta do SUSP enquanto lei, seria de funcionar como instrumento do Estado para “[...] preencher um vácuo de quase dois séculos” (BRASIL, 2018, p. 08) sem uma política nacional de segurança pública.⁴¹

Afirmar que a criação do Ministério de Segurança Pública seja uma maneira de dar rumo a área que nunca teve, é ambíguo. Por mais identificados que sejam os déficits na arquitetura institucional da segurança, a autonomia administrativa não garante mais êxito do que sem um ministério, se a atenção federativa é presente durante o governo, sendo comprovado tal proposição pela análise do governo Temer. Até determinado ponto, ter um ministério próprio aparentava um grande avanço, entretanto não há eficiência caso esteja somente desenvolvendo papel de enfeite pela institucionalização do SUSP.

⁴⁰ “[...] Os critérios de implantação do PNSP e de cumprimento de suas metas devem ser objeto de avaliações anuais, regime de revisão que introduz profunda mudança no modo de se formular, implementar, acompanhar e avaliar políticas e ações na área de segurança pública em nível nacional.” (BRASIL, 2018, p. 12). Observamos que a falta do cumprimento dos critérios, ainda mais nos dois primeiros anos de implementação do plano sinalizados como fundamentais, o poderiam estagná-lo.

⁴¹ O mediador da implementação do SUSP será o Conselho Nacional de Segurança Pública. Também é importante marcar a presença do Fórum Nacional de Segurança Pública na elaboração técnica do documento. Já a realização orçamentária do PNSP não advém somente do FNPS como antes, agora será acompanhado pelo Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN).

O PNSP elaborado nesta gestão é destinado à sociedade e aos órgãos de Estado e, possui quatro premissas para dar continuidade às estratégias/ações. Sendo elas: não há possibilidade de concretizar uma política nacional sem passar por “[...] critérios científicos de concepção, execução e avaliação de resultados”; pautando a “[...] superação de déficits enormes de produção de dados e de indicadores confiáveis [...] e de insuficiência ou mesmo residual integração das ações a cargo da União”; adotando “[...] medidas para a viabilização de instrumentos [voltados] à construção de indicadores” e, por fim, que se destina a “[...] adoção de níveis elevados de governança, transparência e prestação de contas” (BRASIL, 2018, p. 10).

O contexto insere o SUSP como resposta

[...] à *necessidade de o Estado brasileiro fazer cumprir os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (“ODS”), iniciativa promovida pela Organização das Nações Unidas, que consolida conjunto de 17 objetivos e 169 metas que 193 países acordaram após dois anos de discussão e que entrou em vigor em 1º de janeiro de 2016. [...] O Estado brasileiro tem como missão implementar, em nível nacional, ações para promoção da paz, da igualdade de acesso à justiça, da efetivação do Estado de Direito e da garantia da boa governança das instituições democráticas. Além disto, os ODS 3, 5, 10 e 17 tratam, de forma integrada, das ações relacionadas com a prevenção e superação da violência e do crime: da reintegração social, do acolhimento, do fortalecimento das vítimas e garantia de seu acesso à justiça* (BRASIL, 2018, p. 13, grifo nosso).

A face integral das condições de segurança pública depende desse conjunto de fatores para se ter aquela velha representação ideal do país (imagem positiva ao cenário internacional), mas analisando o PNSP, somente a questão da governança é colocada de modo incessantemente repetitivo. Os fatores que justificam a criação do ministério através da legalidade do SUSP advêm exclusivamente dessa questão técnica. É possível concluir um distanciamento do primeiro SUSP para o que foi institucionalizado pela maneira como explicam ou não os termos e, os colocam sentido com a realidade social.

A organização das estratégias é formada por

[...] 14 objetivos principais, traduzidos em macroestratégias e em programas específicos de prevenção (social, serviços de bombeiro e policial) e de repressão policial qualificada e em mecanismos de pactuação, coordenação e indução de ações que serão estimuladas pelo Governo Federal para diminuição da violência de caráter estrutural ou institucional identificadas no país (BRASIL, 2018, p. 14).

Ao mesmo tempo em que reconhece ou explicitamente cita concepções gerais de violência, não destrincha todos os tipos de violência ou aquela que se espera de um plano nacional de segurança falar sobre: a policial, tanto que nem é evidenciado no diagnóstico com clareza. Ainda na perspectiva de encontrar questões que aparecem sutilmente e outras de maior

frequência, chama-se atenção a preocupações particulares, como por exemplo, crimes contra o patrimônio, buscando “[...] conjugar [...] com a política pública de proteção ao turista e de fomento à indústria do turismo” (BRASIL, 2018, p. 53).

Os massacres nas prisões brasileiras são teorizados por Camila Dias e Juliana Melo (2017) a partir da concepção de que há duas formas de poder estatal: fazer morrer ou deixar morrer. Não é novidade que ocorreram muitos massacres nos últimos tempos. O massacre do Carandiru, pode ser entendido como poder de "fazer morrer" justamente pelas singularidades do fato e ser uma execução direta; e "deixar morrer" enquanto estratégia política para reduzir o número de presos sem agir diretamente, como por exemplo, transferir criminosos de grande reconhecimento pela organização criminosa, produzindo condições propícias a morte dos presos.

A omissão é uma ação vista como poder de morte e, mesmo o PNSP citando a proteção de grupos vulneráveis pelo PNSP e seguindo princípios universais da ONU, ainda assim é evidente o descaso estatal com as famílias que foram afetadas pela intervenção federal, sejam de inocentes ou agentes de segurança, e presos. Mas vale ressaltar que o apoio, prestação de contas e responsabilização do governo caso algum agente de segurança sofra algum acidente durante a ação, logo terá resposta do Estado. Enquanto isso,

[...] durante todo o ano de 2016, foram sendo forjadas as condições que resultariam nas *cenar de violências* que se multiplicariam no noticiário nacional e internacional. [...] No 1º dia de 2017, *ocorre o maior massacre do sistema prisional amazonense*, um dos piores do Brasil, com um saldo de 56 presos mortos. [...] Foram mais de 17 horas de matança, *sem intervenção do Estado, 56 mortos, torturados, decapitados, sendo que muitas dessas mortes foram filmadas e essas imagens tiveram intensa circulação por meio de redes sociais*. Até um DVD pirata com uma compilação das imagens de violência deste evento foi comercializado. [...] Cinco dias depois, em 6 de janeiro de 2016, foi a vez de o Estado vizinho ser palco de um massacre. [...] Foram abundantes os vídeos com decapitações, mutilações, órgãos arrancados etc. *Igualmente nenhum agente estatal interveio na carnificina que ocorreu durante a madrugada*. [...] Em 14 de janeiro de 2017 seria a vez do massacre na Penitenciária de Alcaçuz, na região metropolitana de Natal/RN. [...] O massacre durou a noite inteira, cerca de 14 horas, e 26 mortes foram oficialmente anunciadas [...]: *ele é emblemático da nova postura do Estado diante das chacinas em prisões em que atua criando as condições para que os presos se destruam, ou seja, manifestação do “deixar morrer”* (DIAS; MELO, 2017, p. 215, grifo nosso).

A preocupação sobre os meios de comunicação e, principalmente, sua capacidade de banalizar a violência foi enterrada com a ineficiência da regulação da mídia pelo governo FHC. Embora seja incontestável a percepção de “[...] que o crime e, especialmente, a violência fascina” (ROLIM, 2006, p. 186) além do modo como isso interfere no convívio social.

Enquanto sociedade brasileira, passamos de um período priorizando a política de prevenção, porque fora diagnosticado que contribuía para a redução da criminalidade e, em contrapartida, constava também como uma alternativa já que as políticas repressivas se mostravam ineficientes (JUSTO, 2008). Ou seja, uma descontinuidade no modo de tratar e ter consideração pelas famílias, e garantir direitos constitucionais da pessoa humana, parecem retratar o abismo da intenção original do SUSP para sua burocratização desde 2018.

Seja pelo silenciamento de um modo de descaso público e, posteriormente deixando nas mãos do tempo terminar o serviço de “deixar morrer”, não se justificam pela falta de espaço legal no documento, a desumanidade na falta de apoio,

[...] nem mesmo para enterrar seus entes [ao menos os pedaços de corpos encontrados sem a possibilidade de reconhecimento por DNA], *nem um pedido de desculpa*. Tampouco foi apresentado uma lista oficial de pessoas que estavam vivas no contexto do massacre [na penitenciária de Alcaçuz]. [...] *As famílias não se sentem acolhidas pelos órgãos públicos* e a sociedade potiguar, e nacional como um todo, *parece se fazer de surda* (DIAS; MELO, 2017, p. 217, grifo nosso).

Portanto, a incongruência entre a teoria e a prática da primeira política nacional de segurança pública institucionalizada é um retrato falado de um violador, seja ele agente do estado ou o próprio aparelho, de direitos constitucionais e, do próprio horizonte previsto de resultados do PNSP conforme a Constituição Federal em doze anos. Nessa linha, encerro a análise questionando: Será que é muito? Lembrar de vez em quando à população que sua humanidade não morreu?

De acordo com Soares (2019), tal cenário político (interessante pensar a ascensão das coalizões) era a entrada para algo mais expressivamente autoritário, de fato, o pior estava por vir.

4.2 GOVERNO BOLSONARO: QUANDO O INIMIGO SE TORNA A DEMOCRACIA

Na área da segurança pública durante os primeiros meses do governo Bolsonaro (2019-2022), não houve elaboração de um plano nacional, contrariamente aos antigos governos, então estamos diante de uma ruptura no que se refere a implementação de políticas de segurança, embora sua candidatura tenha sido exaltada pela “[...] flexibilização do Estatuto do Desarmamento e o projeto de lei anticrimes, formulado pelo ministro da Justiça e Segurança Pública, Sérgio Moro” (SAPORI, 2019, p. 154). O projeto caiu por terra, pelo menos, o pacote

anticrime em si, com o pedido de demissão do ministro em abril de 2020, mas o carro-chefe expressivo do governo continua: transformar a segurança *pública* em mercadoria.⁴²

No cerne da discussão sobre o campo de segurança pública sempre haverá sinalizações de que o país está declarando uma guerra. Embora o processo político “mire” em direções diferentes ao longo do tempo; fator observado por acadêmicos que pesquisam a temática. Se o inimigo fazia parte do grupo dos três P: preto, pobre e prostituta (BENEVIDES, 1985), necessitava ser combatido (ADORNO, 2000) e, lembrando a falta de superação do regime militar, os agentes executores diretos da política de segurança pública não precisaram tirar a poeira de seu equipamento do modelo atávico (SOARES, 2003), pois sua vigência permanece (seja em instrumentos ou discurso, formam a cultura política).

A guerra às drogas e ao crime somente é um meio para se chegar à varredura da civilização democrática, com objetivo oligárquico, os ditos desvios privados. Do mesmo modo que o ódio é disseminado na democracia, também é possível de ser por ela, ou seja, o processo de decisão pode ser conduzido ao autoritarismo, cujo conceito de totalidade só se refere a um grupo (RANCIÈRE, 2014).⁴³

Antes de problematizar pautas do governo Bolsonaro, é importante ter como plano de fundo a seguinte percepção:

[...] Direitos humanos, direitos fundamentais/universais e democracia como regime político são inter-relacionados. Sem a consolidação de instituições políticas responsivas, sobretudo aquelas ligadas ao aparato coercitivo do estado e do Estado de direito, dificilmente consolida-se a democracia como regime político e, por sua vez, a garantia dos direitos universais (NÓBREGA JUNIOR, 2019, p. 41).

Observamos que o apego ao Estado Democrático de Direito está relacionado as possíveis consequências de sua ausência: caos instaurado através da violência com maior grau de amplitude num suposto confronto civil. Nessa perspectiva, a flexibilização do acesso a armas de fogo já nas primeiras ações do governo Bolsonaro intensifica e alavanca o poder estatal de “fazer morrer” e “deixar morrer”, como já supracitados.⁴⁴

⁴² Intenção da esfera privada desde os governos passados, fortificada com a frente conservadora na derrubada de Rousseff do poder. A mesma responsável pela bancada da bala e que desfruta das vantagens na terceirização dos serviços de segurança, passando para o âmbito individual (SOUZA, 2015).

⁴³ “[...] A “sociedade democrática” é apenas uma pintura fantasiosa, destinada a sustentar tal ou tal princípio do bom governo. As sociedades, tanto no presente quanto no passado, são organizadas pelo jogo das oligarquias. E não existe governo democrático propriamente dito. Os governos se exercem sempre da minoria sobre a maioria” (RANCIÈRE, 2014, p. 68).

⁴⁴ Tal iniciativa, num regime democrático, “[...] rasga a Constituição e o pacto social que ela consagra” (SOARES, 2019, p. 131).

O primeiro ano do governo Bolsonaro foi marcado por sua relação conflituosa com uma parte da imprensa, intensificada ainda mais com a crise do coronavírus, justamente por sua postura negacionista e anticientificista. Sobre essas questões, Leonardo Avritzer (2020, p. 11) aponta o seguinte:

[...] O capitão resolveu lançar todas as fichas na negação da pandemia, Bolsonaro entrou em rota de colisão com os governadores, com o STF [Supremo Tribunal Federal], com o ministro da Saúde e com uma parte significativa do seu ministério. Pela primeira vez desde 2018, porém, ele não conseguiu tornar hegemônica a sua concepção de antigovernabilidade e antipolítica. Diante do fracasso, resolveu dobrar a aposta: passou a radicalizá-la, tornando-se uma estratégia pública antívida.

As redes sociais se tornaram o espaço de disseminação do ódio bolsonarista durante a campanha de Bolsonaro e após ser eleito, atacando seus adversários políticos e o que não lhe agradava. A fortaleza desse governo teve e, de certo modo, ainda tem base na *internet* (AVRITZER, 2020), seja pelas discussões sobre corrupção, tradicionalismo, impostos e outros iniciados por movimentos a respeito da política do país ou organização de passeatas incentivando a aglomeração de pessoas durante a pandemia.

A frase do Bolsonaro em 2020 mostrando seu interesse em armar a população pode ser considerado seu grande *slogan* de governo (RIBEIRO, L.; OLIVEIRA, 2021), cujo objetivo envolve o financiamento da produção e distribuição de armas. Tal promessa de campanha, que se diga de passagem atraiu muitos eleitores, seria a “[...] *melhor* estratégia de segurança” (RIBEIRO, L.; OLIVEIRA, 2021, p. 327, grifo do autor).⁴⁵

Não bastando a imagem do país exposta pelo número de mortes em decorrência do uso de armas; em “[...] agosto de 2020, o Brasil acumulava dois títulos vergonhosos: o segundo lugar de mortos por covid-19 e um dos primeiros lugares em óbitos por homicídios” (RIBEIRO, L.; OLIVEIRA, 2021, p. 335). Embora 2017 tenha atingido recorde no número de pessoas assassinadas, no ano posterior a taxa reduziu em 17,7%, e claro, o presidente em questão depositou fichas na astúcia de sua “política” rígida de segurança. Mas o Fórum Nacional de Segurança Pública (FBSP, 2022) analisou a relação entre armas de fogo e homicídios no país, assim concluindo: “[...] Por fim, não encontramos relação estatisticamente significativa entre a

⁴⁵ O governo federal tem um histórico de mobilização para promover uma cultura de paz, assim não faltaram campanhas visando alertar a população dos riscos pelo uso de armas de fogo, tão pouco foram as medidas legais tramitadas nas esferas dos poderes nos últimos anos. O próprio Estatuto do Desarmamento (2003) teve sua aprovação permeada de disputas, justamente pela influência da bancada da bala, da qual Bolsonaro fazia parte e compunha o grupo de políticos contra o estatuto. Se a idade mínima para compra de armas permanece a mesma (25 anos), em relação ao estatuto e as medidas posteriores ao governo de Bolsonaro. Não é assim para a aprovação do porte, pois não é mais necessário comprovar a necessidade efetiva; o cidadão pode obter 6 armas no máximo, com a possibilidade de 1.000 unidades de munição por mês e arma registrada (RIBEIRO, L., OLIVEIRA, 2021).

disponibilidade de armas e outros crimes contra a propriedade, o que evidencia a falácia do argumento armamentista, sobre o qual a difusão de armas faz diminuir o crime contra a propriedade”.

O governo Bolsonaro não apresentou um plano ou programa de segurança pública, então as possibilidades de avaliar esse período ficou sob cargo de seu programa de governo e, substancialmente o pacote anticrime.⁴⁶ Entretanto, o presidente e uma equipe totalmente diferente “atualizaram” o PNSP do governo Temer, em que agora tem sua previsão de 2021-2030. Para o título de política de Estado, os resultados sinalizados por um importante diagnóstico nos dois primeiros anos, como foi pensado pela equipe de Temer, se estagnaram com essa descontinuidade.

A área de segurança pública no governo Bolsonaro “[...] foi completamente sepultada, posto que transformada em *direito individual* que deve ser protegido por algum grupo armado” (RIBEIRO, L.; OLIVEIRA, 2021, p. 341, grifo do autor). Portanto, é fundamental recuperar a singularidade da democracia para ultrapassar esse período de degeneração que deixará marcas jamais esquecidas no processo político. Na tentativa de ressignificar o conceito de democracia, Jacques Rancière (2014, p. 72, grifo nosso) ressalta que a mesma,

[...] longe de ser a forma da vida dos indivíduos empenhados em sua felicidade privada, é o *processo de luta contra essa privatização*, o processo de ampliação da esfera. *Ampliar a esfera pública* não significa, como afirma o chamado discurso [neoliberal], exigir a intervenção crescente do Estado na sociedade. *Significa lutar contra a divisão pública e do privado* que garante a dupla/dominação da oligarquia no Estado e na sociedade.

⁴⁶ Soares (2019) atualizou seu artigo a respeito da política nacional de segurança pública, agora no livro, com um posfácio contemplando tais questões.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou analisar o processo de implantação das políticas públicas de segurança no Brasil, considerando os governos FHC (1995-2003) ao Bolsonaro (2019-2022). Partindo da prerrogativa da política de segurança pública no país estar repleta de fragilidades pouco perceptíveis, considerando as generalizações feitas até então a respeito da área. Tanto o campo de estudo das políticas públicas quanto da segurança perpassara pela caminhada de reconhecimento e consolidação acadêmica na década de 1990. Logo, pode-se afirmar a importância dos debates em torno da desigualdade social e violência como cruciais para alavancar maiores números de pesquisa.

A revisão de literatura sobre políticas públicas possibilitou uma visão ampliada das *responsabilidades do Estado* e da *participação social* para a construção da democracia no país. Sendo que a segurança "pública" propriamente dita emerge com a redemocratização, assim oficialmente compondo o artigo 144 da Constituição. Ainda que insuficiente para balançar estruturas do antigo regime, de certo modo, pressionou o poder público na ação política.

Ao efetivar a investigação da formulação do primeiro PNSP (governo FHC), foi possível identificar diversas especificidades no comportamento político e como ele é totalmente guiado pela realidade social, já de antemão reconhecendo possíveis tendências que inicialmente impulsionam o balanço da agenda pública para seguidamente planejar a formulação de uma política de segurança. Descrever o contexto do governo FHC no âmbito da segurança era uma etapa indispensável para dar continuidade ao desenvolvimento da pesquisa. O horizonte das continuidades e descontinuidade das políticas públicas é perceptível ao longo dos anos pelo conteúdo da política dos governos posteriores. Somente examinando tais conjunturas (Eras) com auxílio, principalmente do pensamento contemporâneo brasileiro a respeito dos planos de segurança pública, que conseguimos de fato compreender as raízes (crises), intenções e ramificações (tensões causadas pelas coalizões) ao longo dos anos na instância federativa.

A transição do regime ditatorial para o democrático e, juntamente aos estudos sobre a existência de fato da democracia (consolidada juridicamente, mas em construção prática), nos leva para um limbo. Caímos na ênfase que colocamos na palavra Processo desde o título ao desenvolvimento e, chegando até aqui, dificilmente conseguimos o dissociar, pois ele constitui a essência da política brasileira. A burocracia "corre" igualmente Alice no País dos espelhos sem sair no lugar, quando tocamos na pauta de reformas institucionais na segurança pública.

A expectativa posta sobre o “embrião” democrático é frustrada pela dificuldade de se desenvolver enquanto uma política consolidada. Em linhas gerais, o processo não está acabado porque é corrompido por imediatismos, caso contrário efetivamente teríamos uma “política” nacional de segurança pública pautada em princípios constitucionais, sendo tão firme que nenhum político “carismático” ousaria descontinuar (em democracia consolidada, se executa política séria).

Podemos concluir que as principais contribuições desta monografia consistem na correlação entre comportamento político e conteúdo da política. Assim, analisando cada plano ou programa de segurança pública é somente um viés considerando o alcance e impacto do contexto histórico na realidade social. Tanto documentos quanto atores e seus interesses políticos estão constantemente em mudança, embora somente seja possível perceber toda dinâmica, olhando por todos os ângulos. Vale ressaltar que as limitações encontradas ao longo da escrita desta monografia foram a falta de estudos direcionados para as políticas públicas de segurança, por isso a necessidade de incentivar trabalhos na área de Ciências Sociais que tenham como objetivo avaliar políticas públicas.

Se houve de fato uma “política” nacional de segurança pública no Brasil, um país dito democrático, pode-se afirmar que não. Contudo, estamos negando a possibilidade do “mínimo” ser glorificado na tentativa de quebrar o histórico de imobilidade (intencional) na segurança pública. É importante pontuar que a era da degeneração política não foi responsável pela segurança não ter se tornado uma política de Estado, porque a herança patrimonialista, excludente e autoritária influencia a cultura política brasileira., ou seja, governos mais tecnicistas e até mesmo participativos.

5.1.1.1.1 REFERÊNCIAS

AB’SADER, Tales Afonso Muxfeldt. Ordem e violência no Brasil. In: KUCINSKI, Bernardo (Org.). **Bala perdida: A violência policial no Brasil e os desafios para sua superação**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 97-102.

ADORNO, Sérgio. Insegurança versus direitos humanos: entre a lei e a ordem. **Tempo Social**, São Paulo, v. 11, n.2, p. 129-153, out. 2000. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0103-20701999000200008&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 19 abr. 2021.

ADORNO, Sérgio. Lei e ordem no segundo governo FHC. **Tempo Social**, São Paulo, v. 15, n., p. 103-140, nov. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/5jNZCgBTFWbGVbZRhdRsPty/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 21 abr. 2021.

ANTUNES, Arnaldo. **O Real Resiste**. [S. l.]: Rosa Celeste, 2020. Disponível em: <https://www.letras.mus.br/arnaldo-antunes/o-real-resiste/>. Acesso em: 01 set. 2022.

ARISTÓTELES, **Política**. Edição bilingue. Lisboa: Vega, 1998.

AVRITZER, Leonardo. **Política e Antipolítica: A Crise do Governo Bolsonaro**. 1. ed. São Paulo: Todavia, 2020. v. 1. 64p.

BACELLAR, Gabriele Santana. A ambiguidade do conceito Homem Cordial: A atenuação de intolerâncias na realidade brasileira. In: MACHADO, Gabriella Eldereti (org.). **Ensino e Pesquisa nas Ciências Humanas: debates possíveis**. [e-book]. Alegrete, RS, n. 21, p. 67-80, 07 fevereiro 2023. DOI: 10.48209/978-65-84959-13-5. Disponível em: https://www.terried.com/_files/ugd/03aaa5_8300a29fd44d4ec1a13af900e7bf00fd.pdf. Acesso em: 07 fev. 2023.

BARBOSA, Lívia. **O jeitinho brasileiro: A arte de ser mais igual que outros**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992.

BARREIRA, Gabriel. **Em mandato na Câmara, Marielle Franco defendeu minorias**. Portal G1. Rio de Janeiro, 15 mar. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/em-mandato-na-camara-marielle-franco-defendeu-minorias.ghtml>. Acesso em: 27 mar. 2023.

BENEVIDES, Maria Victória. Violência policial e democracia podem conviver?. **Lua Nova**, São Paulo, v. 1, n. 4, p. 25-26, mar. 1985. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451985000100008&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 06 mai. 2021.

Biquini Cavadao&Renato Russo. **Múmias**. [S. l.]: Polydor Records, 1986. Disponível em: <https://www.letras.mus.br/biquini-cavadao/68503/>. Acesso em: 01 set. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 06 mai. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Sistema Único de Segurança Pública**. 2. ed. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2007. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/r_senasp/r_senasp_susp_2007.pdf. Acesso em: 05 mai. 2021.

BRASIL. Ministério da Segurança Pública. **Plano e Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social**. SUSP. Brasília: Ministério da Segurança Pública, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br>. Acesso em: 05 mai. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Plano nacional de segurança pública**. 2. ed. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-nacional-de-seguranca-publica-2001.pdf/view>. Acesso em: 05 mai. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **20 anos do impeachment do Collor**. Registros das sessões. 2012. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/destaque-de-materias/20-anos-doimpeachment>. Acesso em: 03 mai. 2021.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Diários da presidência 1995-1996**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

CARDOSO, Gabriela Ribeiro. O legado da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública e as concepções de representação política no Conasp. **IPEA**. Brasília, v. 2057, p. 1-106, 2015. Disponível em: <https://www.econstor.eu/dspace/handle/10419/121589>. Acesso em: 22 fev. 2023.

Chico Science&Nação Zumbi. **A Cidade**. [S. l]: CHAOS, 1994. Disponível em: <https://www.lettras.mus.br/chico-science/45205/>. Acesso em: 01 set. 2022.

CHOMSKY, Noam. **Mídia: propaganda política e manipulação**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2013.

Detonautas Roque Clube. **Seja Forte Pra Lutar**. Rio de Janeiro: Coqueiro Verde Records, 2014. Disponível em: <https://www.lettras.mus.br/detonautas/seja-forte-pra-lutar/>. Acesso em: 01 set. 2022.

DIAS, Camila Caldeira Nunes; MELO, Juliana Gonçalves de. O Massacre nas prisões brasileiras: do poder de “fazer morrer” e de “deixar morrer”. In: Fideles, Nina.; Stéfano, Daniela.; Mendonça, Maria. Luisa. (Orgs.). **Relatório Direitos Humanos 2017**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2017, v. 1, p. 213-221. Disponível em: <https://nev.prp.usp.br/publicacao/o-massacre-nas-prisoas-brasileiras-do-poder-de-fazer-morrer-e-de-deixar-morrer/>. Acesso em: 26 fev. 2023.

EL PAÍS. **Mãe de jovem morto no Rio**: “É um Estado doente que mata criança com roupa de escola”. Rio de Janeiro, 25 jun. 2018. Disponível em:

https://brasil.elpais.com/brasil/2018/06/22/politica/1529618951_552574.html. Acesso em: 10 mai. 2021.

FBSP. Armas de fogo e homicídios no Brasil. **Fórum Brasileiro de Segurança Pública**. Sumário executivo. Informe de análise. [S. l.: s. n.], 2022. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/publicacoes_posts/armas-de-fogo-e-homicidios-no-brasil/. Acesso em: 26 fev. 2023.

FELTRAN, Gabriel de Santis. **Irmãos**: uma história do PCC. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. v. 1. 318p.

FREY, Klaus; CZAJKOWSKI JÚNIOR, Sérgio. O município e a segurança pública: o potencial da governança democrática urbana. RAP. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 297-325, 2005. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6571>. Acesso em: 14 abr. 2021.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas** (IPEA), Brasília, v. 21, p. 211-259, 2000. Disponível em: <http://desafios2.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>. Acesso em: 19 abr. 2021.

Gabriel, o Pensador. **Até Quando?** [S. l.]: CHAOS, 2001. Disponível em: <https://www.lettras.mus.br/gabriel-pensador/30449/>. Acesso em: 01 set. 2022.

Gabriel, o Pensador. **Bala Perdida**. [S. l.]: CHAOS, 1998. Disponível em: <https://www.lettras.mus.br/gabriel-pensador/96126/>. Acesso: 01 set. 2022.

GIANEZINI, Kelly. *et al.* Políticas Públicas: definições, processos e constructos no século XXI. **Revista de Políticas Públicas** (UFMA), [S. l.]: EDUFMA, v. 21, n. 2, p. 1065-1084, 2017. Disponível em: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/8262/5211>. Acesso em: 28 mai. 2021.

HOLANDA, Sérgio Buarque. O Homem Cordial. In: _____. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. cap. 5, p. 139-151. Disponível em: <http://www.unirio.br/unirio/unirio/cchs/ess/Members/debora.holanda/teorias-do-brasil-2019-01/unidade-2/raizes-do-brasil-sergio-buarque-de-holanda/view>>. Acesso em: 12 jan. 2021.

HUGO, Victor. **O último dia de um condenado**. Tradução: Joana Canêdo. 7. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2018.

JUSTO, Carolina. "Tolerância zero" e Estado mínimo geram inflação carcerária. **ComCiência**, Campinas, n. 98, 2008. Disponível em: http://comciencia.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-76542008000100004&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 12 mar. 2021.

KANT DE LIMA, Roberto; MISSE, Michel; MIRANDA, Ana Paula Mendes de. Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)**, Rio de Janeiro, v. 50, p.

45-123, 2000. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/10294>. Acesso em: 06 abr. 2021.

Legião Urbana. **Que País É Esse?** [S. l]: EMI, 1987. Disponível em: <https://www.lettras.mus.br/legiao-urbana/46973/>. Acesso em: 01 set. 2022.

MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na Ciência Política. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2018. p. 23-46.

MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Introdução. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2018. p. 07-21.

MONTEIRO, Felipe Mattos. **A produção social e política dos homicídios: uma análise macrosocial da trajetória das taxas de homicídios em Santa Catarina**. Florianópolis: Postmix, 2020.

NÓBREGA JÚNIOR, José Maria Pereira da. **Democracia, violência e segurança pública no Brasil**. [livro eletrônico]. Campina Grande: EDUFCEG, 2019. Disponível em: <http://ppgcp.ufcg.edu.br/images/Calendarios/Publicacao/Livro-Js-Ma.-Democracia-Violencia-e-Segurana-Pblica-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2021.

Os Paralamas do Sucesso. **Alagados**. EMI Music Brazil: [S. l], 1986. Disponível em: <https://www.lettras.mus.br/os-paralamas-do-sucesso/47924/>. Acesso em: 01 set. 2022.

Os Paralamas do Sucesso. **O Calibre**. [S. l]: EMI Brazil, 2002. Disponível em: <https://www.lettras.mus.br/os-paralamas-do-sucesso/69953/>. Acesso em: 01 set. 2022.

PEREIRA, Íbis Silva. Os lírios não nascem da lei. In: KUCINSKI, Bernardo (Org.). **Bala perdida: A violência policial no Brasil e os desafios para sua superação**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 15-22.

RACIONAIS MC'S. **Diário de um Detento**. [S. l]: Cosa Nostra Fonográfica, 1997. Disponível em: <https://www.lettras.mus.br/racionais-mcs/63369/>. Acesso em: 01 set. 2022.

RACIONAIS MC'S. **Negro Drama**. [S. l]: Boogie Naipe, 2002. Disponível em: <https://www.lettras.mus.br/racionais-mcs/63398/>. Acesso em: 01 set. 2022.

RANCIÈRE, Jacques. **O ódio à democracia**. São Paulo: Boitempo, 2014.

RIBEIRO, Ludmila.; OLIVEIRA, Valeria. “Eu quero que o povo se arme”: a política de segurança pública de Bolsonaro. In: AVRITZER, Leonardo; KERCHER, Fábio; MARONA, Marjorie (org.). **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 327-341.

RIBEIRO, Renato Janine. **O afeto autoritário: televisão, ética e democracia**. Cotia, São Paulo: Ateliê Editorial, 2004.

ROLIM, Marcos. **A síndrome da Rainha Vermelha**: policiamento e segurança pública no Século XXI. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

SANTOS, José Vicente Tavares dos. Segurança pública e violência no Brasil. **Cadernos ADENAUER**, São Paulo, v. 4, p. 83-96, 2008. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=5ce5f914-d4bc-b2b2-d541-67010ad0ac3e&groupId=265553. Acesso em: 21 abr. 2021.

SAPORI, Luis Flávio. A política de segurança pública na sociedade brasileira. In: RESENDE, Antônio José Calhau de; BERNARDES JÚNIOR, José Alcione (Org.). **Políticas públicas: múltiplos olhares**. 1. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2019. p. 129-163. Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/publicacoes_assembleia/obras_referencia/arquivos/nepelpoliticaspublicas#:~:text=Precisamente%20por%20isso%2C%20tais%20escolhas,para%20a%20sua%20boa%20compreens%C3%A3o. Acesso em: 19 abr. 2021.

SAPORI, Luis Flavio. *et al.* A segurança pública no Brasil a partir da Constituição de 1988. In: HOLLANDA, Cristina Buarque; VEIGA, Luciana Fernandes; AMARAL, Oswaldo E. do (Orgs.). **A Constituição de 88 trinta anos depois**. 1. ed. Curitiba: Editora UFPR, 2018, v. 1, p. 101-135. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/327668521_A_Seguranca_Publica_no_Brasil_a_partir_da_Constituicao_Federal_de_1988. Acesso em: 15 abr. 2021.

SEIXAS, Raul. **Abre-te Sésamo**. Rio de Janeiro: Columbia Records, 1980. Disponível em: <https://www.letras.mus.br/raul-seixas/90575/>. Acesso em: 01 set. 2022.

SEIXAS, Raul. **Aluga-se**. Rio de Janeiro: Columbia Records, 1980. Disponível em: <https://www.letras.mus.br/raul-seixas/48296/>. Acesso em: 01 set. 2022.

SEIXAS, Raul. **Mosca na Sopa**. [S. l.]: Philips Records, 1973. Disponível em: <https://www.letras.mus.br/raul-seixas/48320/>. Acesso em: 01 set. 2022.

SEPULTURA. **Manifest**. [S. l.]: Epic Records, 1993. Disponível em: <https://www.letras.mus.br/sepultura/103810/traducao.html>. Acesso em: 01 set. 2022.

SEPULTURA. **Refuse/Resist**. [S. l.]: Epic Records, 1993. Disponível em: <https://www.letras.mus.br/sepultura/81196/traducao.html>. Acesso em: 01 set. 2022.

SKINNER, Quentin. **Visões da política**: sobre os métodos históricos. [S. l.]: Difel, 2005.

SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, [S. l.], v. 21, n. 61, p. 77-97, 2007. Disponível em: <https://posticsenasp.ufsc.br/files/2015/08/seguran%C3%A7a-publica-no-brasil-at%C3%A9-2007.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2021.

SOARES, Luiz Eduardo. Novas políticas de segurança pública. **Estudos Avançados**. [S. l.], v. 17, n. 47, p. 75-96, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/mGvTSGmzbGBbkP6cTjxCzzN/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 mar. 2021.

SOARES, Luiz Eduardo. **Desmilitarizar**: segurança pública e direitos humanos. São Paulo: Boitempo, 2019.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-44 jul./dez. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 28 mai. 2021.

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

TITÃS. **Fardado**. [S. l]: Som Livre, 2014. Disponível em: <https://www.letras.mus.br/titas/fardado/>. Acesso em: 01 set. 2022.

TITÃS. **Polícia**. Rio de Janeiro: Warner Music Brasil, 1986. Disponível em: <https://www.letras.mus.br/titas/48993/>. Acesso em: 01 set. 2022.

TUROLLO JUNIOR, Reynaldo. **Planos de segurança pública são engavetados a cada novo governo federal**. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/02/planos-de-seguranca-publica-saoengavetados-a-cada-novo-governo-federal.shtml>. Acesso em: 30 mar. 2021.

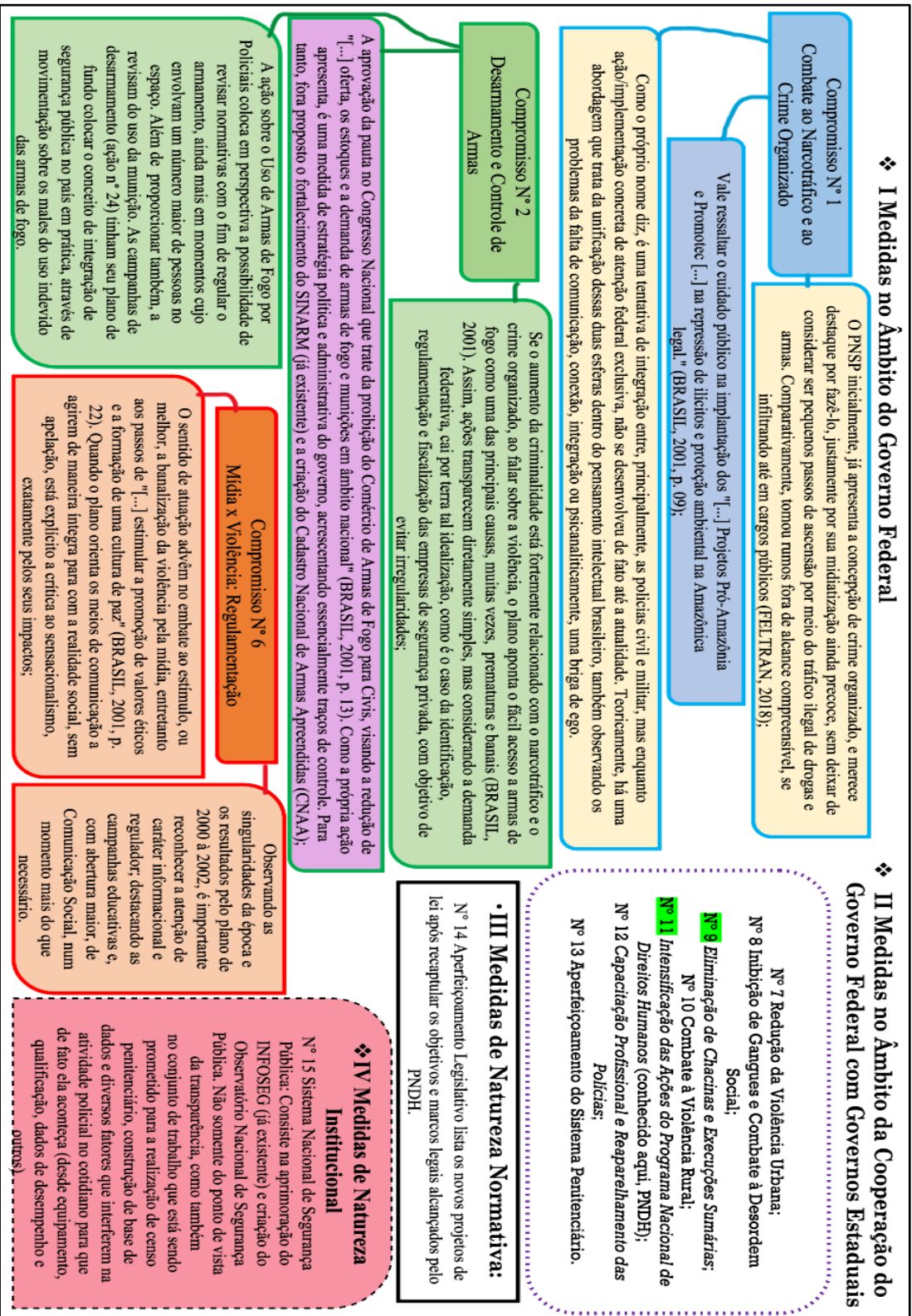
WYLLYS, Jean de Matos Santos. Formas de temer, formas de reprimir: as relações entre a violência policial e suas representações nas mídias. In: Bernardo Kucinski. (Org.). **Bala perdida**: A violência policial no Brasil e os desafios para sua superação. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 51-54.

ZALUAR, Alba. Democratização inacabada: fracasso da segurança pública. **Estudos Avançados**, [S. l], v. 21, n. 61, p. 31-49, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/MZWRjQ7yGKVvZJXGsg8SVxD/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 fev. 2023.

5.1.1.1.1.2 APÊNDICE A – Desenho esquemático do 1º PNSP do governo FHC

Imagem 3– Desenho esquemático FHC

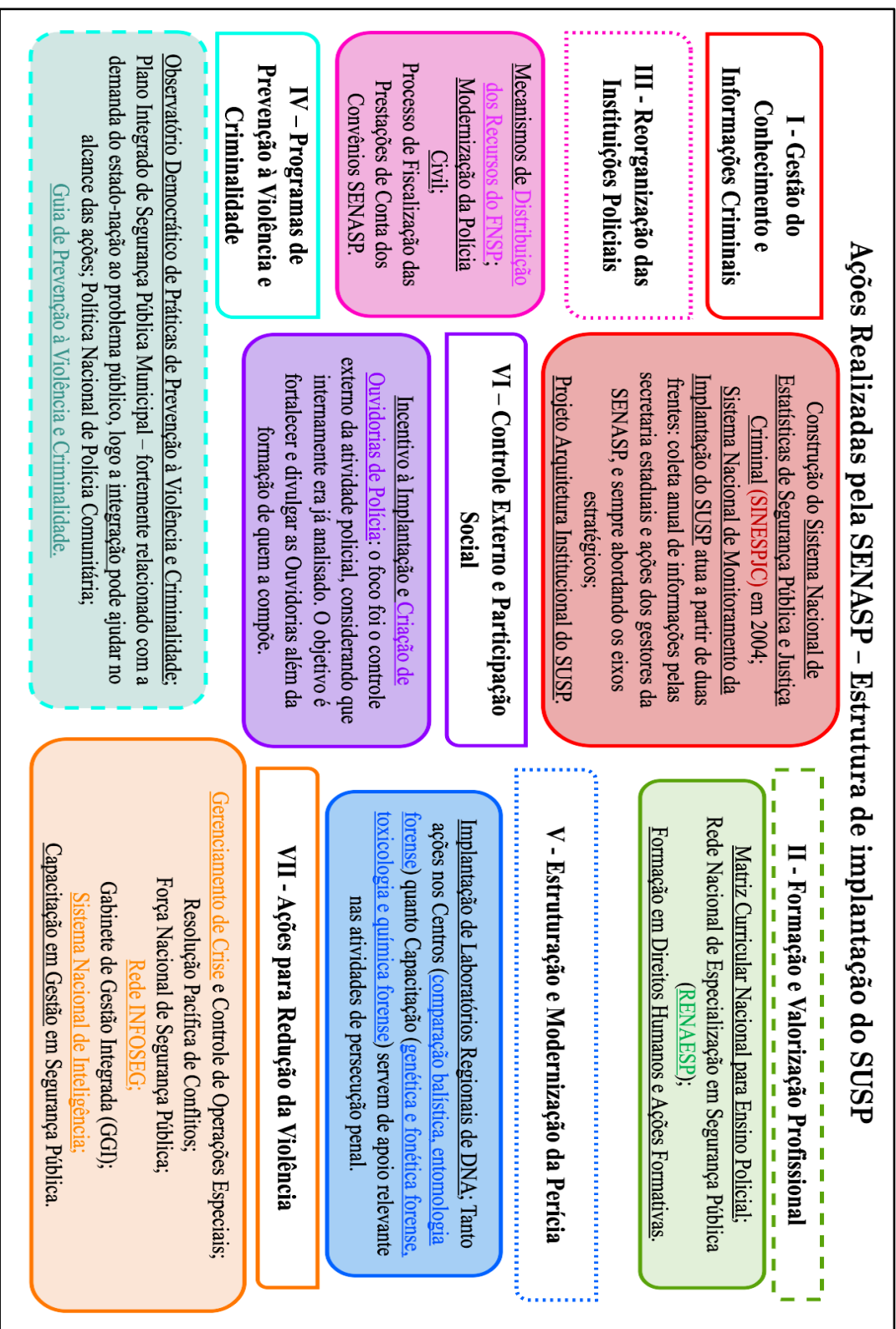
Fonte: Elaborado pela autora (2022)



5.1.1.1.1.3 APÊNDICE B – Desenho esquemático do SUSP do 1º governo Lula

Imagem 4– Desenho esquemático Lula 1

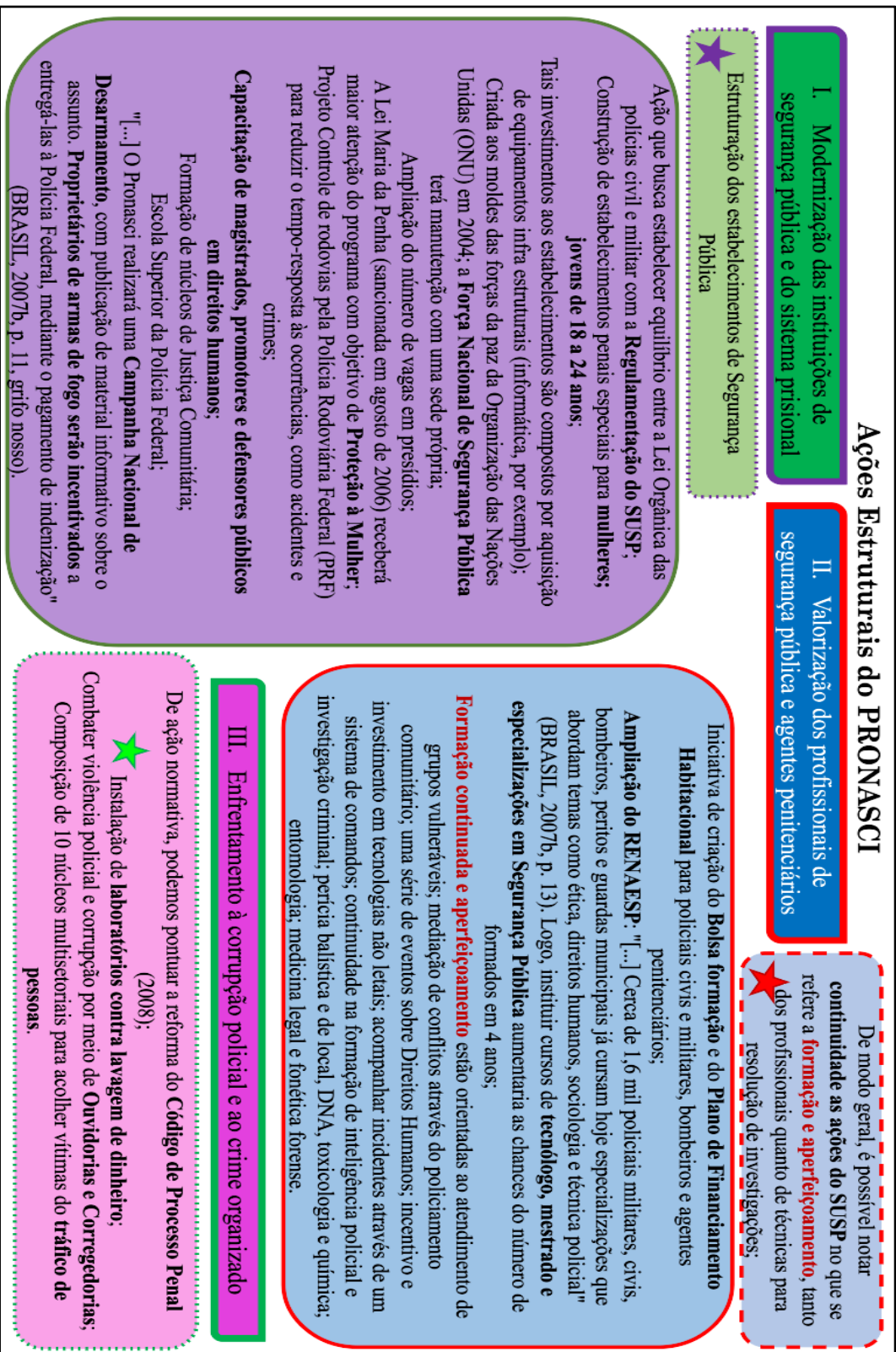
Fonte: Elaborado pela autora (2023)



5.1.1.1.1.4 APÊNDICE C – Desenho esquemático do PRONASCI do 2º governo Lula

Imagem 5 – Desenho esquemático Lula 2

Fonte: Elaborado pela autora (2023)



5.1.1.1.1.5 APÊNDICE D – Desenho esquemático do SUSP do governo Temer

Imagem 6 – Desenho esquemático Temer

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

