

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS - UCPEL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL E DIREITOS  
HUMANOS  
DOUTORADO EM POLÍTICA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS

ANA CLÁUDIA VINHOLES SIQUEIRA LUCAS

**A POLÍTICA PENITENCIÁRIA ENCARCERADA NA  
CONTEMPORÂNEA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA  
BRASILEIRA**

Pelotas  
2018

ANA CLÁUDIA VINHOLES SIQUEIRA LUCAS

**A POLÍTICA PENITENCIÁRIA ENCARCERADA NA  
CONTEMPORÂNEA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA  
BRASILEIRA**

Tese apresentada junto ao Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direito Humanos da Universidade Católica de Pelotas - UCPel, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutora em Política Social e Direitos Humanos.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Antônio Bogo Chies

Pelotas

2018

#### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

L933p Lucas, Ana Cláudia Vinholes Siqueira  
**A política penitenciária encarcerada na contemporânea Política de Segurança Pública brasileira.** / Ana Cláudia Vinholes Siqueira Lucas. – Pelotas: UCPEL, 2018.  
132 f.  
Tese (doutorado) – Universidade Católica de Pelotas, Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos, Pelotas, BR-RS, 2018. Orientador: Luiz Antônio Bogo Chies.  
  
1. política de segurança pública. 2. questão penitenciária. 3. Sistema penitenciária. 4. prisão. 5. encarceramento. I. Chies, Luiz Antônio Bogo, or. II. Título.

CDD 363

A POLÍTICA PENITENCIÁRIA ENCARCERADA NA CONTEMPORÂNEA POLÍTICA  
DE SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRA

Tese apresentada junto ao Programa de Pós-Graduação em  
Política Social e Direito Humanos da Universidade  
Católica de Pelotas - UCPel, como requisito parcial para a  
obtenção do grau de Doutora em Política Social e Direitos  
Humanos.

Aprovada em \_\_\_\_\_, de \_\_\_\_\_, de \_\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Luiz Antônio Bogo Chies (Presidente – Orientador)  
Universidade Católica de Pelotas  
UCPel

---

Prof. Dr. Marcelo Oliveira de Moura  
Universidade Católica de Pelotas  
UCPel

---

Prof. Dr. Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo  
Pontifícia Universidade Católica do Estado do Rio Grande do Sul  
PUC-RS

---

Prof. Dr. Fábio de Sá e Silva  
Universidade de Oklahoma, EUA

## AGRADECIMENTOS

A realização do doutoramento é consequência de uma caminhada despretensiosa, iniciada em 1992, quando decidi, meio por acaso, ser professora. Na trajetória acadêmica fui escolhendo campos de interesse e os temas relacionados à prisão, ao encarceramento, à violência e à criminalidade foram constantes e sempre presentes. Foi assim na escolha das temáticas da Especialização em Ciências Penais e, também, do Mestrado em Ciências Criminais, ambos realizados na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS. Quando me dispus a pensar o projeto para subsidiar minha participação no processo seletivo para o Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos da Universidade Católica de Pelotas (UCPel), o tema segurança pública foi considerado, eis que o compreendia vinculado às temáticas que sempre me envolveram, particularmente com a questão penitenciária. Nesse processo de escolha e de definição do campo a ser pesquisado esteve comigo o colega, tornado, após, meu orientador, Dr. Luiz Antônio Bogo Chies. A contribuição e influência dele para a realização da pesquisa e escritura desse trabalho foi extremamente significativa. Por isso, os primeiros agradecimentos vão dirigidos a ele, porque soube compreender as minhas dificuldades, que foram e são muitas, de diferentes naturezas, mas especialmente as relacionadas à compatibilização do tempo, tanto para dar conta dos desafios acadêmicos a que me propus, quanto para cumprir meus demais compromissos profissionais, na gestão acadêmica, na docência e na advocacia militante. Teve enorme paciência para me conceder o tempo que eu precisava para o amadurecimento das reflexões. Dividiu comigo o conhecimento. Instigou-me a pesquisar. Ouviu-me, sempre, nas dúvidas, nas angústias e nas pequenas loucuras. Por isso, Chies, te agradeço imensamente por tua confiança, pelo incentivo, pela experiência, e por teres me feito acreditar quando estive descrente. Minha gratidão também deve ser dirigida a outras pessoas que contribuíram de diversos modos para o desenvolvimento deste trabalho. Agradeço aos professores do Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos, pelos debates travados, pelos questionamentos e pelas reflexões, sempre inspiradores; e aos colegas, pela troca de experiências e pela riqueza da diversidade nos diálogos empreendidos. Também sou grata à Universidade Católica de Pelotas, nas pessoas de seus dirigentes e de todos os meus colegas, por me darem a oportunidade de estudar, concedendo-me o espaço de tempo necessário para tanto. Preciso agradecer, e muito, aos colegas do Segundo Departamento da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pelotas, por terem me permitido realizar o doutoramento com um pouco mais de tranquilidade nos dois últimos anos, dando suporte necessário para que eu pudesse me afastar dos afazeres da docência. Devo agradecer, em especial, ao colega professor, Dr. Valmor Scott Júnior, por ter, em sua estreia na Faculdade, assumido a minha substituição na disciplina de Direito Penal I. Agradeço, igualmente, à minha família, aos meus pais, Sérgio e Zaira, muito especialmente, porque me deram tudo, a vida, e as vidas da minha vida; aos meus irmãos, Dindo, Leca, Caco e Tuca, porque que em suas diferenças também me inspiram; e, por fim, ao Mauro, ao André e à Rafaela, pelo apoio e incentivo de sempre, por compreenderem as minhas ausências, abarcarem as minhas impaciências, suportarem minhas ansiedades e, fundamentalmente, por sempre acreditarem no meu potencial. Muito obrigada.

## RESUMO

A tese tem como objeto a questão penitenciária – entendida como distância entre os discursos e as práticas oficiais da execução penal – e sua intersecção com as Políticas de Segurança Pública. Na perspectiva temporal, foi delimitada entre os anos de 2000 e 2016, que incluem três governos distintos: Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Tais governos democráticos foram significativos no tensionamento de paradigmas tradicionais em relação à Segurança Pública e os quatro Planos Nacionais desenvolvidos constituíram-se no corpus da investigação. Com suporte na bibliografia nacional especializada sobre a Segurança Pública em suas recentes configurações, reconheceu-se esta como um campo organizacional em tensão. Em relação à questão penitenciária como pertinente a este campo, desenvolveu-se a abordagem em termos de um campo já reconhecido e outro a reconhecer. Priorizando a análise documental, categorias (re) criadas a partir de Boaventura de Sousa Santos – segurança-regulação e segurança-emancipação – foram utilizadas para decodificar os limites e as possibilidades da recepção da questão penitenciária como um elemento de compromisso no enfrentamento da complexidade da Segurança Pública. A pertinência do desenvolvimento da tese num Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos, não se dá somente por vincular-se à Linha de Pesquisa “Direitos Humanos, Segurança e Acesso à Justiça”, mas, sobretudo, pela compreensão de que a Segurança é um direito tanto individual como social, o qual exige das políticas públicas e sociais uma atenção voltada à consecução da cidadania plena. A contribuição da tese se projeta no tensionamento do próprio campo das políticas de Segurança, no qual a questão penitenciária precisa estar incluída com outro compromisso e liberta das armadilhas que conformam a sua presença como tão somente instrumento final da repressão.

**Palavras-Chave:** Segurança Pública. Questão Penitenciária. Sistema Penitenciário. Prisão. Encarceramento. Sistema Carcerário. Cidadania. Política de Segurança Pública.

## RESUMEN

La tesis tiene como objeto la cuestión penitenciaria - entendida como distancia entre los discursos y las prácticas oficiales de la ejecución penal - en su intersección con las Políticas de Seguridad Pública. En la perspectiva temporal, fue delimitada entre los años 2000 y 2016, que incluyen tres gobiernos distintos: Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva y Dilma Rousseff. Tales gobiernos democráticos fueron significativos en el tenor de paradigmas tradicionales en relación a la Seguridad Pública y los cuatro Planes Nacionales que produjeron se constituyeron en el corpus de la investigación. Con soporte en la bibliografía nacional especializada sobre la Seguridad Pública en sus recientes configuraciones, se reconoció esta como un campo organizacional en tensión. Sobre la perspectiva de la cuestión penitenciaria como pertinente a este campo, se desarrolló el abordaje en términos de un campo ya reconocido y otro a reconocer. En el marco de la reforma agraria y de la reforma agraria, la reforma agraria y la reforma agraria, así como la reforma agraria y la reforma agraria, Seguridad Pública. La pertinencia del desarrollo de la tesis en un Programa de Postgrado en Política Social y Derechos Humanos no se da solamente por vincularse a la Línea de Investigación "Derechos Humanos, Seguridad y Acceso a la Justicia", pero sobre todo por la comprensión de que la Seguridad es un derecho tanto individual como social, el cual exige de las políticas públicas y sociales una atención orientada hacia la consecución de la ciudadanía plena. La contribución de la tesis se proyecta en el tensado del propio campo de las políticas de Seguridad, en el cual la cuestión penitenciaria necesita estar incluida con otro compromiso, libera de las trampas que conforman su presencia como tan sólo instrumento final de la represión.

**Palabras clave:** Seguridad Pública. Cuestión Penitenciaria. Sistema Penitenciario. Prisión. Encarcelamiento. Sistema Carcelario. La ciudadanía. Política de Seguridad Pública.

## ABSTRACT

The thesis aims at the penitentiary question - understood as the distance between the speeches and the official practices of the criminal execution - and its intersection with the Public Security Policies. In the temporal perspective, it was delimited between 2000 and 2016, which includes three distinct governments: Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva and Dilma Rousseff. Such democratic governments were significant in stressing traditional paradigms in relation to Public Security and the four developed National Plans constituted the corpus of research. With support in the specialized national bibliography on Public Security in its recent configurations, it was recognized as a tense organizational field. Regarding the penitentiary issue as pertinent to this field, the approach was developed in terms of one already recognized field and another to recognize. Prioritizing documentary analysis, categories (re) created from Boaventura de Sousa Santos - security-regulation and security-emancipation - were used to decode the limits and possibilities of receiving the penitentiary issue as an element of commitment in coping with the complexity of the Public security. The relevance of the development of the thesis in a Post-Graduate Program in Social Policy and Human Rights is not only due to being linked to the Research Line "Human Rights, Security and Access to Justice", but above all, by the understanding that Security is a right both individual and social, which requires public and social policies to focus on the achievement of full citizenship. The contribution of the thesis is projected in the tension of the field of Security policy itself, in which the penitentiary issue must be included with another commitment and free of the traps that conform its presence as only the final instrument of repression.

.

**Keywords:** Public Security. Penitentiary issue. Penitentiary system. Prison. Incarceration. Prison system. Citizenship. Public Security Policy.

## LISTA DE QUADROS

|   |     |
|---|-----|
| QUADRO 1 – PRONASCI – Avanços.....  | 54  |
| QUADRO 2 – PRONASCI -Anacronismos.....  | 55  |
| QUADRO 3 – PRONASCI - Limites.....  | 57  |
| QUADRO 4 – Plano de Segurança Pública – Governo Dilma Rousseff.....                       | 59  |
| QUADRO 5 – Plano Nacional de Segurança – Governo Dilma Rousseff.....                      | 61  |
| QUADRO 6 – Pacto Nacional Redução de Homicídios.....                                      | 65  |
| QUADRO 7 – Plano Nacional de Segurança Pública – Governo Dilma Rousseff.....              | 66  |
| QUADRO 8 - Plano Nacional de Segurança Pública – O Brasil diz não à violência (2000)..... | 96  |
| QUADRO 9 – Projeto Nacional de Segurança Pública para o Brasil e o SUSP.....              | 100 |
| QUADRO 10 – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI (CONSEG).     | 105 |
| QUADRO 11 – Programa Brasil Mais Seguro – 2012.....                                       | 110 |
| QUADRO 12 – Os Planos Nacionais versus Categorias de Análise.....                         | 114 |
| QUADRO 13 - Os Planos Nacionais versus Categorias Epistemológicas.....                    | 121 |

## LISTA DE FIGURAS

|   |     |
|---|-----|
| FIGURA 1 – Categorias Epistemológicas da Segurança-Regulação e Segurança-Emancipação... | 38  |
| FIGURA 2 – Taxa de Homicídios por 100 mil habitantes - Brasil e Estados.....            | 90  |
| FIGURA 3 – População Prisional Brasileira .....   | 102 |
| FIGURA 4 – População Carcerária Brasileira (em milhares).....                           | 115 |

## SUMÁRIO

|  |            |
|--|------------|
| <b>INTRODUÇÃO.....</b>   | <b>12</b>  |
| <b>1 O CAMPO DA SEGURANÇA PÚBLICA.....</b>   | <b>29</b>  |
| 1.1 PARADIGMAS DE SEGURANÇA PÚBLICA E PROPOSTAS DE REFERENCIAL TEÓRICO NESTA TESE.....   | 29         |
| <b>2 AVANÇOS E TENSÕES: CAMPO DA SEGURANÇA PÚBLICA E QUESTÃO PENITENCIÁRIA.....</b>  | <b>40</b>  |
| 2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....  | 40         |
| 2.2 POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA: A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA NACIONAL NOS GOVERNOS FHC, LULA E DILMA – AVANÇOS, TENSÕES E LIMITES..... | 42         |
| <b>3 OS PLANOS DE SEGURANÇA PÚBLICA: CONSTRUINDO UM PANORAMA.....</b>  | <b>68</b>  |
| 3.1 OS PLANOS: CONTEXTUALIZAÇÃO NA PERSPECTIVA DA SEGURANÇA PÚBLICA.....   | 69         |
| 3.1.1 I Plano Nacional de Segurança Pública – o Brasil diz não à violência (2000)...   | 69         |
| 3.1.2 Projeto Nacional de Segurança Pública para o Brasil (2003).....  | 74         |
| 3.1.3 Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI.....   | 79         |
| 3.1.4 Programa Brasil Mais Seguro (2012).....  | 86         |
| 3.2 OS PLANOS E A QUESTÃO PENITENCIÁRIA.....   | 91         |
| 3.2.1 I Plano Nacional de Segurança Pública – o Brasil diz não à violência (2000)...   | 92         |
| 3.2.2 Projeto Nacional de Segurança Pública para o Brasil (2003).....  | 99         |
| 3.2.3 Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI (2007).....  | 103        |
| 3.2.4 Programa Brasil mais Seguro (2012).....  | 109        |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>   | <b>118</b> |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>  | <b>125</b> |

## INTRODUÇÃO

A Segurança Pública tem ocupado um espaço cada vez maior nos debates políticos e acadêmicos, pois se compreende que sem a garantia de vida digna e de integridade física, moral e social dos cidadãos não é possível assegurar os direitos fundamentais, tampouco (re) afirmar a cidadania.

Sem possuir definição única, a Segurança Pública é um campo empírico e organizacional que se encontra em permanente disputa. Trata-se de uma dimensão que estrutura instituições e relações sociais em torno da forma como o Estado administra a ordem e os conflitos sociais (COSTA e LIMA, 2014).

Ao dissertar sobre o conceito de segurança pública dentro da noção de campo organizacional, aduzem Costa e Lima (2014) que

Um campo organizacional corresponde a um grupo de organizações que, no agregado, constituem uma área reconhecida da vida social, política ou econômica [...] Para entender as dinâmicas próprias de cada campo organizacional é necessário compreender como determinadas práticas são institucionalizadas, as identidades são formadas, como novos conceitos e atores são incorporados e como os conflitos são estruturados. (COSTA E LIMA, 2014, p.482).

Na condição de campo organizacional a Segurança Pública se faz constituir por diversas organizações, que atuam na busca de soluções para os problemas relativos à manutenção da ordem pública, ao controle da criminalidade e à prevenção de violência. Como tal, sofre os impactos relativos às dinâmicas próprias de cada uma das entidades que a compõem, desde a consideração dos seus atores, das práticas realizadas por estes, até as tensões e conflitos que lhe dão estruturação.

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988 se estabeleceu que a Segurança Pública fosse dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, sendo exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meios de políticas próprias, conforme artigo 144<sup>1</sup>.

Ao incluir a segurança dentre os direitos e garantias fundamentais, a Constituição Federal reafirmou a ideia de que, como direito social e fundamental, a segurança se constitui

---

<sup>1</sup> Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: (EC no 19/98 e EC no 82/2014) I–polícia federal; II–polícia rodoviária federal; III–polícia ferroviária federal; IV–polícias civis; V–polícias militares e corpos de bombeiros militares.

em um verdadeiro direito à segurança dos direitos, fundando, assim, a sua existência nos próprios direitos fundamentais.

Pazzinato (2010), ao propor diferenciar direito à segurança e segurança dos direitos, refere que o primeiro traz uma concepção reducionista de segurança, na qual o fortalecimento do Estado se dá, fundamentalmente, através de ações policiais e, ao contrário, na segurança dos direitos, tem-se uma combinação das previsões constitucionais contidas nos artigos 144 e 6º, na qual há ampliada concepção de segurança que opera por intermédio de ações conjuntas que envolvem diversas instituições e organismos do Estado.

Como direito social - que inclusive reúne a feição individual de segurança - a Segurança Pública não se arreda do campo da cidadania plena (SILVA, 1999, p.65), do conjunto de direitos e responsabilidades que identificam a pessoa no seio da sociedade, dando-lhe uma ideia de pertencimento social, pelo menos no que toca aos direitos e bens sociais, pois está intimamente vinculada à noção de cidadania e com ela relacionada.

O direito social de Segurança Pública tem ocupado espaço destacado e atenção crescente nas últimas décadas. Tal fato decorre do recrudescimento da violência e da criminalidade e dos dificultosos esforços dos governos e da sociedade no sentido de resgatarem dívidas sociais existentes, impostas, seguramente, pela desigualdade e pelo ampliado contexto das diferenças sociais.

Em que pese o retorno do Brasil à democracia constitucional a partir de 1988, de lá para cá não chegamos à consolidação de um Estado verdadeiramente de direito. Os reflexos de 20 anos de ditadura militar ainda se fazem sentir, seja no funcionamento de alguns setores estatais, seja na mentalidade de alguns atores sociais e da própria coletividade que ainda enxergam a defesa dos direitos e das garantias dos cidadãos como sinônimo de tolerância à criminalidade. Tais reflexos impactam, igualmente, na questão da segurança, nas políticas de segurança pública e, também, nas políticas públicas de segurança.

Sobre as duas expressões – políticas de segurança pública e políticas públicas de segurança – vale ressaltar que têm sido frequentes as alusões a ambas como se traduzissem conceitos semelhantes. Não obstante, embora partamos da ideia de que ambas se referem ao **campo da segurança pública**, há diferenças entre elas, ainda que possamos considerar que tratam sobre a mesma coisa – combate à violência e criminalidade.

Quando falamos em política de segurança pública tem-se que a segurança é um aspecto da questão política e, nesse sentido, ela será uma política pública se nela existirem propostas de organização da vida social, somadas a ações de interesse público e coletivo.

Tratar-se-á, portanto, de compreendê-la como um conjunto de programas, de estratégias, de ações e processos que se relacionam com a manutenção da ordem pública (FILOCRE, 2009).

A política de segurança pública, assim, é expressão que traduz as atividades tipicamente policiais – que nós vamos convencionar chamar de **campo da segurança pública reconhecido** – ou seja, é a atuação policial em sentido mais estrito, o meio pelo qual o Estado estabelece regras, sistemas, programas, ações e mecanismos para a manutenção da ordem pública e proteção da incolumidade e do patrimônio dos cidadãos, e para o controle da criminalidade, com a utilização preponderante da polícia (OLIVEIRA, 2002).

Por outro lado, a política pública de segurança deve ser entendida como a dimensão que traduz as ações, governamentais e não governamentais, de cunho político, que buscam atacar a insegurança pública. Ou seja, são ações que, envoltas em projetos e ou políticas governamentais, associadas a outras atividades também de cunho político-social, visam impactar os índices de violência. Nesse contexto, as políticas públicas de segurança são responsáveis pela promoção de políticas integrais que mobilizam muitos atores, tais como a administração política, os poderes públicos, as comunidades, as associações e a sociedade civil em geral, para o controle das violências, da criminalidade e, por consequência, para a garantia da ordem pública (FILOCRE, 2009).

Esta dimensão, a política pública de segurança, é, para nós, o chamado **campo da segurança pública a reconhecer**, um campo no qual a segurança não é responsabilidade exclusiva da polícia e que, não está centrado apenas e unicamente no controle penal (ou repressivo do crime). Ao contrário, este é um espaço no qual o compromisso com o equilíbrio social e com a estabilidade, pode permitir a redução dos riscos e da exposição da sociedade à insegurança e à desordem pública. É um campo no qual os demais segmentos e agentes sociais devem ser considerados para, numa atuação conjunta, no diálogo, na defesa e ponderação de seus interesses, e na integração necessária, agir na prevenção e repressão à violência. Neste espaço, a questão penitenciária e o sistema prisional teriam acento privilegiado, porque a sua inserção também é condição imprescindível para promoção da ordem pública.

Pois bem, no Brasil, as políticas públicas<sup>2</sup> que pretendem promover a garantia do direito social e individual de segurança pública<sup>3</sup> - ao tempo em que buscam minimizar os

---

<sup>2</sup> Política Pública é expressão que, em princípio, pode qualificar qualquer conjunto de iniciativas sistemáticas, conduzidas a partir de órgãos de governo com vistas a alterar uma realidade considerada problemática ou imperfeita (SILVA, 2012, p.413).

<sup>3</sup> Segurança pública é direito social – na medida em que abrange a sociedade como um todo – e é um direito individual, na medida em que o cidadão tem o direito de exercer e possuir a sua própria segurança.

efeitos da violência e da criminalidade – estão associadas a projetos e/ou programas diversos, de ampliado espectro e variadas diretrizes.

Tais planos de segurança - porque premidos pela necessidade política de corresponder às demandas de manutenção da ordem social e da segurança - produzem, não raro, efeitos legislativos significativos muitas vezes marcados por leis mais rígidas e severas, além de permitirem a flexibilização de direitos e garantias fundamentais. Comumente se caracterizam por propostas de intensificados protagonismos policiais, trazendo, igualmente, e para além, o traço distintivo do aumento do encarceramento e da potencialização da prisão.

Surge daí a evidência de que um dos pontos importantes do campo da segurança pública está relacionado ao sistema prisional – à questão penitenciária – ou à prisão propriamente dita, apontamento que sugerimos acima.

Adorno (1991, p.67) sustenta ser no âmbito da prisão que se verificam os maiores impasses enfrentados pelas políticas de segurança, sem, contudo, referir sobre se os embaraços decorrem da presença da política penitenciária inserta nas propostas de segurança pública ou, ao contrário, derivam-se da sua ausência.

De qualquer modo, o aumento do encarceramento como resultado visível e efetivo de muitas políticas de segurança pública – inclusive sob o pretexto de dar-lhe maior concretização – despertou-nos o interesse em investigar acerca da inserção da questão penitenciária dentro do campo da segurança pública.

No contexto do Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos da Universidade Católica de Pelotas (UCPel), encontramos um aporte formal importante para o desenvolvimento da nossa pesquisa e tese.

Vinculando-nos à linha de pesquisa intitulada Direitos Humanos, Segurança e Acesso à Justiça foi possível refletir de maneira abrangente e crítica sobre as políticas sociais e suas relações com os direitos sociais e humanos, de modo a elegermos o campo empírico da segurança pública como objeto de estudo, relacionando-o com as diversas dimensões que gravitam em seu entorno, dentre elas os direitos sociais, as políticas públicas, a cidadania e a questão penitenciária.

A abordagem que propomos é exatamente a da análise de uma das dimensões desses entrecortes – a questão penitenciária – que se relaciona com o direito social de segurança pública, tendo o Estado como agente propulsor das políticas de segurança, as quais são capazes de reafirmar a garantia da cidadania.

A questão penitenciária vem contribuindo fortemente para evidenciar certo distanciamento quanto ao reconhecimento jurídico da concepção e da concretização da cidadania, ainda mais no campo complexo da segurança pública.

Igualmente na seara das políticas de segurança pública há necessidade de transformações que venham apresentar respostas e alternativas aos problemas decorrentes das políticas de encarceramento (portanto, da questão penitenciária). Nesse sentido, Adorno (1991) lembra serem imprescindíveis políticas públicas penitenciárias compatíveis com o exercício democrático do poder em uma sociedade na qual a segurança dos cidadãos e a justiça social constituem, na verdade, condutores da convivência social.

Para levar a efeito nossa pretensão, destacamos a questão penitenciária como objeto de investigação, pela percepção inicial de que as contemporâneas políticas de segurança pública brasileiras parecem tratar do sistema penitenciário, que as integra, como um subsistema ou como um apêndice marginal.

Assim, assumindo a perspectiva da questão penitenciária como apresentada por Thompson (1991), para quem esta não possui solução em si, porquanto não se trata de um problema isolado, mas sim, é parte integrante de outras dimensões, não menos complexas, como a questão criminal e a questão da segurança pública, interessou-nos conhecer sobre a política penitenciária brasileira, inserida no campo empírico e organizacional da segurança pública, a fim de identificar qual o tratamento que fora dispensado à questão penitenciária – dentro do campo da segurança pública – no Brasil, no período de 2000 a 2016.

O debate público em torno da segurança pública está permanentemente instalado, o que tem contribuído para que nas esferas dos governos haja esforços no sentido da intensificação das políticas públicas de segurança.

Durante longo período a noção de segurança, entendida como uma estratégia defensiva ou de controle dos riscos sociais a ser exercida pelo Estado esteve interligada quase que exclusivamente à ideia de combate à criminalidade. Acreditava-se que a manutenção da ordem pública era função precípua do Estado e que, portanto, ele deveria prover a desejada segurança.

Contudo, o esgotamento da capacidade atribuída ao Estado tornou-se, ao final do século XX, bastante evidente e, como não poderia deixar de ser, toda a sociedade passou a ser demandada para emprestar sua contribuição na manutenção da ordem e da segurança social.

No Brasil, o advento da Constituição Federal de 1988 determina mudanças significativas na questão da segurança pública. O Estado brasileiro passa a se constituir como democrático de direito e, assim, há uma guinada no conceito de segurança pública. A

democracia pressupunha segurança, e seu antônimo, a insegurança, constitui contexto prejudicial à atuação da pluralidade política que se aspira no ideal democrático (GUSSI, 2005) e que se almejava para o Brasil. Assim, a consolidação da própria democracia passaria pela necessária efetivação de outro modelo de segurança.

Inobstante, mesmo com a alteração proporcionada pela Constituição Federal apontando para a participação de vários segmentos na garantia da segurança e da ordem, a passagem de um paradigma a outro não acontece de maneira objetiva e de modo delineado.

Obtemperem-se que, historicamente no Brasil, a noção de segurança esteve vinculada a três modelos distintos, determinada por paradigmas que corresponderam, cada qual ao seu tempo, aos anseios, necessidades e aspirações da sociedade brasileira (FREIRE, 2009).

De um modelo de segurança nacional vigente durante a ditadura militar, no período de 1964 a 1985, caracterizado pela atuação repressiva do Estado por meio das Forças Armadas e de outros órgãos criados para a defesa da ordem, dos interesses nacionais e do Estado Nacional, evoluímos, por força da Constituição de 1988 para um novo conceito de segurança. Nesta nova concepção, a da Segurança Pública, houve inovação frente ao modelo anterior, especialmente por confiar, ao Estado, o dever de garantir a todos a responsabilidade pela segurança, atribuindo, contudo, às instituições policiais, exclusivamente essa tarefa.

Lima (2011) aponta para avanços significativos na construção do conceito de segurança pública, mas obtempera que essa evolução foi no sentido de fazer oposição à definição de segurança nacional, numa tentativa de fornecer ao Estado condições e requisitos democráticos de acesso à justiça e garantia de direitos. Assim reflete porque, de verdade, a Constituição Federal embora tenha inserido um capítulo específico sobre segurança pública, não definiu o significado preciso desse conceito.

Os Estados, nessa nova perspectiva, passaram a deter a responsabilidade pela gestão da segurança pública e a autonomia quanto às políticas de segurança, gerando, provavelmente, as dificuldades que experimentamos especialmente pelos entraves à implementação de mínimas diretrizes de uma política nacional de segurança – uma necessidade frente ao enunciado do artigo 144 da Constituição Federal – no qual a segurança, como garantia, está vinculada à criminalidade, mas também, contemplada como direito social, conforme estatuído no artigo 6º da Carta Constitucional (FREIRE, 2009, p.103).

A leitura atenta dos dispositivos constitucionais citados permite dizer que a Constituição Federal concebeu como finalidade das políticas de segurança pública a preservação da incolumidade das pessoas e do patrimônio, mas manteve, também, a ideia da

proteção da ordem pública, não deixando de lado os aspectos militarizados das polícias, pois as manteve como forças auxiliares e reservas do próprio Exército.

Observamos que a ordem pública parte da consideração de que a sociedade é um grande polissistema e, dentro dele há um sistema de convivência pública que possui organização e ordem próprias. Ora, para que todos possam exercer com tranquilidade a sua liberdade individual, ou seja, para que neste sistema de convivência as relações possam ser harmônicas, faz-se imprescindível estabelecer uma organização na qual seja observada, minimamente, uma ordem. Ou seja, o sistema de convivência pública, por assim dizer, também pressupõe a sua ordem, que poderia chamar-se, então, de ordem pública.

Lima, Silva & Oliveira (2013, pp.76-77) aduzem que,

[...] além da inexistência de uma definição clara e precisa (ou ao menos um conceito-base) sobre ‘ordem pública’, qualquer esforço de aproximação e delimitação conceitual precisará enfrentar uma forte carga axiológica construída ao longo do tempo, que já permeia e influencia a própria ideia de ordem pública. Ou seja, o fato de o termo atravessar mais de um século de histórias, mudanças sociais e, sobretudo, alterações de regimes políticos, conferiu-lhe as mais diversas significações e possibilidades de interpretação; noutras palavras, não bastasse a polissemia típica do conceito, o termo encontra-se viciado pelos usos e desusos do tempo e dos costumes.

Vemos, portanto, certa imprecisão, uma vagueza e amplitude na ideia de ordem pública inserida como um dos objetos da segurança pública.

Mas, voltando aos dispositivos constitucionais, vemos que os mesmos incorporaram conceitos difusos e ambíguos, especialmente se considerarmos que uma interpretação da expressão ‘proteção da ordem pública’ pode levar as políticas de segurança na direção de estratégias conhecidas pela dimensão da Lei e da Ordem, mas, noutra hermenêutica, também poderá dirigi-las na via da proteção da cidadania e dos direitos humanos, numa atuação mais compatível com a ordem republicana e com o estado democrático de direito<sup>4</sup>.

Não obstante, num contexto alargado considerado os princípios fundamentais da ordem constitucional vigente tem prevalecido um conceito de segurança pública que, sem

---

<sup>4</sup> Na estratégia da Lei e Ordem o êxito das políticas públicas está centrado no incremento da atuação repressiva da polícia, com maior disposição e disponibilidade no uso de armas, com potencialização do encarceramento e, de modo geral, pela adoção de políticas criminais de máxima intervenção do direito penal, nas quais a prisão aparece como o mecanismo de controle social (ou seja, de controle da violência e da criminalidade). Por outro lado, numa dimensão de proteção cidadã, as ações de proteção e segurança estão focadas nas pessoas e nos direitos humanos, tendo a cidadania como principal objeto de proteção estatal. Nesse modelo, ao contrário das políticas meramente repressivistas, a violência – e a criminalidade – devem ser atacadas tanto num modelo de controle, quanto de prevenção por meio de políticas públicas integradas, que envolvam múltiplas instituições públicas e a sociedade civil, incluídas medidas nas áreas de educação, saúde, lazer, esporte, cultura e cidadania (FREIRE, 2009).

estar isento de tensões e deslizes, se pretende harmônico com os princípios democráticos, com os direitos fundamentais e com a dignidade da pessoa humana, ou seja, mantém-se coeso com o respeito e a promoção dos direitos humanos na via da proteção à cidadania.

Ao estabelecer os direitos e garantias fundamentais e os direitos sociais – o que fez nos artigos 5º e 6º - a Constituição Federal incluiu a segurança pública lado a lado com outros relevantes direitos, tais como a vida, a liberdade, a saúde, o trabalho e o lazer demonstrando, portanto, que a segurança é um valor soberano, um direito humano fundamental essencial à preservação da sociedade e assegurado, indistintamente, a todo o ser humano.

A constitucionalização da segurança pública, por evidente, trouxe consequências para a legitimação da atuação do Estado, tanto na formulação, quanto na execução das políticas de segurança. Contudo, mesmo com uma sentida evolução no campo da segurança pública, é possível dizer que ele permanece em formação.

Passados quase 30 anos do advento da Constituição Federal estamos perplexos ante aos números brasileiros que nos revelam um momento de insegurança social bastante significativo, com recrudescimento da criminalidade, da violência e do encarceramento penal.

Paradoxalmente, a evolução no campo da segurança pública não vem acompanhada pelo equilíbrio que seria esperado nos apontadores da criminalidade, nos índices de violência e nas taxas de encarceramento.

Os conflitos causados por uma economia precária e pelas enormes diferenças sociais, ao serem respondidos pela intervenção do aparelho policial e judiciário, resultam, não raro, potencializados pelo encarceramento dos pobres e dos negros que estão submetidos às maiores adversidades econômico-sociais.

A urgência, portanto, quando se trata da questão penitenciária – e da prisão – parece estar vinculada à luta não contra o delinquente, mas sim contra a desigualdade social econtra a insegurança social que impulsiona o crime e impacta na economia, gerando inconformidade, desemprego, vulnerabilidade econômico-social e violência.

Os números do encarceramento no Brasil apontam para uma das maiores populações prisionais do mundo. Vivemos na era do grande encarceramento, o que não deixa dúvidas quando tomamos os índices de aprisionamento no Brasil e o crescimento constante das taxas de prisão. A Organização das Nações Unidas, em relatório elaborado em março de 2013, pelo Grupo de Trabalho das Nações Unidas sobre Detenção Arbitrária, apontou que,

[...] está seriamente preocupado com o uso excessivo de privação de liberdade no Brasil. O Brasil tem uma das maiores populações de prisioneiros do mundo, com mais de 550 mil pessoas na prisão. O que é mais preocupante é que cerca de 220 mil

detidos aguardam julgamento em prisão preventiva [...]. A tendência preocupante observada é que a privação da liberdade está sendo usada como primeiro recurso, em vez de último, como exigido por normas internacionais de direitos humanos. (ONU, 2013).

O total de pessoas encarceradas, no Brasil chegou a 726.712, em junho de 2016. Em dezembro de 2014, os números mostravam uma população carcerária de 622.202. Ou seja, em dois anos, houve um crescimento de mais de 104 mil pessoas.

Cerca de 40% das pessoas privadas de liberdade – 290.684 – são presos provisórios, ainda sem condenação judicial; mais da metade é de jovens ou adultos jovens, na faixa de 18 a 29 anos, sendo 64% negros (465.095). Esse dado é revelador de outra característica importante do encarceramento no Brasil. Embora o crime seja um fato social intrínseco às sociedades, e que pode e é perpetrado por qualquer sujeito, e que exista, também, uma multiplicidade étnico-racial e social na população brasileira, o cárcere está reservado, fundamentalmente, às pessoas jovens, pobres, negras, de regiões periféricas das cidades, com baixa escolaridade. Ou seja, há um caráter de extrema seletividade no encarceramento brasileiro<sup>5</sup>.

Essa realidade é experimentada desde a década de 1990, momento no qual o Brasil – que sempre foi constituído por desigualdades – tem reforçadas essas disparidades, e o sistema de segurança pública continua pautado pela necessidade de preservação da ordem pública, da ordem excludente, através de rígidos instrumentos de controle social. Assistimos, pois, tempo a tempo, o que se convencionou chamar de criminalização da pobreza.

Os dados do Infopen (2017) – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – divulgados em dezembro de 2017 ainda revelam que o sistema prisional brasileiro tem 368.049 vagas – dados de junho de 2016 – ou seja, há uma disputa de dois presos por vaga prisional na realidade brasileira. A continuar nessa escalada, projeta-se que em 2022 a população prisional no Brasil ultrapassará a marca de um milhão de indivíduos. Essa situação aponta para outra realidade conhecida, a da superlotação. Dados do relatório do Infopen de dezembro de 2017 indicam que 89% da população prisional brasileira estão em unidades prisionais superlotadas. Dos estabelecimentos penais brasileiros, 78% deles possuem mais presos do que número de vagas, aumentando o déficit para além de 300.000 (INFOPEN, 2017).

Registramos que a meta do Governo Federal, desde 2010, era diminuir a população carcerária em pelo menos 15%, uma vez que pretendia incrementar o monitoramento

---

<sup>5</sup> Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN). Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/news/ha-726-712-pessoas-presas-no-brasil>>. Acesso em: mar.2018.

eletrônico, alternativa penal ofertada pela lei, e incluída nas diretrizes do Departamento Penitenciário Nacional. Mesmo assim, os dados indicam que 140 mil condenados estão se beneficiando do monitoramento eletrônico, o que não fosse utilizado ainda aumentaria os índices de encarceramento.

Com esses números, o Brasil é o terceiro país com maior número de pessoas privadas de liberdade<sup>6</sup>, ficando atrás apenas dos Estados Unidos e da China, com uma taxa de 342 presos por 100 mil habitantes (INFOPEN, 2017).

Por outro lado, com esse cenário, talvez fosse desnecessário pontuar sobre o estado assombroso das prisões do país. Muitas das casas prisionais brasileiras revelam-se verdadeiros campos de concentração de miseráveis, ou depósitos mal estruturados do restolho social. Um local no qual se tenta e busca dar invisibilidade aos grandes problemas econômicos e sociais que estão por detrás dos impactantes índices de violência e criminalidade que experimentamos.

A prisão brasileira como fartamente se sabe não logra cumprir grandes finalidades que não a de castigar, penitenciar não raro através de uma expiação desumana -, a prática de crimes. Não se tem encontrado outro fundamento para a prisão, nem mesmo de neutralização e de prevenção, pois, dentro dela, seguem-se comandos de práticas delitivas de toda a ordem, a ser perpetradas tanto no espaço interno do cárcere, quanto fora dele.

Wacquant (2001), a propósito das prisões brasileiras aduz:

[...] O sistema penitenciário brasileiro acumula, com efeito, as taras das piores jaulas do Terceiro Mundo, mas levadas a uma escala digna de Primeiro Mundo, por sua dimensão e pela indiferença estudada dos políticos e do público: entupimento estorrecedor dos estabelecimentos, o que se traduz por condições de vida e de higiene abomináveis, caracterizadas pela falta de espaço, ar luz e alimentação (nos distritos policiais os detentos), frequentemente inocentes, são empilhados meses, e até anos a fio, em completa ilegalidade, até oito em celas concebidas para uma única pessoa, como na Casa de Detenção de São Paulo aonde são reconhecidos pelo aspecto raquítico e tez amarelada, o que lhes vale o apelido de “amarelos”; negação de acesso à assistência jurídica e aos cuidados elementares de saúde, cujo resultado é a aceleração dramática da difusão da tuberculose e do vírus HIV entre as classes populares; violência pandêmica entre detentos, sob forma de maus tratos, extorsões, sovas, estupros e assassinatos, em razão da superlotação super acentuada, da ausência de separação entre as diversas categorias de criminosas, da inatividade forçada (embora a lei estipule que todos os prisioneiros devam participar de programas de educação ou de formação) e das carências de supervisão. (WACQUANT, 2001, p.11).

---

Os encarcerados no Brasil não têm, em regra, acesso a formas razoáveis de educação; poucos exercem alguma atividade remunerada; o atendimento à saúde do preso é precário; a segurança prisional é frágil; o ambiente prisional degradante, constituindo-se, portanto, perversas as condições penitenciárias brasileiras.

Assim, o que se tem experimentado nas prisões brasileiras, e no sistema penitenciário do Brasil, salvo raríssimas exceções, são o acirramento e o agravamento da instabilidade social, da miserabilidade de muitas famílias que possuem seus membros capitaneados para o sistema penitenciário e sendo cooptados pelas grandes organizações criminosas que gerenciam e comandam grande parte dos estabelecimentos brasileiros.

Nem mesmo a expansão do sistema carcerário brasileiro - que sucedeu a partir de 1998, com a duplicação do parque penitenciário e com a construção de cinquenta e dois novos estabelecimentos prisionais – tampouco a modernização verificada pela formação e qualificação do pessoal carcerário e pelas melhorias dos processos de informação e controle, puderam proporcionar impactos qualificados nos efeitos do cárcere sobre os índices de criminalidade. Ou seja, parece não haver, mesmo, correlação entre os níveis de violência de criminalidade e as taxas de encarceramento (WACQUANT, 2001).

A questão penitenciária, portanto, vem contribuindo fortemente para evidenciar o distanciamento existente entre o reconhecimento jurídico da concepção de cidadania, e sua efetiva concretização, mais ainda no campo da segurança pública. Assim, não obstante cresçam os índices de pessoas encarceradas, também são incrementados os números relativos à violência e à criminalidade, cuja contenção o sistema carcerário não logra obstaculizar. Ao revés, o sistema carcerário, assim gerido, estaria colaborando para alijar e desigualar os cidadãos, mantendo um sistema que cria óbices e dificuldades para a efetivação do direito social de segurança pública.

No Brasil, no que toca à violência, é de anotar que ela tem sido causada, precipuamente, pela grande desigualdade social. Mas não é só. Ela vem acompanhada por um esvaziamento de conteúdos culturais, especialmente éticos, que potencializa a brutalidade.

Além disso, o desenvolvimento industrial e tecnológico, a má distribuição da renda, o desemprego, a desorganização das famílias, a ausência de políticas públicas adequadas para garantia de direitos sociais mínimos, a deficiente escolarização, a precarização da saúde, tudo isso pode ser apontado como fatores concausantes da violência social. Todos eles, como se vê, estão relacionados aos problemas de ordem econômico-social.

Cano (2002), ao abordar sobre a insegurança urbana traz uma listagem de outras causas que fornecem um contributo importante para o aumento da violência, tais como, a

intensa ocupação urbana, a exclusão social e o acesso facilitado às armas de fogo. Para o autor,

[...] as causas desse fenômeno são múltiplas e complexas, entre elas a urbanização acelerada e a consequente destruição das redes sociais tradicionais, estruturas socioeconômicas de ampla desigualdade que condenam importantes setores à exclusão social, a disponibilidade de armas de fogo e o alto grau de impunidade, que acompanha as deficiências do sistema de justiça criminal com baixas taxas de resolução de crimes e escassa capacidade de ressocialização do preso. (CANO, 2002, p.130).

A presença dessa violência de etiologia variada acaba sendo confirmada quando se analisam os dados relativos à criminalidade, muito particularmente àqueles relacionados aos delitos de homicídio, cujos índices são capazes de reafirmar.

Por outro lado, o aumento gradativo da criminalidade – fora as decorrências naturais do aumento da violência – também está associado ao empobrecimento e à hiperinflação que estiveram presentes, no Brasil, na transição da ditadura militar para a democracia, desde a década de 1980. O alcance da democracia, ao final dos anos 1980, é marcado pelo aumento da criminalidade (AZEVEDO & CIFALI, 2015).

Com relação aos apontadores da criminalidade no Brasil, o Atlas da Violência 2017, produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ao avaliar o número de homicídios, apontou para 61.283 casos em 2016 (crescimento de 4% em relação ao ano de 2015). Em comparação com o ano de 2005, houve aumento de mais ou menos 20%, já que os números registrados nesse ano não ultrapassaram os 48.136 homicídios (IPEA, 2017).

Se voltarmos o olhar para a virada do século, no ano de 2000, o Brasil chegou a marca das 50 mil mortes/ano; já entre 2003 a 2007 a curva dos homicídios se mostrou ascendente e, em 2012, chegou-se a 56 mil mortes por homicídio<sup>7</sup> (IPEA,2017).

Em relação às demais espécies delituosas, o 11º Anuário Brasileiro de Segurança Pública apontou, em 2016, a ocorrência de 2.666 casos de latrocínio, um crescimento de 50% em seis anos (2010/2016); 830 casos de Lesões Corporais Seguidas de Morte; 4657 crimes letais e violentos por sexo; 49.497 estupros; 273.232 crimes violentos não letais contra o

---

<sup>7</sup> Dados disponíveis em: <[http://www.forumseguranca.org.br/storage/9\\_anuario\\_2015.retificado\\_.pdf](http://www.forumseguranca.org.br/storage/9_anuario_2015.retificado_.pdf)>. Acesso em: mar.2018.

patrimônio (roubos e extorsões); e 148.786 crimes relacionados ao tráfico de drogas e ao uso de armas<sup>8</sup>.

Os números – aqui usados de maneira exemplificativa, já que não esgotam todos os índices relativos a todas as espécies delitivas – revelam que a insegurança pelo aumento da criminalidade é bem mais do que uma simples sensação, constituindo-se numa penosa realidade. Os altos índices apontados – especialmente os de homicídios - revelam, além de certa naturalização da violência, a banalização da vida, além da reconhecida dificuldade em relação à agenda de segurança pública brasileira.

Assim, retomando e considerando a evolução apontada no campo da segurança pública, sopesando o incremento do encarceramento e os indicadores de criminalidade, exsurge a complexa e ambígua relação entre o campo da segurança pública, com a criminalidade e, em particular, com a questão penitenciária, especialmente porque as condições nas quais a segurança pública está operando parecem não se conectar com os dois problemas apontados, nem com a criminalidade, e muito menos com o encarceramento. Talvez mais com aquele, e menos do que com este. É dizer, o aprisionamento de pessoas, de um contingente significativo de cidadãos, não aponta e nem representa sucesso nas políticas de segurança pública.

Partindo dessas premissas, interessa-nos identificar qual tratamento tem sido dado pelo campo reconhecido da segurança pública à questão penitenciária. Interessa-nos saber como os planos e projetos de segurança pública, emitidos pelos governos brasileiros no período de 2000 a 2016 incluíram, ou não, a questão penitenciária, como uma dimensão importante e relevante para os fins de garantia do direito de segurança pública.

Na intersecção dos variados aspectos que ligam a questão penitenciária à política de segurança pública delimitamos nosso campo empírico, elegendo como *corpus* de pesquisa as políticas, planos, projetos e programas nacionais relacionados à garantia da segurança pública e a inclusão da questão penitenciária como elemento importante na concepção das políticas públicas de segurança.

Nossa amostra contempla quatro programas que vieram a constituir o *corpus* da pesquisa, são eles o I Plano Nacional de Segurança Pública: o Brasil diz não a violência (2000); o Projeto Nacional de Segurança Pública para o Brasil (2003); o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI (2007) e Programa Brasil Mais Seguro (2012), apoiados por outras iniciativas como o Fundo Nacional de Segurança Pública (2001),

---

<sup>8</sup> Dados disponíveis em <[http://www.forumseguranca.org.br/storage/9\\_anuario\\_2015.retificado.pdf](http://www.forumseguranca.org.br/storage/9_anuario_2015.retificado.pdf)>. Acesso em: mar.2018.

o Sistema de Segurança Pública - SUSP (2003) e a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública – CONSEG (2009).

O recorte temporal do *corpus* – 2000 a 2016 – justifica-se em pesquisa de aproximação, ou seja, em análise preliminar dos documentos que traduzem essas políticas. Entendemos que os programas deste período foram inspirados pelos princípios constitucionais da Carta Constitucional de 1988 e, também, porque os mesmos correspondem aos governos democráticos, desde Fernando Henrique Cardoso, passando por Luiz Inácio Lula da Silva e chegando a Dilma Rousseff.

Por outro lado, esse lapso corresponde a um tempo no qual se buscou reorganizar o modelo de segurança pública desejado para o Brasil, além de ter sido, também, ocasião de avanços significativos nas políticas sociais e públicas brasileiras, inclusive no que diz respeito à segurança pública.

Foram deixados de lado, propositadamente, todos os documentos normativos e de diretrizes que emanam dos órgãos do sistema penitenciário, dando a direção da política penitenciária nacional no mesmo lapso temporal, exatamente porque o objeto da nossa investigação não está centrado nas políticas penitenciárias constantes desses documentos. O foco está voltado para a identificação da presença da questão penitenciária nos documentos próprios das políticas de segurança pública. Nossa opção de pesquisa é a segurança pública, na tensão entre o reconhecimento ou a não consideração da questão penitenciária nela inserida, considerado o campo da segurança pública reconhecido e o campo da segurança pública a reconhecer.

Nesse contexto, utilizamos algumas categorias de análise, como as que dizem respeito a quais programas no campo da segurança, relacionados à questão penitenciária sendo tratada como uma grandeza relevante e fundamental para efetivação do direito à segurança; a quais estratégias adotadas nos programas de segurança pública que incluem a questão penitenciária como um apêndice medular; e, também, quais diretrizes inseridas nos planos de segurança estão orientadas, ou podem orientar a atuação do poder público e da sociedade na efetivação das políticas de segurança.

Na realização da pesquisa qualitativa que empreendemos utilizamos a investigação documental, através da qual buscamos informações nos diferentes documentos selecionados – e que integram o *corpus* – os quais constituíram fontes materiais primárias, desprovidas de qualquer tratamento científico na sua elaboração, a exceção dos relatórios da Primeira Conferência de Segurança Pública, que recebeu tratamento indutivo, como se verá no momento oportuno.

Através da técnica de análise textual discursiva, que se caracteriza pela apreciação de dados linguísticos, elementos fundamentais da comunicação foram identificados e enumerados, sendo escolhidas certas unidades constituintes a partir da fragmentação de cada um dos textos. A partir daí, essas unidades foram confrontadas com a teoria adotada em nosso referencial epistemológico, as noções de conhecimento-regulação e conhecimento-emancipação, desenvolvidas por Boaventura de Sousa Santos (2001).

Para a formulação das categorias de pesquisa, voltamos a SANTOS (2001), para quem

O conhecimento-emancipação é uma trajetória ou progressão entre um estado de ignorância, que designo por colonialismo, e um estado de saber, que designo por solidariedade; enquanto o conhecimento regulação é uma trajetória ou progressão entre um estado de ignorância que designo por caos e um estado de saber que designo por disciplina. (2001, p.78).

A partir desse referencial epistemológico, e do interesse de nossa pesquisa, consideramos ambas as trajetórias, pois, o campo da segurança pública comporta, no estado de ignorância, tanto o caos quanto o colonialismo e, no estado de saber, tanto a ordem quanto a solidariedade.

Utilizamos as categorias segurança-regulação e segurança-emancipação – que serão desenvolvidas em capítulo próprio. A primeira, retratando a tensão existente entre o caos, representado pela insegurança e, a ordem representada pela repressão e, a segunda, traduzindo o conflito entre o colonialismo, concebido pela submissão e a solidariedade, caracterizada pela prevenção.

A trajetória entre essas categorias do campo da segurança, aqui (re) criadas a partir de Santos (2001), vem marcada por características que, no campo “reconhecido” da segurança pública transitam do caos, ou seja, da insegurança, para uma necessidade de ordem, imposta pela disciplina ou repressão.

Por outro lado, o campo “a reconhecer” da segurança pública, se conduz entre o colonialismo, ou seja, a submissão, um espaço de pouca cidadania, para uma necessária e desejada solidariedade, indicada pela prevenção e constituída por espaço de cidadania plena.

Assim, a partir da construção que realizamos, e considerada a indicada categoria da segurança-regulação, é possível apontar para uma oferta do Estado de uma política de segurança marcada pelo intenso apelo repressivo, por um reduzido diálogo entre as instâncias e os órgãos de controle, por atividades centradas fortemente na polícia, a fim de que a ordem seja imposta e mantida, afastando-se o ‘responsável’ pela desordem, pela insegurança ou caos.

Nesse campo de segurança pública que chamamos como reconhecido, a questão penitenciária está posta de lado, servindo como um apêndice ripícola. A política penitenciária tem aparecido, neste modelo, com características peculiares, com recrudescimento manifesto, resultando em índices elevados de encarceramento, e sem observância das condições razoáveis para isso, especialmente pela falta de intersecção entre as políticas.

O endurecimento dos regimes de cumprimento de penas, a expansão penal, o aumento da quantidade de prisões cautelares, a hediondização de condutas, a construção de presídios e o aumento de vagas - diretrizes que se fazem presentes nesse campo reconhecido - aparecem com a finalidade precípua de garantir segurança sem que, contudo, sejam oferecidas as condições para tanto.

Por outro lado, numa ambiguidade que se faz presente no complexo campo da segurança, experimenta-se na indicada segurança-emancipação, um campo de segurança pública – ainda a se reconhecer - mas que traz diretrizes, ações ou normatizações ainda pouco significativas, e que traduzem propostas com maior diálogo e mais intensa aproximação das políticas – de segurança e penitenciária. Nelas os programas, planos e projetos de segurança pública chamam - ou deveriam chamar - a integração à questão penitenciária, buscando atingir prevenção, e sugerindo a necessidade de envolvimento de múltiplas instâncias públicas para o enfrentamento da questão penitenciária e, particularmente, do aprisionamento acentuado.

No campo da segurança pública a reconhecer, o sistema prisional aparece de maneira acentuada, e a política penitenciária que deve estar inserida nos planos de segurança pública, aponta para alternativas à prisão, encarceramento como *ultima ratio*, redução da intervenção penal, melhoria das condições prisionais, cumprimento da Lei de Execuções Penais, maiores garantias para a efetivação dos direitos dos presos, qualificação pessoal dos trabalhadores no cárcere, minimização da prisão cautelar, atenção ao egresso e aos seus familiares e o incremento na participação e atuação da comunidade nos diferentes níveis de conselhos que tratam da questão penitenciária.

Em síntese, a proposta metodológica que empreendemos parte de investigação qualitativa, com utilização da análise documental através de diagnóstico de conteúdo, na qual buscamos investigar o processo de evolução, involução ou transição, de avanço ou retrocesso das políticas de segurança pública, na intersecção com a questão penitenciária, com vistas a oferecer nossas teses ao problema da pesquisa.

Procedemos à apreciação profunda e o exame crítico sobre cada um dos documentos que compunham o *corpus* e, seguindo orientação de Cellard (2012), analisamos, em cada documento, as dimensões relacionadas ao seu contexto, ou seja, a conjuntura na qual foi produzido; ao seu autor ou autores, significa, os grupos sociais, órgãos ou instituições a que pertencem seus autores e suas vinculações aos diversos poderes da república, à academia ou à sociedade civil; à autenticidade e confiabilidade do texto, diga-se, a credibilidade da origem ou fonte; e à natureza do texto.

Outras dimensões e aspectos também acabaram por integrar a análise, tais como, o papel do Estado e de seus órgãos, o protagonismo da sociedade e dos indivíduos, e as estratégias de políticas públicas com suas respectivas metas e ações.

Por fim, organizamos e apresentamos os dados coletados, fazendo a interface com as categorias epistemológicas já mencionadas e que subsidiaram a escritura das nossas considerações finais.

Estamos seguros de que conhecendo e interpretando os planos e programas do governo federal, examinando-os a partir dos parâmetros indicados, poderemos entender de que forma a questão penitenciária vem sendo recepcionada nestes projetos de segurança.

Ao conhecer esse entrecorte – políticas de segurança pública e questão penitenciária - será possível discutir seriamente o campo da segurança pública, de modo que possíveis percepções superficiais possam ser substituídas por elementos que permitam conduzir-nos à adoção de uma política de segurança pública que, incluindo a questão penitenciária de maneira formal, substancial e dialogal, seja mais exitosa para toda a sociedade.

# 1 O CAMPO DA SEGURANÇA PÚBLICA

## 1.1 PARADIGMAS DE SEGURANÇA PÚBLICA E PROPOSTAS DE REFERENCIAL TEÓRICO NESTA TESE

As primeiras noções de Segurança – ainda no século XVII - apontavam para um modelo permissivo e plural, e compreendiam essa dimensão como objetivo dos indivíduos, dos grupos e do Estado (FABRETTI, 2013). No período iluminista, e em tempo anterior à Revolução Francesa a Segurança estava centrada no indivíduo. A garantia de Segurança estava na razão direta da proteção à liberdade, do abrigo às violações e no amparo aos medos pessoais. Esse modelo foi representado, em 1789, na Declaração dos Direitos do Homem.

No século XIX, a Segurança adquire novo matiz. Passa a ser compreendida como um bem grupal, atribuindo-se ao Estado o objetivo primordial de assegurá-la por intermédio das políticas diplomáticas e militares, com vistas a fazer frente aos danos e riscos decorrentes dos conflitos armados. A ideia de Segurança está, portanto, relacionada à ausência de guerrilhas ou, no mínimo, a garantia de proteção frente aos riscos e danos por elas causados.

A Segurança, assim, passa a ser entendida como uma questão de Estado, deixando de ter perspectiva individual, pessoal, transmudando-se para uma compreensão coletiva, viés este mantido durante todo o século XX. É compreendida tanto como valor de proteção estatal, percebida como um conjunto de medidas concretas que visam prevenir ou reprimir ações que danificam, destroem ou violam bens e direitos de pessoas em espaços públicos ou privados, quanto como a sensação ou percepção pessoal e íntima de segurança experimentada por cada indivíduo (FABRETTI, 2013).

Numa perspectiva internacional, ao final da década de 1990 com o término dos conflitos entre americanos e soviéticos, novos interesses políticos, econômicos e sociais determinam que a Segurança passe a ser, também, objeto de políticas internacionais que, a seu turno, acabam por delinear as agendas dos Estados, no que toca à Segurança (MESQUITA NETO, 2011).

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em relatório de 1994, lista a principal linha de proteção ou de segurança humana, qual seja, a que considera todas aquelas que se constituam em ameaças à integridade humana, incluídos o subdesenvolvimento, a pobreza e a privação, além de situações de doença, fome, terrorismo e criminalidade organizada (PNUD,1994).

O Relatório indica a imperativa transição paradigmática de uma segurança nuclear, militarizada, para outro modelo de segurança humana, num processo consequencial de necessidade global, que leva em consideração o conceito de desenvolvimento humano.

O PNUD passa a considerar, então, que para a massa da população, a insegurança está relacionada às questões da vida cotidiana e, por isso, faz-se necessária a descoberta de indicadores que alertem para fatos que produzem essa insegurança, o que se constitui em condição de apontar e efetivar ações preventivas (PNUD, 1994).

Na perspectiva do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, a segurança humana dirige-se tanto à proteção para o desenvolvimento das potencialidades dos cidadãos, quanto para a criação de sistemas políticos que possibilitem a que as pessoas vivam com dignidade. O documento, portanto, inova no panorama da Segurança, eis que é expressão ao manifestar que “a Segurança Humana não é uma preocupação pelas armas; é uma preocupação pela vida e dignidade humanas” (PNUD, 1994, p. XXV).

Ao inovar, o Programa também aponta para sete categorias que ameaçam a Segurança Humana, apregoando serem elas a insegurança econômica, a insegurança alimentar, a insegurança em matéria de saúde, a insegurança ambiental, a insegurança da comunidade, a insegurança política e a insegurança pessoal. Inclui a estabilidade nacional ou territorial, que deve buscar a proteção dos indivíduos contra ameaças relacionadas à fome, às doenças, à degradação do meio ambiente, à produção e ao tráfico de drogas, ao tráfico de pessoas, às disputas étnicas e ao terrorismo internacional.

Nesse sentido, o PNUD (1994)

[...] ao falar em segurança cidadã ou segurança pública, faz-se alusão a uma dimensão mais ampla do que a mera sobrevivência física. A segurança é uma criação cultural que, hoje em dia, implica uma forma igualitária (e não hierárquica) de sociabilidade, um âmbito compartilhado livremente por todos. Essa forma de trato civilizado representa o fundamento para que cada pessoa possa desdobrar sua subjetividade em interação com os demais. Está em jogo não somente a vida da pessoa individual, mas também a da sociedade.

O avanço proporcionado pelo conceito de Segurança Humana oferecido pelo PNUD pode ser considerado significativo - a par de ter sido criticado, também<sup>9</sup> - e acabou por ter sequência no Informe sobre Desenvolvimento Humano para a América Central (ONU, 2009-2010, p.31), no qual são examinadas as raízes, tendências e possíveis soluções para os problemas relacionados à insegurança.

---

<sup>9</sup> As críticas opostas ao PNUD foram dirigidas por alguns setores, haja vista a amplitude, abrangência e idealismo constante no relatório.

O Relatório do PNUD aponta para a dimensão Segurança Cidadã, como sendo uma dimensão mais ampla do que a mera sobrevivência física. Ela é uma criação cultural que implicaria uma forma igualitária de sociabilidade, um âmbito compartilhado livremente por todos, de modo a permitir que cada pessoa possa desdobrar sua subjetividade em interação com os demais.

Surge a Segurança Cidadã, no documento do PNUD, como um apêndice fundamental da Segurança Humana, concentrando-se nela a garantia do desenvolvimento humano. As intervenções destinadas à prevenção e controle do fenômeno da violência e do crime – políticas públicas de Segurança Cidadã – consideram as ameaças à segurança decorrentes da violência, especialmente da violência cotidiana, que se faz presente na comunidade, nas famílias, na escola, ou, daquela que se percebe sofrerem os cidadãos em razão de situações de risco, ou de atividades de organizações criminosas envolvidas em práticas delituosas consideráveis, e que podem/devem ser enfrentadas pelas polícias.

Trata-se, pois, de uma política de convivência, de uma Segurança Cidadã que permita o desenvolvimento humano, através de estratégias interdisciplinares e coletivas, na busca de uma cultura de paz e de segurança, tendo como agentes promotores múltiplos atores (poderes constituídos, instâncias formais, sociedade civil, escola) que, articulados para o trabalho em conjunto, constroem uma gestão integral, ocupada com os cidadãos no seu conviver cotidiano.

A Segurança Cidadã é reconhecida a partir da Segurança Humana, concebida como um tipo de amparo às ameaças provenientes de atos violentos ou criminosos, sendo uma feição fundamental da segurança humana. As políticas de Segurança que, até então, atuavam na estabilidade estatal e na conservação do regime, passam, agora, a focar sua ação nas pessoas, nos direitos humanos, assumindo a cidadania como principal objeto de proteção do Estado.

No Brasil, como já mencionado, a Segurança Pública – entendida como função do Estado, cujas estratégias estão dirigidas ao combate e controle da violência – está vinculada, historicamente, a três paradigmas distintos: de Segurança Nacional, de Segurança Pública e de Segurança Cidadã, os quais passamos a analisar.

O modelo de Segurança Nacional – vigente durante a ditadura militar, período de 1964 a 1985 – é marcado pela atuação repressiva do Estado, por meio das Forças Armadas, e de outros órgãos criados para a defesa e ordem dos interesses nacionais, do Estado Nacional, cuja salvaguarda emergia de uma ‘vontade nacional’<sup>10</sup>. Nesse modelo a segurança está voltada

---

<sup>10</sup> A referida “vontade nacional” é sinônimo de vontade do Estado, da ordem política e social pela Ditadura Militar implementada, haja vista que no período, como se sabe, houve supressão de direitos constitucionais,

para as ameaças externas à soberania e à defesa do território, e diz respeito à defesa das instituições do Estado, ou seja, da soberania nacional.

Freire (2009), reportando-se ao modelo de Segurança Nacional, aduz

A perspectiva de Segurança Nacional era fundada na lógica de supremacia inquestionável do interesse nacional, definido pela elite no poder, justificando-se o uso da força sem medidas em quaisquer condições necessárias à preservação da ordem. A base conceitual para atuação do Estado na área de segurança, no período, fundamentava-se na Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento, formulada pela Escola Superior de Guerra (OLIVEIRA, 1976, pp.34-35). Essa doutrina foi moldada em torno do conceito de Segurança Nacional, definido então como habilidade de um Estado garantir, em determinada época, a obtenção e manutenção de seus objetivos nacionais, apesar dos antagonismos ou pressões existentes ou potenciais. (2009, p.103).

A Defesa Nacional estava, assim, vinculada a defesa do Estado, noção esta que, inclusive, estava expressa na Constituição Federal de 1967 – promulgada durante o regime militar – que preconizava, em seu artigo 8º, competir à União garantir e planejar a Segurança Nacional. Por outro lado, os propósitos da Segurança Nacional também envolviam os cidadãos que, por força do disposto no artigo 89º estavam apontados como responsáveis por ela<sup>11</sup>.

Não fosse suficiente, a Emenda Constitucional de 1969 produziu reforço a esse paradigma, quando incluiu, no próprio artigo 8º a atribuição da União para organizar as Forças Armadas, já que a elas competia a execução da política de Segurança Nacional.

Para efetivação da política de Segurança Nacional um especial aparato repressivo foi preparado. Cria-se um Serviço Nacional de Informação e vários órgãos de informação das Forças Armadas são preparados para neutralizar qualquer iniciativa de oposição, ameaça ou coação ao Estado de Segurança (FREIRE, 2009).

Segundo Freire (2009, p.51), “a atuação do Estado é incisivamente repressiva, por meio das Forças Armadas e de órgãos especiais criados para esse fim”, sendo necessário complementar que a preservação dos interesses nacionais (os interesses daqueles que detém o poder) deve ser mantida mesmo que ao custo das violações à vida, à integridade e à dignidade humanas.

---

perseguições políticas e repressão a qualquer manifestação que se mostrasse contra o regime. Ou seja, a preservação da ordem nacional, da ordem militar, autorizava o uso da força em qualquer medida e qualquer situação.

<sup>11</sup>Constituição Federal de 1967. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em: mar.2018.

Em síntese, no modelo de Segurança Nacional, há forte aparato repressivo, representado por instâncias formais<sup>12</sup> legitimadas a enfrentar e combater ameaças ou pressões ao Estado de Segurança Nacional.

O paradigma da Segurança Pública, por sua vez, começa a ser cunhado através do processo de democratização do Brasil, na Emenda Constitucional de 1985 – que estabeleceu as eleições diretas, e que ocorreram em 1989 – e, fundamentalmente, com a Promulgação da Constituição Federal de 1988, eis que nela ficou estabelecido que a Segurança Pública fosse dever do Estado e direito e responsabilidade de todos. O exercício da segurança pública passa, então, a ter como objetivo a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Às polícias é atribuída essa função, reservando-se às forças armadas a manutenção da segurança nacional, da soberania nacional, da defesa da pátria e dos poderes constitucionais<sup>13</sup>.

O Brasil vê nascer, assim, um novo modelo de segurança, no qual a Segurança Pública, como responsabilidade de todos, exige que se promova a distinção entre ela e a Segurança Nacional, ou seja, a primeira envolvida com as manifestações de violência e de criminalidade interna - ameaça à integridade das pessoas e do patrimônio - e, a segunda, apta a responder as ameaças externas à soberania nacional e à defesa do território (FREIRE, 2009).

Freire (2009) ao destacar a migração de um modelo para outro refere:

[...] A perspectiva de Segurança Pública, ao suceder um paradigma no qual as Forças Armadas detinham a primazia da preservação da ordem, preocupa-se em diferenciar os papéis institucionais das polícias e do Exército. Essa separação de papéis transcrita no texto da Constituição Federal é importante, pois destaca a distinção entre Segurança Pública e Segurança Nacional [...]. (2009, p.104).

A Constituição Federal, ao atribuir aos Estados e Municípios um novo protagonismo no que concerne à Segurança Pública, inova e tenta instrumentalizar o Estado para que este promova, particularmente, a gestão da segurança, atribuindo a ele a administração das polícias civil e militar (LIMA, 2014). Não obstante, e por outro viés, acabou por tornar mais dificultosa a implementação de uma política de segurança - de prevenção e de controle da violência - em nível macro, ou em termos nacionais, o que para muitos especialistas foi

---

<sup>12</sup> No Brasil, a criação do Serviço Nacional de Informação (SNI) e demais órgãos de informação das Forças Armadas são representativos da força e do poder dessas instâncias.

<sup>13</sup> Artigo 144 da Constituição Federal de 1988, ao qual já nos reportamos antes, e artigo 142: “As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”.

prejudicial, já que os fenômenos de descontrole, violência e criminalidade não se limitam às fronteiras estatais (FREIRE, 2009).

No processo de descentralização administrativa, Freire (2009) chama atenção para o importante papel de articulação entre os Estados, que resultou na criação - em 1995 - da Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública, transformada, dois anos depois, na Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP).

Com atribuições de assessoramento ao Ministro da Justiça para definição de políticas nacionais de segurança, a SENASP também chamou para si o acompanhamento das atividades prestadas pelos órgãos responsáveis pela segurança pública e fazendo a articulação necessária entre os diversos Estados. Um dos objetivos da Secretaria Nacional de Segurança Pública – ao promover essa junção das unidades da federação – foi a estruturação do chamado Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)<sup>14</sup>.

Nesta perspectiva, a Segurança Pública que pretende prevenir e controlar a violência através das policiais, também se destina a servir o cidadão, eis que a segurança também está apontada entre os direitos e garantias fundamentais como direito social, razão pela qual a Segurança Pública acaba por apresentar-se com duplo aspecto: proteção do indivíduo frente ao Estado, assim como a proteção através do Estado (PAZZINATO, 2010).

Em resumo, no paradigma da Segurança Pública, há atribuição de papel central e primordial às policiais quanto à responsabilidade de controle e prevenção das violências e da criminalidade, tendo o cidadão como destinatário dessa fundamental desta atividade.

O terceiro paradigma, da Segurança Cidadã, tem o seu traço marcado no Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (2014) que, como se disse, foi responsável pelo delineamento inicial deste modelo.

Não obstante, quatro anos antes, mais precisamente na segunda metade da década de 1990 na América Latina, já havia surgido referido modelo de Segurança Cidadã, e que vai ser aplicado, pela primeira vez, na Colômbia, no ano de 1995.

A Segurança Cidadã se funda na aplicação de políticas setoriais locais, ou seja, parte da compreensão de que a violência é multicausal e deve ser atacada tanto no aspecto do controle, mas também na prevenção, por meio de políticas públicas integradas no âmbito local. Depende, assim, do envolvimento de variadas instituições públicas e, também, da sociedade civil que, engajadas e articuladas, promovam ações planejadas para fazer frente aos

---

<sup>14</sup> O objetivo do SUSP é a articulação das ações federais, estaduais e municipais na área da segurança pública, procurando aperfeiçoar o planejamento e a troca de informações qualificando a atuação dos entes federados na área da segurança.

problemas identificados como prioritários para a diminuição dos índices de violência e delinquência. No paradigma da Segurança Cidadã, as iniciativas envolvem e são operadas por distintos protagonistas, abrangendo diversas áreas de atuação, tais como educação, saúde, lazer, esporte, cultura e cidadania (FREIRE, 2009).

O Documento do PNUD (2005) estabelece cinco categorias de intervenção no modelo de Segurança Cidadã,

[...] as dirigidas ao cumprimento voluntário de normas; as que buscam a inclusão social e a diminuição dos fatores de risco (álcool, drogas, armas etc.); as que têm como propósito a melhoria dos contextos urbanos associados ao medo e ao perigo real (recuperação de espaços públicos); as que facilitam o acesso dos cidadãos a mecanismos institucionais e/ou alternativos de resolução de conflitos; as que possuem foco na construção de capacidades institucionais, melhoria da eficácia policial e das autoridades executivas ou judiciais e da confiança dos cidadãos em tais instituições (PNUD, 2005, p.9).

No modelo de Segurança Cidadã o foco de amparo é o cidadão, mas a proteção à cidadania é potencializada, eis que a violência e a criminalidade são percebidas como aspectos que produzem significativas ameaças à cidadania. Assim, não basta que o modelo de segurança seja meramente repressivista ou preventivista, pois se exige que ele tenha como objetivo primordial o alcance e a consolidação de uma segurança democrática, geradora de cidadania, isto é, que promova a convivência e a cidadania, prevenindo e controlando violência.

Segundo Freire (2009) os três modelos de segurança pública podem ser analisados e comparados a partir de seis categorias de análise, os quais sejam, objetivos, contextos históricos, conceito de violência, papel do Estado, papel dos indivíduos e estratégia de política pública, diferenciando-se cada um deles, em todas as seis categorias, o que tentamos evidenciar nas explicitações feitas acima.

Na perspectiva da tese, é necessário que se aponte para uma síntese da trajetória da evolução destes paradigmas de Segurança Pública no Brasil – considerando, para tanto, a própria Constituição Federal – para que possamos, na sequência, traçar um paralelo inicial entre este desenvolvimento com as categorias da segurança-regulação e segurança-emancipação, a partir do referencial teórico em Santos (2001), e com o ‘campo da segurança pública reconhecido’ e o ‘campo da segurança pública a reconhecer’, preparando-nos para a análise das políticas de segurança pública vigentes no Brasil, e sua interface com a questão penitenciária.

## 1.2 SÍNTESE DA EVOLUÇÃO DOS PARADIGMAS FRENTE À CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Tomando por base as reflexões de Freire (2009) é possível referir que a mudança de paradigma das dimensões de Segurança no Brasil estão intimamente ligadas à Constituição Federal de 1988, marco na (re) estruturação de todas as políticas públicas contemporâneas.

De modo geral, as políticas públicas que se seguiram à entrada em vigor da nova ordem constitucional avançaram de maneira significativa a partir da década de 1990. Esse fato decorreu da ampliação dos direitos relacionados à cidadania, da descentralização federativa e do debate acerca da opção entre universalização ou focalização das políticas públicas em geral (FREIRE, 2009, p.110).

Especificamente no campo da Segurança, a Constituição Cidadã consolidou o modelo de Segurança Pública, seja porque os objetivos nela declarados incluem a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, seja porque a estratégia de política pública de segurança está focada na atuação policial, com políticas centradas fortemente no Estado, responsável, portanto, pela implementação das políticas de segurança.

Além disso, o protagonismo dos cidadãos também aparece de modo compatível com esse modelo, na medida em que se garante – pelo menos formalmente – que a segurança seja papel de todos<sup>15</sup>.

Obviamente que a identificação desse modelo de Segurança no Brasil tem estreita vinculação com o abandono de um padrão anterior - o da Segurança Nacional – no qual os cidadãos estavam totalmente submetidos à vontade do poder estatal – do Estado Nacional – sem qualquer espaço de participação social, e submetidos a uma ‘proteção’ que, na verdade, era a dos interesses nacionais representados pelos desejos e vontades dos militares que detinham o poder e exercida pelas Forças Armadas.

O impacto da transição do paradigma da Segurança Nacional para o da Segurança Pública, evidentemente, é mais perceptível, seguramente em função da ruptura mais abrupta dos regimes de governo (da ditadura para a democracia) e, por isso, mais facilmente identificável.

---

<sup>15</sup> Ainda que na prática a participação popular, a participação da sociedade civil nas decisões políticas seja apenada – especialmente no âmbito da segurança pública – a carta constitucional projetou essa participação como um direito-dever.

Freire (2009, p.111) assevera, com acerto, que “a evolução dos paradigmas em segurança seguiu um ritmo distinto, de maturação mais lenta do que aquele observado em outras políticas da área social, como por exemplo, na saúde”.

Essa distinção de compasso se reproduz na passagem do modelo de Segurança Pública para o da Segurança Cidadã, cujo marco constitucional não conseguiu consolidar com a mesma efetividade e eficácia em outras políticas públicas setoriais.

No tocante ao protagonismo do Estado, e no que compete ao papel dos indivíduos, ainda estamos distantes de consolidar o modelo de Segurança Cidadã: uma articulação entre Federação, Estados e Municípios, com forte participação deste último e, também, dos indivíduos que, além de ser o centro da política, são os grandes favorecidos por ela.

Segundo Freire (2009),

Na Segurança Pública, a descentralização alcança apenas o nível estadual, enquanto na Segurança Cidadã é dada nova ênfase à gestão local em segurança e a atuação municipal passa a ser fundamental para a aplicação desse conceito. O mesmo ocorre com a participação social. Na Segurança Pública existe a ideia de instauração de Conselhos, mas na Segurança Cidadã a participação social é central: o indivíduo é o centro da política e seu principal beneficiário, possuindo papel preponderante na gestão local das políticas de Segurança Cidadã. (FREIRE, 2009, p.111).

Ou seja, o desenvolvimento dos mecanismos de efetivação da Segurança Cidadã – ainda inconclusos no Brasil - precisa levar em consideração, incorporar e aprofundar premissas que estão presentes – ou estiveram – em outras políticas públicas, especialmente na área social.

As políticas públicas de segurança no Brasil, representadas pelos planos e programas estabelecidos no período de 2000 a 2016, e analisados à luz dos diferentes paradigmas de Segurança com as características que lhes são próprias, demonstram, com distintos padrões de temporalidade, profundidade e amplitude, terem sido influenciadas pelas mudanças paradigmáticas relativas à segurança pública e, também, por progressos em outras áreas da política social.

Ora, ao escolhermos o campo empírico da segurança pública como objeto de estudo, relacionando-o com a questão penitenciária, também elegemos como categorias de análise a segurança-regulação e a segurança-emancipação, recriadas a partir de Santos (2001), e confrontadas com o que chamamos de ‘campo de segurança pública reconhecido’ e ‘campo da segurança pública a reconhecer’.

Para chegar às mencionadas categorias, consideramos as dimensões nas quais Santos (2001) assenta sua obra, de existência de uma relação entre duas grandezas – regulação e emancipação – como um marco característico da modernidade.

Segundo o autor, historicamente, e em decorrência de uma série de fatores houve, na modernidade, a prevalência da regulação sobre a emancipação, quando o ideal seria que existisse equilíbrio entre ambas as dimensões, resultante de um balanceado sistema de elementos que, numa sociedade, precisam estar igualmente estabilizados.

Há, é verdade, em ambos os marcos – regulação e emancipação – uma trajetória que Santos (2001) identifica como sendo a passagem de um estado de ignorância – que ele designa como caos – para um nível de saber que ele aponta como sendo disciplina; e a trajetória entre a posição de ignorância – apontada como colonialismo – para uma condição de solidariedade.

Apropriando-nos dessas dimensões, e partindo do pressuposto de Santos (2001) de que ambas são relevantes para a manutenção de um equilibrado sistema, partimos para a relação delas com o campo da segurança pública que comporta, no estado de ignorância, tanto o caos quanto o colonialismo e, tanto a ordem, quanto a solidariedade, no estado de saber.

Criamos, assim, as categorias segurança-regulação e segurança-emancipação para, através delas, gerar as análises sobre a inserção da política penitenciária nos planos de segurança pública brasileiros.

Interessa-nos representar a dimensão segurança-regulação retratada pela tensão existente entre o caos – insegurança – e a ordem – repressão, e a dimensão segurança-emancipação, concebida pelo conflito entre o colonialismo – submissão - e a solidariedade – prevenção, conforme diagrama abaixo.

**Figura 1 - Categorias Epistemológicas da Segurança-Regulação e Segurança-Emancipação**



Fonte: Autora, 2018

Ou seja, a trajetória entre essas categorias no campo da segurança, aqui (re) criadas a partir de Santos (2001), vem marcada por características que, no paradigma da segurança pública, transitam do caos, ou seja, da insegurança, para uma necessidade de ordem, imposta pela disciplina, ou repressão; e, igualmente, se conduz entre o colonialismo, ou seja, a submissão – um espaço de baixa cidadania – para uma necessária solidariedade, agora indicada pela prevenção, significando um espaço de cidadania plena.

A partir do mapa mental acima exposto, e considerando a indicada categoria segurança–regulação, ganha relevância investigar e discutir sobre se nela o Estado – a partir de situações concretas de insegurança social – volta-se à imposição de disciplina, através de uma ordem de maior ou menor apelo repressivo, tudo com vistas que a ordem seja imposta frente aos responsáveis pela desordem (insegurança ou caos).

Igualmente, a partir daí, saber se a política penitenciária inserta nos planos de segurança pública tem contribuído de maneira mais ou menos significativa para a efetivação da segurança pública, seja no seu campo reconhecido, seja no seu campo a reconhecer.

Por outro lado, e ao mesmo tempo, numa ambiguidade justificada pela complexidade própria do campo da segurança pública, e da questão penitenciária nele inserido, identifica-se a existência da nominada segurança-emancipação, com um apelo dialógico mais evidente, e com viés preventivo, na qual o Estado, igualmente a partir de situações de insegurança social realiza ações e propõe normatizações que, ao mesmo tempo impõem repressão e limitam o alcance e as consequências dela.

Também nesse aspecto buscamos uma análise da questão penitenciária dentro dos respectivos planos de segurança, e seu correspondente contributo para a efetivação e consolidação da segurança.

É nesse contexto de tensão entre ambas as categorias que pretendemos desenvolver a tese sobre o campo de segurança pública, na interface com a questão penitenciária, a partir da trajetória entre o que denominamos de segurança-regulação e segurança-emancipação, apontando até que ponto nos emancipamos, mesmo sem prescindir da regulação, e onde, neste caminho, nos perdemos ou estagnamos.

## 2 AVANÇOS E TENSÕES: CAMPO DA SEGURANÇA PÚBLICA E QUESTÃO PENITENCIÁRIA

### 2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Desde que elegemos o campo da segurança pública como objeto da nossa pesquisa e, a questão penitenciária como centro do nosso problema, considerávamos a hipótese de que o avanço na segurança pública devesse passar, necessariamente, pela inserção da questão penitenciária nas políticas nacionais.

Tal admissão, já dissemos, deveria ser operada não na perspectiva de uma extensão rabeira, consequencial das ações de segurança, mas, ao contrário a inclusão do sistema penitenciário deveria ser de tal ordem prioritária e tão fortemente operativa para que, então, pudesse ser efetivamente colaborativa e impulsionadora à melhoria das condições de segurança pública.

Contudo, o que percebemos na análise dos Planos de Segurança, eleitos como corpus de pesquisa, e cuja descrição empreenderemos no próximo capítulo, dá conta do quanto há de avanços e retrocessos, de distensões e de tensões, que compõe a história da segurança pública no período analisado.

Historicamente o debate acerca da segurança pública e do sistema carcerário brasileiros foi tecido em lugares isolados, com protagonistas também distintos. Ou seja, alimentou-se por longo período a perspectiva de separação entre esses dois campos, altamente complexos, mas que precisam ser aproximados para um melhor enfrentamento dos enigmas da segurança. A narrativa a seguir, descrevendo os avanços, os retrocessos, apontando para os limites e as tensões experimentadas ao longo das quatro políticas de segurança pública que compõe o *corpus* da pesquisa, é indicativa do isolamento de ambos os campos.

Sobre a segurança pública é preciso mencionar que a expressão tem sido bastante identificada com tudo o que pode levar, ou leva, à redução da violência (SÁ E SILVA, 2014). Porém, é preciso anotar que a segurança pública é um processo articulado, que possui marcos característicos próprios, como o envolvimento de interdependência institucional e, também, social. As políticas de segurança pública, por sua vez, podem ser definidas como uma maneira de constituir mecanismos e estratégias de controle social e de enfrentamento da violência e da criminalidade, tornando mais coerentes as ferramentas de punição (SAPORI, 2012).

Contudo, a constituição desses mecanismos e dessas estratégias parte de uma diversidade de instituições, de sistemas também diversos, e que influenciam os governos e os Estados na elaboração e na execução das políticas públicas de controle.

Nesse sentido, sustenta Saporì (2012)

A possibilidade de uma intervenção governamental integrada na manutenção da ordem pública pressupõe a viabilidade de combinar esforços, iniciativas e investimentos de organizações diversas que não estão sujeitas à autoridade do governo, que é a instância do Estado responsável pela elaboração e execução de políticas públicas concernentes àquela área. As organizações policiais, as prisões e mesmo as defensorias públicas são administradas e mantidas pelo Executivo, seja federal, estadual ou municipal. Já os tribunais estão inseridos na estrutura do Judiciário. As promotorias, por seu turno, estão parcialmente vinculadas aos executivos, usufruindo algum grau de autonomia administrativa e financeira, dependendo da sociedade. No que tange a elaboração dos estatutos legais que definem o arcabouço normativo da ação estatal, prevalecem as instâncias legislativas. [...]. Os governos, como se vê, controlam apenas parte do sistema [...]. (SAPORI, 2012, p. 73).

É exatamente por isso que o sistema político que predomina nos governos contemporâneos precisa compreender que o papel dos organismos políticos - especialmente Estado - precisa ser reestruturado para, no campo da segurança, consolidar o processo civilizatório trazido pela Constituição Federal de 1988, de modo a assegurá-la como garantia do exercício de cidadania.

É nesse diapasão que a segurança surge como um importante e fundamental requisito para a garantia dos direitos e para o cumprimento de deveres, todos estabelecidos no marco da carta magna e das legislações infraconstitucionais.

Desse modo, sustenta Carvalho (2011)

A segurança pública é considerada uma demanda social que necessita de estruturas estatais e demais organizações da sociedade para ser efetivada. Às instituições ou órgãos estatais, incumbidos de adotar ações voltadas para garantir a segurança da sociedade, denomina-se sistema de segurança pública, tendo como eixo político estratégico a política de segurança pública, ou seja, o conjunto de ações delineadas em planos e programas e implementados como forma de garantir a segurança individual e coletiva. (CARVALHO, 2011, p. 60).

As políticas de segurança pública, portanto, destinadas a dar suporte para o enfrentamento da desordem, da violência e da criminalidade representam um grande desafio tanto para o Estado e seus órgãos, quanto para a sociedade. Além disso, tais políticas demandam uma enorme articulação entre todos esses protagonistas, o que também conflui para o enredamento dessa tarefa. Por isso, a segurança pública se constitui num campo

complexo, sendo igualmente emaranhadas as articulações necessárias para sua efetivação, através de políticas próprias.

No Brasil, no recorte temporal da pesquisa que efetivamos, iniciativas diversas e sistemáticas – no campo das políticas públicas de segurança – foram levadas a efeito, todas elas com objetivo de alterar a realidade-problema, eis que a reconhecida incapacidade de conter violência e criminalidade se constitui uma forma de violação dos direitos humanos e de desatenção à garantia de cidadania (SÁ e SILVA, 2014; SAPORI, 2012).

Nesse capítulo nosso propósito é fazer um detalhamento acerca dos avanços e das tensões no campo da segurança pública na interface com a questão penitenciária, revelando como a trajetória das políticas de segurança pública se apresenta ao longo do tempo.

## 2.2 POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA: A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA NACIONAL NOS GOVERNOS FHC, LULA E DILMA – AVANÇOS, TENSÕES E LIMITES

De acordo com Sá e Silva (2014), até o início de 2000 as ações do poder público no enfrentamento aos altos índices de violência social estava marcado por duas características principais que contribuía, inclusive, para a desacreditação da capacidade do Estado para tratar do problema dentro de uma perspectiva democrática.

A primeira distintiva era a rígida divisão de competências, no plano federativo, que conferia aos Estados e ao Distrito Federal autonomia significativa para conceber e executar suas próprias estratégias de segurança pública. Nesta perspectiva, as ações do governo federal estavam fundamentalmente ligadas aos movimentos da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal que, por sua vez, apresentavam-se descoladas das ações das forças policiais dos Estados.

A segunda particularidade estava na centralização das ações policiais de caráter ostensivo nas estratégias de segurança dos governos estaduais, para as quais o governo federal ora avalizava, ora parecia desconhecer (SÁ E SILVA, 2014, p.35).

Nos governos de FHC – nos dois períodos, 1994-1998 e 1999-2000 – três condições foram estabelecidas, as quais impactaram nas duas características antes mencionadas: criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), vinculada ao Ministério da Justiça;

elaboração do I Plano Nacional de Segurança Pública, o Brasil diz Não à Violência (PNSP) e, por fim, a concepção do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP).

Por intermédio da SENASP, estabeleceu-se a criação da unidade de coordenação das propostas de reforma da segurança pública que, até este momento apresentavam-se espalhadas por diversos órgãos do governo federal. A criação da SENASP propiciou que fosse empreendido, pela Secretaria, enorme esforço na elaboração de planos e estratégias nacionais para o setor da segurança; o PNSP, por sua vez, pretendeu articular as propostas para uma política nacional de segurança, através do elenco de compromissos e de ações estratégicas, dentre elas a distribuição aos Estados de recursos para o financiamento de projetos específicos - avaliados pela SENASP – dentro das diretrizes previamente elencadas no Plano; e, por fim, o FNSP que veio a estabelecer maior poder de articulação sistemática das iniciativas necessárias a partir do Plano Nacional (SÁ E SILVA, 2014; SAPORI, 2012).

O I PNSP – cuja análise técnica mais detalhada será abordada em capítulo próximo – foi bastante criticado, especialmente por suas deficiências técnicas. Composto por 15 compromissos e 124 ações, todas elas se apresentavam em fragmentos e, não fosse isso suficiente para dificultar a operacionalização, ainda se mostravam contraditórias e paradoxais entre si.

Os autores, neste particular, chamam atenção para o fato de estar contida no Plano uma ação específica para a eliminação de chacinas e execuções sumárias – compromisso número nove – e, ao mesmo tempo, no compromisso oito, aparecia a inibição de gangues e combate à desordem social (SÁ E SILVA, 2014).

O lançamento do Plano esteve vinculado, particularmente, a um fato de ampla repercussão nacional que ficara conhecido como o “Sequestro do Ônibus 174”. Segundo Soares (2007), sucessivos ministros do governo FHC, com a colaboração de secretários nacionais de segurança estavam envolvidos na criação de um plano nacional de segurança quando o episódio do ônibus eclodiu. Por essa razão, Fernando Henrique Cardoso teria determinado que fosse dada agilidade à conclusão do trabalho e fosse decidida a agenda nacional para a segurança pública.

Assim, Soares (2007) ressalta

[...] 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.

Assinale-se que, antes, no primeiro governo FHC, deram-se passos importantes para a afirmação de uma pauta especialmente significativa para a segurança pública, quando se concebe regida por princípios democráticos: foi criada a secretaria nacional de Direitos Humanos e formulou-se o primeiro plano nacional de Direitos Humanos. (SOARES, 2007, p. 5).

Como se vê, o I Plano sofria a ausência de prioridades, de estratégias entre si articuladas e que pudessem resultar em ações mais efetivas e, por isso, julga-se que o mesmo não atendia requisitos suficientes para que fosse, de verdade, entendido como um Plano de Segurança.

Inobstante os paradoxos e as contradições, alguns aspectos do I PNSP abriram espaço para experimentos que, depois, se revelariam importantes no debate estrutural da segurança pública. Sobre o tema, Sá e Silva (2014) refere

[...] alguns pontos desse plano abriram oportunidades relevantes de experimentação em tópicos que, anos mais tarde, se revelariam estruturais nos debates da área. É o caso da ‘integração operacional das polícias’ – Ação 8 do Compromisso nº 1, ‘combate ao narcotráfico e ao crime organizado’; e da busca pela ‘integração de programas sociais de prevenção’, decorrentes da implementação da Ação 3 do Compromisso nº 15, que deu origem a uma iniciativa bastante vanguardista, o Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção da Violência (PIAPS). (SÁ E SILVA, 2014, p.36).

Também se reconhecia, no Plano, a importância de nele conter expressamente a necessidade de prevenir-se a violência, tendo, inclusive, dessa premissa evidente, surgido o Plano de Integração e Acompanhamento dos Programas Sociais de Prevenção da Violência, mencionado acima na citação de Sá e Silva (2014), cuja função seria a de promover a interação local e, portanto, o mútuo fortalecimento de programas sociais implementados pelos governos federal, estadual e municipal que poderiam resultar na redução de fatores criminógenos.

Soares (2007) obtempera que

A ambição era formidável, assim como os obstáculos a sua execução. Dada a estrutura do Estado, no Brasil, caracterizada pela segmentação corporativa, reflexo tardio da Segunda Revolução Industrial, nada é mais difícil do que integrar programas setoriais, gerando, pela coordenação, uma política intersetorial. Sobretudo quando a pretensão ultrapassa o domínio de uma única esfera de governo e se estende aos três níveis federativos. (SOARES, 2007, p. 6).

Relativamente à SENASP e ao FNSP, as estratégias teoricamente contempladas por esses organismos, que justificavam, por seus objetivos, a sua criação, não foram realizadas e

postas em prática na velocidade que seria desejável. Ou seja, os resultados esperados não se produziram. Na verdade foram tímidos frente à complexidade do problema da segurança pública.

Entretanto, segundo Carvalho (2011), após o processo de democratização, pela primeira vez emergiu a possibilidade de uma reorientação estratégica, com tratamento político-administrativo voltado a colocar a segurança pública como uma política prioritária de governo, visto que antes do período FHC a segurança pública, no âmbito da União, era caracterizada pelo tratamento ordinário, tradicional e obsoleto, e nem mesmo a necessidade de adaptá-la às novas regras constitucionais parecia mobilizar os gestores federais.

Contudo, embora houvesse uma atmosfera democrática propícia – especialmente com as representações de sucessivos ministros da justiça que estiveram à frente da pasta no governo FHC – a integração colaborativa dos estados à política nacional não logrou acontecer.

A análise de Soares (2007) elucida as circunstâncias que estiveram postas, e que impediram a que essa colaboração ocorresse. Para o autor,

Escusando-se de intervenções mais ousadas, renunciando à iniciativas reformistas, ministros e secretários nacionais repetiram à exaustão reuniões com secretários estaduais de Segurança e chefes das polícias no afã de persuadi-los a participar do esforço nacional, por exemplo, de uniformização da linguagem informacional das polícias – pré-requisito indispensável para o estabelecimento de condições mínimas para a cooperação operacional. A pequena sabotagem, a miudeza das arestas interpessoais, o atrito entre projetos e as rivalidades políticas combinaram-se e criaram o caldo de cultura para que prosperasse o que se poderia denominar “política do veto”, graças à qual todo o movimento nacional rumo à racionalização administrativa e à modernização institucional tornava-se refém da má vontade de uma autoridade estadual, do mau humor de um personagem obscuro, de uma crispação corporativa, de uma medíocre disputa provinciana. (SOARES, 2007, p.6).

Esse período que marca indelével a transição democrática estava permeado por avanços, tensões e limites. Filiando-nos às percepções de Soares (2007) afirmamos que havia sido subscrito um importante compromisso político com a agenda dos direitos humanos - uma vez criada a Secretaria de Direitos Humanos - além de terem sido definidas importantes estratégias relacionadas à segurança pública, tais como, prevenção à violência, integração intersetorial e intergovernamental, valorização das experiências locais, qualificação dos órgãos policiais, estímulo ao policiamento comunitário, apoio ao programa de proteção às testemunhas, criação de ouvidorias etc.

Porém, a par do qualificado catálogo não houve como propiciar as condições para efetivação das estratégias nele contidas, eis que havia escassos recursos, ausência de uma orientação política qualificada, lideranças capazes de enfrentar as dificuldades políticas que se apresentavam, além de um plano mais bem articulado, sistêmico e consistente.

Para Soares (2007),

[...] antes das movimentações tímidas, porém inaugurais, do governo FHC, o campo da segurança pública, no âmbito da União, marcar-se por indiferença e imobilismo [...]. As estruturas organizacionais permaneceram intocadas pelo processo de transição para a democracia, coroado pela promulgação da Carta Magna cidadã. As autoridades que se sucederam limitaram-se a recepcionar o legado de nossa tradição autoritária acriticamente, reproduzindo suas características básicas, introduzindo meros ajustes residuais. Ou seja, as polícias e suas práticas deixaram de ser, ostensivamente, voltadas com exclusividade para a segurança do Estado, redirecionando-se, no perfunctório, para a defesa dos cidadãos e a proteção de seus direitos – sobretudo ao nível do discurso oficial e dos procedimentos adotados nas áreas afluentes das cidades. Todavia, a velha brutalidade arbitrária permaneceu com o traço distintivo do relacionamento com as camadas populares, em particular os negros, nas periferias e favelas. O Mesmo se passou com o sistema penitenciário e os cárceres de modo geral. (SOARES, 2007, p. 7).

Além disso, nem mesmo as mudanças globais mais significativas no ambiente político-social – como a expansão e o aumento de protagonismo dos movimentos sociais, como o crescimento do associativismo e como a maior representação das entidades sindicais e associações civis – foram suficientes para impulsionar as mudanças necessárias e urgentes no campo da segurança pública. A par dos câmbios políticos e sociais, a segurança pública permaneceu caracterizada pelo trabalho prosaico das polícias, num obsoleto e coloquial formato, pouco sensível e perceptivo ao que ocorria no entorno da sociedade.

Com agudeza, Soares (2007) preleciona o

[...] ciclo de trabalho policial dividido entre Polícia Militar e Polícia Civil – sua irracionalidade administrativa, sua formação incompatível com a complexidade crescente dos novos desafios, sua antiga rivalidade mútua, seu isolacionismo, sua permeabilidade à corrupção, seu desprezo por seus próprios profissionais, seu desprezo por ciência e tecnologia, e seus orçamentos irrealistas, que empurravam os profissionais ao segundo emprego na segurança privada ilegal e em atividades nebulosas (SOARES, 2007, p. 7).

Mesmo assim, a par de todos os percalços, problemas e dificuldades, o período FHC preparou o terreno para o que viria ocorrer mais tarde, uma vez que colocou a agenda da segurança pública em evidência, reconhecendo esse campo como merecedor de uma posição política diferenciada dentro dos governos, haja vista a gravidade da situação de insegurança

que se enfrentava e da necessidade de o governo federal assumir responsabilidade frente à situação.

As dificuldades enfrentadas pela SENASP e pelo FNSP, portanto, impulsionaram ações que foram levadas a efeito no primeiro governo do presidente Lula – 2003 a 2006 – neste caso já dentro de um novo Plano Nacional criado no âmbito do Instituto Cidadania, do qual Lula era o Presidente e que vem a se tornar plataforma de campanha do então pré-candidato Luiz Inácio Lula da Silva. Uma vez consagrado candidato à presidência da República, o Plano foi incorporado ao seu Programa de Governo.

O contexto histórico, com seus protagonistas, é descrito por Soares (2007)

O primeiro mandato do presidente Lula teve início sob o signo da esperança para a maioria da população, e também para aqueles que se dedicam à segurança pública e acreditaram nas promessas de campanha. Em fevereiro de 2002, Luiz Inácio Lula da Silva, como pré-candidato à Presidência da República pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e presidente do Instituto Cidadania, acompanhado dos coordenadores<sup>16</sup> do Plano Nacional de Segurança Pública, apresentou-o à nação, no Congresso Nacional, ante a presença do Ministro da Justiça, Aloysio Nunes Ferreira, do Presidente da Câmara, Aécio Neves, e do Presidente do Senado, Ramez Tebet. 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 a segurança pública é matéria de Estado, não de governo, situando-se, portanto, acima das querelas político-partidárias. [...]. (SOARES, 2007, p.7).

O Programa Nacional de Segurança Pública, ao ser elaborado, teve o cuidado de auscultar gestores, pesquisadores, os mais diversos especialistas, profissionais de diferentes instituições, das mais distintas regiões do país, além de representações da sociedade em geral e lideranças variadas, a fim de colher percepções sobre as questões relacionadas à segurança. Seus coordenadores também incluíram no projeto matizes exitosas em experiências nacionais e estrangeiras (SOARES, 2007; SAPORI, 2012).

Para esse novo Plano, e após a sagração de Lula Presidente, a SENASP, como órgão do Ministério da Justiça a quem coube aplicar o Plano, estabeleceu táticas mais elaboradas e consistentes, de algum modo melhor estruturadas para subsidiarem suas ações e, igualmente, mobilizar os recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública para além do que até então havia sido contemplado: viaturas e armamento policiais (SAPORI, 2012).

---

<sup>16</sup> Os coordenadores do Programa eram Antônio Carlos Biscaia, Benedito Mariano, Roberto Aguiar e Luiz Eduardo Soares, este nomeado secretário nacional de Segurança Pública, cargo que ocupou entre janeiro a outubro de 2003.

Ao início do primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, algumas experiências, mais ou menos exitosas no âmbito da segurança pública, haviam sido experimentadas no mundo, algumas delas, inclusive, abonadas pelo Banco Mundial e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. Dentre elas, as mais conhecidas foram as de Nova Iorque, nos Estados Unidos, e em Bogotá, Colômbia.

O primeiro experimento – efetivado em Nova Iorque durante as gestões do prefeito Rudolf Giuliani, entre 1994 e 2000 – foi baseado na conhecida “tolerância zero”, ou a adoção da Teoria das Janelas Quebradas, através da qual se entende que as desordens do cotidiano geram ainda mais desordem e, por isso, devem ser combatidas veementemente. Quer dizer, qualquer ato desordeiro, desde os pequenos delitos e acanhados conflitos, por mais que pareçam apequenados, devem ser fortemente reprimidos, porque se assim não fora, criariam um ambiente favorável às transgressões mais graves e violentas. Assim, diante de um quadro de desordem, a alternativa era agir de maneira rápida e incisiva para evitar novas e maiores ilegalidades.

A experiência colombiana, por seu turno, esteve presente durante as gestões de dois prefeitos, em três períodos distintos: Antanas Mockus, entre 1995 a 1997 e 2000 a 2003, e Enrique Pañalosa, de 1998 a 2000, e apregoava a efetivação de uma segurança cidadã, na qual se priorizavam ações de prevenção e, quando necessária, a repressão – realizada pela polícia, pelo judiciário e através da prisão – mas sem estar descolada da prevenção, através da qualificação dos bairros, por intermédio da mediação de conflitos e da melhoria das condições de vida nos espaços urbanos em geral.

Segundo Sá e Silva (2014),

Dois elementos tornavam a experiência de Bogotá especialmente atrativa para o público brasileiro, cioso que era em relação ao uso de medidas de policiamento ostensivo como “solução” para a violência: a perspectiva da cultura cidadã, ou seja, a necessidade de um convencimento moral dos cidadãos sobre a importância de se respeitar as leis, de maneira a “harmonizar” as moralidades individuais e as prescrições legais e estimular uma reprovação difusa de condutas transgressoras; e a perspectiva “epidemiológica”, que abordava a violência como um problema de saúde pública, cujos fatores de risco deveriam ser descobertos e desarmados. Sob esta última bandeira, a prefeitura veio a encontrar um padrão de crimes violentos, desaguando em homicídios, que era associado a brigas triviais, armas e uma cultura de violência predominante nos lares locais. Em resposta, adotou medidas como a imposição de horário limite para o funcionamento de bares, campanhas de desarmamento e orientação de famílias sobre o caráter perverso da violência doméstica. (SÁ E SILVA, 2014, p.37).

Ambas as experiências indicadas foram exitosas em seus propósitos, já que foram responsáveis por uma diminuição significativa dos índices de violência nas respectivas

idades. Contudo, tal como se ocorreu, nem tudo se obteve apenas com as estratégias tão fartamente propagadas.

Outras ações – não tão frequentemente noticiadas – também foram responsáveis pelos êxitos colhidos nas cidades de Bogotá e Nova Iorque. Nesse sentido, e em relação à cidade americana, há relatos de que concomitantemente à adoção da teoria das janelas quebradas, houve, também, uma ação significativa no combate à corrupção policial americana, tendo havido, inclusive, grande número de demissões e afastamentos de policiais americanos.

Relativamente a Bogotá, na gestão do Prefeito Pañalosa, o programa de segurança cidadã reuniu outra dimensão importante, a da ordem urbana, para qual adotou ações que estavam inspiradas na ‘tolerância zero’ nova-iorquina, e que de certa maneira são contraditórias à perspectiva cidadã.

Nesse sentido mencionam Magalhães e Olivato (2012)

O princípio da tolerância zero também posto em prática em Bogotá, era o de que a ação policial deveria responder de forma eficiente aos menores delitos, como forma a prevenir crimes mais sérios. A partir disso, a prefeitura fez investimentos importantes para aumentar e modernizar a Polícia Metropolitana criar espaços de detenção e reformar os existentes, fortalecendo a capacidade de punição e de controle do Estado sobre a criminalidade. (MAGALHÃES e OLIVATO, 2012, p. 10).

Além disso, concorreram, também, outras questões de caráter mais abrangente, como mudanças demográficas nos Estados Unidos e falência das organizações criminosas (cartéis e milícias) na Colômbia que teriam contribuído, igualmente, para o decréscimo nos índices de violência, especialmente do número de homicídios.

Não obstante, seguramente algumas dimensões experimentadas nas políticas de segurança na Colômbia e nos Estados Unidos – nas duas experiências mencionadas – foram incluídas no glossário brasileiro, dentre elas, a maior participação dos municípios na política, a necessidade de dados e de ações estrategicamente orientadas e a prevenção em detrimento da pura repressão (SÁ E SILVA, 2014).

Todos esses fatores – considerados pelo Instituto Cidadania na elaboração do Programa Nacional de Segurança Pública – também legitimaram o discurso do então presidente Lula quanto à necessidade de planejamento e de gestão na política de segurança pública, sem o que não seria possível dar efetividade a qualquer política de segurança.

Sobre o tema, Sá e Silva (2014) aponta que

[...] o modelo alternativo a ser induzido, em contraposição aquele herdado do período pré-1988 envolvia a formulação de bons diagnósticos da criminalidade, os quais alimentariam ações preventivas, estratégicas, orientadas e permanentemente monitoradas por atores da segurança pública e da justiça criminal. (SÁ E SILVA, 2014, p. 38).

O projeto, assim constituído, transferia para o governo federal o gerenciamento das políticas e das reformas mais complexas em termos de segurança, com o que passava a ocupar-se com a coleta sistemática de dados em matéria criminal, com pactuação das diretrizes nacionais de formação de policiais e fomento a projetos de prevenção à violência e promoção dos direitos humanos (SÁ e SILVA, 2014).

Também é nessa direção a reflexão de Saporì (2012 p.111),

Começando pela esfera federal, cabe destacar o caráter mais abrangente e sistêmico do plano de segurança apresentado em 2003, se comparado ao anterior. Nele se enfatizava uma postura proativa por parte da Secretaria Nacional de Segurança Pública, o que significava abdicar da posição de mera agência distribuidora de recursos financeiros para os governos estaduais. O governo federal deixava claro a todos os interessados que tinha diretrizes e objetivos próprios no âmbito da segurança pública, e que os recursos do FNSP passariam a ser distribuídos mediante o atendimento desses critérios.

A respeito do Projeto, Soares (2007) aponta que as primeiras etapas que precisavam ser cumpridas pela SENASP contemplavam a construção de consenso com os governadores em torno do plano, dando-lhes condições de conhecer as virtudes, a conveniência e a oportunidade para sua implementação, demonstrando os benefícios para o país; o esforço para que divergências fossem suplantadas e superadas todas as resistências, fossem corporativas e/ou partidárias; o empenho para sobrepujar as dificuldades materiais, operacionais e de gestão.

Também entravam na programação da SENASP – e na agenda do Secretário Nacional de Segurança - a ampliação contínua das bases de apoio ao Plano, nas polícias e na sociedade; a instalação dos Gabinetes de Gestão Integrada da Segurança Pública nos Estados; o processo de normatização da desconstitucionalização das polícias.

Ao governo federal competiria gerir os recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública de modo a não aumentá-los, gradativamente, o que propiciou negociações com o Banco Mundial, promover, através de emenda constitucional, a desconstitucionalização das polícias e a normatização do Sistema Único de Segurança Pública.

Cumprida essa extensa e complexa agenda, o Presidente da República firmaria um Pacto pela Paz, compromisso nacional e conjunto para a efetivação do Plano Nacional de Segurança Pública projetado.

Os mencionados Gabinetes de Gestão Integrada - os GGIs - que foram criados em alguns Estados e em Municípios, constituindo-se por foros deliberativos e executivos, integrados por representantes das agências de segurança e de justiça criminal, operando por consenso e sem padrões de hierarquia. Esses Gabinetes eram supervisionados por comitês gestores nos Estados, e pelo então criado Sistema Único de Segurança Pública, na União.

O processo de normatização exigível para o SUSP era relacionado à definição das regras de operacionalização das reformas prometidas para as instancias policiais, inclusive o funcionamento das corporações.

Nas palavras de Saporì (2012)

[...] a concepção do Sistema Único de Segurança Pública não contempla um rearranjo institucional [...] limitando-se a propor um maior grau de integração entre as organizações policiais estaduais e destas com as instituições federais, além do Ministério Público e do Judiciário. Em termos institucionais o SUSP consubstancia-se na implantação, pelos governos estaduais, de academias policiais unificadas, de órgãos de informação e inteligência unificados e independentes. (SAPORI, 2012, p.112).

Ou seja, o SUSP pretendia não a unificação das policias, mas a possibilidade de que viessem a trabalhar cooperativamente fazendo gestão integrada, com controle, avaliação e monitoramento das atividades com fins corretivos (SOARES, 2007).

Embora o SUSP tenha sido criado e apresentado como um projeto inovador, como uma grande novidade – e somente em parte o foi – acabou por se mostrar acanhado, eis que não trouxe a possibilidade de introdução de novas ações efetivas, por uma simples razão, ausência de recursos orçamentários e de previsão financeira (SAPORI, 2012).

Ao refletir sobre o SUSP, Sá e Silva (2014, p. 416) assevera

Parece desnecessário dizer que a indução desse novo modelo demandaria audaciosos programas de reforma das instituições da segurança pública, habilitando-as a operar em um cenário marcado pela integração operacional e cultural entre forças (Polícia Civil e Militar e Guardas Municipais) e abordagens (repressiva e preventiva); ao longo dos diversos níveis de governo (União, Estados e Municípios) e sob algum crivo de participação e controle social (por meio de ouvidorias independentes e até mesmo conselhos). Assim é que, como uma espécie de pano de fundo estruturante, o plano trazia uma curiosa proposta de experimentalismo nas formas organizacionais de prestação dos serviços de segurança, sobretudo as policias, partindo de uma mudança sutil, porém bastante impactante no texto da Constituição de 1988.

Segundo as observações de Soares (2007, p.90) sobre a necessidade de desconstitucionalização das polícias

O Plano de Segurança Pública do primeiro mandato do presidente Lula propunha a desconstitucionalização das polícias, o que significa a transferência aos Estados do poder para definirem, em suas respectivas constituições, o modelo de polícia que desejam, precisam e/ou podem ter. Sendo assim, cada estado estaria autorizado a mudar ou manter o *status quo*, conforme julgasse apropriado. Isto é, poderia manter o quadro atual, caso avaliasse que a ruptura do ciclo de trabalho policial, representada na organização dicotômica, Polícia Militar-Polícia Civil, estivesse funcionando bem. Caso contrário, se a avaliação fosse negativa – caso se constatasse desmotivação dos profissionais e falta de confiança por parte da população, ineficiência, corrupção e brutalidade – mudanças poderiam ser feitas e novos modelos seriam experimentados. Por exemplo, a unificação das atuais polícias estaduais; ou a criação de polícias metropolitanas e municipais (pelo menos nos municípios maiores) de ciclo completo; ou a divisão do trabalho entre polícias municipais, estaduais e federais, de acordo com a complexidade dos crimes a serem enfrentados, sabendo-se, entretanto, que todas atuariam em regime de ciclo completo, ou seja, investigando e cumprindo o patrulhamento uniformizado.

Esse processo de desconstitucionalização das polícias não implicaria alteração em princípios fundamentais do papel e natureza das polícias no Estado Democrático de Direito, conforme estabelecido pela Carta Magna. O que estava na pauta de modificação eram os modelos organizacionais, que já não mais seriam ditados pela União e, sim, pelos estados. E se havia dúvidas sobre a experiência proposta, o SUSP significava o *locus* disponível para a organização e origem das condições para a colaboração e integração policial (SOARES, 2007).

O Programa Nacional de Segurança Pública do governo Lula, contudo, não logrou operacionalizar todas as etapas que estavam contempladas, especialmente a que determinava a celebração do Pacto pela Paz, envolvendo governo federal e governos estaduais. Assim, apenas em parte o plano se efetivou, sendo postas de lado as reformas organizacionais mais significativas.

As motivações – de ordem política - para que isso sucedesse são ofertadas por Soares (2007)

O presidente Lula, para surpresa dos que construíam o consenso por meio de delicadas negociações, não confirmou a participação do governo no Pacto Nacional[...] o presidente reviu sua adesão ao Plano, e desistiu de prosseguir no caminho previsto, porque percebeu – na interlocução com a instância que, à época, se denominava “núcleo duro do governo” – que fazê-lo implicaria assumir o protagonismo maior da reforma institucional da segurança pública no país, ou seja, implicaria assumir a responsabilidade pela segurança, perante a opinião pública. E isso o exporia a riscos políticos, pois a responsabilidade por cada problema, em cada esquina, de cada cidade, lhe seria imputada. O desgaste seria inevitável, uma vez que

os efeitos práticos de uma reorganização institucional só se fariam sentir em longo prazo. Dada a contradição [...] entre o ciclo eleitoral (bienal, posto que os detentores de cargos executivos engajam-se, necessariamente, nas disputas para as outras esferas federativas) e o tempo de maturação de políticas públicas de maior porte e vulto (aquelas mais ambiciosas, que exigem reformas e ferem interesses, provocando, em um primeiro momento, reações negativas e feitos desestabilizadores), torna-se oneroso, politicamente, arcar com o risco das mudanças e, portanto, do ponto de vista do cálculo utilitário do ator individual, torna-se irracional fazê-lo. (SOARES, 2007, p.8).

Do que foi possível ver implementado é de citar-se a gestão do conhecimento, considerando que houve estruturação de pesquisas e coleta de dados sobre segurança pública que até então eram bastante precárias; a aproximação e articulação entre estratégias de repressão e de prevenção, resultado de alguns convênios celebrados em municípios diversos; e a formação e qualificação dos profissionais de segurança pública, inclusive a partir da criação da chamada Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (RENAESP) – um feito necessário e salutar, mas insuficiente, porque desacompanhados da criação de um ciclo nacional comum para todos os profissionais da segurança pública e, também, de um Conselho Federal de Educação Policial (SÁ E SILVA, 2014; SOARES, 2007).

Ambos os autores, Sá e Silva (2014) e Soares (2007) apontam alguns aspectos do Programa Nacional do primeiro governo Lula que acabaram por ser desconsiderados, a elevação do *status* da SENASP à condição de Ministério, através da criação de uma Secretaria Especial, vinculada à Presidência da República, que recepcionaria ambas as polícias federais e a modificação da Secretaria Antidrogas (SENAD) para a recriada SENASP. Esses dois compromissos, uma vez não atendidos, também contribuíram para que o Plano não lograsse obter os resultados que eram esperados.

Foi nesse panorama no âmbito da segurança pública que o segundo governo Luiz Inácio Lula da Silva – 2007 a 2010 – teve início. Viram-se renovadas algumas expectativas, pela retomada de antigos compromissos e pela ampliação de algumas promessas, mas, igualmente, outras dimensões controversas foram diferidas.

Em agosto de 2007, sete meses após a posse, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania é lançado. Por intermédio da Medida Provisória 384, e mediante contribuição considerável de recursos federais<sup>17</sup>, e sob a coordenação do então Ministro da Justiça Tarso Genro, o PRONASCI nascia com a proposta de intervir nas causas da

---

<sup>17</sup> O aporte previsto para ser investido até o fim de 2012 era de R\$6,707 bilhões (SOARES, 2007, p.10).

criminalidade, centrando foco nos jovens entre 18 e 24 anos (SÁ E SILVA, 2014; SOARES, 2007; CARVALHO, 2011).

O Programa previa um conjunto de 94 ações, envolvendo variados ministérios, com intervenções planejadas para estados e municípios, e com quatro diferentes estratégias fundamentais: projetos voltados a garantir acesso de moradores de territórios vulnerabilizados socialmente às políticas de garantia de acesso à justiça e cidadania; atribuição aos GGIMs de identificar projetos a serem implementados em locais onde não existiam os gabinetes integrados; estímulo às ações de aproximação das polícias às comunidades (embrião das UPPs); e, por fim, adoção de medidas de formação e valorização dos profissionais de segurança, com incentivo econômico para participação em cursos disponibilizados pela RENAESP (SÁ E SILVA, 2014).

O número de ações previstas assustava, especialmente porque a responsabilidade do gerenciamento e execução delas estava atribuída a variados órgãos de governo o que, de antemão, projetava dificuldades.

A valorização da contribuição dos municípios na efetivação das ações de segurança pública também estava presente no PRONASCI, especialmente pelo reconhecimento do importante papel das cidades na implantação de políticas sociais preventivas da violência, dos conflitos e da desordem.

Se por um lado os planos de segurança pública se sucediam – desde a era FHC – e se apresentavam um como continuidade dos outros, a par das peculiaridades, dos avanços e retrocessos específicos de cada um – a comparação entre os planos criados nos dois mandatos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva – permite apontar, em favor do PRONASCI, algumas características abaixo (SOARES, 2007), que denotam avanços na política de segurança pública (SÁ E SILVA, 2014):

**Quadro 1 - PRONASCI – Avanços**

| <b>Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania –<br/>PRONASCI – Avanços</b>   |
|--|
| <b>Implantação via Medida Provisória;</b>  |
| <b>Fortalecimento dos agentes responsáveis pela implantação;</b>   |
| <b>Explicitação de recursos destinados para seis anos (2007-2012), em cinco anos, o que implica no compromisso para o próximo governo de cumprir metas e pactos;</b> |
| <b>Identificação da instituição responsável pela avaliação do programa;</b>  |
| <b>Maior capacidade indutiva e de coordenação do PNSP;</b>   |
| <b>Mudança de paradigma no setor na definição dos problemas de segurança (segurança cidadã).</b>   |

**Fonte: Autora, 2018**

Sobre os avanços, registramos que a instituição do Programa, via Medida Provisória, implicara no envolvimento e engajamento formal do governo, e de seus representantes, assim como o fortalecimento políticos dos agentes públicos responsáveis por sua execução. A realização do trabalho por esses protagonistas acaba por ser melhor visibilizada e avaliada pelo governo central.

Além disso, o aporte de bilhões de reais programados para o investimento do projeto no lapso temporal de cinco anos – até final de 2012 – implicava em compromisso de Estado, e não de governo, e empenhava o governo vindouro em pelo menos, metade do mandato.

O PRONASCI, ao identificar as instituições responsáveis pela avaliação do programa – agentes locais de avaliação – também permite projetar futuro investimento na criação de indicadores e métodos avaliativos de operação e desempenho; a capacidade de induzir e de coordenar estabelecida pelo plano, no âmbito federal e através do Fundo Nacional de Segurança Pública e, por consequência, a maior fluidez federativa tendiam a assegurar maior efetividade às ações do programa; e, por fim, o modo como os protagonistas passaram a enxergar os problemas relacionados à segurança e a definir as suas ações, tornando-as mais evidentes na direção de uma segurança repressiva, ou preventiva, ou defensiva, por exemplo, também se apresentava como um progresso.

Em contrapartida – e exatamente porque o período é marcado por avanços e retrocessos – houve também anacronismos, que podem ser listados conforme abaixo:

**Quadro 2 - PRONASCI – Anacronismos**

| Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania –<br>PRONASCI - Anacronismos                                  |
|--|
| 1. Ausência de unidade sistêmica e presença de propostas organizadas em categorias descritivas muito fragmentadas; |
| 2. Envolvimento de número excessivo de Ministérios;  |
| 3. Oferta de soluções pré-concebidas aos municípios parceiros que aderiam ao Programa;                             |
| 4.   |
| 5. Ausência de sistema de monitoramento dos processos;   |
| 6. Ausência de regulamentação do SUSP;   |

Fonte: Autora, 2018

Os retrocessos apontados acima demonstram, em primeiro lugar, para a enorme fragmentação e divisão da responsabilidade pelas ações projetadas, dispersando-as numa gama de órgãos de governo, sem uma unidade responsável pela gestão sistêmica; além disso,

a presença dos dezenove ministérios envolvidos nas ações do PRONASCI também criava dificuldades, face ao fracionamento da máquina pública e, igualmente, à burocracia própria de cada ministério; a oferta de soluções pré-prontas para os municípios - o que *a priori* não revelaria dificuldades, haja vista a necessidade de que houvesse balizadores - mas que se revelou problemático já que esses municípios não detinham a capacidade de avaliação e de adequação das ofertas para solução das dificuldades que de maneira focalizada enfrentavam; a ausência de um sistema para monitorar as ações também se revelava um importante retrocesso, porque eventuais distorções cometidas não podiam ser medidas em tempo razoável; registramos, também, o atraso do Programa na normatização e regulamentação do SUSP, uma expectativa que era alimentada e, se supunha, viria com o novo Programa do governo Lula.

A única referência na forma de normativa/operacional indicava que o “PRONASCI irá regulamentar o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), já pactuado entre estados e União, mas ainda não instituído por lei” e “o SUSP dispõe sobre o funcionamento dos órgãos de segurança pública. Seu objetivo é articular as ações federais, estaduais e municipais na área da Segurança Pública e da Justiça Criminal”<sup>18</sup> (SÁ E SILVA, 2014; SOARES, 2007).

Mesmo diante dos avanços indicados, o PRONASCI também reconheceu e sofreu com limites, e sobre eles Soares (2007) obtempera

Assim, com o SUSP anêmico e sem o seu complemento institucional – a desconstitucionalização ou alguma fórmula reformista, ao nível das estruturas organizacionais – o *status quo* policial e, mais amplamente, o quadro fragmentário das instituições da segurança pública acabam sendo assimilados. Desse modo, naturaliza-se o legado da ditadura, chancelando-se a transição incompleta como a transição possível. O PRONASCI resigna-se a ser apenas um bom Plano destinado a prover contribuições tópicas. (SOARES, 2007, p.11).

Por outro lado, também havia limites impostos pela falta de mecanismos adequados para financiamento, limitação do espaço de participação social e boas ações de prevenção, assim como a inexistência de reformas institucionais que se faziam necessárias, que sequer foram mencionadas no documento do PRONASCI, seguramente porque haviam imbricadas questões políticas, as quais não se desejava o enfrentamento (SÁ E SILVA, 2014). A tabela abaixo sintetiza os limites mencionados.

---

<sup>18</sup> PRONASCI. Disponível em: <<http://www.observatoriodeseguranca.org/seguranca/pronasci>>. Acesso em: mai.2018.

**Quadro 3 - PRONASCI – Limites**

| Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania –<br>PRONASCI - Limites     |
|--|
| 1. A ausência de desconstitucionalização das polícias;                           |
| 2. Falta de mecanismos adequados para financiamento, governança e monitoramento; |
| 3. Limitação do espaço de participação social e ações de prevenção;              |
| 4. Ausência de reformas institucionais.  |

Fonte: Autora, 2018

A ausência de desconstitucionalização das polícias - que deveria ter sido operada desde o PNPS do primeiro governo Lula, através de emenda constitucional - não aconteceu novamente e, se naquele tempo já impunha limitação ao plano, por ocasião do PRONASCI, a ausência de operacionalização dessa estratégia impôs limite, novamente, ao novel programa. Além disso, os mecanismos de financiamento prometidos – a previsão como já dito era de R\$ 6,7 bilhões – também não puderam ser garantidos.

A demanda dos municípios por maiores investimentos crescera, mas havia dificuldade na obtenção dos recursos que, sem ter receita fixa precisavam ser negociados, anualmente, com o Congresso Nacional, o que muitas vezes não permitiu que fosse obtido, em razão até de redirecionamento desses valores.

No que concerne à governança e ao monitoramento, Sá e Silva (2014) indica

[...], ou seja, espaços de governança bem informada. A fragmentação na oferta de apoio pela gestão federal e a distorção substantiva de projetos pelas gestões locais são dois lados de um problema: o da falta de clareza, entre todos os atores relevantes na PNPS, sobre quais devem ser o foco e os sentidos mais cruciais de investimento, seja porque falta informação, seja porque faltam metodologias e/ou espaços de pactuação. A substituição de propostas construídas coletivamente por padrões pré-concebidos pelos gestores federais, aos quais os governos subnacionais aderem [...] não inviabiliza a elaboração de soluções criativas e efetivas, mas traz o risco de que estas acabem relegadas a uma posição marginal [...]. (SÁ E SILVA, 2014, p.49).

Em relação aos espaços de participação social e de ações de prevenção, se por um lado eles não foram escassos, também não alcançaram, no seu conjunto, o patamar de demanda política com escopos mais amplos. Nos próprios GGIs – alvo de questionamentos sobre a razão pela qual não possuíam espaços de representação para as organizações da sociedade civil – a contestação fora sempre no sentido de que esses organismos possuíam tão somente

representação operacional, e não de gestão e, por isso, não deveriam admitir tais participações sociais. Ou seja, não houve, no PRONASCI, participação social (SÁ E SILVA, 2014).

Finalmente, e como já apontamos, não houve a melhora das organizações, nem a reforma institucional dos organismos que se constituíam fundamentais na mudança de modelo para a segurança pública que o PRONASCI pretendeu atingir e adotar, a segurança cidadã.

Diante do quadro, de repetidos avanços, ecoados retrocessos e ressoados limites, avançou-se na política nacional de segurança pública na direção das medidas adotadas pelo então governo Dilma Rousseff.

O próprio discurso<sup>19</sup> de posse do então Ministro José Eduardo Cardozo permitiu antever o que estava por vir, e qual seria a agenda da segurança pública a ser cumprida durante o governo Dilma, já que havia o entendimento de que a prevenção e o combate ao crime e à violência eram afazeres dos estados. Para a União e, por concessão aos municípios, apenas as tarefas relacionadas ao crime organizado, à política de combate ao consumo de entorpecentes e à promoção de segurança para grandes eventos lhes eram afetas (SÁ E SILVA, 2017).

A nomeação de Regina Miki, como Secretária Nacional de Segurança Pública, e de Alberto Koptikke, no cargo de Diretor da SENASP, acendia uma boa expectativa, embora soasse estranho, pois os dois advogados haviam tido um protagonismo importante nos anteriores Planos de Segurança. Ela como secretária executiva da CONSEG (I Conferência Nacional de Segurança Pública) e, ele, como coordenador da CONSEG, e ambos com passagens pelo CONASP – Conselho Nacional de Segurança Pública, mas que mantinham um perfil distinto e destoante daquele necessário para levar a efeito as futuras estratégias apontadas expressamente no discurso do Ministro da Justiça (SÁ E SILVA, 2017).

Parecia evidente que o desempenho de Miki – demonstrado nos tempos de CONSEG – e pelo diálogo promovido entre diferentes esferas, Estado, sociedade civil e instituições de segurança, e de Koptikke que, como Secretário Municipal de Segurança Pública do município de Canoas-RS, em 2010, também se destacara na promoção e implementação de projetos originários do PRONASCI, estavam desconectados da política nacional de segurança pública, que era prospectada pela Presidente e por seu Ministro (SÁ E SILVA, 2017).

---

<sup>19</sup> Fragmento do discurso de Cardozo, em 2011, logo ao tomar posse: “É sabido que no âmbito da repartição das nossas competências federativas, a segurança pública, em sentido estrito, é uma tarefa acometida aos Estados. Todavia [...] é chegada a hora de articularmos e executarmos um verdadeiro Pacto Nacional de combate ao crime organizado, à violência e ao consumo de drogas [...]. O Brasil terá, diante de si, em breve, a realização de eventos internacionais de grande envergadura, onde estaremos sob os holofotes de todo o mundo [...]”. (SÁ E SILVA, 2017, p.18).

Embora tenham apresentado - ainda em 2011- um Programa de Prevenção e Redução de Homicídios, com importantes eixos, com uma estrutura de gerenciamento adequada à finalidade do Plano e com aportes plausíveis para o acerto de alguns limites e retrocessos experimentados em Planos Nacionais anteriores, o mesmo foi rechaçado pela Presidente (SÁ E SILVA, 2017).

O Plano possuía quatro eixos: informação, investigação, polícia e comunidade e prevenção. O quadro abaixo apresenta, de maneira resumida, o que cada eixo objetivava:

**Quadro 4 - Plano de Segurança Pública – Governo Dilma Rousseff**

| <b>Informação</b>  | <b>Investigação</b>                          | <b>Polícia e Comunidade</b>  | <b>Prevenção</b>                              |
|--|--|--|---|
| Estruturar o Sistema Nacional de Informações Estratégicas de Segurança Pública – SINESP. | Criação das Unidades de Preservação da Vida. | Estruturar Grupos Especializados de Policiamento e Ações Comunitárias. | Criação de Núcleos de Prevenção da Violência. |

**Fonte: Autora, 2018**

No tocante à informação, o objetivo visava obter diagnóstico da situação da (in) segurança pública (criminalidade e violência) para, então, realizar o planejamento, o monitoramento e a avaliação das ações a serem implantadas.

No eixo da investigação, o objetivo era formar equipes multidisciplinares e intersetoriais prontas a realizar iniciativas de enfrentamento aos homicídios, seja para resolução de casos, como, também, para prevenção.

A formação de grupos especializados de policiamento e ações comunitárias – o terceiro eixo – visava reunir representantes da polícia, da comunidade e do poder executivo para estudo de táticas de prevenção e repressão da violência e da desordem.

Por fim, marco da prevenção, os núcleos deveriam buscar articulação com os Centros de Referência em Assistência Social – CRAs, com as Unidades Básicas de Saúde – UBS, com os CREAS – Centro de Referência Especializados em Assistência Social para atuação em fatores de risco e com vistas à diminuição de homicídios em 400 municípios eleitos entre aqueles que possuíam os maiores índices de mortes violentas.

Todas as ações do Plano deveriam ser geridas por uma estrutura de gestão que incluía diversos Comitês - os de governança, de gestores e câmaras técnicas - nos três níveis da federação - União, Estados e Municípios.

Embora houvesse densidade no plano – que dispunha de elementos que indicavam superar os limites verificados em planos anteriores – ele não atendeu as expectativas da Presidente Dilma, que o rejeitou<sup>20</sup>.

Os fatos que sucederam foram demonstrativos de que o plano não havia agradado à chefe do executivo. Houve mudança na equipe da SENASP – que perdeu Koptikke – e, embora a manutenção da Secretária e do Ministro - não houve qualquer articulação em torno da efetivação de ações previstas nos eixos do Plano.

A cautela verificada no anúncio do Plano Nacional de Segurança Pública, levado a efeito na primeira metade do governo (2012), evidenciava que não havia grandes ineditismos que pudessem justificar um maior entusiasmo na sua divulgação. Realmente o novo plano se revelou como um conjunto de motes que, sem articulação entre si, poderiam ser efetivados ao sabor dos interesses dos governos dos Estados, aliados políticos do governo federal (AZEVEDO E CIFALI, 2015).

Havia, no momento, a percepção de que a segurança pública poderia ser qualificada sem necessidade de programas mais inovadores do que aqueles que vinham sendo experimentados e, tinha-se a certeza de que o ideal era promover o fortalecimento das instituições de segurança, maior desafio, portanto, ao Ministério da Justiça.

Nesse sentido, para Sá e Silva (2014),

O novo plano tem no fortalecimento e na articulação institucionais uma linha bastante nítida. Isto é visível, por exemplo, na preocupação com a melhoria da polícia civil e da perícia técnica, bem como na busca pela articulação entre as instituições do sistema de justiça criminal (polícias, Judiciário, Ministério Público e até mesmo a Defensoria Pública). (SÁ E SILVA, 2014, p.55).

Inobstante à falta de inovação, ao fortalecimento e à articulação mencionados, por um lado representavam um aspecto importante, mas também uma dificuldade, porque sabidamente essas condições só poderiam ser obtidas em longo prazo, e através de mudanças que implicavam rupturas de modelos já consagrados na segurança pública e, salvo engano, não havia ambiente propício para a promoção delas.

Ainda que durante a campanha eleitoral à presidência, Dilma tivesse adotado um discurso da manutenção daquilo que havia sido programado, e implantado, mesmo que parcialmente, pelo presidente Lula, na prática o que se evidenciava era diferente. E não tardou

---

<sup>20</sup> Sá e Silva (2017) aponta que os detalhes desse rechaço foram objeto de diálogos apenas nos corredores de setores de Brasília, e que a evidência do repúdio veio à tona em entrevista de Luiz Eduardo Soares ao Jornal Folha de São Paulo, sustentando que a presidente havia, de maneira rápida e eficaz, tranquila e infalível, posto de lado o Plano, no dia em que havia sido agendado o encontro com o Ministro para a entrega do documento.

que a presidente, eleita, assumisse uma postura bastante reservada, tímida até, em relação ao protagonismo do governo no campo da segurança pública (AZEVEDO E CIFALI, 2015).

Pois bem, o Plano anunciado em 2012 mantinha em seu contexto a indicação de necessidade de articulação entre a União e os Estados para garantia de efetividade à política de segurança, mas deixava lateralizados os municípios, que perdiam protagonismo se consideradas as políticas antecedentes. O papel da guarda municipal, a importância dos programas de prevenção de violências, através de estratégias e ações sociais – nuances peculiares às cidades – ocupavam, no Plano do governo Dilma Rousseff, uma posição bem menos vistosa. Houve descontinuidade do PRONASCI e, com isso, a retirada definitiva do apoio do governo federal aos projetos dos municípios para ações de políticas preventivas à violência (SÁ E SILVA, 2014; AZEVEDO E CIFALI, 2015).

Graficamente, o plano estava assim constituído:

**Quadro 5 - Plano Nacional de Segurança – Governo Dilma Rousseff**

| Subplano I                      | Subplano II                       | Subplano III                                 | Subplano IV                                      | Subplano V  | Subplano VI      | Subplano VII   |
|---------------------------------|-----------------------------------|--|--|---|------------------|--|
| Plano Estratégico de Fronteiras | Programa Crack é possível vencer. | Plano de combate às organizações criminosas. | Programa nacional de apoio ao sistema prisional. | Plano nacional de segurança para grandes eventos. | Programa SINESP. | Programa de enfrentamento à violência, Brasil mais seguro. |

Fonte: Autora, 2018

Revelava-se, assim, um plano bastante desarticulado, com vários subplanos, que não dialogavam entre si, e podiam ser implementados, ou não, pelos governos estaduais, a partir de empenhos e interesses específicos. O papel do governo federal era de apoiar as ações dos governos estaduais, para que estes, então, promovessem e projetassem as políticas de segurança conforme lhes parecesse indicado.

Os pontos mais nevrálgicos da segurança pública reconhecidos no Plano estavam, portanto, vinculados às questões de fronteira, ao crime organizado, ao sistema prisional, à violência urbana e, por fim, à dificuldade na produção de dados seguros e confiáveis sobre a criminalidade e a segurança pública (SÁ E SILVA, 2014).

As ações do subplano VII - Brasil mais seguro - estavam dirigidas, especialmente, ao Estado de Alagoas, local de lançamento do programa. A escolha de Alagoas para receber o projeto piloto – inclusive com investimentos para o aprimoramento do sistema de justiça, da polícia federal e da polícia rodoviária federal – deveu-se ao aumento considerável do número

de homicídios naquele Estado, numa taxa, à época, de 60 mortes para cada 100 mil habitantes<sup>21</sup>.

Além disso, havia registros de pendências relacionadas às perícias técnicas que alcançavam o número de mais de 600 laudos inconclusos, e mais de três mil ainda por fazer. Não fosse isso suficiente, o Estado carecia de condições para cumprir e, depois, alojar, aproximadamente 3 mil mandados de prisão<sup>22</sup>.

Sá e Silva (2014) ao chamar atenção para a função de apoiador do governo federal, assim manifesta,

[...] plano de ação para o estado de Alagoas isso parece estar consubstanciado, [...] na mobilização de peritos da Força Nacional de Segurança Pública para dar apoio ao trabalho investigativo das polícias civis em matéria de homicídios [...] no programa nacional de apoio ao sistema prisional foi o próprio diretor-geral do Departamento Penitenciário Nacional quem afirmou, em entrevista na TV, que “o programa é um programa de apoio. Os estados são responsáveis por esse assunto”. (SÁ E SILVA, 2014, p.55).

Houve, também, um aporte de recursos para a política de controle de fronteiras, na perspectiva do subplano V - Plano nacional de segurança para grandes eventos-, criando-se, então, melhores condições de segurança para a Copa do Mundo, através da instalação de Centros de Comando e Controle, articulados com as Forças Armadas, a Polícia Federal e as polícias estaduais (AZEVEDO E CIFALI, 2015).

Relativamente à questão penitenciária – subplano IV Programa nacional de apoio ao sistema prisional, havia clara evidência que o programa visava geração de vagas prisionais – construção de novas unidades ou, ampliação das já existentes – almejando, assim, desocupar as delegacias de polícia, em cujas carceragens havia número significativo de presos. Essa situação ficara escancarada com a realização dos mutirões carcerários promovidos pelo Conselho Nacional de Justiça, que fiscalizavam as condições prisionais desde 2008.

Significa dizer, que a intenção era deslocar esses detentos – presos provisórios – para as unidades carcerárias e, com isso, melhorar as condições de detenção e custódia dessas pessoas, e não propriamente dar melhores condições ao cumprimento de penas, ou aperfeiçoar o sistema penitenciário, assim como incluir alternativas à reintegração social do detento, e melhorar o apoio ao egresso do sistema prisional.

---

<sup>21</sup>Disponível em: <<file:///D:/UCPel/Downloads/Relat%C3%B3rio%20de%20Gest%C3%A3o%202012.pdf>>. Acesso: mai.2018.

<sup>22</sup>Disponível em: <<file:///D:/UCPel/Downloads/Relat%C3%B3rio%20de%20Gest%C3%A3o%202012.pdf>>. Acesso em: mai.2018.

Um dos principais avanços do plano nacional de segurança Brasil Mais Seguro está vinculado, seguramente, ao Sistema Nacional de Informação em Segurança Pública, SINESP - subplano VI – uma vez que havia a ênfase quanto à necessidade de controle e de medidas das ações em segurança pública, e a criação do sistema permitia ao Ministério da Justiça a centralização da coleta de dados, assim como as informações acerca da criminalidade.

A Lei 12.681/12<sup>23</sup> – que instituiu o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas – previa, inclusive, que os poderes executivos da União, dos Estados e do Distrito Federal que deixassem de fornecer ou atualizar seus dados e informações junto ao Sistema, ficavam impedidos de receber recursos para financiamento de programas, projetos ou ações de segurança pública e do sistema prisional.

Assim, todo o plano de ação a ser construído pelos Estados – dentro da perspectiva do Plano Nacional – precisava conter um diagnóstico preciso sobre as desordens e sobre a criminalidade, de modo a viabilizar os recursos necessários e disponíveis a serem repassados. Isso demonstrava a importância de se trabalhar a partir de indicadores precisos, com informações adequadas, num pacto interessante de gestão apoiada e bem informada (SÁ E SILVA, 2014).

A política de segurança pública estava, nesse momento, como já pontuamos, centrada nos Estados e na polícia, um retrocesso, de algum modo, especialmente se considerarmos alguns avanços que haviam sido apontados anteriormente, em planos do governo Luiz Inácio Lula da Silva.

Sá e Silva (2017) menciona que a consolidação de uma política nacional de segurança pública fragmentada e com ações pontuais e arbitrariamente escolhidas ficara escancarada em uma manifestação - via Folha de São Paulo - da secretária Miki, às vésperas das eleições de 2014, na qual a mesma, depois de apontar todas as ações exitosas do governo federal na segurança da Copa do Mundo 2014, anunciava o

[...] Programa Brasil Integrado, que visa executar uma estratégia integrada de atuação com metas que serão monitoradas por meio do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas. O Brasil Integrado inicia-se pelo diálogo, avança com o uso agregador dos espaços físicos dos Centros Integrados de Comando e Controle e culmina em normativas comuns, acordos de cooperação, oficinas, alinhamento de estratégias e ações definidas, com foco no enfrentamento às organizações criminosas [...]. A bem sucedida experiência de segurança na Copa do Mundo nas sedes do Nordeste credenciou a região a receber a primeira ação do Brasil Integrado. O governo federal deseja ampliar essas ações de modo permanente para todas as regiões do país, inclusive interligando essa ação ao

<sup>23</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112681.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112681.htm)>. Acesso em: mai.2018.

Plano Estratégico de Fronteiras, fortalecendo o controle das divisas que funcionem como rotas de fuga e transporte de ilícitos, por meio do monitoramento terrestre, aéreo e marítimo para ampliar a presença de agentes do Estado nestas regiões. (SÁ E SILVA, 2017, p.24).

O período da campanha eleitoral foi tempo de ver incorporadas nos discursos dos candidatos à presidência, muitas daquelas estratégias abandonadas pela Presidente Dilma no PNSP do seu governo. Especialmente a plataforma de campanha da candidata Marina Silva – que teve o apoio e assessoramento de Luiz Eduardo Soares – trazia a promessa de promover a reforma das organizações policiais, e a de Aécio Neves, que prometia investir na articulação entre Estados e Municípios para a prevenção e redução da criminalidade (homicídios) e da violência (SÁ E SILVA, 2017).

O resultado das eleições de 2014, com a reeleição da Presidente Dilma, não foi indicativo de tempos melhores. Os desafios que se apresentavam eram muito significativos e, na área da segurança pública, havia mais desejos do que expectativas de que novos ares soprassem e que se tivesse aprendido algumas lições relevantes com as experiências e, por isso mesmo, fosse possível ver nascer uma nova política nacional de segurança pública.

No final de 2014 e início de 2015, houve aproximação do Ministério da Justiça inicialmente e, após, também da SENASP, com alguns especialistas da área da segurança pública, para repensar e rediscutir o PNSP, retomando algumas premissas e estratégias para o enfrentamento da violência e da criminalidade, de modo a que o segundo governo de Dilma Rousseff pudesse registrar um programa mais bem sucedido no âmbito da segurança pública. Duas reuniões iniciais foram articuladas – em dezembro de 2014 e em janeiro de 2015 – oportunidade na qual os especialistas<sup>24</sup> puderam fazer, respectivamente, uma análise do Plano até então vigente e, após, apontar para algumas sugestões para que houvesse uma experiência exitosa na seara da segurança pública durante o segundo mandato da presidente (SÁ E SILVA, 2017).

Para tanto, os especialistas citados apontavam para duas grandes premissas: identificar ações de maior impacto e com profundidade técnica em termos sociais e políticos, que de fato gerassem melhorias no valor e na qualidade de vida das pessoas, assim como no funcionamento das instituições; e, por outro lado, reorganizar a segurança pública, enquanto política institucional, reafirmando o vínculo entre União, Estados e Municípios e as

---

<sup>24</sup> Das reuniões de trabalho, nos meses de dezembro de 2014 e janeiro de 2015, participaram Cesar Barreira, Daniel Cerqueira, Eduardo Batitucci, Fábio de Sá e Silva, José Vicente Tavares dos Santos, Julita Lemgruber, Letícia Godinho, Renato Sérgio de Lima, Robson Savio Reis de Souza, Silva Ramos, Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo, Luis Flávio Saporì, Michel Misse e José Luiz Ratton.

organizações policiais, considerando o planejamento de renovadas ações no campo da segurança.

As ações futuras no campo da segurança deveriam estar voltadas para a consistência e o êxito de um Pacto Nacional pela Redução de Homicídios, envolvendo os entes federados e a sociedade civil, para dar conta do crescente número de assassinatos, espécie delituosa e objeto de preocupação social, em todos os municípios do Brasil.

Segundo Sá e Silva (2017) o Pacto continha três eixos, conforme abaixo:

**Quadro 6 - Pacto Nacional Redução de Homicídios**

| <b>EIXO I</b>   | <b>EIXO II</b>   | <b>EIXO III</b>                                       |
|---|--|---|
| <b>Novos mecanismos de fomento e financiamento de políticas, programas e ações.</b> | <b>Conhecimento, informação e prestação de contas.</b> | <b>Fortalecimento das capacidades institucionais.</b> |

**Fonte: Autora, 2018**

Embora os eixos não trouxessem novidades por si só, o grande diferencial estava centrado na maneira de atuar e operacionalizar as ações, já que estava previsto o comando por parte do governo federal, que deveria ser o articulador das atuações destinadas ao enfrentamento e redução das violências das quais resultavam mortes.

Assim, com a aquiescência do Ministro da Justiça José Eduardo Cardozo são indicados como apoiadores da proposta do Pacto, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) e o IPEA.

Durante o período de fevereiro de 2015 até o início de 2016, o Ministro, seus Secretários e os especialistas já referidos estiveram reunidos em pelo menos quatro oportunidades, entre reuniões e oficinas. O ânimo do Ministro era tanto que ele anunciara ao público que estava sendo gestado um Pacto, e que logo este seria noticiado em todas as suas premissas.

Não obstante, os movimentos entre os diversos organismos vinculados à segurança pública eram diversos, e não pareciam estar conectados entre si.

Nesse diapasão, menciona Sá e Silva (2017)

De um lado, a SENASP conduziu um primeiro diagnóstico nacional, a partir do qual propôs circunscrever a área de incidência do Plano a apenas 81 municípios que, juntos, somavam quase 50% dos homicídios no país. De outro, a especificação dos eixos do Pacto foi caminhando em direção errática, repetindo a antiga fórmula de uma cartela de projetos (como sempre muito numerosos e não necessariamente articulados uns aos outros) a serem apresentados aos Estados e Municípios. E o que era pior: com o tempo, ganharam espaço nessa cartela de projetos de tipo mais tradicional e com baixo potencial de efetividade. Em outras palavras, o fato é que a

SENASP – e o MJ como um todo – não foram capazes de sair de sua zona de conforto e se abrir para processos decisórios mais compartilhados e estrategicamente orientados. (SÁ E SILVA, 2017, p.27).

Desse momento em diante o que se apresentou em nome do Pacto Nacional pela Redução de Homicídios foram ações que buscaram reaparelhar as estruturas policiais, assegurando um modelo mais ostensivo de segurança, mas ainda sem tornar ordinária e rotina a parceria com os estados. Portanto, nenhuma novidade ou perspectiva que se dirigisse a um futuro mais auspicioso para a segurança pública.

De todo o apontado, e em síntese tabelar, o Plano Nacional de Segurança Pública do governo Dilma Rousseff apresentou, como avanços, limites e retrocessos, conforme os aspectos abaixo indicados.

**Quadro 7 - Plano Nacional de Segurança Pública – Governo Dilma Rousseff**

|   | Avanços   | Limites   | Retrocessos  |
|---|---|---|--|
| <b>Plano Nacional de Segurança Pública - 2012</b> | 1. Sistema Nacional de Informação em Segurança Pública, SINESP. | 1. Articulação entre União e Estados;<br>2. Política de Segurança pública fragmentada e com ações pontuais, arbitrariamente escolhidas. | 1. Perda de protagonismo dos Municípios;<br>2. Descontinuidade do PRONASCI;<br>3. Centralização da segurança pública nos Estados e na polícia. |

Fonte: Autora, 2018

Em maio de 2016, mais precisamente no dia 12, a presidente é afastada temporariamente, por 180 dias, face às denúncias de irregularidades, sendo aberto o processo de Impeachment, e em 31 de agosto, verifica-se o afastamento definitivo, assumindo Michel Temer a Presidência da República.

Nomeado Ministro da Justiça o advogado Alexandre de Moraes, o Plano Nacional de Segurança Pública iniciava o seu declínio. Em 16 de agosto, o novo ministro dava uma entrevista<sup>25</sup> na Cidade da Polícia, no Rio de Janeiro, e afirmava que o “Brasil precisa de menos pesquisa em segurança e mais armamento”, um discurso que deixava antever o que estava por vir.

<sup>25</sup> Reportagem do Jornal Estadão. Disponível em: < <https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,ministro-da-justica-quer-que-armas-apreendidas-com-bandidos-sejam-usadas-pela-policia.10000069881>>. Acesso em: mai.2018.

Em janeiro de 2017, a partir de uma crise significativa no sistema prisional nos Estados Norte e Nordeste<sup>26</sup> pôs-se em cheque o novo governo, exigindo uma ação rápida, determinando ao presidente e seu ministro o anúncio de um novo Plano Nacional de Segurança Pública<sup>27</sup> que, na sua divulgação denotaria a reprodução de ações e de projetos anteriores, objetivando a redução de homicídios dolosos, feminicídios e violência contra a mulher, a racionalização e modernização do sistema penitenciário e o combate integrado à criminalidade organizada transnacional, além de planejar outras ações gerais de capacitação, inteligência e ação conjunta.

O referido plano não integra o *corpus* da nossa pesquisa, não só por ter sido editado em tempo de necessária conclusão da pesquisa, e escritura do relatório para tese, escapando da possibilidade de análise, mas fundamentalmente porque nele reconhecemos uma origem espúria, eis que proveniente de um governo igualmente ilegítimo e, portanto, não democrático, essa uma premissa que adotamos para eleger o recorte temporal e os documentos que vieram a compor o *corpus* de pesquisa.

No próximo capítulo nos debruçamos sobre cada um dos planos, com a finalidade de construirmos um panorama para a análise da questão penitenciária inserida nos respectivos documentos.

---

<sup>26</sup> Foram registrados três episódios importantes: no dia 1º de janeiro, pelo menos 60 presos que cumpriam pena em Manaus (AM) foram mortos durante a rebelião que durou 17 horas; na mesma semana, tumulto em penitenciária de Roraima resultou na morte 33 detentos; no dia 14, no Rio Grande do Norte, pelo menos 26 presos foram mortos em rebelião na Penitenciária Estadual de Alcaçuz. Disponível em: <<http://www.abc.com.br/especiais/entenda-crise-no-sistema-prisional-brasileiro>>. Acesso em: mai.2018.

<sup>27</sup> Plano Nacional de Segurança Pública. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/news/plano-nacional-de-seguranca-preve-integracao-entre-poder-publico-e-sociedade/pnsp-06jan17.pdf>>. Acesso em: mai.2018.

### 3 OS PLANOS DE SEGURANÇA PÚBLICA: CONSTRUINDO UM PANORAMA

Na intersecção dos variados aspectos que ligam a política de Segurança Pública à questão penitenciária – e vice-versa – elegemos como *corpus* de pesquisa as políticas nacionais relacionadas à garantia da segurança pública e a inclusão da questão penitenciária como elemento importante na concepção das políticas públicas de segurança.

A amostra de *corpus* contempla quatro programas que representam a política de segurança pública, no Brasil no período de 2000 a 2016, lapso temporal que permeia três governos distintos – Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff – mas que mantém traços de semelhança importantes, porque correspondem a um período de governos democráticos, nos quais houve avanços significativos nas políticas sociais e públicas brasileiras. Tais programas estiveram inspirados pelos princípios constitucionais da Carta Constitucional de 1988, e buscaram reorganizar o modelo de segurança pública que se desejou – e ainda se deseja – para o Brasil.

Deixamos de lado todos os documentos normativos e diretrizes de política criminal que – no mesmo período - provêm de órgãos do sistema penitenciário e que, por sua vez, dão a direção da política penitenciária nacional. Essa opção se justifica porque nosso campo de pesquisa não está centrado nas políticas penitenciárias, mas, sim, está situado na Segurança Pública, voltada para a identificação da presença da questão penitenciária nos documentos próprios e específicos das políticas de segurança. Ou seja, nosso foco é a segurança pública, na tensão entre o reconhecimento, ou não, da questão penitenciária nela inserida, considerando o que nominamos de ‘campo da segurança pública reconhecido’ e o ‘campo da segurança pública a reconhecer’.

Para auxiliar a identificar essa presença, foram eleitas cinco categorias de análise, apresentadas da seguinte forma: diretrizes (orientações) carcerárias, estratégias (procedimentos) carcerárias, expansão penal, espécie de punição e condições carcerárias. Através delas apontamos em quais planos a questão penitenciária está incluída como apêndice central, e como pode orientar a atuação do poder público e da sociedade na efetivação das políticas de segurança, relacionando-as com as categorias epistemológicas da segurança-regulação e da segurança-emancipação, a fim de coligá-las ao campo da segurança reconhecido e ao campo da segurança a reconhecer.

A origem de cada um dos planos abaixo apresentados e analisados parte, como regra, de um mesmo cenário: acontecimentos envolvendo violência e criminalidade, com forte

impacto político aos governos, haja vista os cenários de violência e os números alarmantes de criminalidade, os quais evidenciam forte representação de insegurança.

### 3.1 OS PLANOS: CONTEXTUALIZAÇÃO NA PERSPECTIVA DA SEGURANÇA PÚBLICA

#### 3.1.1 I Plano Nacional de Segurança Pública – o Brasil diz não à violência (2000)<sup>28</sup>

Durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 1998) viu-se nascer, ao primeiro ano, no âmbito do Ministério da Justiça, a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (SEPLANSEG), a qual, em 1998, dá origem à Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). Como órgão do Poder Executivo, a SENASP nasce com o objetivo de atuar de forma articulada com os Estados da Federação para a execução da política nacional de Segurança Pública e, naquele momento, significou um passo importante na reorganização da gestão administrativa federal, no âmbito da Segurança Pública. Havia, portanto, a percepção da necessidade e, também, o desejo, de colocar a questão da Segurança Pública como uma política prioritária do governo FHC.

Além disso, havia um cenário complexo de violência e criminalidade que desafiava o governo que tinha Nelson Jobim como Ministro da Justiça, e que exigia, igualmente, uma política de enfrentamento desse fenômeno.

O término do primeiro governo de FHC sem que tivessem sido amainadas as causas de crescimento de crimes e de violências, permanecia como um cenário que apontava para o presidente - ante a perspectiva de ser novamente eleito – a necessidade de forte intervenção, já que os sentimentos coletivos de medo e de insegurança também estavam exacerbados, e havia anseios de que fossem reduzidos os índices de criminalidade<sup>29</sup>.

Nesse sentido, aduz Adorno (2003)

As pressões da opinião pública estiveram sempre fortes e reclamando maior presença do governo federal na resolução de problemas relacionados à aplicação da lei e da ordem. Em não poucas oportunidades, o chefe do Poder Executivo teve de manifestar-se acerca de problemas de segurança pública que, via de regra, apenas

<sup>28</sup> Disponível em: <<http://www.observatoriodeseguranca.org/files/PNSP%202000.pdf>> Acesso em: fev.2018.

<sup>29</sup> Levantamento realizado pelo instituto DataFolha, entre 1996 e 2000, apontava para preocupação dos brasileiros com segurança, alcançando seu maior percentual (13%) no mês de junho de 2000. In: ADORNO, Sérgio. **Lei e Ordem no segundo governo FHC**. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20702003000200005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200005)>. Acesso em: mar.2018.

ocupam a atenção de secretários nacionais ou, os quadros mais graves, ensejam o pronunciamento do ministro da justiça. (ADORNO, 2003, p.3).

O sequestro do ônibus da linha 174, no Rio de Janeiro, em 12 de junho de 2000 – conhecido episódio da crônica policial brasileira<sup>30</sup> - associado a um panorama de violência exasperada<sup>31</sup>, especialmente na região Central do Brasil – foi determinante para que o então Presidente, Fernando Henrique Cardoso, em seu segundo mandato – 1999 a 2002 - premido ante a necessidade de responder politicamente às pressões e exigências sociais do momento, lançasse um Plano que, mesmo superficialmente, pudesse apontar para alguma estratégia de contenção da violência e de diminuição de criminalidade.

Assim, lançado às pressas, o I Plano Nacional de Segurança Pública – O Brasil diz não à violência (2000), foi recebido, e logo criticado, porque não apresentava metas claras, tampouco estratégias razoavelmente articuladas para o fim a que se propunha.

Nesse sentido, Soares (2007) reflete que o documento apresentado por FHC à nação como um plano de segurança, não atendia requisitos mínimos que o tornassem digno de receber essa designação.

O Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), voltado para o enfrentamento da violência no país, e muito direcionado para áreas de elevados índices de criminalidade – embora permeados por lacunas e defeitos – teve um objetivo virtuoso, caracterizado pela busca do aperfeiçoamento das ações e dos órgãos de segurança pública (CARVALHO, 2011).

Considerada a primeira política nacional e democrática de segurança, teve foco no estímulo à inovação tecnológica, ou seja, utilização de tecnologias de comunicação e informação para o combate à violência. Propunha, por outro lado, o aperfeiçoamento do sistema de segurança pública, através da integração das políticas de segurança, das políticas sociais e de ações comunitárias, com a qual se pretendeu alcançar uma nova perspectiva de segurança pública (LOPES, 2009).

---

<sup>30</sup> Tratou-se de episódio envolvendo o sequestro de um ônibus, linha 174, Central-Gávea, da empresa Amigos Unidos, que foi interceptada por Sandro Barbosa do Nascimento, sobrevivente da Chacina da Candelária, e cujos passageiros ficaram por quase cinco horas sob a mira de revólver que portava o jovem sequestrador.

<sup>31</sup> É possível resgatar eventos de violência e de criminalidade ocorridos neste período no Brasil, como, por exemplo, o fato praticado pelo estudante de medicina que matou a tiros vários expectadores em uma sala de cinema de São Paulo, utilizando arma automática, em 1999; a absolvição de policiais militares envolvidos nas mortes de sem terras em Eldorado de Carajás, no Pará, em maio de 1999; rebeliões diversas, especialmente as que ocorreram na Fundação de Bem-Estar do Menor, com a morte de internos, um deles com a cabeça decepada e com o corpo queimado em fogueira em 2000.

A integração das políticas de segurança, das políticas sociais e de ações comunitárias previstas no PNSP tinha como objetivo reprimir e prevenir o crime, reduzindo a impunidade, ao mesmo tempo aumentado a segurança e a tranquilidade do cidadão brasileiro. Para apoiar financeiramente as ações de repressão e prevenção da violência e da criminalidade foi instituído o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP).

A ênfase em alguns compromissos de segurança, propriamente dita, não reduziu a importância dos compromissos relativos às políticas sociais e às ações comunitárias, as quais deveriam perpassar todo o conjunto de estratégias e propostas do Plano, tudo com vistas a alcançar um novo patamar de segurança pública.

O Plano trazia no seu bojo o reconhecimento de que segurança é um tema complexo e desafiador, e precisa envolver diferentes níveis e órgãos governamentais e não governamentais, como as entidades privadas e as representações da sociedade civil.

Estruturado em vários capítulos, o plano indicava diversos compromissos, tais como desarmamento e controle de armas, combate ao crime organizado, repressão ao roubo de cargas, implementação em inteligência em segurança pública, ampliação do programa de proteção às vítimas e testemunhas, redução da violência urbana, inibição de gangues e combate à desordem social e, também, o aperfeiçoamento do sistema penitenciário.

De acordo com Salla (2003)

[...] O Plano Nacional de Segurança Pública [...] compreendia 124 ações distribuídas em 15 compromissos que estavam voltadas para áreas diversas como o combate ao narcotráfico e ao crime organizado; o desarmamento; a capacitação profissional; e o reaparelhamento das polícias, a atualização da legislação sobre segurança pública, a redução da violência urbana e o aperfeiçoamento do sistema penitenciário. Uma novidade é que no plano, além dessas iniciativas na área específica de segurança, eram propostas diversas ações na esfera das políticas sociais [...]. Ao mesmo tempo não estavam estabelecidos quais seriam os mecanismos de gestão, acompanhamento e avaliação do plano. (SALA, 2003, p.430).

Muito embora o Plano tivesse como objetivos enunciados a busca do aperfeiçoamento do sistema de segurança pública, por meio de propostas que integravam segurança, políticas sociais e ações comunitárias, as atuações que foram projetadas e os resultados esperados para o biênio 2000-2002 estiveram vinculados de maneira muito forte no aumento do encarceramento.

Assim, ainda que ao nível dos desejos e das ideias, o Plano Nacional de Segurança Pública apontasse para um ideário emancipador – reinvenção e reconstrução dos modelos de segurança pública até então vigentes, com a participação efetiva de diferentes setores e órgãos

de governo, aliados às entidades privadas e à sociedade civil – sob outro ângulo, e em variados pontos, o Plano anunciava ações de excessiva regulação como, por exemplo, a manutenção da garantia da segurança nas mãos, quase que exclusivas, das instituições policiais, assim como a mera ampliação e criação de vagas em presídios, desacompanhadas das melhorias estruturais do cárcere que as pudessem absorver, e apenas para dar conta de um número exagerado de prisões – inclusive provisórias – numa predileção pela prisão em detrimento de outras medidas punitivas alternativas ao cárcere que, ao menos no papel, estavam contempladas (CARVALHO, 2011; ADORNO, 2002).

Reconhecido o caos imposto pelas políticas públicas de cunho repressivo que vigorara no Brasil por longo período, lançadas as premissas para uma necessária e indicada segurança pública de perfil emancipador – incluída nela a política penitenciária – o Plano oscilou entre propostas de segurança pública e de política penitenciária de caráter regulatório, por um lado e, por outro, de propostas emancipadoras, indicadas pela convicção de que se devesse prospectar a ampliação de alternativas à prisão, pela desejada qualificação das condições de cumprimento da pena privativa de liberdade, pelo incremento do trabalho e educação dos presos, pelas parcerias com a comunidade para redução da violência urbana e pela qualificação de ambientes, nas comunidades, numa evidente ambiguidade do sistema.

Com o propósito de articular a atuação do Poder Executivo com o Legislativo, e de combinar ações repressivas com preventivas, o Plano caracterizou-se por uma elevada capacidade de formulação de políticas (as constantes do papel), e por baixa capacidade de implementação (ADORNO, 2003 p.130). Ou seja, os avanços foram pequenos se comparados às necessidades da população e se cotejados aos índices de violência da época.

As dificuldades operacionais para realização das ações previstas no PNSP, a resistência de alguns setores policiais e, também, de setores da própria sociedade civil quanto à necessária ruptura com modelos de segurança até então adotados foram óbices ao sucesso do Plano. Inobstante, deve-se reconhecer o benefício imposto pelo PNSP de haver colocado em evidência o tema da Segurança Pública, e sua contribuição quanto à sistematização de algumas premissas necessárias a essa concepção (ADORNO, 2003).

Observamos que nem mesmo a criação, em 2001, do Fundo Nacional de Segurança Pública, ainda no governo Fernando Henrique Cardoso e que tinha como objetivo fundamental ancorar as ações traçadas pelo Plano proporcionou grandes êxitos.

O Fundo foi concebido com a perspectiva de reaparelhar, reestruturar e qualificar as instituições policiais, e traduziu-se em importante instrumento para conduzir políticas locais de segurança pública. Contudo, esse propósito acabou por ser diminuído face à inércia do

governo federal - e das pessoas que o administravam, e que integravam o Conselho Gestor<sup>32</sup>, na coordenação e no planejamento estratégico das políticas de segurança pública.

O FNSP proporcionou aumento de investimento do governo federal na área da segurança, mas a falta de planejamento e organicidade dos convênios com os Estados acabou por resultar na má aplicação dos recursos em estratégias para verdadeiras e inovadoras políticas de segurança.

O que percebemos, e o que aconteceu até 2005 – já no governo Luiz Inácio Lula da Silva – foram a repetição de práticas que, no lugar de investir em novos modelos de segurança, com reformas estruturais significativas, resumiram-se em aquisição de equipamentos (viaturas, armas, coletes à prova de bala, munição), sem adentrar em pontos importantes e nevrálgicos da segurança, como capacitação e inovação (SOARES, 2007). Nesse sentido é importante o realce oferecido por Grossi (2004)

Apesar deste cenário altamente favorável, desde a sua instituição o fundo passou a ser encarado mais como uma linha recursos do que cada Estado ou Município poderia lançar mão, do que uma forma estruturada e comandada pelo governo federal para uma política unificada de segurança pública. (GROSSI, 2004, pp.51-52).

A política de segurança pública implantada por FHC, logo após o lançamento do PNSP viu nascer, também, o Comitê de Assessoramento ao Núcleo de Ministros de Estado para a Reconstrução do Sistema Nacional de Segurança Pública, mas que também não se consolidou.

Em 2002, através do trabalho dos integrantes da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), da Secretaria Nacional de Justiça e Secretaria de Direitos Humanos, surgiu o PENASPEM – Programa de Apoio à Administração da Segurança Pública nos Estados e nos Municípios – mas que também não passou de uma proposta lançada ao papel (MESQUITA NETO, 2006).

Não obstante, a elaboração por parte da ONG Instituto de Cidadania do Projeto de Segurança Pública para o Brasil, e que resultou por servir de base para o programa de governo do então candidato a Presidente Lula da Silva, durante as eleições de 2002, impulsionou a

---

<sup>32</sup> O Conselho Gestor do FNSP, conforme estabeleceu a Lei 10.201, de fevereiro de 2001, era formado por dois representantes do Ministério da Justiça, um dos quais seu presidente, além de um representante do Ministério do Planejamento, da Casa Civil, do Gabinete de Segurança Institucional, da Procuradoria Geral da República e da Secretaria de Direitos Humanos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10201.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10201.htm)>. Acesso em: mar.2018.

idealização de um sistema que, apesar de não ter sido normatizado, serviu de modelo para algumas propostas de alteração do sistema de segurança pública.

Esse projeto pretendeu implantar o Sistema Único de Segurança Pública, cuja atuação, de forma articulada, e por meio de políticas preventivas, pudesse se voltar para a juventude, fundamentalmente, constituindo-se num dos pilares do chamado Projeto Nacional de Segurança Pública para o Brasil (2003), que integrou o Plano de Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

### **3.1.2 Projeto Nacional de Segurança Pública para o Brasil (2003)**

Como consequência do trabalho de pesquisadores e especialistas do Instituto Cidadania, do qual Luis Inácio Lula da Silva era o presidente, o Projeto Nacional de Segurança Pública para o Brasil foi apresentado ainda em 2002, durante o governo FHC e, depois, incorporado ao Programa de Governo de Lula.

O panorama do Brasil demonstrava a continuidade de um cenário de violência iniciado em 2002, no qual se utilizava o crime como meio de afirmação política de segmentos organizados, ligados, muito particularmente, ao tráfico de drogas.

As mortes de dois juízes de São Paulo e do Espírito Santo<sup>33</sup>, além de outros movimentos que paralisavam a atividade comercial em determinados bairros da cidade do Rio de Janeiro, demandavam renovação na política de Segurança Pública.

As discussões em torno dessa nova política de Segurança apontavam para outras dimensões, que se afastavam de premissas já tantas vezes lançadas, relacionadas ao endurecimento penal (aprisionamento) e incremento da inserção policial.

Nesse momento as reflexões fugiam do reducionismo que percebia a questão criminal como um assunto vinculado à raiz social, e passavam a relacioná-las com outros pontos de exacerbação de conflitos e violências como o combate à lavagem de dinheiro, à política antidrogas, à reforma policial, bem como programas de natureza social, com interface na segurança pública (IPEA, 2003)<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Esses episódios foram amplamente divulgados pela imprensa e, além disso, mobilizaram discursos de diversas entidades representativas das instâncias formais de prevenção e repressão ao crime, que apontavam a falência do Estado no capítulo da segurança pública, exigindo reação da sociedade e do governo federal.

<sup>34</sup> Políticas Sociais, acompanhamento e Análise. IPEA. Agosto, 2003. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/bps\\_07.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_07.pdf)>. Acesso em: fev.2018.

Em relação à política criminal se recomendavam reflexões mais aprofundadas para que se pudesse fazer uma transição de um modelo que sobrepunha o aprisionamento para outro de alternativas punitivas diferenciadas, e no qual o cárcere pudesse se (re) orientar para a reinserção social do detento, tal como idealiza a lei.

Além disso, o novo<sup>35</sup> Plano buscava articular o diálogo e a aproximação entre a União, os Estados e Municípios, e pretendia que houvesse inserção das propostas do Programa em cada uma das unidades – numa perspectiva totalmente acima das ideologias e dos interesses partidários, tudo de modo a permitir a ação integrada e conjunta das três esferas administrativas.

Afirmava-se a necessidade de que cada Estado fosse autor de Programas do PNSP – que correspondessem a tópicos de um Plano Estadual de Segurança Pública – e cujas diretrizes e orientações principais fossem emanadas pela SENASP.

Alguns princípios gerais norteavam o estabelecimento de oito objetivos principais, quais sejam promover a expansão do respeito às leis e aos direitos humanos; contribuir para a democratização do Sistema de Justiça Criminal; aplicar com rigor e equilíbrio as leis no sistema penitenciário, respeitando os direitos dos apenados e eliminando suas relações com o crime organizado; reduzir a criminalidade e a insegurança pública; controlar o crime organizado e eliminar o poder armado de criminosos que impõem a sua tirania territorial a comunidades vulneráveis e a expandem sobre crescentes extensões de áreas públicas; bloquear a dinâmica do recrutamento de crianças e adolescentes pelo tráfico; ampliar a eficiência policial e reduzir a corrupção e a violência policiais; valorizar as polícias e os policiais, reformando-as, requalificando-os e levando-os a recuperar a confiança popular e reduzindo o risco de vida a que estão submetidos.

O novo Plano pretendeu, também, implantar o Sistema Único de Segurança Pública, cuja atuação, por meio de políticas preventivas, pudesse se voltar para a articulação permanente das ações nas três esferas do governo, tendo como eixos a constituição de um sistema de indicadores nacionais de segurança pública; a reforma institucional do sistema de justiça criminal; a ação permanente intergovernamental contra o crime organizado; o estabelecimento de um modelo (efetivo) socioeducativo para os jovens em conflito com a lei e a elaboração de projetos sociais orientados para o jovem (CERQUEIRA E LOBÃO, 2003).

O Projeto Nacional de Segurança Pública para o Brasil (2003) tinha realmente o jovem como o eixo de maior importância, haja vista, também, a maior vulnerabilidade dessa parcela

---

<sup>35</sup> A expressão ‘novo’ destina-se a marcar distinção em relação ao ‘antigo’ (anterior) PNSP do governo FHC.

da população. Os jovens homens, negros e pobres estavam no centro da preocupação, sobretudo porque representavam uma massa ociosa importante e, por conseguinte, mais suscetível a ingressar no mundo da criminalidade. Assim, estes projetos que incorporassem e garantissem a participação desses jovens em Programas e Projetos Sociais relevantes seriam suportes necessários à construção de outra condição a essa parcela da população.

Havia, no documento, a preocupação em resgatar a condição de cidadãos não só dos jovens, mas da população mais vulnerabilizada e suscetível à criminalidade. Nele também se fez referência à Segurança Cidadã, consistente, nos termos do Programa, na situação política e social de segurança integral e cultura da paz, em que as pessoas têm, legal e efetivamente, garantido o gozo pleno dos seus direitos fundamentais, por meio de mecanismos institucionais eficientes e eficazes, capazes de prever, prevenir, planejar, solucionar pacificamente os conflitos e controlar as ameaças, as violências e as coerções ilegítimas.

Nesse sistema, o objetivo da Segurança Cidadã é dar efetividade às ações de prevenção da violência e da criminalidade, e tem como meta garantir a inclusão social e a igualdade de oportunidades, por meio de políticas públicas que observam:

[...] I – a prevenção primária, centrada em ações dirigidas ao meio ambiente físico ou social, mais especificamente aos fatores ambientais que aumentam o risco de crimes e violências (fatores de risco) e que diminuem o risco de crimes e violência (fatores de proteção), visando reduzir a incidência ou os efeitos negativos de crimes e violências; II – prevenção secundária, centrada em ações dirigidas a pessoas mais suscetíveis de praticar crimes e violências, mais especificamente aos fatores que contribuem para a vulnerabilidade ou resiliência destas pessoas, visando evitar o seu envolvimento com o crime a violência, violências, de modo a evitar ou limitar os danos causados pela sua vitimização; III – a prevenção terciária, centrada em ações dirigidas a pessoas que já praticaram crimes e violências, visando evitar a reincidência e promover o seu tratamento, reabilitação e reintegração familiar, profissional e social, bem como as pessoas que já foram vítimas de crimes e violências, de modo a evitar a repetição da vitimização e a promover o seu tratamento, reabilitação e reintegração familiar, profissional e social; IV – a prevenção situacional, centrada em ações dirigidas à redução das oportunidades para a prática de crimes e violências na sociedade, por meio do aumento dos custos, aumento os benefícios ou redução dos benefícios associados à prática de crimes e violências e; V – a prevenção social, centrada em ações dirigidas à redução da predisposição dos indivíduos e grupos para a prática de crimes e violências na sociedade, visando enfrentar os problemas de fundo que criam condições para as pessoas ou grupos de risco que chegam a incorrer em atos delitivos. (CERQUEIRA E LOBÃO, 2003, p.45).

O Plano Nacional de Segurança Pública representou um marco histórico de intervenção do governo federal na questão da segurança e da criminalidade. Enquanto o Plano do governo FHC trouxera a assunção de responsabilidades do governo federal nessa questão via aporte de recursos, o novo Plano, do governo Lula, avançara quanto ao planejamento

consistente, para garantir eficácia e eficiência na utilização de recursos públicos. Para tanto, a elaboração de diagnósticos, o estabelecimento de metas, as ações, a avaliação e o redirecionamento de estratégias se constituíam essenciais.

As mudanças projetadas no âmbito da segurança pública – no novo Plano de Segurança - apontavam para outros caminhos. Havia olhares de sujeitos distintos sobre os envolvidos nos conflitos e nas violências (criminalidade). Existia compreensão sobre a necessidade de planejamento baseado em diagnósticos precisos, execução, avaliação e monitoramento de ações, para redirecionamento delas e de recursos, quando e se necessários.

Não obstante os esforços para dar continuidade ao PNSP de Fernando Henrique Cardoso empreendidos pelo então Presidente Lula, não produziram resultados esperados.

Sobre a questão, obtempera Carvalho (2011) que,

Tanto o PNSP do governo Fernando Henrique Cardoso, quanto a política de segurança pública empreendida pelo primeiro governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva não tiveram os resultados esperados. Assim, a partir do ano de 2007, já no segundo mandato do Presidente Lula, foi apresentado um novo programa na área da segurança pública, o PRONASCI. (CARVALHO, 2011, p.63).

A desejada e esperada participação da sociedade e a inclusão da comunidade na consolidação da Segurança Pública, assim como o pleno reconhecimento dos direitos de cidadania que deveriam estar à frente das propostas e das respostas à insegurança pública não se apresentaram. Nem mesmo a atuação da polícia – de quem no contexto das desejadas mudanças se esperaria uma postura diversa, mais qualificada, já não mais limitada a coibir, pela força, as práticas delitivas – sofreu alteração.

Os programas de inclusão e promoção de autoestima para os jovens não se consolidaram. A prisão e o encarceramento permaneceram como alternativas primeiras da política criminal. Enfim, sem as projetadas mudanças paradigmáticas ficara dificultosa a preparação de um ambiente no qual o convívio social e a segurança, ocorressem de modo mais saudável e equilibrado, para um novo contexto de Segurança Pública.

Conforme se explicitou, a execução dos Programas relacionados ao Plano Nacional de Segurança Pública deveria ocorrer por meio do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), formado pelas agências de justiça criminal das três esferas de governo, cuja coordenação em cada Estado afeta ao Gabinete de Gestão Integrada (GGI), constituído como um fórum deliberativo e executivo, composto por representantes das agências de segurança pública e

justiça criminal, operada por consenso, sem hierarquia, respeitada a autonomia das instituições que o compunham.

O SUSP estava criado para articular as ações federais, estaduais e municipais na área da segurança pública e da justiça criminal em 2003, dispondo sobre a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do parágrafo sétimo do artigo 144 da Constituição Federal de 1988<sup>36</sup>. Através dele se pretendia alcançar a integração operacional dos órgãos responsáveis pela segurança pública, dando-se importante passo na gestão da segurança (CARVALHO, 2011).

O Sistema único de Segurança Pública previa a criação, em todos os Estados, das chamadas áreas de Integração de Segurança Pública, que se constituiriam unidades autônomas, com finalidade de planejar, controlar, supervisionar e avaliar as atividades próprias da segurança pública em cada uma das regiões. Objetivava-se, no projeto, a integração das polícias com a comunidade e com as demais instituições públicas. Desejava-se a criação de órgãos integrados de informação e inteligência, com corregedorias únicas para polícias militares e estaduais (civis), ambas, então, vinculadas aos gabinetes dos secretários de segurança pública.

Segundo Carvalho (2011), o SUSP preconizava a

Modernização Organizacional das Instituições do Sistema de Segurança Pública (Implantação da Segurança Cidadã). Sistema Integrado de Formação e Valorização Profissional. Implantação e Modernização de Estruturas Físicas de Unidades Funcionais de Segurança Pública. Apoio à Implantação de Projetos de Prevenção da Violência. Implantação do Sistema Nacional de Gestão do Conhecimento e de Informações Criminais. Reaparelhamento das Instituições de Segurança Pública. Apoio à Repressão Qualificada. Força Nacional de Segurança Pública. (CARVALHO, 2011, p.64).

A qualificação das condições de trabalho dos agentes de segurança pública não fora esquecida. Estavam projetados programas integrados de proteção à saúde mental dos trabalhadores, os quais serviriam para diminuir as tensões e desgastes próprios das tarefas policiais rotineiras.

Um dos grandes propósitos do SUSP fora a implantação dos chamados policiamentos comunitários, uma estratégia para atuação dos servidores policiais junto às comunidades, buscando, com isso, a prevenção das violências e da criminalidade, o que apontava para uma

---

<sup>36</sup>Art. 144, § 7º - A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

importante mudança paradigmática das políticas de segurança pública que, então, eram sempre mais reativo-punitivos do que preventivas.

Embora seja possível destacar que os eixos de ação destacados pelo SUSP indicassem integração dos órgãos e de ações voltadas para a segurança pública, havia pequenas lacunas, ou limitações, pois não havia uma inclusão evidente e expressa da esfera prisional.

O estudo e a implantação desses propósitos envolviam importantes singularidades. A segurança pública – por ser área que abarca o intercâmbio entre os diversos poderes, além da sociedade civil – precisava ser reconhecida por todos os seus protagonistas como temática de elevada importância político-social. Essa percepção, no mais das vezes, não aconteceu. É nesse contexto que começa a ser reestruturado um novo plano de segurança pública para o Brasil, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI).

### **3.1.3 Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI**

Em 2007, no segundo mandato do Presidente Lula e dando sequência à pretensão de uma proposta diferenciada de Segurança Pública, é criado o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI). A ideia principal do Programa estava assentada na transversalidade da segurança pública, como uma esfera que exige intervenção integrada de várias áreas do Poder Público, objetivando articular políticas de segurança com ações e programas sociais, priorizando a prevenção e buscando atingir as causas da violência, mas sem abrir mão de estratégias de ordem social e de segurança (MNDH, 2007)<sup>37</sup>.

Segundo Carvalho (2011)

[...] o PRONASCI apresenta uma forma e um olhar multidisciplinar em relação à questão da segurança pública [...]. Seguramente trata-se de uma mudança complexa no paradigma da segurança, entretanto, necessária ao fortalecimento da democracia [...]. (CARVALHO, 2011, p.64).

O Programa partia da defesa de um ideal democrático de segurança pública, a partir da defesa dos direitos e garantias fundamentais constitucionalmente previstos. No documento, as ações do Programa recaíam no policiamento preventivo, a partir da Filosofia de Policiamento

---

<sup>37</sup>Movimento Nacional de Direitos Humanos. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/r\\_mndh/r\\_mndh\\_2007\\_pronasci.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/r_mndh/r_mndh_2007_pronasci.pdf)>. Acesso em: mar.2018.

Comunitário. Significa dizer, o programa apostava na aproximação das instituições policiais com a comunidade, como um caminho para assegurar a proteção e defesa do cidadão, numa estratégia que possibilitasse a formulação, execução e gestão das políticas de segurança.

O Programa, que previa essa aproximação da polícia com a comunidade – e nesse sentido reproduzia o que havia sido pretendido pelo Projeto Nacional de Segurança Pública para o Brasil, do primeiro mandato do então presidente Lula - buscava fortalecer a relação de confiança entre estes dois protagonistas. Ou seja, tinha a pretensão de promover uma transição entre o modelo policial autoritário e hierarquizado – próprio das instituições policiais – para outro padrão policial de estrutura diferenciada.

Para tanto, todo um processo de reestruturação, qualificação e treinamento policiais precisariam ser levados a efeito, aliás, como já se havia prometido no PNSP, tanto no governo FHC, quanto no primeiro mandato do Presidente Lula.

Pela primeira vez após a Constituição Federal de 1988 houve, pelo PRONASCI, a sinalização para uma perspectiva de democratização da política de segurança pública, com possibilidade de exercício de cidadania por parte da sociedade no processo de conquista da segurança (CARVALHO, 2011).

Para Carvalho (2001),

[...] o PRONASCI apresenta-se como uma política de segurança pública baseada em princípios democráticos, interdisciplinares e humanitários, tendo em vista a participação da sociedade na construção de uma cultura de paz, a média e a longo prazo. (CARVALHO, 2011, p.65).

Havia boa intenção nas propostas do Programa, mas, ao mesmo tempo, poucas condições para alteração do modelo de segurança pública até então vigente, inclusive porque o PRONASCI apontava para conquista e efetivação de uma Segurança Cidadã, mas, em contrapartida, não oferecia condições reais para essa conquista. Observamos, particularmente, as grandes dificuldades enfrentadas pelo Programa em relação à polícia, que surgia como um importante elemento da política de segurança. Contudo, o protagonismo policial desejado pelo PRONASCI era possível de ser disseminado, porque a polícia não estava preparada para desempenhá-lo.

As Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), que foram criadas pelo PRONASCI, indicavam a pretensão de que a violência e a criminalidade fossem contidas, por uma atuação

policial diferenciada, especialmente nas áreas urbanas consideradas de elevados índices de criminalidade.

A presença da polícia nessas áreas e a instalação das UPPs eram indicativas do reconhecimento, por parte do Estado, de que houvesse uma reorientação nos protagonismos de controle policial e da manutenção da própria ordem, o que poderia contribuir para a diminuição de conflitos, da violência e, portanto, da criminalidade.

Segundo Carvalho (2011),

[...] as UPPs significam a possibilidade de retomada do controle territorial de forma autoritária, porém não necessariamente truculenta. Além disso, podem servir de instrumento tanto ao confinamento da pobreza, quanto ao exercício de direitos básicos de cidadania. (CARVALHO, 2011, p.65).

Conforme Bodê<sup>38</sup> - obtemperando sobre as UPPs e o protagonismo policial - a polícia aparecia como elemento importante da política de segurança para ser o que ela não é. Ou seja, passava-se a exigir da polícia o que ela não podia dar, porque ela não é, ou não tem os elementos necessários de qualificação, nem estruturação, para efetivação da tal política apregoada pelo PRONASCI, e representada pelas UPPs.

As Unidades Pacificadoras instituídas para atuarem em determinadas áreas de favelas do Rio de Janeiro acabam por se constituir um exemplo da fragilidade desta proposta, na medida em que a hierarquia e a disciplina que marcavam e marcam a atuação policial – e que não é um problema em si – se revestem de excessos, estes sim, o problema, que reforça a desigualdade entre os atores envolvidos nesta relação desejada pela PRONASCI, entre a comunidade e a polícia.

A polícia é colocada como uma protagonista da vida social, com a perspectiva de que ela faça um bem à comunidade, mas o que acaba ocorrendo é uma policialização das relações sociais e das políticas públicas de segurança, que reforçam dois grandes problemas já existentes: a criminalização da pobreza ou a criminalização da marginalidade, e a militarização das polícias ou policialização das políticas públicas de segurança, que reafirmam o padrão de desigualdade, e que transforma a relação entre os diferentes grupos sociais num exercício de dominação.

---

<sup>38</sup> Observação proferida oralmente pelo Professor Doutor Pedro Rodolfo Bodê de Moraes, em Conferência sobre o tema da Segurança Pública, realizada na Associação Comercial de Pelotas, em 29 de junho de 2015.

Para Bodê (2015), sob certa forma, e numa perspectiva política, o PRONASCI se constituiu num grande projeto de policialização das políticas públicas, revestido por um discurso legítimo de aproximação entre a segurança pública e os direitos humanos, condição para a construção de uma sociedade preocupada com um sistema de garantias do homem e, portanto, em sintonia com a verdadeira Segurança Cidadã.

Contudo, na sua esfera de efetivação, o Programa trazia em si algo de paradoxal, exatamente porque estava fora da sua pauta uma reforma mais global do sistema, incluída, aí, a reforma estrutural da polícia que, como se disse, era desejo desde o I Plano Nacional de Segurança Pública, de 2000.

O mesmo autor, em sua análise, aponta para uma tentativa de mudança que denomina ‘de cima para baixo’, quando a necessidade e a adequação apontavam para um processo que deveria ser ‘de baixo para cima’, ou seja, começar no seio da comunidade e se propagar para as demais instâncias, inclusive a policial, e não o inverso, como o que acabou ocorrendo.

É perceptível, portanto, que o PRONASCI esteve identificado com uma nova maneira de tratar a questão da segurança pública, de enfrentar a violência e de combater a criminalidade, eis que o Programa buscava desenvolver atuações, na perspectiva da segurança, integrado às ações sociais, incluído o sistema prisional (PRONASCI, 2009)<sup>39</sup>.

O processo de reestruturação da segurança pública trazido pelo PRONASCI - conectado com a questão penitenciária - resultou na realização, em 2009, da Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública (CONSEG), promovida pelo Ministério da Justiça, e que também contribuiu para o reconhecimento sobre a complexidade do campo da segurança pública, sensibilizando para a necessidade de um esforço coletivo para o enfrentamento das necessidades para migração de uma segurança pública reconhecida para outra, emancipatória, a se reconhecer.

Em agosto do mesmo ano o governo federal realiza, então, a 1ª Conferência (CONSEG)<sup>40</sup>, a partir de exposições havidas nos municípios e nos Estados, organizadas por instâncias formais e, também, pela sociedade civil.

A Conferência serviu como uma grande possibilidade de (re) elaboração democrática de diretrizes e estratégias fundamentais para o desenvolvimento de projetos no campo da segurança pública (CARVALHO, 2011).

---

<sup>39</sup> Ministério da Justiça. Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI). Disponível em: <[https://www.senado.gov.br/comissoes/CE/AP/PDE/AP\\_08\\_MinisterioJustica.pdf](https://www.senado.gov.br/comissoes/CE/AP/PDE/AP_08_MinisterioJustica.pdf)>. Acesso em: abr.2018.

<sup>40</sup> Relatório da CONSEG. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca\\_Publica/relatorio\\_final\\_1\\_conferencia\\_seguranca\\_publica.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca_Publica/relatorio_final_1_conferencia_seguranca_publica.pdf)>. Acesso em: mar.2018.

O evento – que reuniu gestores de segurança pública, profissionais, acadêmicos e integrantes da sociedade civil – dispôs-se à elaboração de fundamentos e diretrizes orientadoras da política nacional de segurança pública.

A CONSEG incluía em seus eixos de discussão o tema das diretrizes para o sistema penitenciário, dando ênfase à escolarização do apenado como instrumento de integração e recuperação social, e de cidadania, tendo aprovada uma proposta final chamando atenção para a obrigação do poder público de efetivar todas as políticas socioeducativas e profissionalizantes durante o tempo de execução da pena (CONSEG, 2009).

A conferência teve como ponto de partida a noção de que a segurança pública no Brasil é um problema de alta complexidade e, na manifestação de Andrade (2013),

[...] uma problemática de grande envergadura que necessita ser definitivamente enfrentada, encaminhando-se na direção de um novo paradigma superador do paradigma punitivo que, historicamente, a orienta, e cujo ponto de partida é a definição constitucional da segurança como um direito humano (social). (ANDRADE, 2013, p. 336).

O diagnóstico institucional apontado no texto elaborado pelo Ministério da Justiça como ponto de partida para o debate nacional proposta pela Conferência, propugnava, por outro lado

[...] a segurança pública é um tema que preocupa cada vez mais a sociedade brasileira, uma vez que o paradigma reativo e fragmentado que baseava a implementação das políticas públicas de segurança nas últimas décadas, tem-se mostrado ineficaz para a diminuição dos índices de violência e criminalidade [...]. O diagnóstico que subsidiou o enunciado de um novo paradigma referente à segurança pública tocou em áreas de atuação que extrapolam a ação policial, ao mesmo tempo em que desenhou um novo lugar para as polícias na política de segurança pública, reconhecendo na violência e na criminalidade expressões graves da desigualdade que vitima a sociedade brasileira. Tal desigualdade, contudo, não pode ser apenas compreendida como o resultado de um desenvolvimento comprometido, mas deve ser vista e enfrentada na sua condição de grande obstáculo ao próprio desenvolvimento. Nesse sentido, a afirmação da segurança na qualidade de um direito capaz de encerrar a opressão – em múltiplos níveis – imposta pela violência e pela criminalidade nada mais é do que a garantia de liberdade cada cidadão e cidadã brasileiros. (ANDRADE, 2013, p. 338).

Naquele tempo, 2009, havia compreensão de que dentre os diversos direitos sociais previstos na Carta Constitucional de 1988, e expressados pelo artigo 6º, a segurança pública se constituía no único que não possuía um sistema de participação vinculado ao ciclo de implementação das políticas públicas.

Ao mesmo tempo em que a Conferência privilegiava a valorização dos atores tradicionais, também concedia protagonismo a uma pluralidade de instituições, abrindo o modelo hermético de segurança pública para outras vozes – do Estado, do governo federal, com a comunidade, com o mercado, com a academia e a universidade.

Ou seja, segundo Andrade (2013),

[...] um movimento de democratização e qualificação do debate e do processo decisório em torno da segurança pública, historicamente monopolizado e gerenciado pelo poder punitivo do Estado, historicamente dominado pelo soberano, pela monodisciplinariedade, pelo isolamento institucional, pela setorialização: segurança pública lá, justiça e cidadania aqui, ação social acolá! (ANDRADE, 2013, p.337).

A convocatória institucional alertava para o fato de a ordem pública democrática pressupor uma ampliação dos atores sociais, responsáveis pela área de segurança pública, para além das organizações policiais.

Dizia-se que as instituições de segurança pública estavam destinadas a servir os cidadãos, protegendo-lhes direitos e liberdades, inibindo e reprimindo suas violações. O princípio anunciado por ocasião da CONSEG, capaz de proporcionar a mudança paradigmática que se desenhava, era o da proteção integral dos direitos humanos, apto a impor limites ao poder punitivo, e para o qual o direito à segurança também se constituía um deles. Assim, pretendia-se a libertação do paradigma da segurança ‘contra’ a criminalidade (Andrade, 2013).

Nesse sentido, aduz Andrade (2013), valendo-se dos ensinamentos de Baratta (1997),

[...] faz a passagem do modelo de segurança pública focado na ordem e em nome da ordem, violando seletivamente direitos da pessoa, para um modelo de segurança pública focado no sujeito [...] faz ainda a passagem do paradigma repressivo (negativo e desconstrutor) de luta contra a criminalidade para uma cultura positiva e construtora de uma nova concepção de segurança e controle democrático dos problemas e conflitos sociais. (ANDRADE, 2013, p. 349).

A CONSEG, a partir de seus eixos estruturais de trabalho acabou por apontar para a possibilidade de identificação de diretrizes - muitas delas apontadas em trabalhos publicados por diversos autores – quase uma cartilha de anotações sobre tudo aquilo que o novo paradigma de segurança devesse considerar para não permitir a fantasia da ‘ilusão da segurança’, segundo Andrade (2013).

Sinalizava, então, para a obrigação de suplantar o modelo repressivo de segurança pública, redefinindo algumas dimensões que lhe são afetas, tais como criminalidade

(identificada com a pobreza), violência (identificada com essa criminalidade) e segurança pública (identificada como aquela contra essa criminalidade), porque o reforço desses conceitos denotara a seletividade, o estigma, quase sempre dirigido às camadas pobres, jovens e negras dos subúrbios das cidades.

Ao mesmo tempo em que isso ocorre, a isenção – ou impunidade – da criminalidade levada a efeito pelo poder, em todas as suas dimensões, já não podia mais ser despercebida (ANDRADE, 2013).

Ainda sobre a criminalidade nesse novo modelo, é necessário dizer que ela precisava ser compreendida como uma possibilidade para todos, mas, ao contrário e ao mesmo tempo, não podia indicar fosse necessário transformar a sociedade num grande sistema penal e numa enorme penitenciária. Era preciso alcançar mecanismos de responsabilização mais eficazes, e que prescindissem da prisão.

Salientava-se, como diretriz, por outro lado, a ideia de que segurança devesse ser dissociada do adjetivo ‘pública’, mas devesse ser um direito social, tal como expresso constitucionalmente, por ser um direito de qualquer pessoa, e não de uns contra outros.

Nesse diapasão,

[...] as políticas (sociais) que deveriam ser instrumentalizadas pelo Estado social a todos os sujeitos, pela condição de serem igualmente humanos (princípio da isonomia) e titulares de direitos constitucionalmente reconhecidos, passam a ser instrumentalizadas pelo Estado Social a todos os sujeitos, pela condição de serem igualmente humanos (princípio da isonomia) e titulares de direitos constitucionalmente reconhecidos, passam a ser instrumentalizadas pelo Estado penal como políticas criminais e de segurança, para a prevenção da criminalidade a partir do mapeamento aprioristicamente estigmatizante, de territórios de risco porque nele habitam sujeitos potencialmente perigosos. Os direitos não são instrumentalizados segundo princípio da proteção integral dos direitos humanos, mas segundo princípio da proteção seletiva das vítimas potenciais. (ANDRADE, 2013, p.352).

Daí resultar que os princípios e diretrizes da CONSEG propunham um novo modelo de segurança, segurança como direito social – do ser humano e da coletividade – afastando-se do paradigma repressivo (da segurança contra o crime, da segurança pela pena, da segurança pela prisionalização, apenas), baseado numa estratégia de segurança dos direitos humanos, de proteção a todos, e no qual o sistema prisional – a prisionalização – fosse cada vez mais exceção.

Nesse sentido, Carvalho (2011) aponta que resultou da CONSEG a definição de que a política de segurança pública deve ser uma política de Estado, e não de governo, e a participação da sociedade é essencial no processo político de formulação dessa política.

Menciona o autor que

[...] a participação de representantes da sociedade civil, de trabalhadores de todas as áreas, no processo de formatação da política de segurança pública, significa a oportunidade de garanti-la e de torná-la controlada pela sociedade, em vez de apenas instrumento do Estado. (CARVALHO, 2011, p.65).

Não obstante a Conferência ter contribuído, na sequência, e no ano de 2006, para a criação do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), composto por vários especialistas para difundir conhecimentos na área da segurança pública; ter impulsionado a reestruturação do Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP); ter ampliado os espaços de discussão para uma nova constituição do campo da segurança pública no Brasil, houve enorme abismo entre o manifestado desejo de democratizar a segurança pública e a concretização dessa aspiração.

### **3.1.4 Programa Brasil Mais Seguro (2012)**

Em 2012, durante o governo de Dilma Rousseff, e na gestão da secretária Regina Maria Filomena de Luca Miki – que havia sido coordenadora-geral da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (1ª CONSEG - 2009), e estava à frente da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) - surge o Programa Brasil Mais Seguro, como parte integrante do Plano Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, agora com vistas a realizar ações voltadas ao fortalecimento das fronteiras, ao enfrentamento às drogas, ao combate às organizações criminosas, à melhoria do sistema prisional, da segurança pública para grandes eventos, da redução da criminalidade violenta e à criação do Sistema Nacional de Informação em Segurança Pública.

A taxa de homicídios, no Brasil, em 2011, havia alcançado a marca de 27,1 por 100 mil habitantes, enquanto o máximo tolerado internacionalmente é de 10 por 100 mil. Nenhum Estado brasileiro, nesse ano, experimentava taxas equilibradas, ou seja, no limite da tolerância

internacional, e os estados do norte e do nordeste experimentavam crescimento expressivo de seus índices (IBGE, 2011)<sup>41</sup>.

Prevendo três eixos de atuação – melhoria da investigação das mortes violentas, fortalecimento do policiamento ostensivo e proximidade comunitária e o controle de armas – o programa pretendeu a redução da criminalidade, objetivou induzir e promover a atuação qualificada e eficiente dos órgãos de segurança pública e do sistema de justiça criminal, focado na qualificação dos procedimentos investigatórios e na maior cooperação e articulação entre as instituições de segurança pública e o sistema de justiça criminal (Poder Judiciário e Ministério Público).

De maneira abrangente, os eixos de atuação se voltavam para o fortalecimento do sistema de segurança pública (SENASP), apoio ao sistema prisional (DEPEN) e articulação com o sistema de justiça criminal (SRJ – Secretaria de Reforma do Judiciário)<sup>42</sup>.

O primeiro eixo conjecturava o aparelhamento das unidades de perícia, reestruturação policial, especialmente as unidades especializadas em investigar crimes violentos, com o incremento de recursos tecnológicos de comunicação e de dados, além de implantação de bases policiais móveis em local de alta vulnerabilidade criminal e de forte controle de armas.

Para o segundo, o foco era a realização de força-tarefa para fomentar o diálogo entre os órgãos de segurança pública, o Ministério Público e a Defensoria Pública com os respectivos Tribunais de Justiça estaduais para aumentar a celeridade processual. Além disso, se pretendia capacitar os profissionais envolvidos no sistema e, também, a ampliação do acesso à justiça.

As ações relacionadas ao eixo de apoio ao sistema prisional versavam sobre melhoria do sistema penitenciário, através da redução do déficit prisional, pela construção e aparelhamento de unidades penitenciárias, educação profissional, saúde prisional e alternativas penais.

Alardeava a necessidade de parcerias entre os órgãos de segurança pública, de justiça criminal e do sistema prisional, a fim de priorizar os interesses públicos, com vistas a atuar de forma articulada na formulação e execução de políticas públicas, equacionando os problemas vivenciados em cada uma das instâncias de controle, respondendo de maneira adequada às demandas sociais, fortalecendo as atividades da justiça e promovendo a celeridade dela.

---

<sup>41</sup> Censo IBGE, 2010. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo.html?busca=1&id=1&idnoticia=1445&t=ibge-divulga-indicadores-demograficos-saude&view=noticia>>. Acesso em: abr.2018.

<sup>42</sup> Cartilha Brasil Mais Seguro, 2013. Disponível em: <<https://pt.slideshare.net/justicagovbr/cartilha-brasil-mais-seguro>>. Acesso em: mar.2018.

Do ponto de vista organizacional, o Programa pretendeu estabelecer parâmetros para o desenvolvimento de estratégias nacionais conjuntas, ferramentas imprescindíveis para a eficácia na prevenção e violação dos direitos humanos.

Não obstante a boa intenção do Programa, ele nasce para dar conta – em caráter de emergência – do excessivo número de homicídios registrados no Brasil, especialmente no biênio 2010 e 2011.

Em 2011, a taxa brasileira era a mais alta se comparada a 12 países mais populosos do mundo, como China, Índia e Estados Unidos, aproximando-se, apenas, dos índices do México. No ano anterior, 2010, a taxa – considerada a população total – foi de 27,1 por 100 mil habitantes, quando o máximo tolerado internacionalmente era de 10.

Mesmo que reconhecida a complexidade da segurança pública, as causas da insegurança estavam associadas, no Programa, à impunidade, ao tráfico de drogas e ao crime organizado, além de outras razões de menor impacto.

A solução para este problema era apontada para a exigência do efetivo envolvimento de diferentes órgãos governamentais, entidades privadas e sociedade civil, porque as razões para o mau desempenho das ações de segurança estariam associadas à deficiência na gestão das instituições de segurança pública, à ausência de monitoramento e avaliação das políticas, à carência de sistemas de informações e estatísticas confiáveis e à baixa articulação entre os órgãos de segurança pública e o sistema de justiça criminal.

A adesão ao Programa pelos Estados deveria ocorrer a partir da elaboração de respectivos planos estaduais, os chamados PESP – Plano Estadual de Segurança Pública – sendo que as principais diretrizes deveriam apontar, de um lado, para os programas de reforma das instituições de segurança pública e, por outro, para os programas de redução da violência.

Em relação à primeira diretriz deveriam estar previstos projetos que envolvessem a valorização e a formação profissional, a gestão do conhecimento, a reorganização institucional, a modernização das perícias, a articulação ações sociais integradas junto a entidades da sociedade civil e o controle externo das polícias; em face à segunda, priorizava-se o gerenciamento de crises e conflitos, o combate à violência de gênero e doméstica, o acesso igualitário aos serviços de segurança pública, a administração do uso da força policial, a proteção e o apoio as vítimas e testemunhas e a repressão qualificada ao crime por tipologia – especialmente os homicídios dolosos, tráfico de armas, drogas e seres humanos, lavagem de dinheiro e exploração sexual infanto-juvenil.

Vários Estados brasileiros fizeram adesão ao Programa, desde que o mesmo foi lançado em 2012, mas os principais focos de atenção – e de investimentos - ficaram centrados em alguns, tidos como os de maiores índices de violência, na época<sup>43</sup>.

A relativização em relação aos dados, que colocavam um ou outro Estado em situação de prevalência no tocante aos índices de criminalidade, resultava das dificuldades na confiabilidade dos sistemas de informação em segurança pública que pudessem, verdadeiramente, mensurar a criminalidade no país.

É dizer-se, a prospectada criação de um Sistema Nacional de Informação em Segurança Pública – desejo manifestado pelo Programa Brasil Mais Seguro - tinha razão de ser, eis que embora houvesse esforços da SENASP e dos demais órgãos de monitoramento e análise desses dados – como o IPEA – ainda assim era difícil acreditar de maneira absoluta nessas informações.

Essa situação contextual impactava no próprio PNSP eis que investimentos e o desenvolvimento de outros planos voltados à consolidação do Programa poderiam vir a sofrer deteriorações, gerando como consequência resultados não desejados ou esperados, construídos e planejados por sobre frágeis alicerces.

Daí porque um sistema de informações efetivo, eficaz era tido como fundamental para a elaboração de diagnósticos e, a partir deles, para alocar recursos e definir ações sem que houvesse margens significativas de erros (IPEA, 2003)<sup>44</sup>.

Apesar dos esforços empreendidos pelo Programa, a despeito da sucessiva adesão dos Estados ao mesmo, ao longo de quatro anos, de 2000 a 2016<sup>45</sup>, os problemas relacionados à falta de gestão dos governos estaduais, aliadas às dificuldades de fiscalização por parte do governo federal, acabou por dificultar a concretização das pretensões do Programa Brasil mais Seguro e, de maneira global, não houve diminuição significativa nos índices de violência e de criminalidade durante esse período.

---

<sup>43</sup> SENASP, Relatório de Monitoramento. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/news/senasp-monitora-programa-brasil-mais-seguro-em-se-e-al>>. Acesso em: mar.2018.

<sup>44</sup> IPEA, Relatório de Políticas Sociais – acompanhamento e análise, ago.2003. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/SEGURANCA\\_PUBLICA7.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/SEGURANCA_PUBLICA7.pdf)>. Acesso em: abr.2018.

<sup>45</sup> Em 2012, Alagoas foi primeiro Estado a aderir ao Programa. Na sequência, a partir de 2013, Paraíba, Rio Grande do Norte, Mato Grosso e Sergipe, lideraram as adesões. Vide: <<https://www.jusbrasil.com.br/busca?q=Programa+Brasil+Mais+Seguro&p=2>>. Acesso em: fev.2018.

A figura abaixo, que se limita a indicar a taxa de homicídios para cada 100 mil habitantes, no período de 2012 a 2016, corrobora a assertiva acima, e aponta para as reais dificuldades de efetivação do Programa<sup>46</sup>.

**Figura 2 - Taxa de Homicídios por 100 mil habitantes - Brasil e Estados**

|                     | Taxa de Homicídios por 100 mil Habitantes |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | Variação %  |             |             |
|---------------------|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------------|-------------|-------------|
|                     | 2005                                      | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2005 a 2015 | 2014 a 2015 | 2010 a 2015 |
| Brasil              | 26,1                                      | 26,6 | 25,5 | 26,7 | 27,2 | 27,8 | 27,4 | 29,4 | 28,6 | 29,8 | 28,9 | 10,6%       | -3,1%       | 4,0%        |
| Acre                | 18,5                                      | 23,0 | 19,5 | 19,6 | 22,1 | 22,5 | 22,0 | 27,4 | 30,1 | 29,4 | 27,0 | 45,9%       | -8,0%       | 20,1%       |
| Alagoas             | 39,9                                      | 53,1 | 59,5 | 60,3 | 59,3 | 66,9 | 71,4 | 64,6 | 65,1 | 62,8 | 52,3 | 31,2%       | -16,6%      | -21,8%      |
| Amapá               | 33,0                                      | 32,8 | 27,0 | 34,2 | 30,3 | 38,8 | 30,5 | 36,2 | 30,6 | 34,1 | 38,2 | 15,9%       | 12,1%       | -1,6%       |
| Amazonas            | 18,5                                      | 21,1 | 21,1 | 24,8 | 27,0 | 31,1 | 36,5 | 37,4 | 31,3 | 32,0 | 37,4 | 101,7%      | 16,8%       | 20,3%       |
| Bahia               | 20,9                                      | 23,7 | 26,0 | 33,2 | 37,1 | 41,7 | 39,4 | 43,4 | 37,8 | 40,0 | 39,5 | 89,6%       | -1,2%       | -5,2%       |
| Ceará               | 21,0                                      | 21,8 | 23,2 | 23,9 | 25,3 | 31,8 | 32,7 | 44,6 | 50,9 | 52,3 | 46,7 | 122,8%      | -10,6%      | 47,0%       |
| Distrito Federal    | 28,2                                      | 27,7 | 29,2 | 31,8 | 33,8 | 30,6 | 34,6 | 36,0 | 30,0 | 29,6 | 25,5 | -9,6%       | -13,9%      | -16,8%      |
| Espírito Santo      | 47,0                                      | 50,9 | 53,3 | 56,4 | 56,9 | 51,0 | 47,1 | 46,6 | 42,2 | 41,4 | 36,9 | -21,5%      | -10,9%      | -27,6%      |
| Goiás               | 26,1                                      | 26,3 | 26,0 | 30,7 | 32,1 | 33,0 | 37,4 | 45,4 | 46,2 | 44,3 | 45,3 | 73,6%       | 2,4%        | 37,5%       |
| Maranhão            | 15,3                                      | 15,7 | 18,0 | 20,3 | 22,0 | 23,1 | 23,9 | 26,5 | 31,8 | 35,9 | 35,3 | 130,5%      | -1,7%       | 52,8%       |
| Mato Grosso         | 32,4                                      | 31,4 | 30,5 | 31,7 | 33,3 | 32,0 | 32,8 | 34,5 | 36,4 | 42,1 | 36,8 | 13,9%       | -12,5%      | 15,0%       |
| Mato Grosso do Sul  | 27,9                                      | 29,7 | 30,5 | 29,9 | 30,7 | 26,8 | 27,2 | 27,3 | 24,3 | 26,7 | 23,9 | -14,2%      | -10,5%      | -10,7%      |
| Minas Gerais        | 22,0                                      | 21,4 | 20,9 | 19,6 | 18,7 | 18,6 | 21,6 | 23,0 | 22,9 | 22,8 | 21,7 | -1,1%       | -4,7%       | 16,7%       |
| Pará                | 27,6                                      | 29,2 | 30,3 | 39,1 | 40,2 | 46,4 | 40,0 | 41,4 | 42,7 | 42,7 | 45,0 | 62,7%       | 5,3%        | -3,2%       |
| Paraíba             | 20,7                                      | 22,8 | 23,7 | 27,5 | 33,5 | 38,6 | 42,6 | 40,0 | 39,6 | 39,3 | 38,3 | 84,9%       | -2,6%       | -0,8%       |
| Paraná              | 29,0                                      | 29,8 | 29,5 | 32,5 | 34,6 | 34,3 | 32,1 | 33,0 | 26,7 | 26,9 | 26,3 | -9,3%       | -2,2%       | -23,4%      |
| Pernambuco          | 51,5                                      | 52,6 | 53,0 | 50,9 | 45,0 | 39,5 | 39,2 | 37,3 | 33,9 | 36,2 | 41,2 | -20,0%      | 13,7%       | 4,3%        |
| Piauí               | 12,2                                      | 13,8 | 12,5 | 11,6 | 12,2 | 13,2 | 14,0 | 16,6 | 18,8 | 22,4 | 20,3 | 65,8%       | -9,6%       | 54,0%       |
| Rio de Janeiro      | 48,2                                      | 47,5 | 41,6 | 35,7 | 33,5 | 35,4 | 29,7 | 29,4 | 31,2 | 34,7 | 30,6 | -36,4%      | -11,9%      | -13,6%      |
| Rio Grande do Norte | 13,5                                      | 14,9 | 19,1 | 23,0 | 25,5 | 25,6 | 33,0 | 34,8 | 42,9 | 47,0 | 44,9 | 232,0%      | -4,5%       | 75,5%       |
| Rio Grande do Sul   | 18,6                                      | 18,1 | 19,8 | 21,9 | 20,5 | 19,5 | 19,4 | 22,1 | 20,8 | 24,3 | 26,2 | 40,5%       | 7,7%        | 34,2%       |
| Rondônia            | 36,2                                      | 37,4 | 27,2 | 32,1 | 35,8 | 34,9 | 28,5 | 33,1 | 27,9 | 33,1 | 33,9 | -6,2%       | 2,7%        | -2,9%       |
| Roraima             | 24,3                                      | 27,5 | 27,9 | 25,4 | 28,0 | 26,9 | 20,6 | 30,7 | 43,8 | 31,8 | 40,1 | 65,4%       | 26,3%       | 49,5%       |
| Santa Catarina      | 10,8                                      | 11,2 | 10,4 | 13,3 | 13,4 | 13,2 | 12,8 | 12,9 | 11,9 | 13,5 | 14,0 | 30,1%       | 4,3%        | 6,5%        |
| São Paulo           | 21,9                                      | 20,4 | 15,4 | 15,4 | 15,8 | 14,6 | 14,0 | 15,7 | 13,8 | 14,0 | 12,2 | -44,3%      | -13,0%      | -16,5%      |
| Sergipe             | 24,7                                      | 29,2 | 25,7 | 27,8 | 32,3 | 32,7 | 35,0 | 41,6 | 44,0 | 49,4 | 58,1 | 134,7%      | 17,5%       | 77,7%       |
| Tocantins           | 14,6                                      | 17,2 | 16,6 | 18,5 | 22,4 | 23,6 | 25,8 | 26,7 | 23,6 | 25,5 | 33,2 | 128,1%      | 30,4%       | 40,5%       |

Fonte: MS/SVS/CGIAE - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM. O número de homicídios na UF de residência foi obtido pela soma das seguintes CID10: X85-Y09 e Y35-Y36, ou seja: óbitos causados por agressão mais intervenção legal. Elaboração Diest/Ipea.

**Fonte: IPEA, 2003**

O colapso da segurança pública – assim como de outras políticas públicas – veio anunciado no Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2016, uma publicação do Fórum Brasileiro de Segurança, de vez que todos os esforços até então empreendidos, especialmente os de financiamento das políticas públicas de segurança, realizados pelos Estados e, também, pelos Municípios – que incrementaram seus gastos num percentual de 400% de aumento - não obtiveram o retorno desejado.

Neste particular, a União – que também experimentou aumento de gasto público com segurança pública – limitou-se a crescer despesas, especialmente com o aparelhamento das polícias, federal e rodoviária federal<sup>47</sup>.

Desse modo, o Programa Brasil Mais Seguro também não cumpriu com as promessas explicitadas no seu planejamento, e chegamos a 2016 com índices significativos de violência

<sup>46</sup> Atlas da Violência 2017. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/170609\\_atlas\\_da\\_violencia\\_2017.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/170609_atlas_da_violencia_2017.pdf)>. Acesso em: fev.2018.

<sup>47</sup> Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2016. Disponível em: <[http://www.forumseguranca.org.br/storage/10\\_anuario\\_site\\_18-11-2016-retificado.pdf](http://www.forumseguranca.org.br/storage/10_anuario_site_18-11-2016-retificado.pdf)>. Acesso em: dez.2017.

e de criminalidade que são prenúncios de uma segurança pública em crise, de uma continuada crise.

Com a cassação do mandato da Presidente Dilma Rousseff, em agosto de 2016, e assumindo a Presidência, Michel Temer, este anunciara um novo Plano, e em janeiro de 2017 divulgava, através do Ministro da Justiça Alexandre Moraes, aquele que deveria ser o Plano Nacional de Segurança Pública. A divulgação foi provocada, e de algum modo antecipada, pela chacina em presídio de Manaus, no qual resultaram 56 detentos mortos.

O novo plano, que não integra o *corpus* da nossa pesquisa, tem como foco a integração das forças de segurança, combate ao crime organizado internacional, especialmente ao tráfico de drogas e de armas, além dos homicídios, e a construção de prisões que permitam a separação de presos, além da aquisição de equipamentos para presídios, a adoção de penas alternativas e a diminuição das prisões provisórias<sup>48</sup>. E, embora não tenha sido objeto da nossa pesquisa, numa análise bastante superficial dos seus objetivos, também não se diferencia daquilo que já vinha acontecendo no Brasil, nos últimos anos.

Limitamo-nos, assim, no presente capítulo, à exposição mais descritiva dos planos de segurança pública que integram o nosso *corpus* de pesquisa, no total de quatro. No próximo item, passamos a explorar mais firmemente sobre a presença da questão penitenciária em cada um dos programas, de modo a prepararmo-nos para a análise crítica sobre a qualidade da presença, ou da ausência desta questão nos mencionados documentos, a partir das categorias de análise que formulamos, quais sejam as diretrizes carcerárias, as estratégias carcerárias, a expansão legislativa em matéria penitenciária, ou com impacto penitenciário, as espécies de punição e as condições carcerárias.

### 3.2 OS PLANOS E A QUESTÃO PENITENCIÁRIA

A identificação da questão penitenciária nos planos de segurança pública que descrevemos constitui-se tarefa essencial para o lançamento das ideias que faremos em capítulo subsequente, na perspectiva da análise e, posterior, síntese, que subsidia nossa tese.

---

<sup>48</sup> Plano Nacional de Segurança Pública 2017. Disponível em: <<file:///D:/Usuarios/Win7/Downloads/PNSP%20-%2006JAN17.pdf>>. Acesso em: fev.2018.

Se num primeiro momento optamos por uma descrição analítica do *corpus*, a partir desse item nos debruçamos por especificar todas as modulações que identificam a inserção da questão penitenciária no campo reconhecido da segurança pública.

A identificação da presença ou da ausência da questão penitenciária em cada um dos planos integrantes do *corpus* se dá a partir de cinco categorias, especialmente criadas para esse fim, sendo elas, como já referimos as diretrizes carcerárias (orientações), as estratégias carcerárias (ações), à expansão legislativa em matéria penitenciária, ou com impacto penitenciário, as espécies de punição (penas) e as condições carcerárias.

Ao término dessa descrição um quadro é apresentado, seguindo-se a ele uma análise pormenorizada da inserção, ou não, da questão penitenciária, com vistas à construção final da nossa tese.

### **3.2.1 I Plano Nacional de Segurança Pública – o Brasil diz não à violência (2000)**

O I Plano Nacional de Segurança Pública – o Brasil diz não à violência - como aduzimos, nasce a partir da necessidade de enfrentamento de um cenário de violência e criminalidade, mas é, na sua origem, alvo de enormes críticas pela ausência de objetivos específicos, que dificultavam a tomada de decisão quanto às melhores ações a serem prospectadas e realizadas.

É de se apontar que em 2001, um ano após ser anunciado o PNSP, o Brasil experimentou quedas percentuais na percepção e preocupação dos brasileiros quanto a insegurança. Não obstante, já em 2002, os percentuais voltavam a crescer, certamente porque outra gama de delitos graves, de grande repercussão midiática, inquietou a opinião pública<sup>49</sup>.

Assim, reconhecidas as dificuldades do PNSP - que não logrou promover mudanças substanciais –, o seu documento inseria objetivos largos de aperfeiçoamento da segurança pública, visando, também, o aprimoramento dos órgãos de segurança. Contudo, êxitos e resultados substantivos não eram experimentados.

Em relação a esse período, sustenta Adorno (2002)

---

<sup>49</sup> Cite-se, para exemplificar, a morte do casal Richthofen, cometido pela filha Suzane, ao final de 2001; a execução de acusados de integrar facção criminosa PCC, em Sorocaba, por policiais; o assassinato do jornalista Tim Lopes, em junho de 2002. In: ADORNO, Sérgio. **Lei e Ordem no segundo governo FHC**. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20702003000200005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200005)>. Acesso em: mar.2018.

As políticas públicas de segurança, justiça e penitenciárias não têm contido o crescimento dos crimes, das graves violações dos direitos humanos e da violência em geral. Apesar das pressões sociais e das mudanças estimuladas por investimentos promovidos pelos governos, estadual e federal, em recursos materiais e humanos e na renovação das diretrizes institucionais que orientam as agências responsáveis pelo controle da ordem pública, os resultados ainda parecem tímidos e pouco visíveis. (ADORNO, 2002, p.8).

Relativamente à questão penitenciária, o Plano pouco inovou. Ressaltava e reconhecia a crise do sistema penitenciário, e conclamava a participação de atores como, a Secretaria Nacional de Justiça, o Conselho de Política Penitenciária, a Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, Defensorias Públicas, sociedade civil organizada – nas áreas de assistência e atendimento aos presos e organizações de egressos.

O Plano considerava a incidência de um déficit considerável de vagas prisionais, que dificultavam, sobretudo, o cumprimento de penas estabelecidas pelo poder judiciário, atribuindo a isso, inclusive, os índices elevados de reincidência. Por isso mesmo alertava para a necessidade de abertura de vagas no sistema prisional, a melhor estruturação dos presídios existentes, e a construção de novas unidades federais. O plano propunha, neste particular, a criação de um sistema prisional federal.

Ainda nesse diapasão, consideradas as dificuldades intrínsecas do sistema carcerário de promover recuperação dos apenados, propunha-se a aplicação de penas alternativas à prisão, buscando reforçar a ideia de uma necessária e ampla política de proteção aos direitos humanos, através de outras formas de solução de conflitos e de reparação das violências, que não fosse a privação da liberdade.

Ora, a reconhecida precariedade dos estabelecimentos prisionais brasileiros, as dificuldades relacionadas à formação e qualificação de pessoal para atuar no sistema penitenciário, aliadas à ausência da recuperação do apenado e da diminuição dos índices de reincidência, apontava-se para alternativas prisionais diversas, o que justificava a presença dessa perspectiva no Plano Brasil diz não à violência. A adoção de penas alternativas deveria estar acompanhada de mecanismos de fiscalização eficazes, a fim de garantir a efetividade da punição.

O Plano também indicava a importância de considerarem-se as experiências de sucesso nas parcerias com a comunidade, para o trabalho e a educação do preso, assim como a terceirização de alguns serviços penitenciários.

Segundo o documento, parte nuclear do problema a ser enfrentado no âmbito da segurança penitenciária estava centrado na carência de pessoal treinado para exercer suas

tarefas. Assim, também se apresentava como necessária o incentivo à formação e à qualificação dos profissionais da área, especialmente a capacitação de agentes penitenciários, com forte investimento público para o treinamento de trabalhadores da área penitenciária.

O Plano Nacional de Segurança Pública projetara, igualmente, diversas ações a serem realizadas para a ampliação do sistema prisional estadual e federal. O desejo de que novas unidades prisionais fossem construídas ou, no mínimo, que fossem aumentadas as vagas em estabelecimentos existentes, constituía-se numa perspectiva marcante no documento.

Também estava contemplado no Plano, na perspectiva da educação carcerária, o desenvolvimento de programas de educação e profissionalização de detentos. Na dimensão direito ao trabalho, o PNSP propunha reaparelhamento dos estabelecimentos penais, com vistas a oportunizar o trabalho e renda aos detentos.

A realização de mutirões penitenciários, com objetivo de garantir e promover os direitos fundamentais na seara prisional, revisando-se os processos de execução penal para verificação da real situação de presos definitivos e provisórios e inspecionando-se os estabelecimentos prisionais dos Estados, aparecia como uma ação a ser implementada.

A iniciativa dos mutirões visava, também, proporcionar e conceder liberdade condicional e progressões de regimes, acompanhados, em ambos os casos, de programas de monitoramento e assistência prisionais. Por fim, também esteve presente no Plano a elaboração de projetos de assistência, tanto para as vítimas quanto para os egressos do sistema prisional.

No tocante à produção legislativa com impacto na questão penitenciária as iniciativas, por ocasião do PNSP dirigiam-se a mudanças pretendidas no Código Penal e Processo Penal, assim também na Lei de Execução Penal.

Também surgiram projetos de lei para alteração da política de drogas, propondo punição mais rigorosa para crimes patrimoniais, como roubo e receptação de cargas, além das leis tratando de infiltração policial e serviços de inteligência.

Nenhuma delas, contudo, saiu do plano das intenções, já que apenas surgiram, nos anos de 2000 a 2002, alterações no Código Penal para inclusão do crime de apropriação indébita previdenciária (Lei 9.983/00), de crimes contra as finanças públicas (10.028/00), aumento de pena para o crime de falso testemunho (10.268/00) e a Lei 10.467/2002, que definiu os crimes de lavagem de dinheiro.

Em relação ao Código de Processo Penal, a produção legislativa com impacto na questão penitenciária também foi apequenada, porque durante o período viu-se entrar em vigor a Lei 10.258/01, dando nova definição à prisão especial contida no CPP<sup>50</sup>.

Em 2001, através do Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária do Conselho Nacional de Política Penitenciária do Ministério da Justiça, foi estabelecido que as políticas públicas de segurança ou de controle do sistema penal poderiam se conduzir em duas direções distintas.

A primeira era a que se propunha a dar continuidade ou adotar políticas que tendem a alimentar a espiral de criminalidade, apoiando o endurecimento penal e, por conseguinte, aumentando as taxas de encarceramento. Nesta perspectiva estavam incluídos os modelos de super prisões, ignorando-se, absolutamente, a seletividade penal intrínseca ao sistema carcerário e idolatrando-se a pena privativa de liberdade.

Do mesmo modo, nesta mesma direção, elegiam-se as facções criminosas como problema central da insegurança, se judicializavam todos os comportamentos da vida, apoiando a privatização do sistema penal, potencializando o mito das drogas, enfraquecendo e criminalizando os movimentos sociais e os defensores dos direitos humanos. O sistema prisional, nessa perspectiva constituía-se como uma dimensão adjacente e consequente das polícias.

A segunda perspectiva consistia numa política pública de segurança, cujo objetivo era o de criar uma nova espiral, de cidadania e de responsabilização, com o prognóstico de reduzir as taxas de encarceramento, descriminalizar condutas, ter modelos distintos de prisões para cada segmento, combatendo a seletividade penal.

Nesta direção, busca-se menos justiça criminal e mais justiça social, com investimentos na justiça restaurativa como forma de compor as desordens, empoderando a população para ser protagonista na solução dos seus conflitos.

As penas alternativas à prisão surgem como elemento importante, e o sistema prisional é compreendido como um problema central, obrigando o Estado a fortalecer a gestão do sistema penal, reforçar o combate à corrupção, melhorar o enfrentamento da questão das drogas, revisitando a política de drogas em suas múltiplas dimensões (econômica, social, de saúde e criminal).

---

<sup>50</sup> Consulta ao sistema de alteração do Código Penal e Processual Penal, Sislex. Disponível em: <<http://sislex.previdencia.gov.br/paginas/16/1940/ALTERACAOCP.htm>> e <<http://sislex.previdencia.gov.br/paginas/18/1941/ALTERACAOCPP.htm>>. Acesso em: mar.2018.

Por fim, exigia-se o fortalecimento do controle social sobre o sistema penal, de modo a adotar política, método e gestão específicos para o sistema prisional.

No Plano Nacional de Segurança Pública optou-se pela segunda via, sendo que esta deveria ser a mão de direção das políticas públicas de segurança.

A opção decorria de duas razões fundamentais: a primeira, porque assim se afastaria da noção de política de segurança meramente repressiva, fundada na ideologia da repressão para manutenção da ordem, simplesmente; a segunda, porque esse modelo poderia conduzir à construção de uma verdadeira segurança pública, com foco no reconhecimento da cidadania como elemento fundamental.

Registramos que o (re) conhecimento acerca da crise da segurança pública na virada do milênio, e as enormes dificuldades enfrentadas pelo sistema penitenciário naquele momento, foram determinantes para que o Plano Nacional de Segurança Pública apontasse para uma perspectiva inovadora, para um modelo de segurança já não mais meramente regulatório, mas de matriz emancipatória.

Houve méritos indiscutíveis no I Plano Nacional de Segurança Pública, talvez o mais importante tenha sido o fato de que, pela primeira vez na história da república o governo federal tivesse formulado uma política nacional, com diretrizes, previsão de ações e articulações entre órgãos, visando assegurar a lei e a ordem. Contudo, o Plano revelava, tal como a face do governo FHC para o setor da segurança pública, elevada capacidade de formulação de políticas e baixa capacidade de implementação (ADORNO, 2003).

Quanto ao aperfeiçoamento do sistema penitenciário, o Plano pouco inovou e, por isso, também não colheu grandes frutos. Na perspectiva de melhor visualizar, graficamente, a correspondência das ações e metas de natureza penitenciária contempladas no Plano com as categorias de análise que foram por nós concebidas, construímos o quadro de representação que segue abaixo, e cuja análise faremos na sequência.

**Quadro 8 - Plano Nacional de Segurança Pública – O Brasil diz não à violência (2000)**

| Categorias de Análise                   | Ações/Metas/Estratégias  |
|---|--|
| 1. Diretrizes Carcerárias (Orientações) | Aperfeiçoamento do Sistema Penitenciário;<br>Mutirão carcerário;<br>Capacitação de agentes penitenciários;<br>Aumento de vagas prisionais;<br>Construção de unidades prisionais federais;<br>Trabalho e Educação do Preso; |

|                                    |   |
|------------------------------------|---|
|                                    | Assistências aos Egressos;<br>Terceirização de serviços penitenciários. |
| 2. Estratégias Carcerárias (Ações) | Construção de 25 presídios  |
| 3. Expansão Penal (Legislação)     | Nihil   |
| 4. Espécies de Punição (Penas)     | Pena de Prisão – incremento<br>Penas Alternativas à prisão – proposta.  |
| 5. Condições Carcerárias           | Reaparelhamento das prisões   |

**Fonte: Autora, 2018**

A partir do quadro, e do ponto de vista da inserção da questão penitenciária no Plano de Segurança Pública, é perceptível a existência de variadas diretrizes de natureza carcerária. Não obstante, no que diz respeito a ações objetivamente planejadas, articuladas com os diversos protagonistas envolvidos na complexidade da segurança pública, há apenas as que se vinculam à construção de presídios.

Observa-se que o Plano, ao lançar as diretrizes, deixa para um segundo momento a organização de tarefas e ações que, descritivamente não aparecem como elementos integrantes do planejamento.

Ao final do primeiro ano do Plano o balanço realizado indicava que as ações mais diretamente vinculadas ao governo federal haviam andado com maior fluência, mas sem resultados até o final do mandato de Fernando Henrique Cardoso. Aquelas ações que dependiam da cooperação com os governos estaduais nunca saíram do papel (ADORNO, 2003).

Para corroborar a ausência de ações efetivas, anote-se, exemplificativamente, o que sucedeu com os planejados mutirões carcerários, cuja diretriz foi desenhada em 2000, por ocasião do Plano Nacional de Segurança Pública, mas que vai suceder, de maneira organizada e planejada pelo Conselho Nacional de Justiça apenas a partir de 2008.

O mesmo ocorre quanto à construção de presídios federais, cujo anúncio em 2000 só terá eco a partir de 2005, quando se inicia a construção da primeira penitenciária federal, em Catanduvas, Santa Catarina, e cuja conclusão ocorre ao início do ano de 2006, e com a penitenciária federal de Campo Grande, inaugurada em dezembro do mesmo ano.

Relativamente às estratégias relacionadas à construção de unidades prisionais, gerando aumento no número de vagas, essa é a única dimensão na qual se observa resultados práticos

para a ação projetada. De acordo com os dados e informações disponibilizados pelo Departamento Penitenciário, no ano anterior ao PNSP (1999) foram construídos 21 novos estabelecimentos presidiaais, criando-se em torno de 17 mil vagas.

A partir de 2000 e até 2002, 25 novos estabelecimentos<sup>51</sup> foram construídos, gerando mais de 20 mil vagas. Entretanto, a abertura dessas vagas não acompanhou o crescimento da população carcerária<sup>52</sup> e, a política de encarceramento se evidenciou insuficiente para dar conta da complexidade do campo da segurança, exigindo, no mínimo, reflexão para adoção de novas práticas de responsabilização e de punição, pelo reconhecimento de que a prisão, por si, além de não propiciar segurança, é fator de produção de insegurança.

Além disso, na descrição das espécies de punição a pena de prisão aparece em lugar de destaque – e tem correspondência no número de presídios construídos. Porém, ainda que o Plano aponte para o incremento das punições alternativas à privação da liberdade, o que se verifica é que a falta do aparato judicial para a efetiva utilização das penas alternativas e para a sua fiscalização foram obstáculos à concretização.

Relativamente às condições carcerárias, o reaparelhamento dos estabelecimentos penais - embora listado como uma importante dimensão – também não se consolidou. Assim, o que se percebe é que, no tocante à questão penitenciária, assim como nas demais dimensões da proposta contida no I Plano Nacional de Segurança Pública, não houve resultados palpáveis e visíveis e nada de substancial aconteceu, a exceção das edificações prisionais.

Mesmo que se possa reconhecer que houve esforço dos setores para a melhoria das condições de segurança, incluída a pretensão de efetivar reconhecimento e proteção aos direitos humanos, o tempo vivido não evidenciou avanços.

No âmbito das categorias epistemológicas de análise – segurança-regulação e segurança-emancipação - houve um movimento pendular nas propostas contidas no plano de segurança do governo Fernando Henrique Cardoso, uma vez que davam ênfase à necessária e dura intervenção policial para a repressão e prevenção ao crime, inclusive com aumento do encarceramento (segurança-regulação), sem, por outro lado, descuidar os compromissos relativos às políticas sociais e às ações comunitárias, à proteção aos direitos humanos e ao

---

<sup>51</sup> Incluídos os centros de observação, as cadeias públicas, casas do albergado, colônias penais, hospitais de custódia e penitenciária.

<sup>52</sup> Em 2000 havia no Brasil 893 unidades prisionais. Em 2001, computava-se 895 estabelecimentos. Em 2002, o número aumentou para 918 estabelecimentos. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/transparencia-institucional/estatisticas-prisonal/anexos-sistema-prisonal/populacao-carceraria-sintetico-2002.pdf>>. Acesso em: mar.2018.

reconhecimento da cidadania (segurança-emancipação), oscilando, portanto, entre o campo reconhecido da segurança e, outro, o campo da segurança a reconhecer.

### **3.2.2 Projeto Nacional de Segurança Pública para o Brasil (2003)**

O final do período de governo de FHC e o fracasso evidenciado pelo Plano Nacional de Segurança Pública motivaram o trabalho de um grupo de pesquisadores do Instituto Cidadania, então presidido por Luiz Inácio Lula da Silva que, apresentado em 2002, fez surgir o Projeto Nacional de Segurança Pública, que foi adotado como plataforma de campanha do então candidato à presidência. Eleito presidente, o projeto foi incorporado ao plano de governo de Lula em 2003, e buscava articular diálogo entre União, Estados e Municípios para a construção de uma nova era no campo da segurança pública.

No campo estrito do sistema penitenciário, experimentava-se o colapso das políticas prisionais, a superlotação presidial - realidade na maior parte das prisões brasileiras - a política criminal do encarceramento, tudo isso somado às dificuldades próprias de efetivação das propugnadas políticas de segurança do PNSP, e que colocavam em cheque o que até então vinha sendo projetado, mas pouco realizado.

O Projeto Nacional de Segurança Pública para o Brasil (2003), que aspirava implantar o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), e que estabelecia como premissa a ação integrada na esfera da segurança pública, deixava de considerar o sistema prisional – dominado pelo crime organizado, um dos eixos do Projeto Nacional - como destinatário final dos resultados das ações policiais e judiciais que integravam a operação do programa.

Em relação à questão penitenciária o único recomendável no Plano era a transição do modelo de aprisionamento para outro, com alternativas punitivas diversas, e nas quais o cárcere pudesse se (re) orientar para a reinserção social do detento tal como propugnado em lei.

Assim, todas as ações que integravam o Programa e o SUSP e que se voltavam para o enfrentamento da violência e da criminalidade e, por sua vez, impactavam no encarceramento, porque culminavam com a pena de prisão, exigiriam, de maneira correlata, a presença da questão penitenciária. Não obstante, ações voltadas ao sistema penitenciário – e imprescindíveis na lógica estrutural do campo da segurança pública – não estavam contempladas nem no Programa, e nem no SUSP.

O aumento do encarceramento, a ausência de consagração de uma pretendida e alardeada prevenção de delitos, fizeram com que a política penitenciária promovesse o acirramento de estratégias de sobrevivência por parte da população prisional brasileira, o que acabava por eternizar e reforçar a socialização de valores de total desrespeito à vida, de ausência de responsabilidade do Estado, da descrença na autoridade estatal e da lei, numa evidente contradição e oposição à proposta de efetivação de cidadania plena, e do direito à segurança, ambos contemplados no Projeto Nacional de Segurança Pública para o Brasil e no Sistema Único de Segurança Pública.

Sá e Silva (2014) salientando sobre o paradoxo na concepção do Projeto Nacional de Segurança Pública refere

[...] essa concepção vai se sedimentando em meio a um grande silêncio sobre as estruturas, processos e métodos de punição. Até porque não é preciso muito esforço para perceber que o Brasil não apenas pune mal, como tem feito de suas práticas punitivas ou fator adicional na produção da violência [...] deve soar inquietante que o aumento do encarceramento não parece impactar o número de crimes violentos, a julgar pela persistência na tese da ‘escalada’ ou pelo comportamento da taxa de homicídio. (SÁ E SILVA, 2014, pp. 62-63).

Reproduzimos, abaixo, graficamente, as dimensões relativas à questão penitenciária contempladas no Projeto de 2003 e, posteriormente, traçamos as considerações.

**Quadro 9 - Projeto Nacional de Segurança Pública para o Brasil e o SUSP**

| <b>Categorias de Análise</b>            | <b>Ações/Metas/Estratégias</b>                                |
|---|---|
| 1. Diretrizes Carcerárias (Orientações) | Nihil   |
| 2. Estratégias Carcerárias (Ações)      | Nihil   |
| 3. Expansão Penal (Legislação)          | RDD; Aumento de pena <sup>53</sup> .                          |
| 4. Espécies de Punição (Penas)          | Pena de Prisão - recuperação.<br>Penas Alternativas à prisão. |
| 5. Condições Carcerárias                | Nihil   |

**Fonte: Autora, 2018**

<sup>53</sup> O Projeto não fazia referências expressas à expansão penal ou processual penal, mas algumas legislações – conforme indicadas no texto – promoveram a maximização do encarceramento, seja pelo aumento de pena, seja pelo endurecimento no regime de cumprimento da pena de prisão. Por isso incluímos na tabela essa referência.

Conforme se observa no quadro, o Projeto Nacional de Segurança Pública de 2003 em praticamente nada contemplou a questão penitenciária. Nem mesmo a produção legislativa no período, em matéria penal, foi relevante para impactar no cuidado para com a questão penitenciária, senão, preponderantemente, foi desencadeante de um significativo aumento do encarceramento.

Anote-se que no período de 2003 a 2006 viu-se publicar a lei 10.763/03, responsável pelo aumento das penas nos crimes de corrupção passiva e ativa; a lei 10.826/04, estatuto do desarmamento; a lei 10.886/04, dispendo sobre violência doméstica. Além dessas, refira-se a lei 11.340/06, conhecida como Lei Maria da Penha e, por fim, a lei 11.343/06, dispendo sobre a política de drogas<sup>54</sup>.

Em matéria processual penal e no que respeita a lei de execução penal<sup>55</sup>, vimos nascer em 2003, através da Lei 10.792/03, o regime disciplinar diferenciado, recrudescendo as condições de cumprimento de penas e, ao mesmo tempo, alteração no interrogatório do acusado que passa, então, a constituir-se em importante instrumento de defesa processual penal. A mesma legislação promoveu significativa reforma no artigo 112 da lei de execução penal, substituindo a necessidade do exame criminológico para a progressão de regime por simples atestado de bom comportamento carcerário<sup>56</sup>.

Afora o fato de propugnar a necessidade de aumentar a aplicação de penas alternativas à prisão e, a par de reservar a prisão para situações verdadeiramente necessárias, nela (na privação da liberdade) deveriam estar inseridas propostas de reorientação para lograr obter a recuperação social dos sujeitos do cárcere.

Chama atenção que o Projeto tenha alardeado uma política de racionalização na utilização da pena privativa de liberdade, mas, ao mesmo tempo, a legislação penal e processual penal do período seja indicativa de uma política de encarceramento e de diminuição de garantias incoerente com ela (com a pretendida política). Apenas no que diz respeito ao Estatuto do Desarmamento é possível afirmar, pelas pesquisas levadas a efeito<sup>57</sup>,

---

<sup>54</sup> Pesquisa realizada em <<http://sislex.previdencia.gov.br/paginas/16/1940/ALTERACAOCP.htm>>. Acesso em: mar.2018.

<sup>55</sup> Pesquisa realizada em <<http://sislex.previdencia.gov.br/paginas/18/1941/ALTERACAOCPP.htm>>. Acesso em: mar.2018.

<sup>56</sup> Posteriormente, em 2010, o STJ promoveu enunciado de Súmula – 439 - -para estabelecer: “Admite-se o exame criminológico pelas peculiaridades do caso, desde que em decisão motivada”.

<sup>57</sup> Gláucio Soares e Daniel Cerqueira, em pesquisa realizada por ambos, aduzem que a entrada em vigor do estatuto, e a implementação das políticas próprias de controle de armas, contribuíram para a diminuição nas taxas de homicídio no período de 2004 a 2013. Embora reconheçam que não se possa afirmar que tenha sido o estatuto o causador dessa diminuição, se infere daí, e de outros estudos, o protagonismo relevante na redução da violência.

tenha o mesmo contribuído para a redução da violência e, por conseguinte, e vias transversas, do encarceramento (CERQUEIRA, 2015).

No âmbito das categorias epistemológicas de análise – segurança-regulação e segurança-emancipação – observamos uma tendência de uso racional da pena privativa de liberdade – lançada no papel (segurança-emancipação) - muito embora a legislação penal e processual desse tempo tenha sido indicativa de uma política de incremento do encarceramento (segurança-regulação).

Além disso, o aumento no número de encarceramento representou no período de 2003 a 2007 (gráfico abaixo) um crescimento de 37%, com acréscimo de 114,1 mil detentos a compor a população prisional brasileira, percentuais esses também paradoxais e conflitantes com as propostas que, ao menos no papel, estiveram presentes no Projeto Nacional de Segurança Pública.

**Figura 3 - População Prisional Brasileira**

### 3.2. POPULAÇÃO PRISIONAL BRASILEIRA<sup>13</sup>

**Figura 4. Evolução das pessoas privadas de liberdade (em mil)**



Fonte: Ministério da Justiça – a partir de 2005, dados do Infopen/MJ

**Fonte: Ministério da Justiça, Infopen, 2015**

Vemos, portanto, a reprodução, no âmbito da questão penitenciária, do que ocorrera no I Plano de Segurança Pública, do governo FHC, que desejara e projetara a adoção de formas punitivas alternativas à prisão, com finalidades de recuperação - num modelo compatível com a categoria da segurança-emancipação - mas, na prática, reforçaram o encarceramento, dimensão esta perfeitamente ajustada à classe de análise segurança-regulação.

Novamente, no âmbito do sistema penitenciário, as políticas de controle da violência e da desordem reforçam o campo reconhecido da segurança, afastando-nos de outro, o campo a se reconhecer, e no qual os Planos Nacionais de Segurança Pública insiram a questão penitenciária não como um apêndice ripícola, mas como uma dimensão medular.

É também nesse complexo contexto de interface da questão penitenciária com as políticas de segurança pública que se reestrutura um novo plano de segurança pública para o Brasil, integrado às estratégias de prevenção, controle e repressão da violência: o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI.

### **3.2.3 Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI (2007)**

Como um projeto de prevenção, controle e repressão da violência, o PRONASCI se diferenciou, no seu surgimento, por pretender reunir ações relacionadas à segurança pública sem esquecer, ou se afastar de outras intervenções relativas à proteção e à garantia de direitos fundamentais.

Especialmente no tocante ao sistema penitenciário, o PRONASCI introduziu entre as suas metas a ressocialização dos indivíduos que cumprem penas privativas de liberdade e, também, para egressos do sistema prisional, mediante a realização de programas educativos. Privilegiava, portanto, a educação profissional de detentos e egressos do sistema carcerário como uma forma de garantir a reinserção social.

No mesmo ano do Plano Nacional de Política Penitenciária, e através dele, o Conselho Nacional de Política Penitenciária recomendou um conjunto de orientações destinadas aos órgãos responsáveis pela administração penitenciária no País, dentre elas o estímulo à instrução escolar e à formação profissional dos presos em estabelecimento prisionais, estaduais e federais.

Em 2008, dada a necessidade de compatibilizar o novo paradigma que vinha sendo desenhado de uma política de segurança cidadã com o sistema penitenciário, surgiu o Plano Diretor do Sistema Penitenciário Brasileiro, fomentado pela urgência em investir em projetos educativos de inclusão e recuperação de presos, tudo conforme alinhava o Plano Nacional de Política Penitenciária de 2007, elaborado pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, obviamente impulsionado pelo PRONASCI.

Neste espírito de criar um ambiente novo para a segurança pública no Brasil, a educação prisional surgia como uma política pública prioritária e, o Plano Diretor, contemplava nas suas metas a educação e a profissionalização dos apenados, inclusive com manutenção de bibliotecas nos estabelecimentos prisionais, fato este que atingia, individualmente, cada cidadão encarcerado.

Contudo, a proposta também apontava para um imprescindível diálogo e uma recomendada aproximação das esferas estadual e federal, com o compromisso de dar cumprimento e efetivação às normas contidas na própria Lei de Execução Penal (SILVA, 2016).

A ideia do Plano Diretor era a de proporcionar, na gestão da educação no contexto prisional, e através de parcerias com outras áreas do governo, universidades e sociedade civil, a reestruturação da própria segurança pública, na interlocução e na conexão com a melhoria do sistema penitenciário brasileiro.

Esse processo de reestruturação da segurança pública, conectado com o sistema penitenciário, resultou, como já se disse, na realização da Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública (CONSEG), e que também contribuiu para o reconhecimento sobre a complexidade do campo da segurança pública.

A CONSEG incluía em seus eixos de discussão o tema das diretrizes para o sistema penitenciário, propondo um novo modelo de segurança, no qual a segurança é distinguida como um direito social, buscando afastar-se da noção de modelo repressivo da segurança contra o crime, da segurança pela pena e da segurança pela prisionalização.

No novo paradigma desejado a segurança está fundada nos direitos humanos - é a proteção de todos - e a prisionalização é entendida como uma dimensão de exceção, devendo ser priorizadas outras formas de punição.

Todas as metas do PRONASCI direcionadas à questão penitenciária decorriam da associação eloquente que havia entre o campo da segurança pública e a cidadania. Afinal, o próprio nome do Programa – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – estava caracterizado por esta pretensão que, para muitos autores, não chegou a ser efetivada.

Nesse sentido, Sá e Silva (2014) aduz

[...] As 94 ações previstas para o Programa foram definidas exclusivamente por seus formuladores e, a partir daí, pactuadas entre os órgãos de governo [...] a segurança pública tem se constituído como área na qual as políticas e decisões tem se constituído como área na qual as políticas e decisões estratégicas têm sido historicamente restritas aos gestores [...]. O advento de instituições participativas que incorporam trabalhadores e sociedade civil e incidem sobre o PNSP, como [...]Conseg e [...] Conasp é, portanto, efetiva inovação no campo. (SÁ E SILVA, 2014, p.50).

Assim, para fins de considerar graficamente as dimensões relacionadas à questão penitenciária inseridas no Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, exibimos, abaixo, a tabela e suas representações e, logo a seguir, produzimos nossas reflexões analíticas.

**Quadro 10 - Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI (CONSEG)**

| <b>Categorias de Análise</b>            | <b>Ações/Metas/Estratégias</b>   |
|---|--|
| 1. Diretrizes Carcerárias (Orientações) | Ressocialização de presos e egressos;<br>Educação profissional;<br>Escolarização do preso;<br>Bibliotecas nas prisões;<br>Políticas socioeducativas; |
| 2. Estratégias Carcerárias (Ações)      | Nihil  |
| 3. Expansão Penal (Legislação)          | Remição pelo estudo e leitura;<br>Medidas Cautelares;  |
| 4. Espécies de Punição (Penas)          | Pena de Prisão, como exceção.<br>Penas Alternativas à prisão.  |
| 5. Condições Carcerárias                | Nihil  |

**Fonte: Autora, 2018**

Do ponto de vista das diretrizes carcerárias, a análise inicial que realizamos destaca a presença das bibliotecas prisionais nas unidades prisionais brasileiras. Uma consulta nos dados disponibilizados pelo Departamento Penitenciário, através dos seus relatórios anuais, foi possível perceber que em 2007, agentes penitenciários federais foram treinados para trabalhar como agentes de leituras, e se responsabilizarem pelas bibliotecas das Penitenciárias Federais de Catanduvas e Campo Grande, criadas no âmbito do Projeto Arca das Letras<sup>58</sup>.

No ano de 2009, o relatório do Departamento Penitenciário<sup>59</sup> sinaliza com a promessa de estruturação e otimização, para o ano de 2010, das atividades das bibliotecas destes estabelecimentos penais federais, o que leva a crer que o projeto iniciado em 2007 (Arca das Letras) estivesse em condições precárias.

<sup>58</sup> Dados obtidos no Relatório Anual do Depen, 2007. Disponível em: [http://depen.gov.br/DEPEN/aceso-a-informacao/auditorias/2007relatoriogestao\\_depen\\_2007.pdf](http://depen.gov.br/DEPEN/aceso-a-informacao/auditorias/2007relatoriogestao_depen_2007.pdf), acesso em maio de 2018.

<sup>59</sup> Consultar Relatório Anual do Depen, 2009. Disponível em: [file:///D:/Usuarios/Win7/Downloads/2009%20Relat%C3%B3rio%20Gest%C3%A3o%20de%202009%20\(CEF,%20DEPEN%20e%20FUNPEN\).pdf](file:///D:/Usuarios/Win7/Downloads/2009%20Relat%C3%B3rio%20Gest%C3%A3o%20de%202009%20(CEF,%20DEPEN%20e%20FUNPEN).pdf), acesso em maio de 2018.

Em 2010 surge outro projeto, intitulado ‘Uma Janela para o Mundo – Leitura nas Prisões’, através do qual houve ampliação das atividades nas bibliotecas das penitenciárias federais, que possibilitou a realização de oficinas de leitura aos presos, criando pontos de leituras para os detentos, seus familiares e servidores penitenciários<sup>60</sup>. Esse projeto foi ampliado em 2011 para contemplar, também, a penitenciária federal de Mossoró, inaugurada em julho de 2009<sup>61</sup>.

Por fim, ao consultar os dados do Infopen para os anos de 2014, 2015 e 2016, observamos que no primeiro ano, dos 1426 estabelecimentos prisionais existentes, apenas 611 possuíam bibliotecas; no ano seguinte, 2015, registrou-se 572 bibliotecas nas 1455 unidades presidiais; e, por fim, em 2016, em 1461 penitenciárias, 593 possuíam bibliotecas estruturadas<sup>62</sup>.

Vê-se, portanto, que nesta dimensão houve alguma intensidade na manutenção, e no incentivo para criação e conservação de bibliotecas prisionais nos estabelecimentos penais brasileiros, mas os números ainda foram apequenados.

Por outro lado, no que diz respeito à educação e escolarização do preso, dados do Infopen de junho de 2013<sup>63</sup> indicam que, até então, 58.750 presos estão inseridos em atividades educacionais nos presídios brasileiros, representando 10,92% da população carcerária total (537.790, em junho de 2013).

Em junho de 2014, o número apontado pelo Relatório do DEPEN é de 38.881 pessoas, privadas de liberdade envolvidas em atividades educacionais, representando 10,7% da população prisional total brasileira. Ou seja, apenas uma em cada dez pessoas privadas de liberdade está inserida em iniciativas de educação<sup>64</sup>.

Os dados do Infopen nos anos de 2013 e 2014 apresentam inconsistências. Embora em termos percentuais o número de pessoas encarceradas e envolvidas em atividades de educação represente em torno de 10% da população prisional total, em números ordinários são apontadas diferenças substanciais.

---

<sup>60</sup>Dados obtidos no Relatório Anual do DEPEN, 2010. Disponível em: <[file:///D:/Usuarios/Win7/Downloads/2010%20Relat%C3%B3rio%20Gest%C3%A3o%20de%202010%20\(Consolidando%20as%20informa%C3%A7%C3%B5es%20da%20CEF-DEPEN%20e%20do%20FUNPEN\)%20\(1\).pdf](file:///D:/Usuarios/Win7/Downloads/2010%20Relat%C3%B3rio%20Gest%C3%A3o%20de%202010%20(Consolidando%20as%20informa%C3%A7%C3%B5es%20da%20CEF-DEPEN%20e%20do%20FUNPEN)%20(1).pdf)>. Acesso em: mai.2018.

<sup>61</sup> Relatório Anual do DEPEN, 2011. Disponível em: <<file:///D:/Usuarios/Win7/Downloads/2011%20Relat%C3%B3rio%20Gest%C3%A3o%20de%202011.pdf>> Acesso em: mai.2018.

<sup>62</sup> Dados disponíveis no Relatório do INFOPEN. Disponível em: <<file:///D:/Usuarios/Win7/Downloads/apresentacao-coletiva-08-12-2017.pdf>>. Acesso em: mai.2018.

<sup>63</sup> Dados disponíveis no Relatório INFOPEN 2013. Disponível em: <<file:///D:/Usuarios/Win7/Downloads/total-brasil-junho-2013.pdf>>. Acesso em: mai.2018.

<sup>64</sup> Dados disponíveis em: <<http://www.justica.gov.br/news/mj-divulgara-novo-relatorio-do-infopen-nesta-terca-feira/relatorio-depen-versao-web.pdf>>. Acesso em: mai.2018.

Não obstante, o próprio relatório do Infopen de 2014<sup>65</sup> reconhece a existência de contradições nesses números, visto que na dimensão de pessoas realizando atividade educacional, a informação obtida nas Unidades da Federação apontou para o número de 38.831 detentos. Contudo, noutra dimensão, sobre a quantidade de pessoas presas em atividades educacionais por tipo, a informação foi de que 38.951 pessoas as realizavam, expressando número que ultrapassa aquele total levantado.

Em síntese, os números – mesmo levando em conta as prováveis inconsistências – demonstram pouca expressividade, produzindo pequeno impacto frente às projetadas diretrizes do PRONASCI quanto à escolarização e à educação profissional dos detentos<sup>66</sup>.

Ainda que não haja registros acerca do impacto na produção legislativa em face das diretrizes do PRONASCI, do ponto de vista do incentivo à educação e escolarização do preso, e inclusive, da inserção das bibliotecas nas unidades prisionais é importante lembrar da entrada em vigor da Lei 12.433, de junho de 2011, que passou a reconhecer o direito do preso remir sua pena pelo estudo, sendo que, mais tarde, através da Recomendação número 44/2013, estendeu-se o direito também pela leitura.

Ademais, para não deixar de referir genericamente sobre a produção legislativa, em matéria penal e processual penal no período – 2009 a 2011 - citem-se a entrada em vigor das leis 12.403/11, dispondo sobre a prisão processual, fiança, liberdade provisória e demais medidas cautelares; a 12.015/09, intensificando a responsabilidade penal por delitos contra a liberdade sexual e a 12.234/10, excluindo a prescrição retroativa, nenhuma delas impactando mais diretamente nas diretrizes do Programa, a exceção da lei 12.403/11 que, com clara intenção descarcerizante, prevendo alternativas mediadoras entre a concessão da liberdade provisória e o decreto de prisão preventiva.

Salienta Azevedo (2015)

Após a edição da nova lei, o Instituto Brasileiro de Ciências Criminais dedicou um boletim ao tema, destacando que a reforma legal foi formulada na direção oposta das tradicionais respostas punitivas emergenciais, demonstrando a existência da possibilidade de elaboração de uma política criminal consistente [...] a discussão séria e ponderada deveria servir de exemplo aos legisladores brasileiros. (AZEVEDO E CIFALI, 2015, p.75).

---

<sup>65</sup>INFOPEN 2014. Disponível em: <[http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/documentos/infopen\\_dez14.pdf](http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/documentos/infopen_dez14.pdf)>. Acesso em: mai.2018.

<sup>66</sup>Dados disponíveis em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ce/arquivos/seminario-educacao-no-sistema-prisional>>. Acesso em: mai.2018.

Relativamente à diretriz ressocialização de presos e egressos é razoável comparar com as taxas de reincidência verificadas no Brasil, no mesmo período, ou seja, entre 2008 e 2011, cujos números são significativos. Embora as pesquisas variem acerca dos percentuais de reincidência – e isso decorre exatamente porque é diverso o conceito de reincidência levado em consideração nas análises – a taxa nunca é inferior a 30%.

Em maio de 2012, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), por força de um acordo de Cooperação Técnica com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ)<sup>67</sup>, elaborou pesquisa detalhada sobre reincidência criminal, divulgando dados em 2013. Neles aponta-se que pelo menos um em cada quatro condenados reincide no crime, taxa de 25%. O instituto considerou como reincidente aqueles sujeitos condenados em diferentes ações penais, ocasionadas por fatos diversos, e desde que a diferença entre o cumprimento de uma pena e a determinação da nova sentença seja inferior a um ano.

Contudo, a depender do conceito utilizado para reincidência, as taxas são diversas e variáveis. Ao considerarmos, por exemplo, o conceito de reincidente penitenciário, ou seja, o sujeito que já tendo cumprido pena acabou sendo novamente preso, a taxa duplica, aproximando-se de 50%. Por outro lado, levando em conta o cálculo do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) a reincidência alcança o patamar de 70%, quando a consideração de reincidência leva em consideração o número de presos recolhidos no ano, com passagens anteriores pelo sistema carcerário, seja por condenação, ou não (presos definitivos ou temporários)<sup>68</sup>. Seja como for, as taxas são bastante significativas, apontando para as reconhecidas dificuldades de atender a função ressocializadora da pena de prisão.

Analisando as diretrizes constantes no Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, relacionadas à questão penitenciária, e traçando um comparativo com as categorias de análise, segurança-regulação e segurança-emancipação, inclinamo-nos a reproduzir o que já vinha acontecendo com o Projeto Nacional de Segurança Pública do primeiro governo Lula. Significa dizer que a política de segurança pública apresentada oscila entre a promessa da presença da questão penitenciária como uma dimensão importante e fundamental nas propostas do campo da segurança pública e a efetiva compleição dessa

---

<sup>67</sup> Dados disponíveis em:

<[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=25590](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=25590)>. Acesso em: mai.2018.

<sup>68</sup> Dados disponíveis em:

<[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=25590](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=25590)>. Acesso em: mai.2018.

grandeza, de modo que o experimentado tem sempre maior aproximação com a categoria da segurança-regulação, e menor justaposição com a segurança-emancipação.

### **3.2.4 Programa Brasil mais Seguro (2012)**

As medidas adotadas pela presidente Dilma Rousseff no que concerne à segurança pública foram anunciadas em 2012, depois de mais de um ano do início de seu governo. Até então, seguia-se a cartilha do Projeto Nacional de Segurança Pública com Cidadania que, logo a seguir, é descontinuado para dar lugar a um novo projeto.

Denominado de Programa Brasil mais Seguro – e com as especificidades apontadas anteriormente - estava estruturado em sete eixos, sendo um deles o Programa Nacional de apoio ao sistema prisional.

Nesse campo, o do sistema prisional, o Programa indica que o incremento na segurança pública poderia resultar dos investimentos em melhoria do sistema penitenciário, com a redução do déficit prisional pela construção e aparelhamento de unidades penitenciárias, pela educação profissional, por políticas de saúde prisional e através de alternativas ao encarceramento.

Os paradoxos do Programa Brasil mais Seguro relativos à questão penitenciária, contudo, se apresentavam, pontualmente, em algumas questões. Anote-se que havia apoio para ações que promovessem a criação de vagas nas unidades prisionais do país, mas não eram incluídas medidas para reintegração social e apoio ao egresso, por exemplo.

Por outro lado, existia projeto de articulação da defensoria pública dos Estados para realização de mutirões que pretendiam eliminar o encarceramento nas delegacias, mas não havia interesse e disposição para construção de um sistema alternativo ao encarceramento, especialmente o decorrente das prisões provisórias.

Nesse diapasão, as contradições nas pretendidas ações – ou nas diretrizes - a serem observadas pelo Programa, relativamente à questão penitenciária, evidenciavam, antecipadamente, sua limitação.

É preciso salientar que ambiguidades haviam sido identificadas na execução do Programa, em todos os seis eixos projetados, quais sejam, plano estratégico de fronteira; programa Crack, é possível vencer; combate às organizações criminosas; plano de segurança para grandes eventos; sistema nacional de informação em segurança e programa de

enfrentamento à violência de maneira geral, as mesmas contradições estavam presentes no eixo de apoio ao sistema prisional, dimensão na qual pouca coisa, ou quase nada, se alterou.

Desse modo, o Programa Brasil mais Seguro não teve a capacidade de vincular a questão penitenciária à segurança pública e, por isso, chegamos a 2015, momento de um segundo mandato da presidente Dilma Rousseff, sem que as taxas de encarceramento tenham diminuído e com o recrudescimento das péssimas condições carcerárias, em evidente descuido em relação à questão penitenciária no âmbito das políticas de segurança pública.

No gráfico abaixo listamos as principais dimensões relacionadas à questão penitenciária inseridas no Programa Brasil Mais Seguro e, logo após, descrevemos nossa análise reflexiva.

**Quadro 11 - Programa Brasil Mais Seguro – 2012**

| <b>Categorias de Análise</b>            | <b>Ações/Metas/Estratégias</b>   |
|---|--|
| 1. Diretrizes Carcerárias (Orientações) | Saúde prisional<br>Educação profissional;<br>Escolarização do preso;<br>Reinserção social egresso. |
| 2. Estratégias Carcerárias (Ações)      | Nihil  |
| 3. Expansão Penal (Legislação)          | Nihil  |
| 4. Espécies de Punição (Penas)          | Pena de Prisão, como exceção.<br>Penas Alternativas à prisão.                                      |
| 5. Condições Carcerárias                | Melhoria do sistema carcerário.  |

**Fonte: Autora, 2018**

Sopesando as diretrizes carcerárias que destacamos na tabela acima, por estarem presentes no documento do Programa Nacional Brasil Mais Seguro - saúde prisional, educação prisional e escolarização do preso e reinserção do egresso - é possível referir que, nos dois primeiros aspectos, analisados em conjunto, os números divulgados pelo Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen 2014<sup>69</sup> – não apontam para

<sup>69</sup>INFOPEN, 2014. Disponível em: <[http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/documentos/infopen\\_dez14.pdf](http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/documentos/infopen_dez14.pdf)>. Acesso em: mai.2018.

uma melhora no sistema de educação prisional e escolarização do preso, em comparação com períodos anteriores.

Segundo o levantamento realizado junto aos diretores de unidades prisionais, as atividades de educação e escolarização da população prisional estão divididas em formais e complementares. As primeiras são integradas pelas atividades de alfabetização, ensino fundamental, ensino médio, ensino superior e curso técnico, além de capacitações profissionais. As segundas são compostas pelos programas de remição pela leitura e pelo esporte, além de outras como videotecas, atividades de lazer e cultura.

De acordo com os dados apurados pelo Infopen 2014, apenas 13% da população prisional brasileira participava de alguma atividade educacional, seja formal ou complementar. Ora, o percentual indicado, relativo ao período de 2013 e 2014 – não é animador se comparado à alardeada necessidade – enquanto uma importante diretriz do Programa – de incremento da educação e da escolarização dos presos<sup>70</sup>.

Não obstante, esse percentual, cotejado com o divulgado pelo Infopen de junho de 2013<sup>71</sup> que apontava para 10,92% da população carcerária total envolvida em atividades educacionais, apresenta uma pequena melhora e, portanto, um aumento, muito pouco significativo, mas existente, do número de presos envolvidos em atividades de educação (13%) em 2014.

Importante não esquecer que aquele índice estava computado sobre um total de presos, no Brasil, que era, à época, de 537.790 pessoas e, este, sobre um total de 622 mil pessoas presas. Ou seja, no período a população prisional cresceu em torno de 15%.

Relativamente à saúde prisional os números também não são animadores. Os dados do Infopen, em 2014<sup>72</sup> enunciam que a cada 100 pessoas presas, 1,3% eram portadoras do vírus HIV. Igualmente, 0,5% da população prisional estavam contaminadas com sífilis, 0,6% com hepatite e, 0,9% com tuberculose. Outras doenças apareciam em 0,5% da população carcerária.

Levantamento do Infopen em 2015<sup>73</sup> concluiu que 83% da população privada de liberdade, em dezembro de 2015, no Brasil, se encontravam custodiadas em unidades

<sup>70</sup>Dados disponíveis em: <[http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/documentos/infopen\\_dez14.pdf](http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/documentos/infopen_dez14.pdf)>. Acesso em: mai.2018.

<sup>71</sup>Dados disponíveis em: <<file:///D:/Usuarios/Win7/Downloads/total-brasil-junho-2013.pdf>>. Acesso em: . 2018.

<sup>72</sup>Dados disponíveis em: <[http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/documentos/infopen\\_dez14.pdf](http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/documentos/infopen_dez14.pdf)>. Acesso em: mai.2018.

<sup>73</sup>Dados disponíveis em: <[file:///D:/Usuarios/Win7/Downloads/relatorio\\_2015\\_Dezembro.pdf](file:///D:/Usuarios/Win7/Downloads/relatorio_2015_Dezembro.pdf)>. Acesso em: mai.2018.

prisionais que contavam com estruturas previstas no módulo de saúde. Em 2016 esse percentual aumentou para 85%, de acordo com Infopen, 2016<sup>74</sup>.

Não obstante a presença de estruturas para atenção à saúde do preso, o relatório apontou para 21,9 pessoas portadoras do vírus HIV, para cada grupo de mil pessoas privadas de liberdade; já em relação à tuberculose, o número diminuiu para 20,2 pessoas, em grupo de mil.

Para sífilis o índice apontava para 9,5 pessoas e hepatite, 6,4 detentos. Outras doenças estavam presentes com o índice de 7,1 presos para cada grupo de mil. Em percentuais totais, considerando a população carcerária do período – 474.356 presos – 52% da população carcerária apresentava doença.

Para avaliar a condição de reinserção social – uma das diretrizes carcerárias do Plano Nacional de 2012 - é possível levar em consideração os dados disponíveis no Relatório do Infopen de 2015 os quais, não servindo para subsidiar em absoluto o tema da reinserção, auxiliam para a compreensão complexa dessa dimensão, desde que associados aos índices de reincidência.

Informa o relatório que embora 24% da população prisional seja condenada a penas inferiores a 4 anos, apenas 6% da população prisional, em dezembro de 2015, cumpria pena em regime aberto. Além disso, dos 30% da população condenada a penas entre 4 e 8 anos, em apenas 16% do total da população prisional o regime semiaberto está contemplado<sup>75</sup>. Significa dizer que há uma opção pelo encarceramento em regime fechado o que, se sabe, impulsiona à reincidência.

A ausência de documentos e dados mais recentes sobre os índices de reincidência, posteriores a 2013 – ocasião em que foram divulgados os dados obtidos na Pesquisa realizada pelo IPEA em acordo de Cooperação Técnica com o CNJ, ao qual já nos referimos – não permitem discorrer de maneira mais utilitária sobre a reinserção social.

Todavia, considerados os números crescentes do encarceramento, a taxa de reincidência anunciada em 2013, e a dificuldade em relação ao uso de medidas alternativas à prisão, é possível afirmar que o propósito desencarcerizador do Plano Brasil Mais Seguro de utilizar a pena de prisão como exceção, privilegiando as penas alternativas à privação da liberdade também foi diretriz carcerária que não tem sido efetivada.

---

<sup>74</sup> Dado de Infopen, 2016. Disponível em: <[http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias-2016/relatorio\\_2016\\_22111.pdf](http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias-2016/relatorio_2016_22111.pdf)>. Acesso em: mai.2016.

<sup>75</sup> Dados disponíveis em: <[file:///D:/Usuarios/Win7/Downloads/relatorio\\_2015\\_Dezembro.pdf](file:///D:/Usuarios/Win7/Downloads/relatorio_2015_Dezembro.pdf)>. Acesso em: mai.2018.

As prometidas melhorias carcerárias também não são evidenciadas por ações efetivas no âmbito do Programa analisado. Ou seja, o aprimoramento do sistema carcerário, entendido como uma premissa para a melhoria da própria segurança, também não aconteceu.

Relativamente à expansão penal e processual penal o período analisado, ou seja, a partir do Programa Brasil Mais Seguro, até o ano de 2016, entrou em vigor a lei 13.285/16, para determinar preferência de julgamento dos processos versando sobre crimes considerados hediondos; também esteve lançada a lei 12.850/13, definindo organização criminosa e dispendo sobre os meios de investigação, obtenção de provas e infrações penais; a lei 12.978/14, por sua vez, inicia sua vigência para classificar o crime de favorecimento da prostituição e a exploração sexual de crianças, adolescentes e vulneráveis como crime hediondo; a lei 13.008/14 vem para alterar a redação do tipo penal que trata de contrabando e descaminho; a lei 13.228/15, aumentando a pena do crime de estelionato cometido contra idoso; a lei 13.330/16, tipificando de forma mais grave os crimes de furto e de receptação de semovente domesticável. O que se vê, contudo, em relação a essas legislações, é que nenhuma delas produz impacto, ou nada contribuiu para a implementação das diretrizes e/ou ações planejadas para a questão penitenciária, no âmbito do Programa Nacional de Segurança Pública – Brasil mais Seguro.

Portanto, é possível asseverar que seguramente houve baixa capacidade de efetivar ações relacionadas à questão penitenciária e vinculadas ao programa de segurança pública, conforme fora anunciado. As taxas de encarceramento prosseguiram recrudescendo, as condições carcerárias não experimentaram melhorias, a prisão continuou sendo a principal opção punitiva, tudo isso sem emprestar qualquer colaboração positiva para o campo da segurança pública.

Em síntese, para fins de uma análise comparativa entre os planos enunciados e as respectivas categorias de análise, elaboramos um quadro abaixo, que pretende tornar ainda mais evidente – de modo visualmente objetivo – e holisticamente considerado, o que pronunciamos na evidencia de maneira visualmente objetiva, e holisticamente considerada, o que apreciamos nos itens anteriores, de maneira fragmentada, para cada um dos planos, objetos do *corpus* da pesquisa.

A pretensão não é de repetição do que está dito, mas de uma síntese, nesse momento ainda parcial, da presença da questão penitenciária nos programas de segurança pública no recorte temporal que elegemos.

Para tanto, lançamos as categorias de análise eleitas, frente aos quatro planos nacionais de segurança pública examinados, restando o quadro abaixo:

**Quadro 12 - Os Planos Nacionais versus Categorias de Análise**

| <b>Categorias</b>                           | <b>PNSP- 2000</b>   | <b>PNSP -2003</b>  | <b>PNSP – 2007</b>  | <b>PNSP -2012</b>   |
|---|---|--|---|---|
| <b>Diretrizes Carcerárias (Orientações)</b> | Aperfeiçoamento do Sistema Penitenciário; Mutirão Carcerário; Capacitação de agentes penitenciários; Aumento de vagas prisionais; Construção de Unidades Prisionais Federais; Assistência aos Egressos; Terceirização de Serviços Penitenciários. | Nihil  | Ressocialização de presos e egressos; Educação profissional de aprisionados; Escolarização do preso; Bibliotecas prisionais; Políticas sócioeducativas. | Saúde prisional; Educação profissional de aprisionados; Escolarização do preso; Reinserção social do egresso. |
| <b>Estratégias Carcerárias (Ações)</b>      | Construção de 25 Unidades Prisionais.   | Nihil  | Nihil   | Nihil   |
| <b>Expansão Penal (Legislação)</b>          | Nihil   | Regime Disciplinar Diferenciado; Recrudescimento na pena.  | Remição pelo estudo e leitura; Medidas Cautelares.  | Nihil   |
| <b>Espécies de Punição (Penas)</b>          | Incremento na pena de prisão; Proposta de alternativas à prisão.  | Pena de Prisão – Recuperação; Penas Alternativas à prisão. | Pena de Prisão, como exceção; Penas Alternativas à prisão.  | Pena de Prisão, como exceção; Penas Alternativas à prisão.  |
| <b>Condições Carcerárias</b>                | Reaparelhamento das prisões.  | Nihil  | Nihil   | Melhoria do sistema carcerário.   |

**Fonte: Autora, 2018**

Diante desse quadro, e pensando numa síntese quanto à inserção e repercussão da questão penitenciária no campo da segurança pública, a partir dos quatro Planos nacionais analisados, é possível inferir que no período de 2000 a 2016 houve apontamentos importantes no que refere às diretrizes carcerárias, eis que em todos os planos nacionais algum registro da (pre) ocupação com a temática esteve presente.

O maior número de orientações esteve descrito no I Plano Nacional de Segurança Pública, experimentando-se a interrupção nestas diretrizes no Plano de 2003, com reaparecimento delas por ocasião do Programa de 2007. No último programa analisado, a par de certa continuidade das direções carcerárias assumidas, não há registros de um incremento significativo como se percebeu.

As estratégias carcerárias, identificadas como ações significativas e com impacto na questão penitenciária, são bastante escassas, registrando-se apenas no I Plano, a construção de unidades prisionais. Nos demais, como se vê, não há registros de ações efetivas, com impactos significativos no campo do sistema penitenciário, e o que é indicativo da marginalização da questão penitenciária no campo da segurança pública.

Embora haja um discurso recorrente, em todos os planos, da necessidade de utilizar-se da prisão como uma exceção punitiva – atendendo os próprios fundamentos da pena privativa de liberdade – o que se experimentou no período foi exatamente o recrudescimento na utilização da prisão. Mesmo em períodos nos quais algumas alternativas punitivas foram colocadas na agenda, ainda assim, a pena de prisão permaneceu como a opção mais acessível.

O aumento no número de crimes, objeto de atuação policial e de atenção judiciária, dentre eles, estupros, furtos de veículos, roubo de carros, homicídios dolosos, tráfico de drogas, associado à expansão, fortalecimento e atuação de organizações criminosas no período analisado, tudo isso tem impactado no aumento da população carcerária brasileira. Particularmente a política de guerra às drogas tem feito crescer, significativamente, o número de presos no Brasil. E isso, ao mesmo tempo, fortalece as organizações criminosas de modo que se ingressa num círculo vicioso, cujo resultado, no âmbito penitenciário, é o recrudescimento do encarceramento.

O gráfico abaixo, disponível no Relatório do Infopen, evidencia o crescimento da população carcerária no Brasil, no período 1999 a 2014, dando conta de que embora o discurso seja no sentido de racionalizar a utilização da prisão, o que temos produzido, no Brasil, é exatamente o contrário.

**Figura 4 - População Carcerária Brasileira (em milhares)**



**Fonte: Infopen 2017**

A opção pela prisão, associada à superlotação prisional experimentada no Brasil, seguramente é um dos maiores desafios do sistema penitenciário. E, enquanto ela for a

consequência de uma escolha no campo da própria segurança pública (segurança-regulação), será difícil alcançar uma perspectiva emancipadora dessa dimensão.

Por fim, em relação às condições carcerárias, não houve ações significativas que tenham criado estruturas permanentes voltadas à execução das necessárias melhorias nas condições das prisões brasileiras. Embora os registros quanto à obrigação de produzir o reaparelhamento das prisões e de implementar imprescindíveis progressos estruturais no sistema prisional, não houve consolidação de nenhuma proposta de impacto.

A desatenção com o sistema prisional fica evidente quando se observa que por mais de 10 anos não houve adoção de estratégias carcerárias (ações, propriamente ditas) de impacto. Veja-se que a indicação de ‘nihil’ (nada) nos planos de 2003, 2007 e 2012 bem traduz esse vácuo.

Esse vazio, aliado às reconhecidas deficiências das condições carcerárias, torna ainda mais complexa a agenda tanto da segurança pública, quanto da questão penitenciária.

Assim, independentemente das posições políticas dos agentes de estado que estiveram atuando no lapso temporal dos planos analisados, parece não restar dúvida - numa perspectiva democrática – de que o Estado tem um papel fundamental na garantia da segurança pública e que, por sua vez, a questão penitenciária precisa ser reconhecida como uma dimensão fundamental das políticas de segurança.

É necessário que ele seja capaz de transpor as meras intenções, dando efetividade a programas de segurança que, sem se ocuparem com temas pontuais e fragmentários, logrem refletir de maneira global sobre as dimensões que devem estar insertas em seus bojos, inclusive a questão penitenciária e, a partir daí, por meio de suas estruturas institucionais, e com os recursos necessários para tanto, formular políticas, instituir ações e induzir os câmbios urgentes no campo da segurança pública.

Durante o período dos planos analisados a responsabilidade pela formulação da política carcerária também afeta ao Ministério da Justiça<sup>76</sup>, por meio de seus órgãos próprios – Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, órgão superior de um sistema integrado pelo Departamento Penitenciário Nacional e apoiado pelo Fundo Penitenciário, no âmbito da União e, nos Estados, pelos conselhos respectivos e órgãos executivos, além dos

---

<sup>76</sup> Registre-se que através de Medida Provisória editada em 27 de fevereiro de 2017, foi criado o Ministério da Segurança Pública, tendo como titular Raul Jungmann, e assumindo a responsabilidade pela Polícia Federal, pela Polícia Rodoviária Federal, pela Força Nacional e pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), que deixaram de integrar o Ministério da Justiça. A separação coloca sob responsabilidade do Ministério da Justiça, comandada por Torquato Jardim, as políticas relativas à defesa do consumidor, às drogas, aos povos indígenas e refugiados, extradições e asilos. Permanecem nesse ministério as ações de recuperação de ativos no exterior e o Arquivo Nacional.

conselhos de comunidades nos municípios – quer dizer, o mesmo ministério de onde emanaram as políticas de segurança pública descritas na pesquisa.

Mesmo assim o que se observou foi que estes dois campos – segurança pública e sistema penitenciário - não funcionaram de maneira conjunta, articulados, não se influenciam mutuamente, e não operaram como sistemas integrados, a fim de proporcionarem maior garantia da segurança, numa perspectiva que, por isso mesmo, ainda é um campo a se reconhecer.

Nesse sentido, anote-se a postura de Câmara (2007), para quem

[...] A razão do insucesso é que, no contexto nacional, ações isoladas e desconexas têm vida curta ou são inócuas. A questão está na complexidade da segurança pública, que precisa ser entendida integralmente para que suas ações sejam estruturantes. Em outros termos, é imperativo que os três poderes e os três níveis de governo se entendam quanto aos objetivos a serem atingidos e interajam em suas ações para alcançá-los. E, óbvio, dando vez e voz à maior interessada, ou seja, à sociedade. (CÂMARA, 2007, p. 69).

Parafraseando Rodrigues (2013), para quem o “coração de uma política criminal se encontra, em grande medida, na questão penitenciária”, e utilizando a metáfora do sangue, poderíamos dizer que a ‘pulsão que mantém viva uma boa política de segurança pública, decorre da inserção da questão penitenciária como um imprescindível elemento da composição sanguínea’.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na presente pesquisa buscamos discutir sobre a evolução no campo da segurança pública, em três distintos governos - todos reconhecidamente democráticos - e, ao mesmo tempo, sopesar acerca do incremento do encarceramento e dos índices de criminalidade para, então, analisarmos sobre a complexa e ambígua relação existente entre a questão penitenciária e o campo da segurança pública.

Através da investigação documental procuramos identificar o tratamento que tem sido dispensado pelo campo reconhecido da segurança pública à questão penitenciária, analisando os planos e projetos de segurança emitidos pelo governo brasileiro, no período de 2000 a 2016.

Na intersecção dos múltiplos aspectos que vinculam a segurança pública à questão penitenciária, e a partir de algumas categorias de análise, avaliamos os planos nacionais de segurança e apontamos para a forma como a questão penitenciária é tratada.

Ponderamos e apontamos quais ações ou estratégias foram realizadas ao longo dos programas, bem como as diretrizes que orientaram a atuação do poder público e da sociedade na efetivação das políticas de segurança pública, cotejando-as com as categorias segurança-regulação e segurança-emancipação, (re) criadas a partir de Santos (2001) para esse fim.

Ao longo da pesquisa percebemos algumas dificuldades para a realização do cruzamento de dados - tanto da segurança pública, quanto do sistema penitenciário - especialmente aqueles relativos ao período de 2000 a 2003, pela falta de disponibilidade de informações e, também, pela ausência de garantia quanto a sua fidedignidade. Mesmo assim, contextualizadas as condições dessas dimensões no lapso temporal da pesquisa, foi possível realizar as intersecções necessárias para nossa investigação, e que permitiu-nos algumas ilações.

Dessa forma, no primeiro capítulo, discorremos sobre os paradigmas de segurança pública e destacamos, em síntese, a importante trajetória de evolução destes modelos - a partir da Constituição Federal de 1988 - que marcou o processo de reestruturação das políticas públicas de segurança.

Percebemos que as políticas públicas, de modo geral, experimentaram significativo avanço a partir da década de 1990, impulsionadas pela nova ordem constitucional, e pela ampliação de direitos relacionados à cidadania. Compreendemos que o modelo da Segurança Pública foi consolidado na Constituição Federal de 1988, sendo que a passagem do paradigma

anterior – Segurança Nacional - para aquele, se operou de maneira mais impactante, haja vista ter sido, também, resultado da transição dos regimes de governo, do ditatorial para o democrático.

Foi possível constatar que a distinção dos papéis desempenhados pelos diferentes níveis do governo na gestão da segurança, se por um lado permite aos Estados maior instrumentalização das políticas, por outro, ao subtrair da União a capacidade de controle e prevenção da violência em maiores alcances, também impôs limites ou dificuldades. Concordamos, a partir de Freire (2009), que a criação da SENASP – gestada na articulação dos Estados – proporcionou qualificação nas atividades prestadas pelos órgãos responsáveis pela segurança pública.

Captamos um aspecto negativo do paradigma da Segurança Pública, caracterizado pela atribuição de um papel central às polícias quanto à responsabilidade no controle e na prevenção das violências e da criminalidade, o que acaba por subtrair de outros órgãos e da sociedade civil este encargo que, entendemos, também é seu.

Verificamos que a transição paradigmática da Segurança Pública para a desejada Segurança Cidadã, ainda não está consolidada, muito particularmente porque ainda não há participação e atuação fundamental dos municípios para o reconhecimento desse modelo. Para atingi-lo faz-se necessário o envolvimento de múltiplos atores, instituições públicas e sociedade civil, que engajados, e em articulação, promovam ações tendentes à diminuição da violência e da criminalidade. Tais ações devem abranger diversas áreas de atuação, como educação, cultura, saúde, lazer e esporte, condição para o alcance de uma segurança democrática, geradora de cidadania, o que por si só evidencia as dificuldades para consolidação.

Apontamos em Freire (2009), o fundamento da nossa constatação, e sustentamos que as políticas de segurança que se identificam com o paradigma da Segurança Pública têm alcançado nível estadual, todavia não se fazem sentir no plano municipal, exigência no modelo da Segurança Cidadã, que ordena a ênfase local em segurança, com o protagonismo efetivo do município, além da participação social na qual o cidadão tem papel preponderante na gestão das políticas de segurança.

Relativamente às políticas de segurança pública representadas pelos planos e programas analisados, comparando-as com os diferentes paradigmas de segurança, ficou confirmado que, com distintos padrões de temporalidade, profundidade e amplitude, todos eles foram influenciados pelas alterações experimentadas a partir da Carta Constitucional de 1988.

Ao cotejarmos o campo da segurança pública com as categorias da segurança-regulação e segurança-emancipação percebemos que no prelevante modelo da Segurança Pública há características que transitam do caos – ou seja, da insegurança – para a necessidade de ordem, imposta pela disciplina ou repressão; e, do mesmo modo, também há peculiaridades que remetem ao colonialismo, ou seja, à submissão – espaço de baixa cidadania – para uma necessária solidariedade, agora indicada pela prevenção, espaço de cidadania plena. Ou seja, há um movimento pendular que se coaduna ora com o paradigma da segurança-regulação, ora com o da segurança-emancipação. E, ainda dentro desses modelos, considerada a questão penitenciária como uma dimensão que o integra, a tensão que se estabelece, e as ambiguidades percebidas frente às categorias eleitas, também se manifestam exatamente do mesmo modo oscilando entre políticas e estratégias de repressão e prevenção. Nessa tensão, há, pendente, uma expectativa de mudança paradigmática do modelo regulatório para outro emancipatório que não se estabilizou.

Na interface da questão penitenciária com o campo da segurança pública - ponto central do nosso problema de pesquisa e nosso objeto de estudo - consideramos a hipótese de que o avanço na segurança pública – uma desejada modificação paradigmática - passa, necessariamente, pela inserção da perspectiva penitenciária nas políticas nacionais de segurança pública, não só para uma aproximação dessas duas dimensões complexas, mas fundamentalmente para que se pudesse, a partir daí, efetivar ações que as sintonizassem, permitindo experimentar melhores resultados em ambos os campos.

Nossa hipótese parte do próprio conceito de segurança pública como um campo organizacional que corresponde a um grupo de dimensões e sistemas que, reunidos, constitui parte essencial da vida social. Dentre essas dimensões, a questão penitenciária é fundamental, pois está intimamente relacionada com a necessária manutenção da ordem pública, do controle da criminalidade e da prevenção da violência.

Percebemos que a questão penitenciária, como promessa, aparece com maior ou menor intensidade nos planos, mas nem sempre vem acompanhada de ações efetivas, com impacto significativo para a sociedade, ou seja, a questão penitenciária, dentro do campo da segurança pública, está formalmente presente, mas ainda não representa uma estratégia politicamente bem executada.

Ao fazermos a interface da questão penitenciária encontrada nos quatro planos de segurança pública que foram analisados com as categorias epistemológicas propostas, segurança-regulação e segurança-emancipação, o quadro que se apresenta e que abaixo desenhamos demonstra a prevalência da primeira categoria – caracterizada e reafirmada pelo

campo da segurança pública reconhecida – em detrimento da segunda – desejo e promessa de uma transição para o campo da segurança pública a reconhecer.

**Quadro 13 - Os Planos Nacionais versus Categorias Epistemológicas**

| <u>Planos</u>                | <u>Plano Nacional de Segurança Pública-2000</u>  | <u>Projeto Nacional de Segurança Pública para o Brasil – 2003</u> | <u>Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI – 2007</u> | <u>Programa Brasil Mais Seguro -2012</u>           |
|------------------------------|--|---|---|--|
| <b>Segurança-regulação</b>   | <b>Forte atuação policial para a repressão e prevenção do crime e aumento do encarceramento.</b>                                 | <b>Aumento do encarceramento.</b>                                 | <b>Encarceramento</b>   | <b>Alto índice de encarceramento.</b>              |
|                              | <b>Destaque para a pena de prisão.</b>   | <b>Destaque à pena de prisão.</b>                                 | <b>Destaque à pena de prisão.</b>   | <b>Destaque à pena de prisão.</b>                  |
|                              | <b>Construção de presídios, abertura de novas vagas, insuficientes para o aumento da população carcerária.</b>                   | <b>Regime Disciplinar Diferenciado.</b>                           | <b>Alto índice de reincidência presidial – reincidência penitenciária.</b>    |  |
| <b>Segurança-emancipação</b> | Compromissos relativos às polícias sociais e ações comunitárias; proteção aos direitos humanos e ao reconhecimento da cidadania. | Uso racional da pena de prisão.                                   | <b>Bibliotecas prisionais.</b>  | Uso racional da pena de prisão.                    |
|                              | Incremento das penas alternativas.   | Incremento das penas alternativas.                                | <b>Remição pela leitura e estudo.</b>   | Incremento das penas alternativas.                 |
|                              | Reaparelhamento das prisões.   |   | Escolarização e educação profissional dos detentos.                           | Escolarização e educação profissional de detentos. |
|                              | Assistências aos Egressos.   |   | Lei 12.403/11 – Medidas Cautelares alternativas à prisão.                     | Saúde prisional.                                   |
|                              | Aperfeiçoamento do Sistema Penitenciário e reaparelhamento das prisões.  |   | Função ressocializadora.  | Reinserção do egresso.                             |
|                              | Trabalho, educação e saúde do preso.   |   |   | Aprimoramento do sistema carcerário.               |

Fonte: Autora, 2018

O quadro, bastante autoexplicativo, destaca evidências de presença da questão penitenciária, apontadas através das unidades constituintes examinadas em cada um dos planos de segurança pública – diretrizes, estratégias e condições carcerárias, expansão penal (legislação) e espécies de punição (penas) – inserindo aquelas que, inscritas em negrito, retratam perspectivas efetivas no campo penitenciário, ou seja, a presença não apenas formal dessa dimensão nos planos, mas a sua execução política.

Tais evidências marcam, no campo reconhecido da segurança pública, aqueles aspectos que se coadunam com a categoria epistemológica da segurança-regulação, evidenciando a tensão existente entre o caos (a insegurança) e a ordem (repressão).

Nessa direção aparecem as seguintes exterioridades: forte atuação policial para repressão e prevenção do crime, o encarceramento (aumentado em alguns tempos), a prevalência da pena de prisão, a construção de presídios para abertura de novas vagas, o recrudescimento do regime prisional e a reincidência penitenciária, elementos esses que perpassaram todos os planos analisados no lapso temporal de praticamente dezesseis anos, nos quais a oferta foi de uma política marcada, ainda, por intenso apelo repressivo, por um dificultoso e reduzido diálogo entre as instâncias e os órgãos de controle, por atividades centradas fortemente na polícia e pelo recrudescimento manifesto do encarceramento, tudo a fim de que a ordem seja imposta e mantida.

Apenas em duas exterioridades, mesmo que timidamente retratadas pelos dados e índices que analisamos - presença das bibliotecas prisionais e a remição pela leitura e estudo – encontramos a relação com a categoria epistemológica da segurança-emancipação, agora evidenciada por uma necessária solidariedade, caracterizadora da prevenção, e que aponta para o campo da segurança pública a reconhecer, espaço de maior cidadania e de forte apelo preventivo.

Todos os demais aspectos que estão retratados no quadro, e sem destaque em negrito, que perfazem a maioria das perspectivas penitenciárias contempladas nos planos de segurança pública - os compromissos relativos às políticas sociais e ações comunitárias e proteção aos direitos humanos e ao reconhecimento da cidadania; o uso racional da pena de prisão; o incremento das penas alternativas; o reaparelhamento das prisões; a escolarização e educação profissional dos detentos; a assistência aos egressos; a saúde prisional; o aperfeiçoamento do sistema penitenciário; a reinserção do egresso e o trabalho prisional - não exprimiram ações políticas efetivas no âmbito penitenciário e, por conseguinte, não impactaram na esfera da segurança pública, permanecendo, apenas e tão somente, no plano das promessas, frustrando, assim, as expectativas de uma transição paradigmática no sistema prisional inserido no campo da segurança pública.

Assim, embora estas exterioridades apontem na direção de uma segurança-emancipação – por isso geradora da expectativa de transposição de modelo que temos referido - como não se consolidaram ou foram pouco significativas, acabaram por fazer-nos distanciar do campo desejado, mas ainda não reconhecido, de segurança pública.

A pesquisa permitiu que percebêssemos a presença da questão penitenciária em todos os planos analisados, seja como promessa no papel, seja como discurso mais ou menos intensificado. Porém, as tensões, avanços e retrocessos experimentados ao longo das quatro políticas de segurança pública que compuseram nosso *corpus* são indicativos do isolamento ou da desconexão de ambos os campos – sistema penitenciário e segurança pública - quer entre si, quer em relação a outros importantes contextos.

Nesse diapasão, embora identificada a presença da questão penitenciária nos documentos próprios das políticas de segurança pública, há uma tensão que tem impedido àquele campo de receber o tratamento de uma grandeza relevante e fundamental para a efetivação do direito à segurança. Assim, não percebemos estratégias relevantes nos planos de segurança analisados, que incluam a questão penitenciária como um apêndice medular e, por isso mesmo, não há diretrizes desta natureza que orientem a atuação do poder público e da sociedade na efetivação das políticas de segurança pública do Brasil.

Ora, não por outra razão o título do trabalho que produzimos – e que ora apresentamos – traz “a política penitenciária encarcerada na contemporânea Política de Segurança Pública Brasileira”, pois que a nosso sentir a questão penitenciária aparece presa, aprisionada dentro do campo reconhecido da segurança pública, capturada, também, por uma armadilha repressiva que é própria do sistema e que dialoga com o paradigma da segurança-regulação.

A expectativa de uma mudança paradigmática no campo da segurança pública para um modelo de segurança-emancipação - e para a presença virtuosa de um campo de segurança pública a reconhecer - está a exigir a inclusão da questão penitenciária como estratégia de prevenção de violência e de criminalidade, e não apenas como um remédio de repressão para a desordem social.

Em nosso sentir, e a partir da pesquisa empreendida, o campo da segurança pública – desde o advento da Constituição Federal de 1988 – não recepcionou a questão penitenciária como deveria tê-la feito. Ainda estamos muito aquém de conquistar, no campo próprio da segurança pública, o espaço de destaque que a questão prisional mereceria e está a exigir.

Certamente que a inserção da questão penitenciária no campo específico da segurança não significa solução para a enorme complexidade da segurança pública no Brasil. Contudo, e a pesquisa nos permitiu detectar isso, também acabam sendo criados problemas de alta complexidade no campo da segurança quando essa inserção não acontece.

Neste diapasão, a questão penitenciária precisa estar incluída no campo da segurança com outro compromisso, liberta das armadilhas que conformam a sua presença nas políticas de segurança apenas como instrumento de repressão de delitos, pois que o novo paradigma

que se sugere constituir está a envolver prevenção e repressão e, por isso, trata-se de um campo de segurança pública longe de ser conquistado.

## REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. **A gestão urbana do medo e da insegurança: Violência, Crime e Justiça Penal na Sociedade Brasileira Contemporânea.** Tese (Concurso de Livre Docência) - Universidade de São Paulo, Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, março de 1996.

ADORNO, Sérgio. **Lei e Ordem no Segundo Governo FHC.** Revista Tempo Soc.v.15 n.2 São Paulo, Nov.2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ts/v15n2/a05v15n2.pdf>>. Acesso em: mar.2016.

ADORNO, Sérgio. Sistema penitenciário no Brasil: problemas e desafios. **Revista USP.** São Paulo. Mar/Abr/Mai de 1991.

ALLANIC, Louis. **Políticas públicas de segurança: a questão do sistema prisional.** Revista Eletrônica de Ciências Sociais. Ano 2. Vol.4, Agosto de 2008.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **A ilusão de Segurança Jurídica: do controle da violência à violência do controle penal.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **A mudança do paradigma repressivo em Segurança Pública: reflexões criminológicas críticas em torno da Proposta da 1ª Conferência Nacional Brasileira de Segurança Pública.** Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/seq/n67/13.pdf>>. Acesso em: jan.2016.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Pelas mãos da Criminologia: o controle penal para além da (des)ilusão.** Rio de Janeiro: Revan/ICC, 2012.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringelli de. CIFALI, Ana Cláudia. Política Criminal e encarceramento no Brasil nos governos Lula e Dilma: elementos para um balanço de uma experiência de governo pós-neoliberal. Dossiê: Políticas Públicas de Segurança e Justiça. **Civitas**, Porto Alegre, v.15, n.1, pp.105/127, jan/mar, 2015.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringelli de. O controle penal sob a ótica da teoria sociológica. Pelotas: Educat. **Revista Transdisciplinar de Ciências Penitenciárias**, v.3, n.1. pp. 63-85, jan/dez 2004.

BALLESTEROS, Paula Rodriguez. Gestão de Políticas de Segurança Pública no Brasil: problemas, impasses e desafios. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v.8, n.1, pp.6-22, Fev./Mar 2014.

BARATTA, Alessandro. **Política Criminal: entre la Política de Seguridad y La Política Social.** Tomado del libro titulado Delito y Seguridad de los Habitantes. México, D.F.: Editorial Siglo XXI, Programa Sistema Penal Derechos Humanos de ILANUD y Comisión Europea, 1997.

BARBOSA, Kátia Borges; SOBREIRA, Waleska Fernandes De O.; BRASIL, Maria Glaucíria Mota. **Uma reflexão comparativa da segurança pública nos governos FHC e**

**Lula:** a criação do SUSP. Disponível em: <[http://www.uece.br/labvida/dmdocuments/uma\\_reflexao\\_comparativa\\_da\\_seguranca\\_publica.pdf](http://www.uece.br/labvida/dmdocuments/uma_reflexao_comparativa_da_seguranca_publica.pdf)>. Acesso em: mar.2018.

BINDER, Alberto M. La Política Criminal em el marco de las Políticas Públicas Bases para el Análisis Político-Criminal. **REJ – Revista de Estudios de la Justicia**, n. 12, 63, Año 2010, pp. 213-229.

BRASIL. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Atlas da Violência. **Ipea**, 2017. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/2/2017>>. Acesso em: abr.2018.

BRASIL: **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 2015.

BRASIL: Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88\\_Livro\\_EC91\\_2016.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf)>. Acesso em: mar.2016;

BRASIL: Ministério da Justiça. 1ª **Conferência Nacional de Segurança Pública (CONSEG)**. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca\\_Publica/relatorio\\_final\\_1\\_conferencia\\_seguranca\\_publica](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca_Publica/relatorio_final_1_conferencia_seguranca_publica)>. Acesso em: mar.2016.

BRASIL: Ministério da Justiça. **Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN)**. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/news/ha-726-712-pessoas-presas-no-brasil>>. Acesso em: dez.2017.

BRASIL: Ministério da Justiça. **Fundo Nacional de Segurança Pública**. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/senasp-1/fundo-nacional-de-seguranca-publica>>. Acesso em: mar.2016.

BRASIL: Ministério da Justiça. **Infopen**. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. Dez.2017. Disponível em: <[http://www.justica.gov.br/news/ha-726-712-pessoas-presas-no-brasil/relatorio\\_2016\\_junho.pdf](http://www.justica.gov.br/news/ha-726-712-pessoas-presas-no-brasil/relatorio_2016_junho.pdf)>. Acesso em: mar.2018.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI)**. Disponível em: <[http://www.uece.br/labvida/dmdocuments/pronasci\\_manual\\_de\\_aprendizagem.pdf](http://www.uece.br/labvida/dmdocuments/pronasci_manual_de_aprendizagem.pdf)>. Acesso em: mar.2016.

BRASIL: Ministério da Justiça. **I Plano Nacional o Brasil diz não à Violência**. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/1501558-Plano-nacional-de-plano-nacional-de-seguranca-publica-brasilia.html>>. Acesso em: mar.2016.

BRASIL: Ministério da Justiça. **Programa Brasil Mais Seguro**. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/programas-1/brasil-maisseguro>>. Acesso em: mar.2016.

BRASIL: Ministério da Justiça. **Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/SEGURANCA/426620-PROPOSTA-CRIA-SISTEMA-UNICO-DE-SEGURANCA-PUBLICA.html>>. Acesso em: mar.2016.

CÂMARA, Paulo Sette. A política Carcerária e a segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, Ano 1, Edição I, 2007. Disponível em: <<http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/viewFile/7/4>>. Acesso em: mar.2018.

CANO, Ignácio. Políticas de Segurança Pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime. Maria Lucia Marques (trad). **Sur Revista Internacional de Direitos Humanos**, vol. 3. n.5. São Paulo, dez.2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sur/v3n5/v3n5a06.pdf>>. Acesso em: dez.2015.

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de. FÁTIMA E SILVA, Maria do Rosário. Políticas de Segurança Pública no Brasil: avanços, limites e desafios. **Revista Katálysis**. Florianópolis, v. 14, n.1. pp. 59-67, jan/jun 2011.

CELLARD, André. NASSER, Ana Cristina Nasser (trad.) **A Pesquisa Qualitativa. Enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2012.

CHIES, Luiz Antônio Bogo. **A questão penitenciária. Tempo Social**. Revista de Sociologia da USP, v.25, n.1.

CHIES, Luiz Antônio Bogo. Questão Penitenciária: obstáculos epistemológicos e complexidade. **Revista Paranense de Desenvolvimento**. Curitiba, v.35, n.126, pp.29-47, maio, 2014.

COSTA, A.T; LIMA,R.S. Segurança Pública. *In*: Lima R.S; Rattón, J.L.;Azevedo, R.G.(orgs). **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto , 2014.

DE GIORGI, Alessandro. **A miséria governada através do sistema penal**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2006.

ESCOBAR, Santiago EtAlli. **La seguridad ciudadana como política de Estado**. Disponível em: <[http://www.academia.edu/4068366/La\\_Seguridad\\_Ciudadana\\_como\\_Politica\\_de\\_Estado](http://www.academia.edu/4068366/La_Seguridad_Ciudadana_como_Politica_de_Estado)>. Acesso em: mar.2016.

FABRETTI, Humberto Barrionuevo. **Segurança Pública. Fundamentos Jurídicos para uma Abordagem Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2014.

FERREIRA, Carolina Costa. **A política Criminal no Processo Legislativo**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017.

FILOCRE. Lincoln D'Aquino. Classificações de Políticas de Segurança. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. Ano 3. Edição 5. Ago/Set 2009. Disponível em: <<http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/viewFile/57/55>>. Acesso em: ago.2017.

FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública 2008**. São Paulo. Disponível em:  
[http://www.mpma.mp.br/arquivos/CAOPCEAP/2o\\_anuario\\_2008.pdf](http://www.mpma.mp.br/arquivos/CAOPCEAP/2o_anuario_2008.pdf). Acesso em: mar.2016.

FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública 2009**. São Paulo. Disponível em:  
 <[http://www.mpma.mp.br/arquivos/CAOPCEAP/3o\\_anuario\\_2009.pdf](http://www.mpma.mp.br/arquivos/CAOPCEAP/3o_anuario_2009.pdf)>. Acesso em: mar.2016.

FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública 2010**. São Paulo. Disponível em:  
 <[http://www.mpma.mp.br/arquivos/CAOPCEAP/4o\\_anuario\\_2010.pdf](http://www.mpma.mp.br/arquivos/CAOPCEAP/4o_anuario_2010.pdf)>. Acesso em: mar.2016.

FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública 2011**. São Paulo. Disponível em:  
 <<http://www.observatoriodeseguranca.org/files/Anu%C3%A1rio%20Brasileiro%20de%20Seguran%C3%A7a%20P%C3%ABlica%202011.pdf>>. Acesso em: mar.2016.

FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública 2012**. São Paulo. Disponível em:  
 <<http://www.observatoriodeseguranca.org/files/Anu%C3%A1rio%20do%20F%C3%B3rum%20Brasileiro%20de%20Seguran%C3%A7a%20P%C3%ABlica%20-202012.pdf>>. Acesso em: mar.2016.

FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública 2013**. São Paulo. Disponível em  
 <[http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario\\_2013-corrigido.pdf](http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario_2013-corrigido.pdf)>. Acesso em: nov.2015.

FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública 2014**. São Paulo. Disponível em:  
 <[http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario\\_2014\\_20150309.pdf](http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario_2014_20150309.pdf)>. Acesso em: nov.2015.

FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública 2015**. São Paulo. Disponível em:  
 <[http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario\\_2015.retificado\\_.pdf](http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario_2015.retificado_.pdf)>. Acesso em: jan.2016.

FREIRE, Moema Dutra. Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. São Paulo, Ano 3. Edição 5. Ago/Set 2009.

GARLAND, David. **A Cultura do Controle**: crime e ordem social na sociedade contemporânea. Rio de Janeiro: Revan/CC, 2008.

GIORGI, Alessandro. LAMARÃO, Sérgio (Trad). **A miséria governada através do sistema penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

GROSSI, Bruno; COSTA, Arthur. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do Fundo Nacional de Segurança Pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano1, n.1, pp.6-20, 2007. Disponível em: <[http://uece.br/labvida/dmdocuments/relacoes\\_intergovernamentais.pdf](http://uece.br/labvida/dmdocuments/relacoes_intergovernamentais.pdf)>. Acesso em: dez.2015.

HULSMAN, Louk & DE CELIS, Jacqueline. **Penas Perdidas. O sistema penal em questão**. Rio de Janeiro: Luam Editora, 1993.

ILANUD: Instituto Latino Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente. **Das Políticas de Segurança Pública às Políticas Públicas de Segurança**. Brasília, 2002. Disponível em: <<http://www.observatoriodeseguranca.org/files/livro-prevdocrime%20ILANUD.pdf>>. Acesso em: dez.2015.

LAVALLE, Adrián Gurza. **Cidadania, igualdade e diferença**. São Paulo: Lua Nova nº 59, 2003.

LIMA, Renato Sérgio de; SINHORETTO, Jacqueline e BUENO, Samira. A gestão da vida e da segurança pública no Brasil. **Revista Sociedade e Estado**, v.30, n.1. Brasília, Jan/Abr.2015. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69922015000100123](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922015000100123)>. Acesso em: fev.2018.

LIMA, Renato Sérgio; SILVA, Guilherme Amorin Campos da; OLIVEIRA, Priscilla Soares. Segurança pública e ordem pública: apropriação jurídica das expressões à luz da legislação, doutrina e jurisprudência pátrias. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 7, n. 1, pp. 58-83. São Paulo, Fev./Mar. 2013. Disponível em: <[https://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/renato\\_s\\_de\\_lima\\_seguranca\\_publica\\_e\\_ordem\\_publica\\_apropriacao\\_juridica.pdf](https://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/renato_s_de_lima_seguranca_publica_e_ordem_publica_apropriacao_juridica.pdf)>. Acesso em: jan.2018.

LUCAS, Ana Cláudia Vinholes Siqueira. **Pena Privativa de Liberdade: fim e função**. Pelotas: Educat, 2002.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antônio. Sobre Violência hoje. **Ciência e Saúde Coletiva**,11(Sup): PP.1154-1161, 2007.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antônio. Sociabilidade Violenta: por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbano. **Sociedade e Estado**. Brasília. v. 19, n.1, pp. 53-84, jan/jun 2004.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antônio. **Violência e Ordem Social**. In: IMA, Renato Sérgio de. RATTON, José Luiz e AZEVEDO, Rodrigo Ghiringelli de (Orgs.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.

MACHADO, Marta Rodriguez de Assis. **Sociedade do Risco e Direito Penal: uma avaliação de novas tendências político-criminais**. São Paulo: IBCCrim, 2005.

MARTINELLI, Rosana. **As (res)significações da cidadania e da democracia em face da globalização**. Florianópolis: Katálysis, , n.5. jul/dez 2001.

MESQUITA NETO, Paulo de. **Ensaio sobre a segurança cidadã**. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

MORAES, R. Uma tempestade de luz: a compreensão possibilitada pela análise textual discursiva. **Revista Ciência e Educação**, v. 9, n. 2, pp. 191-211, 2003.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Revisão doutrinária dos conceitos de ordem pública e segurança pública. *In*: Ver. **Inf.Legisl.** Brasília. e. 25.,n. 97, jan-fev, 1988.

NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

NÓBREGA JÚNIOR, José Maria Pereira da. A militarização da segurança pública: um entrave para a democracia brasileira. **Revista Sociologia e Política**. v.18; n. 35, pp.119- 130, fev.2010.

OLIVEIRA, Ana Sophia Schmidt de. Políticas de segurança e políticas de segurança pública: da teoria a prática. *In*: GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL. **Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança**. São Paulo: Ilanud, 2002, pp. 43-62. Disponível em: <<http://www.observatoriodeseguranca.org/files/livro-prevdo crime%20ILANUD.pdf>>. Acesso em: jan.2018.

PAVARINI, Massimo. **Punir os inimigos: criminalidade, exclusão e segurança**. Curitiba: ICPC, 2012;

PAVARINI, Massimo; ZOMMER, Ana Paula Zommer (Org.); STEFANINI, Lauren Paoletti (trad.). Da perda da pena ao seu reencontro? Reflexões sobre uma procura. **Ensaio Criminológicos**. São Paulo: IBCCrim, 2002.

PAZZINATO, Eduardo. **Do direito à segurança à segurança dos Direitos**. Curitiba: Lumen Juris, 2010.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política Social, temas e questões**. São Paulo: Cortez, 2011.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PAR AO DESENVOLVIMENTO (PNUD). Rumo a uma Política Integral de Convivência e Segurança Cidadã na América Latina. Marco conceitual de interpretação-ação. SERRATO, Hector Riveros (Org.) **Projeto Regional de Governabilidade Local para América Latina**, 2007. . Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/publicacoes/marcoconceitualpnud\\_seguranacidada.pdf](http://www.pnud.org.br/publicacoes/marcoconceitualpnud_seguranacidada.pdf)>. Acesso em: mar.2016.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PAR AO DESENVOLVIMENTO (PNUD). Seguridad Ciudadana com rostro humano: diagnóstico y propuestas para America Latina. **Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014**. Centro Regional de Servicios para America Latina y el Caribe, Dirección Regional para América Latina y el Caribe, Nov.2013. Disponível em: <<http://undp.org/content/undp/es/home/librarypage/hdr/human-development-report-forlatin-america-2013-2014>>. Acesso em: nov.2015.

RODRIGUES, Anabela Miranda. Superpopulação Carcerária. Controlo da Execução e Alternativas. **Revista Eletrônica de Direito Penal**. AIDP-GB. ano 1, v.1. n. 1, junho de 2013. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redpenal/article/view/7140>>. Acesso em: mar.2018.

SÁ E SILVA, Fábio de. Nem isto, nem aquilo: trajetória e características da política nacional de segurança pública (2000-2012). **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v.6, n.2, p.412-433, São Paulo: ago/set 2012.

\_\_\_\_\_. “Barcos contra a corrente”: A política nacional de segurança pública de Dilma Rousseff a Michel Temer. **Atlas da Violência**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/2/2017>>. Acesso em: mai.2018.

\_\_\_\_\_. Entre o plano e o sistema: o impasse da segurança pública. Repositório do Conhecimento **IPEA**. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5921/1/BAPI\\_n03\\_p38-43\\_RD\\_Entre-plano\\_Diest\\_2013-mar.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5921/1/BAPI_n03_p38-43_RD_Entre-plano_Diest_2013-mar.pdf)>. Acesso em: mai.2018.

\_\_\_\_\_. **Violência e Segurança Pública**. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2014. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/colecaoquesaber-03-com-capa.pdf>>. Acesso: mar.2018.

SCHABBACH, Letícia Maria. A agenda da segurança pública no Brasil e suas (novas) políticas. **Avaliação de políticas públicas**. Porto Alegre: UFRGS, 2014. pp. 216-231. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/108157/000948607.pdf?seque%20nce%20=1>>. Acesso em: nov.2015.

SALLA, Fernando; GAUTO, Maitê & ALVAREZ, Marcos César. A contribuição de David Garland: a sociologia da punição. **Tempo Social - Revista de Sociologia da USP**. São Paulo: v.18, n.1, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo**: para uma nova cultura política. São Paulo: Cortez, 2013.

SAPORI, Luís Flávio. **Segurança Pública no Brasil**. Desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

SILVA, Mazukyevicz Ramon Santos do Nascimento. Segurança Pública e Direitos Humanos: que pode a educação no contexto prisional? **Revista USCS**, ano XI, n.19 jul/dez 2011.

SILVA, Vini Rabassa da. O significado da cidadania no Serviço Social. **Sociedade em Debate**. Pelotas, 5(2), PP.59-80, agosto/1999.

SOARES, Luiz Eduardo. A política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, 21 (61), 2007.

THOMPSON, Augusto. **A questão penitenciária**. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

WACQUANT, Loïc. TELLES, André (trad.). **As prisões da Miséria**. Livro Digitalizado em 2004.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Política y Dogmática Jurídico-Penal**. México: Inacipe, 2002.