

# A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas

LUIZ EDUARDO SOARES



Foto Ana Carolina Fernandes/Folha Imagem - 20.4.2004

*Minas terrestres, armas, munições e drogas são encontradas pela polícia no subsolo da casa de traficante na favela da Coréia, em Senador Camará, zona oeste do Rio de Janeiro (RJ).*

**S**EGUE-SE a descrição de um processo (sucessivas tentativas de formular e implantar políticas por meio da elaboração de planos), buscando-se compreender seus principais movimentos (os avanços e recuos, as pressões e reações, a indução e as negociações que marcaram a experiência recente dos diversos atores relevantes na área da Segurança Pública, em âmbito nacional). Não por acaso, o verbo adotado é descrição, em vez de avaliação. Por prudência e honestidade intelectual, descartemos falsas expectativas: é muito difícil proceder a uma avaliação de políticas de segurança pública, assim como da *performance* policial. Não se trata de uma dificuldade exclusivamente brasileira. Em todo o mundo, entre os especialistas e gestores, estudiosos e profissionais que atuam na área, essa é uma questão controversa. As polêmicas se sucedem em seminários internacionais e visitas de consultores. É simples entender: determinada política pode ser

virtuosa e, ainda assim, os indicadores selecionados podem apontar crescimento dos problemas identificados como prioritários – por exemplo, taxas de certos tipos de criminalidade. O contrário também é verossímil: podem conviver uma política inadequada e bons resultados.

### **A problemática da avaliação**

Deixando de lado hipóteses mais simples, como os efeitos de sazonalidade<sup>1</sup> e a relatividade da aceleração,<sup>2</sup> há a hipótese prosaica de que fatores sociais promotores das condições favoráveis à reprodução ampliada de práticas criminosas – fatores independentes de ações policiais e externos ao âmbito de intervenção de políticas públicas de segurança – continuem a produzir seus efeitos e o façam em razão de diversos motivos alheios à área em foco, com potência crescente. Nesse caso, mesmo que a política de segurança fosse adequada, inteligente e consistente, eficiente, eficaz e efetiva, ainda assim os indicadores poderiam ser negativos. Provavelmente, seriam menos maus do que se a referida política não estivesse sendo adotada, mas isso conduziria o analista a um argumento contra-factual impossível de testar e, portanto, de comprovar.

O contrário também seria viável: os referidos fatores negativos poderiam perder força ou mesmo desaparecer, produzindo resultados positivos e alheios às políticas de segurança.

Consideremos quatro exemplos da participação relativamente autônoma de fatores negativos (o primeiro e o quarto fatores citados, a seguir, são, na verdade, positivos, em si mesmos, porém negativos do ponto de vista de seu provável impacto sobre a segurança pública): dinâmicas demográficas ou a qualidade da saúde pública materno-infantil, ou o aperfeiçoamento das condições sanitárias, fruto de processo de urbanização, levam ao aumento do número de jovens na população. Sabemos que a magnitude da presença de jovens na população constitui uma variável significativa para o panorama da criminalidade e da violência. Eis aí um contexto favorável ao crescimento do número de crimes.

Desastres naturais, como enchentes e tornados, podem gerar desabastecimento, desespero e uma onda de saques, de tal maneira que se produza um ambiente propício à proliferação de práticas criminosas de tipos diversos, contra a vida e o patrimônio.

Crise econômica, provocando desemprego em massa e aprofundando desigualdades, na contramão de uma cultura hegemônica individualista e igualitária, pode funcionar como vetor facilitador da difusão de práticas criminosas.

Crescimento econômico e elevação da renda média, universalização do acesso ao ensino público, em ambiente de intenso desenvolvimento tecnológico, no contexto da expansão do que se convencionou chamar “sociedade do conhecimento ou da informação”, tornam simples a reprodução doméstica de obras culturais (como filmes e gravações musicais) e incontrolável sua distribuição ilícita, colocando em xeque os termos que tradicionalmente definem a propriedade intelectual e alimentando verdadeira avalanche dos crimes apelidados “pirataria”.

Cada uma das quatro hipóteses – ou as quatro, associadas – corresponde(m) a um conjunto de fatores independentes da *performance* policial ou das políticas de segurança, e configura(m) cenários em que boas práticas – políticas e *performance* virtuosas – não podem mais do que reduzir danos ou limitar conseqüências negativas. Seria injusto e inadequado avaliá-las pelo resultado agregado do entrechoque de dinâmicas, vetores e processos, a não ser que o fizéssemos comparativamente a situações análogas.

Em certo sentido, vetores independentes – esses e outros, incluindo aqueles que, a par de intrinsecamente positivos, exercem pressão auspiciosa – estão sempre atuando, sobretudo em momentos de instabilidade. Como é impossível isolar o campo de intervenção das políticas e das *performances* a serem examinadas, impõem-se cautela e uma boa dose de ceticismo na aplicação da cláusula *ceateris-paribus* – reconheçamos que, a rigor, ela só é aplicável em laboratório, hipótese que não se presta aos fenômenos sociais.

O quadro começa a ficar realmente interessante quando observamos que o sucesso ou o fracasso de tais políticas e *performances* concorrem para a formação de vetores independentes positivos ou negativos, o que relativiza a própria noção de independência dos fatores, com a qual trabalhamos até aqui.

Há outras dificuldades: o aprimoramento dos serviços de segurança pública pode elevar o grau de confiança da população nas polícias, o que, por sua vez, pode levar ao crescimento do volume das denúncias ou dos registros de crimes. É o que tipicamente ocorre quando, por exemplo, o Estado oferece às mulheres um atendimento respeitoso e diferenciado, mediante a qualificação de policiais e da instalação de Delegacias Especializadas (as Deam). Os delitos computados crescem exatamente quando a *performance* melhora e uma política positiva se implementa – o que, em geral, leva os incautos na mídia e os espertos na oposição a críticas injustas e precipitadas. Políticas especificamente dedicadas à redução da homofobia e do racismo produzem o mesmo efeito. Via de regra, o efeito é sentido em qualquer área e se potencializa quando são as instituições da segurança pública e da Justiça criminal, em seu conjunto, que se aprimoram e conquistam credibilidade.

Pesquisas demonstram que o cidadão não procura a polícia quando é vítima de um crime, principalmente por três razões: medo de ser maltratado pela própria polícia; ou de ser alvo de vingança por parte do agente do crime e de seus cúmplices; e descrença na capacidade da polícia, o que tornaria inútil seu esforço de ir à Delegacia. Deduz-se, portanto, que, se os resultados começarem a aparecer, produzir-se-á um círculo virtuoso e as denúncias e registros tenderão a chegar, aumentando a capacidade de investigação e antecipação das polícias – se a gestão for orientada de modo adequado. Evidentemente, o argumento só é válido se os registros crescerem até certo ponto, bem entendido; ponto dificilmente identificável, *ex-ante*, a partir do qual produzir-se-ia um efeito de saturação.

O mesmo valeria para o caso de as polícias demonstrarem que passaram a adotar atitudes respeitadas para com os cidadãos, independentemente da cor, do bairro, da idade, da opção sexual e da classe social. Em ambas as situações, os números dos crimes tenderiam a crescer (não os fatos, os números), e a qualidade da ação preventiva e repressiva se ampliaria (reitere-se a observação cautelar assinalada antes).

Claro que há sempre o recurso a pesquisas de vitimização, que medem eventos e percepções. Repetidas com regularidade, são o meio mais seguro para acompanhar quantidades e tipos de ocorrências, assim como a confiança popular nas polícias. Todavia, não resolvem o problema da avaliação, porque persistem os motivos referidos.

Há também as profecias que se autocumprem e os efeitos não intencionais da ação social – efeitos perversos ou de composição. Sobretudo quando avaliações não se esgotam nos exercícios acadêmicos e se convertem em instrumento de monitoramento, indução, distribuição de recursos e de capital político. Quando políticas e *performances* são avaliadas para fins de aprimoramento, ônus e bônus são distribuídos a gestores e corporações, conforme os resultados colhidos. Essa perspectiva altera o próprio objeto da avaliação, para o bem ou para o mal, complexificando todo o processo. Note-se que pode ser um equívoco premiar com recursos os Estados ou as áreas que apresentam os dados mais graves, as taxas mais elevadas de criminalidade, uma vez que a valorização pode tornar atrativo o fracasso; tanto quanto fazer o inverso pode condenar ao abandono, e ao círculo vicioso do agravamento que se retroalimenta, a situação mais necessitada de apoio.

Resultados paradoxais – isto é, eminentemente positivos, mas, simultaneamente, geradores de efeitos negativos (sendo essa ambivalência sincrônica ou diacrônica, conforme o caso) – constituem outra fonte de problemas para avaliações. Por isso, uma boa política deve manter-se aberta, autorizando mudanças sucessivas de orientação, a partir, entretanto, de linhas gerais permanentes. Tal abertura corresponderia ao reconhecimento do caráter dinâmico do quadro sobre o qual pretende incidir – o dinamismo, aqui, espelha os movimentos derivados dos próprios impactos precipitados pela política adotada. Não se trata, portanto, exatamente, nem de profecias que se autocumprem (porque os problemas contemplados preexistiam à intervenção dirigida para resolvê-los e não são agravados por dita intervenção; pelo contrário, são amenizados ou solucionados) nem de ações geradoras de efeitos perversos (porque os efeitos visados são alcançados). No entanto, os resultados positivos – esses aos quais atribuímos a qualidade da ambivalência e do paradoxo – criam novos desafios.

Um exemplo: digamos que o aprimoramento das investigações policiais aumente a taxa de esclarecimento de determinados crimes, reduzindo a impunidade. Disso pode resultar o estímulo ao desenvolvimento de técnicas mais sofisticadas de organização, comunicação e ação dos criminosos que atuam na área em causa. Mais bem organizados, equipados e orientados, os criminosos podem

tornar-se mais ambiciosos e mais perigosos, em suas escolhas e ações. O custo do investimento nesse esforço de qualificação, por parte dos criminosos, pode ser compensado pela inflação do valor dos objetos ou bens (materiais ou imateriais) por eles visados – essa inflação pode ser, por sua vez, determinada pelo aumento do risco das operações necessárias para obter tais bens ou objetos. O aumento do risco provém seja da melhoria dos serviços policiais (um bem em si mesmo, uma vez que gera um sem-número de benefícios para a sociedade) seja do endurecimento das leis penais – o que mostra quão falsa pode ser a suposição de que leis mais duras são eficientes no combate ao crime.

Tome-se o caso das drogas: na medida em que se aperta o cerco ao tráfico internacional, maiores passam a ser os riscos do transporte ilegal e da distribuição para o varejo. A leitura ingênua deduziria dessa adição de custos uma eventual tendência à desaceleração do comércio de drogas. Contudo, o que é mais difícil e envolve mais riscos tem mais valor e passa a exigir, para realizar-se, pagamento correspondente ao novo valor, inflacionado, paradoxalmente, pelos novos obstáculos agregados à provisão do serviço ilícito. Ganhos mais elevados, por seu turno, implicam mais estímulo a investimentos nessa área da economia ilegal e maior capacidade de recrutamento de operadores dispostos a enfrentar óbices e riscos. Ou seja, a espiral descrita faz de cada ônus acrescido ao ato criminoso uma promessa de benefício, uma ampliação da recompensa.

O mesmo vale para o caso da corrupção: aprimoramento dos instrumentos de controle, intensificação de ações repressivas e aumento de penas tornam o custo da transgressão mais elevado. No entanto, o ciclo não se esgota aí. Considerando-se que a parcela do ganho ilícito (digamos que se trate de fraudar uma licitação) apropriada pelo mediador criminoso é, por definição, elástica, o aumento do risco pode promover um novo arranjo, em cujo âmbito se reduza a margem de lucro do beneficiário da fraude – sem subtrair-lhe atratividade –, e se eleve, proporcionalmente, o percentual que cabe ao *broker*, mantendo-se, para ele ou ela, o interesse da operação. Se o processo inflacionar excessivamente o valor da operação, pode, ao invés de desestimulá-lo, suscitar a mudança de sua qualidade, tornando-a ainda mais danosa. Por exemplo, provocando o entendimento entre os competidores da licitação para que a manipulem, incluindo-a em pacote mais abrangente, em cujos termos todos os envolvidos se beneficiariam, a médio prazo, lesando-se com mais proficiência e em maior intensidade o interesse público. Isso não significa que nada haja a fazer e que Estado e sociedade devam render-se ao inevitável. Mas significa, sim, que intervenções realmente efetivas requerem mais engenho e arte – isto é, mais atenção à complexidade do que suporia necessária a visão ligeira do problema.

Nesse contexto, talvez ganhem sentido algumas perguntas que, de outro modo, provavelmente soariam incoerentes e arbitrarias: o chamado “problema das drogas” não decorreria justamente da criminalização, tornando-as matéria de segurança pública? E a corrupção, não a estaríamos combatendo por métodos caros e contraproducentes? Hoje, no Brasil, há muitos mecanismos de

controle, que envolvem gastos consideráveis e um verdadeiro cipoal burocrático, dificultando imensamente a gestão e exigindo exaustão fiscal de efeitos recessivos. Talvez esse emaranhado oneroso e paralisante exerça um papel contraditório, alimentando a corrupção, pelos motivos supra-expostos.

Efeitos paradoxais das políticas de segurança e da *performance* policial podem ser, ainda, as migrações das práticas criminosas: o sucesso de determinadas intervenções locais acaba provocando o deslocamento dos crimes para bairros contíguos, cidades próximas ou estados vizinhos. O resultado agregado pode, com isso, manter-se inalterado ou deteriorar-se, uma vez que migrações podem implicar disputas por território e intensificação do recurso à violência para que se viabilize o empreendimento criminoso. Há também a migração não-geográfica, mas de tipo de crime: quando a repressão de roubos a banco aumenta, os criminosos podem deslocar-se para a prática de seqüestros e daí para o roubo de cargas – e assim sucessivamente.

O mesmo ocorre em âmbito internacional: mais rigor no combate ao terrorismo, por exemplo, pode induzir deslocamento de suas bases para áreas periféricas às disputas políticas centrais – do ponto de vista dos protagonistas do terror. Coloquemo-nos na posição do agente do terror. O que ele procura? De que ele precisa (além de dinheiro e militantes) para criar seus meios de intervenção, treinando suas equipes e reunindo informações para planejar ações? São indispensáveis as seguintes condições: acesso a um território situado em uma região geopoliticamente estável e pacífica, que suscite pouca suspeita e baixo interesse, por parte das agências de inteligência dos países diretamente envolvidos nos confrontos terroristas.

Um território em que prospere a impunidade; marcado por baixa qualidade dos serviços nacionais de segurança; no qual armas ilegais circulem livremente; em que haja vastos espaços para treinamento, distantes da atenção de instituições do Estado e pouco acessíveis à mídia. Um território que propicie acesso praticamente ilimitado a tecnologia e comunicações de primeira qualidade, servido por transporte rápido e eficiente para qualquer parte do mundo – ou seja, inserido na globalização, mas relativamente refratário, por força de sua soberania, à voracidade panóptica dos países centrais. Um território politicamente independente, que não se envolva em profundidade com os conflitos nos quais os terroristas estejam implicados; no qual não haja grandes segmentos populacionais tendentes a engajar-se na política das regiões em conflito; em que a situação política interna seja estável; e no qual a economia favoreça o emprego de força de trabalho nativa barata. Claro que o Brasil se destacaria, portanto, como opção preferencial, fosse esse o cálculo dos terroristas. Nesse sentido, convergiriam ação eficiente antiterror em outros países com a desatenção – para dizer o mínimo – nacional: o resultado poderia ser a migração para nosso país de bases de treinamento e operação terroristas.

Observe-se que não só resultados são pertinentes para a avaliação. Processos e metas intermediárias, identificadas por diagnósticos institucionais como

especialmente relevantes, devem ser objetos de acompanhamento crítico sistemático. Por exemplo: a qualidade da formação e da capacitação dos policiais e demais profissionais que atuam no campo da segurança pública; a consistência dos dados produzidos; os métodos de gestão; a confiabilidade e efetividade dos controles interno e externo etc. Para o caso das políticas preventivas, os programas aplicados podem ter valor segundo distintos critérios, independentemente de resultados perceptíveis a curto prazo. Nesse sentido, acrescenta-se que a perspectiva temporal é necessária para uma avaliação rigorosa, mas nem sempre factível, dada a natureza prática da própria avaliação, útil, afinal de contas, para o monitoramento corretivo do sistema examinado, cujo aprimoramento não pode aguardar uma década de estudos comparativos.

Deixemos por ora a reflexão sobre os limites da avaliação de políticas de segurança pública e de *performance* policial e passemos à descrição dos planos que prescrevem políticas de segurança pública, assim como dos movimentos encaçados pelos atores relevantes para implementá-los. O âmbito de observação é nacional e o período são os últimos oito anos (2000-2007, ainda em curso).

### **Governos Fernando Henrique Cardoso: tímida gestação de um novo momento**

Sucessivos ministros da Justiça do segundo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), com a colaboração de secretários nacionais de segurança, gestavam, lentamente, um plano nacional de segurança pública, quando um jovem sobrevivente da chacina da Candelária, Sandro, seqüestrou, no coração da Zona Sul carioca, o ônibus 174, ante a perplexidade de todo o país, que as TV transformaram em testemunha inerte da tragédia, em tempo real. Ato contínuo, o presidente da República determinou que seus auxiliares tirassem da gaveta o papelório, e decidissem, finalmente, qual seria a agenda nacional para a segurança, pelo menos do ponto de vista dos compromissos da União. Em uma semana, a nação conheceria o primeiro plano de segurança pública de sua história democrática recente, o qual, em função do parto precoce, precipitado a fórceps, vinha a público sob a forma canhestra de listagem assistemática de intenções heterogêneas. 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 a concebe regida por princípios democráticos: foi criada a secretaria nacional de Direitos Humanos e formulou-se o primeiro plano nacional de Direitos Humanos.

Faltava àquele documento a vertebração de uma política, o que exigiria a identificação de prioridades, uma escala de relevâncias, a identificação de um conjunto de pontos nevrálgicos condicionantes dos processos mais significativos, de tal maneira que mudanças incrementais e articuladas ou simultâneas e abruptas pudessem alterar os aspectos-chave, promovendo condições adequadas às transformações estratégicas, orientadas para metas claramente descritas. Isso, entretanto, não se alcança sem uma concepção sistêmica dos problemas, em



*Seqüestro do ônibus 174 no Jardim Botânico, no Rio de Janeiro: o seqüestrador Sandro do Nascimento, com a refém Geísa Gonçalves, negocia com a polícia, após deixar o ônibus.*

suas múltiplas dimensões, sociais e institucionais; tampouco se obtém sem um diagnóstico, na ausência do qual também não se viabiliza o estabelecimento de metas e de critérios, métodos e mecanismos de avaliação e monitoramento. O documento apresentado à nação como um plano não atendia aos requisitos mínimos que o tornassem digno daquela designação.

Entre as boas idéias daquele “plano”, destacava-se o reconhecimento da importância da prevenção da violência, tanto que derivou daí o Plano de Integração e Acompanhamento dos Programas Sociais de Prevenção da Violência (Piaps) cuja missão era promover a interação local e, portanto, o mútuo fortalecimento dos programas sociais implementados pelos governos federal, estadual e municipal, que, direta ou indiretamente, pudessem contribuir para a redução dos fatores, potencialmente, criminógenos. A ambição era formidável, assim como os obstáculos à 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.

Importantes esforços foram feitos pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) na direção certa: o estabelecimento de condições de cooperação entre as instituições da segurança pública; o apoio a iniciativas visando a qualificação policial; o investimento (ainda que tímido) na expansão das penas alternativas à privação da liberdade; o desenvolvimento de perspectivas mais ra-

cionais de gestão, nas polícias estaduais e nas secretarias de segurança, através da elaboração de planos de segurança pública, nos quais se definissem metas a alcançar.

Exemplo maior da atenção tardia e modesta do segundo governo Fernando Henrique Cardoso à segurança foi a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública, que ficaria sob responsabilidade da Senasp e que, supostamente, serviria de instrumento indutor de políticas adequadas. No entanto, ante a ausência de uma política nacional sistêmica, com prioridades claramente postuladas, dada a dispersão varejista e reativa das decisões, que se refletia e inspirava no caráter dispersivo e assistemático do plano nacional do ano 2000, o Fundo acabou limitado a reiterar velhos procedimentos, antigas obsessões, hábitos tradicionais: o repasse de recursos, ao invés de servir de ferramenta política voltada para a indução de reformas estruturais, na prática destinou-se, sobretudo, à compra de armas e viaturas. Ou seja: o Fundo foi absorvido pela força da inércia e rendeu-se ao impulso voluntarista que se resume a fazer mais do mesmo. Alimentaram-se estruturas esgotadas, beneficiando políticas equivocadas e tolerando o convívio com organizações policiais refratárias à gestão racional, à avaliação, ao monitoramento, ao controle externo e até mesmo a um controle interno minimamente efetivo e não-corporativista.

O espírito democrático da maioria dos ministros da Justiça que se revezaram no governo corroborou esse verdadeiro e involuntário capitulacionismo. Escusando-se de intervenções mais ousadas, renunciando à iniciativa reformista, 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 cristação corporativa, de uma medíocre disputa provinciana.

De todo modo, destaque-se que o período Fernando Henrique Cardoso marcou uma virada positiva, democrática e progressista, modernizadora e racionalizadora, na medida em que conferiu à questão da segurança um *status* político superior, reconhecendo sua importância, a gravidade da situação e a necessidade de que o governo federal assumisse responsabilidades nessa matéria; e firmou compromisso político com a agenda dos direitos humanos, mais especificamente, na área da Segurança Pública, com uma pauta virtuosa (prevenção; integração intersetorial e intergovernamental; valorização da experiência local; qualificação policial; estímulo ao policiamento comunitário; apoio ao programa de proteção às testemunhas e à criação de ouvidorias). Infelizmente, a riqueza

da pauta não se fez acompanhar dos meios necessários e suficientes para sua execução – entendendo-se, nesse caso, os meios em sentido amplo: faltaram verbas, orientação política adequada, liderança e compromisso efetivos, e um plano sistêmico, consistente, que garantisse uma distribuição de recursos correspondente às prioridades identificadas no diagnóstico.

Observe-se que, antes das movimentações tímidas, porém inaugurais, do governo FHC, o campo da segurança pública, no âmbito da União, marcara-se por indiferença e imobilismo, resignando-se os gestores federais a dar continuidade a práticas tradicionais, adaptando-as ao novo contexto democrático, consagrado pela Constituição de 1988. As estruturas organizacionais, entretanto, 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 como 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 um modo geral.

Os tempos mudaram, o país passou-se a limpo, em certo sentido, adequando-se à nova ecologia política, ante a ascensão dos movimentos sociais e do associativismo, mas as instituições da segurança pública preservaram seus obsoletos formatos – com 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 desapareço 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.

Em uma palavra, a transição democrática não se estendeu à segurança pública, que corresponde a um testemunho vivo de nosso passado obscurantista e, do ponto de vista dos interesses da cidadania, ineficiente. Ainda que as realidades estaduais e regionais sejam muito diferentes, as instituições da segurança pública tornaram-se, via de regra, parte do problema, em vez de solução.

### **Primeiro governo Lula: proposta audaciosa que a política abortou**

O primeiro mandato do presidente Lula teve início sob o signo da esperança para a maioria da população, e também para aqueles que se dedicavam 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 do Plano Nacional de Segurança Pública,<sup>3</sup> 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 segurança pública é matéria de Estado, não de governo, situando-se, portanto, acima das querelas político-partidárias. Sagrado candidato, Lula incorporou o Plano a seu Programa de Governo.

O Plano Nacional de Segurança Pública foi elaborado no âmbito do Instituto Cidadania, ao longo de mais de um ano de trabalho, tendo-se ouvido gestores, pesquisadores, especialistas e profissionais das mais diversas instituições e regiões do país, formados nas mais diferentes disciplinas, além de lideranças da sociedade, em todo o país. Os coordenadores também buscamos incorporar, na medida do possível, as experiências bem-sucedidas, nacionais e internacionais. Eleito Lula, coube à Secretaria Nacional de Segurança Pública, órgão do Ministério da Justiça, aplicar o Plano, o que começou a ser feito, até que sucessivos sinais foram deixando clara a indisposição do governo para levar adiante a integralidade dos compromissos assumidos.

O autor foi secretário nacional de Segurança Pública de janeiro a outubro de 2003, tendo-lhe cabido colocar em marcha as primeiras etapas do Plano, nomeadamente:

1. Construir um consenso com os governadores em torno do próprio Plano, de suas virtudes, sua conveniência, sua oportunidade, sua viabilidade, demonstrando os benefícios que proporcionaria para o conjunto do país e para cada estado, em particular, se fossem feitos os esforços necessários, em moldes cooperativos, suprapartidários, republicanos, para que se superassem as resistências corporativas, as limitações materiais, as dificuldades operacionais e de gestão, e se implementassem as medidas propostas. Modular em sua estrutura, o Plano deveria ser implantado etapa por etapa, o que implicaria – era a prospecção otimista que fazíamos – afirmação progressiva da tendência a que se ampliassem as bases de apoio ao próprio plano, gradualmente, nas polícias e na sociedade.
2. Os pontos fundamentais do acordo a celebrar seriam a normatização do Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e a desconstitucionalização das polícias.
3. Aos governos estaduais e federal caberia instalar Gabinetes de Gestão Integrada da Segurança Pública, um em cada estado, que funcionaria como braço operacional do Susp e começaria a trabalhar com base no entendimento político, antes mesmo da normatização que o institucionalizaria.

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

4. Cumpriria ao governo federal, por sua vez, não contingenciar os recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, em 2003; e aumentá-lo, consideravelmente, nos anos subsequentes – razão pela qual foi iniciada negociação com o Banco Mundial e o BID, visando um aporte a juros subsidiados de US\$ 3,5 bilhões, por sete anos. O Fundo Nacional de Segurança seria aceito pelos credores como a contrapartida do governo federal.
5. Também competiria ao governo federal enviar ao Congresso Nacional a emenda constitucional da desconstitucionalização das polícias e, como matéria infra-constitucional, a normatização do Sistema Único de Segurança Pública.
6. Uma vez endossados os termos do acordo com os 27 governadores, o presidente os convocaria para a celebração solene do Pacto pela Paz, reiterando, politicamente, o compromisso comum com a implantação do Plano Nacional de Segurança Pública.

Estivemos muito próximos de alcançar o entendimento nacional em torno das reformas, uma vez que os governadores se dispuseram a colaborar, endossando a carta de adesão que foi submetida à apreciação de cada um. Entretanto, o presidente Lula, para surpresa dos que construíam o consenso por meio de delicadas negociações, não confirmou a participação do governo no Pacto Nacional. Não chegou a haver, portanto, o passo número seis. Se o presidente tivesse convocado os governadores para a celebração do Pacto, completaríamos as etapas quatro e cinco, quase automaticamente, sem maiores traumas – a despeito de dificuldades naturais, mas, certamente, superáveis, considerando-se a força política, então, do presidente, além da liderança dos governadores.

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 a longo prazo.

Dada a contradição, no Brasil, 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 efeitos 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.

Assim, em 2003, chegamos a um acordo nacional em torno de transformações significativas e criamos uma nova agência operacional, os GGI, mas os resultados se perderam em decorrência da alteração de rota no ministério da Justiça e no Planalto.

As características elementares do Plano Nacional de Segurança Pública do primeiro mandato do presidente Lula eram originais: tratava-se de um conjunto de propostas articuladas por tessitura sistêmica, visando a reforma das polícias, do sistema penitenciário e a implantação integrada de políticas preventivas, inter-setoriais. Em outras palavras, compreendia-se que alterações tópicas produzem efeitos sobre os demais componentes do universo contemplado e que uma transformação suficiente para impactar a realidade da violência criminal requer mudanças simultâneas e sucessivas, em níveis distintos e escalas diferentes, respeitando-se as lógicas e os ritmos específicos. Sobretudo, trabalhava-se com a convicção de que a consistência interna e a objetividade de um Plano dependem do rigor do diagnóstico e de sua abrangência, assim como o sucesso de sua implementação depende de avaliações regulares e monitoramento sistemático, identificando-se os erros para que não haja o risco de que se o repita, indefinidamente.

Os focos sobre os quais incidiria o programa de reforma das polícias seriam: recrutamento, formação, capacitação e treinamento; valorização profissional; gestão do conhecimento e uniformização nacional das categorias que organizam os dados, para que eles possam funcionar como informação; introdução de mecanismos de gestão, alterando-se funções, rotinas, tecnologia e estrutura organizacional; investimento em perícia; articulação com políticas preventivas; controle externo; qualificação da participação dos municípios, via políticas preventivas e Guardas Municipais, preparando-as para que se possam transformar, no futuro próximo, em polícias de ciclo completo, sem repetir os vícios das polícias existentes; investimento em penas alternativas à privação da liberdade e criação das condições necessárias para que a Lei de Execuções Penais (LEP) seja respeitada no sistema penitenciário.

A normatização do Susp não seria senão a definição legal das regras de funcionamento dos tópicos referidos. Assim, o Susp não implicaria a unificação das polícias, mas a geração de meios que lhes propiciassem trabalhar cooperativamente, segundo matriz integrada de gestão, sempre com transparência, controle externo, avaliações e monitoramento corretivo. Nos termos desse modelo, o trabalho policial seria orientado prioritariamente para a prevenção e buscaria articular-se com políticas sociais de natureza especificamente preventiva.

Paralelamente à aludida institucionalização do Susp, o Plano Nacional de Segurança Pública do primeiro mandato do presidente Lula propunha a desconstitucionalização das polícias, o que significa a transferência aos Estados do poder para definirem, em suas respectivas constituições, o modelo de polícia que desejam, precisam e/ou podem ter. Sendo assim, cada estado estaria autorizado a mudar ou manter o *status quo*, conforme julgasse apropriado. Isto é, poderia manter o quadro atual, caso avaliasse que a ruptura do ciclo do 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.

O Brasil é uma República federativa; é uma nação continental, marcada por profundas diferenças regionais. Soluções uniformes não são necessariamente as melhores. Além disso, soluções uniformes acabam se defrontando com a política de veto, praticada por estados que não têm condições políticas de promover mudanças em suas polícias ou por aqueles que consideram contraproducente fazê-lo. Esse contexto conduz à paralisia e torna os estados que precisam de transformações urgentes e profundas reféns dos que optam pela manutenção do *status quo*. Observe-se que, segundo o que dispõe o Plano Nacional de Segurança em pauta, em caso de mudanças, os policiais seriam aproveitados nas novas instituições, passando por processos de requalificação, desde que suas fichas profissionais recomendassem o aproveitamento.

Sempre segundo o Plano Nacional do primeiro mandato de Lula, desconstitucionalização não implicaria confusão quanto a princípios matriciais, na definição do próprio papel e da própria natureza das polícias no Estado Democrático de Direito. Os princípios elementares manter-se-iam na Constituição Federal. Os modelos organizacionais é que passariam a ser definidos pelos estados. A possibilidade de que o Brasil ingressasse em uma fase de intenso experimentalismo é tida como muito auspiciosa e em nada conducente ao caos, a mais fragmentação e a mais ineficiência do que se verifica, atualmente. Isso porque a desconstitucionalização dar-se-ia simultaneamente à normatização do Susp, processo que compensaria a flexibilização federativa, posto que fixaria regras aplicáveis a todas as polícias existentes ou por criar. Hoje, vigora a fragmentação babélica na formação, na informação, na gestão, nos abismos que separam as instituições da União e dos estados – e mesmo essas, em seus respectivos âmbitos de atuação. O Susp significaria ordenamento do caos e geração de condições para a efetiva cooperação, horizontal e vertical.

A armadilha política descrita antes, fruto da contradição entre o ciclo eleitoral e o tempo de maturação de políticas públicas reformistas, terminou levando o governo federal a aposentar, precocemente, seus compromissos ambiciosos na segurança pública: o Plano Nacional foi deslocado, progressivamente, do centro da agenda do Ministério da Justiça, e substituído, gradualmente, por ações da Polícia Federal, que passaram a emitir para a sociedade a mensagem de atividade competente e destemida, na contramão de nossa tradicional e corrosiva impunidade. Não é preciso ponderar, entretanto, que, por mais virtuosas que tenham sido as operações da Polícia Federal – surgiram questionamentos pertinentes quanto à consistência de algumas e ao caráter midiático de muitas delas –, ações policiais não podem substituir uma Política de Segurança Pública. Sobretudo em uma situação como a brasileira, marcada por fragmentação institucional e pela incompatibilidade entre o modelo herdado da ditadura e os desafios crescentes de uma sociedade que se complexifica e transnacionaliza, em contexto democrático, mas profundamente desigual.

Restaram, como contribuições mais significativas para a segurança pública, na esfera da União, os esforços envidados pela Senasp em favor da qualificação policial, com cursos a distância e presenciais (esforços necessários mas insuficientes, porque teriam de ser acompanhados pela criação de um ciclo básico nacional comum para todos os profissionais da segurança pública e pela criação de um Conselho Federal de Educação Policial, com independência de governos e capacidade amplamente reconhecida, para avaliar, monitorar, orientar mudanças, discutir procedimentos e questionar metodologias, à luz do conhecimento produzido no país e no exterior), e aqueles envidados em favor do desarmamento, cujo impacto, segundo alguns analistas, teria reduzido os homicídios dolosos no país. O resultado do referendo, entretanto, favorável à comercialização de armas, freou o ímpeto inicial do movimento, que unia polícias e expressivos segmentos da sociedade.

Dois importantes compromissos originais do Plano Nacional de Segurança Pública, com o qual o presidente Lula inaugurou seu primeiro mandato, foram descartados: a elevação do *status* da Senasp para o nível ministerial, tornando-a uma Secretaria Especial, diretamente ligada à Presidência da República, para cujo âmbito seriam transferidas ambas as polícias federais; e o deslocamento da Secretaria Nacional Antidrogas (Senad) para a reforçada Senasp (ou para o Ministério da Justiça, ou da Saúde).

### **Segundo governo Lula: retomando compromissos, ampliando repertórios, adiando questões polêmicas**

Em 20 de agosto de 2007, o governo federal lançou o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), pela Medida Provisória 384, comprometendo-se a investir R\$ 6,707 bilhões, até o fim de 2012, em um conjunto de 94 ações, que envolverão dezenove ministérios, em intervenções articuladas com estados e municípios.

Do ponto de vista dos princípios matriciais, o Pronasci reitera o Plano Nacional de Segurança Pública do primeiro mandato do presidente Lula, o qual, por sua vez, incorporava, sistematizava e explicitava o que já estava, embrionária ou tacitamente, presente no Plano Nacional do governo Fernando Henrique Cardoso. Isso mostra que, a despeito das diferenças e da precariedade do tratamento conferido à questão dos princípios, no plano do governo FHC, tem havido mais continuidade do que descontinuidade entre os esforços sucessivos, que já formam uma série histórica tão mais relevante quanto mais se distingue do período anterior, ainda fortemente marcado por reverente omissão, relativamente à área – tabu – da Segurança Pública.

Os valores consensuais em pauta – que o Pronasci endossa e enfatiza – são os seguintes: direitos humanos e eficiência policial não se opõem; pelo contrário, são mutuamente necessários, pois não há eficiência policial sem respeito aos direitos humanos, assim como a vigência desses direitos depende da garantia oferecida, em última instância, pela eficiência policial. Tampouco é pertinente opor prevenção a repressão qualificada; ambas as modalidades de ação do Estado são legítimas e úteis, dependendo do contexto. Polícia cumpre papel histórico fundamental na construção da democracia, cabendo-lhe proteger direitos e liberdades. Nesse sentido, empregar a força comedida, proporcional ao risco representado pela resistência alheia à autoridade policial, impedindo a agressão ou qualquer ato lesivo a terceiros, não significa reprimir a liberdade de quem perpetra a violência, mas preservar direitos e liberdades das vítimas potenciais. Assim, aprimoramento do aparelho policial e aperfeiçoamento da educação pública não devem constituir objetos alternativos e excludentes de investimento estatal. Não se edifica uma sociedade verdadeiramente democrática sem igualdade no acesso à Justiça, a qual depende da qualidade e da orientação das polícias (e das demais instituições do sistema de Justiça criminal) e da equidade no acesso à educação.

O Pronasci tem também o mérito de valorizar a contribuição dos municípios para a segurança pública, rompendo os preconceitos restritivos, oriundos de uma leitura limitada do artigo 144 da Constituição – contribuição que não se esgota na criação de Guardas Civis; estende-se à implantação de políticas sociais preventivas.

Outro princípio essencial, explicitamente retomado pelo Pronasci do Plano lançado por Lula em 2002, afirma que segurança é matéria de Estado, não de governo, situando-se, portanto, acima das disputas político-partidárias.

Comparando-se os planos dos dois mandatos do presidente Lula, evidenciam-se algumas diferenças expressivas: em favor do Pronasci, destaque-se a edição de Medida Provisória que o institui, o que implica, entre outras vantagens, envolvimento formal do governo com sua implantação e fortalecimento político dos agentes responsáveis por essa implantação. Os operadores trabalham sob constante tensão e insegurança, quando o plano a que servem e que se esforçam por implementar só encontra como sustentação a palavra do líder, às vezes evasiva e puramente retórica.

Ainda a favor do Pronasci, registre-se a importância da explicitação dos recursos a serem destinados à sua implementação, em seis anos (2007-2012), o que, por sua vez, importa em um benefício adicional: o comprometimento do próximo governo, pelo menos em sua primeira metade, com a continuidade dos trabalhos e o cumprimento das metas previstas.

Especialmente positiva também é a identificação da instituição responsável pela avaliação do programa, assim como a designação de agentes locais de avaliação – o que significa que haverá investimento na construção de indicadores e no desenvolvimento de métodos de avaliação. Daí talvez venha a derivar uma dinâmica que dissemine uma nova cultura institucional, ainda inexistente na área da Segurança Pública, como vimos, não só por conta de todas as dificuldades apontadas na primeira unidade do presente ensaio, mas também e, sobretudo, pela ausência de mecanismos institucionais indispensáveis a uma gestão racional, nas polícias: tecnologia, funções e rotinas, estrutura organizacional compatível, qualificação de pessoal.



*Membros da Força Nacional de Segurança Pública tomam posição durante operação para apreensão de drogas na favela da Grota, Complexo do Alemão, subúrbio do Rio de Janeiro.*

Mas não houve somente avanços. Eis alguns pontos do Pronasci que representam retrocesso, relativamente ao Plano de Segurança com o qual o presidente Lula venceu a eleição de 2002: (a) em vez de unidade sistêmica, fruto de diagnóstico que identifica prioridades e revela as interconexões entre os tópicos contemplados pelo plano, tem-se a listagem de propostas, organizadas por categorias descritivas (em si mesmas discutíveis) mas essencialmente fragmentárias e

inorgânicas, isto é, desprovidas da vertebração de uma política; (b) O envolvimento de um número excessivo de ministérios lembra o Piaps, com seus méritos e suas dificuldades. A intenção é excelente, mas o arranjo não parece muito realista, sabendo-se quão atomizada é nossa máquina pública, e quão burocráticos e departamentalizados são os mecanismos de gestão; (c) A única referência à regulamentação do Sistema Único de Segurança Pública (Susp) é brevíssima, superficial, pouco clara, e sugere uma compreensão restrita, reduzindo-o à dimensão operacional: “O Pronasci irá regulamentar o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), já pactuado entre estados e União, mas ainda não instituído por lei. 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” (Documento do Ministério da Justiça, intitulado Pronasci); (d) O tema decisivo, as reformas institucionais, não é sequer mencionado – provavelmente por conta de seu caráter politicamente controvertido (dada a indefinição das lideranças governamentais a respeito do melhor modelo a adotar) e de seu potencial desagregador, derivado das inevitáveis reações corporativas que suscitaria. 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.

Examinemos as categorias com as quais o Pronasci é formulado. As duas categorias ordenadoras denominam-se “Ações estruturais” e “Programas locais”. A categoria “Ações estruturais” subsume os seguintes eixos temáticos: “Modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional”; “Valorização dos profissionais de segurança pública e agentes penitenciários”; “Enfrentamento à corrupção policial e ao crime organizado”; “Programas locais” – estes últimos subdividem-se em: “Território de paz”; “Integração do jovem e da família”; “Segurança e convivência”.

No primeiro eixo das “Ações estruturais”, denominado, como vimos, “Modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional”, encontramos os seguintes tópicos: (a) “Força Nacional de Segurança Pública” – em que se diz quando foi criada, de quantos profissionais é composta, para que serve, e que ganhará sede própria, em Brasília, onde ficarão 500 agentes, em condições de pronto-emprego, mediante solicitação dos governadores; (b) “Polícia Rodoviária Federal” – em que se fazem breves referências a melhorias, em um parágrafo; (c) “Vagas em presídios” – em que se prometem 37,8 mil novas vagas, até 2011, e a construção de presídios para jovens entre 18 e 24 anos; (d) “Lei Orgânica das Polícias Civis” – em que não se especifica o conteúdo da Lei Orgânica em questão; (e) “Regulamentação do Susp” (já comentado); (f) “Lei Maria da Penha” (proteção à mulher) – em que se promete a construção

de centros de educação e reabilitação para agressores; (g) “Escola Superior da Polícia Federal”; (h) “Campanha de desarmamento”.

No segundo eixo, “Valorização dos profissionais de segurança pública e agentes penitenciários”, incluem-se: (a) “Bolsa-formação”; (b) “Moradia”; (c) “Rede de educação a distância”; (d) “Graduação e mestrado”; (e) “Formação dos agentes penitenciários”; (f) “Atendimento a grupos vulneráveis” – em que se explicita o compromisso de formar os profissionais da segurança a tratarem de maneira adequada e digna “mulheres, homossexuais, afro-descendentes e outras minorias”; (g) “Jornadas de direitos humanos”; (h) “Tecnologias não-letais”; (i) “Comando de incidentes”; (j) “Inteligência”; (l) “Investigação de crimes”; (m) “Guardas Municipais”; (n) “Policimento comunitário”.

No terceiro eixo, “Enfrentamento à corrupção policial e ao crime organizado”, constam: (a) “Laboratórios contra lavagem de dinheiro”; (b) “Ouvidorias e corregedorias”; (c) “Tráfico de pessoas”.

No primeiro eixo temático subsumido pela segunda categoria, “Programas locais”, denominado “Território de paz”, estão os seguintes tópicos: (a) “Gabinetes de Gestão Integrada Municipal”; (b) Conselhos Comunitários de Segurança Pública”; (c) “Canal Comunidade”.

No segundo eixo temático, “Integração do jovem e da família”, incluem-se: (a) “Mães da paz”; (b) “Saúde da família”; (c) “Formação do preso”; (d) “Pintando a liberdade e pintando a cidadania”.

No terceiro eixo, “Segurança e convivência”, encontram-se: (a) “Urbanização”; (b) “Projetos educacionais”; (c) “Atividades culturais”.

As apresentações dos itens são sumaríssimas. Portanto, não seria justo avaliá-las pelo documento divulgado. Será necessário aguardar a apresentação do Pronasci, em sua versão completa e definitiva. Saltam à vista, entretanto, desde logo, alguns aspectos, positivos e negativos. São extremamente positivos os pontos focalizados, em si mesmos. Todos são relevantes, ainda que alguns sejam muito importantes do que outros, até porque constituem precondições para a realização dos demais. Todavia, o caráter assistemático do Programa, concebido como uma listagem de tópicos e compromissos que mal se adaptam às categorias ordenadoras escolhidas ou que o fazem com heterogeneidades e assimetrias, acaba provocando redundâncias e lapsos – ou seja, não se indicam os passos que completarão as iniciativas anteriores, para torná-las efetivas, uma vez que, muitas delas – vale reiterar –, mesmo quando virtuosas em si mesmas, podem condenar-se à ineficácia se não forem acompanhadas de outras medidas e reformas.

Cito apenas alguns exemplos, que poderiam se multiplicar: mencionam-se as duas polícias federais, afirmando-se compromisso com ações destinadas a promover aprimoramentos tópicos. Contudo, nada se diz sobre suas inter-relações e sobre as relações de ambas com a Senasp, assim como nada se diz sobre a relação desse conjunto institucional com as polícias estaduais. Tampouco se identificam critérios para distribuição dos recursos do Fundo Nacional de Segurança

Pública, nem há o reconhecimento de que as polícias federais, tanto quanto as estaduais, permanecem desprovidas de mecanismos de avaliação, monitoramento e controle externo.

Os seis eixos do Susp não são reconhecidos como alvos estratégicos de intervenções sistêmicas e modulares: formação, informação, gestão, perícia, controle externo e articulação com as políticas sociais. Por isso, o Pronasci elenca propostas em várias dessas áreas, mas não o faz de forma estruturada: refere-se, por exemplo, a cursos diversos, mas não à substituição da atual fragmentação babélica que se verifica no setor, atualmente, por um modelo nacional, respeitoso da diversidade regional e da autonomia federativa, mas integrador. Sobre o futuro das Guardas Municipais, o documento é omissivo. Apenas defende a valorização e qualificação das Guardas, atribuindo-lhes vocação para a prevenção, mas não assume posição na polêmica sobre o destino institucional dessas corporações: há dezenas de projetos de emenda constitucional, no Congresso Nacional, que propõem sua transformação em polícias ostensivas, uniformizadas e armadas.

Essa mudança de *status* é desejável sem que as Guardas se submetam a intensa preparação e profunda reorganização, para que essas futuras polícias municipais não reproduzam os vícios das PM? A ruptura do ciclo de trabalho policial deveria ser replicada na esfera municipal, ou seja, as Guardas deveriam ser pequenas PM? Ou deveríamos aproveitar a oportunidade histórica de uma renovação institucional desse porte para superar a dicotomia que, hoje, divide o trabalho policial entre as polícias civil e militar, nos estados? Por que não Guardas Civis municipais como polícias de ciclo completo, ainda que se lhes preservem a vocação comunitária e preventiva?

Eis aí, portanto, razões para otimismo e para cautela. Os méritos do Pronasci são suficientes para justificar a esperança de que haverá avanços na segurança pública brasileira. Mas não parecem suficientes para justificar a esperança de que o país começará, finalmente, a revolver o entulho autoritário que atravança o progresso na área, com sua carga de irracionalidade e desordem organizacional, incompatíveis com funções tão importantes, exigentes e sofisticadas, em uma sociedade cada vez mais complexa, na qual o crime cada vez mais se organiza, se nacionaliza e se transnacionaliza. Por outro lado, considerando-se a virtude dos compromissos já firmados pelo ministro da Justiça, Tarso Genro, através da edição do Pronasci, com todo o seu potencial para produzir bons resultados – ainda que parciais e insuficientes –, há bons motivos para crer que o processo poderá fortalecer sua liderança e criar condições políticas mais favoráveis para a assunção dos riscos envolvidos na reformas mais ousadas.

#### Notas

1 O verão muda hábitos, aumenta o número de encontros sociais em espaços públicos, o que tende a elevar a possibilidade de conflitos e a exposição a riscos – o mesmo vale, internamente ao ciclo semanal, para os finais de semana.

- 2 Quando comparado a outros recortes diacrônicos, isto é, a outros períodos similares de tempo, o aumento observado pode revelar-se, de fato, uma redução do crescimento que seria esperado se o padrão histórico previamente fixado se mantivesse.
- 3 Antonio Carlos Biscaia, Benedito Mariano, Roberto Aguiar e o autor do presente artigo.

*RESUMO* – O artigo descreve as sucessivas tentativas de formular e implantar políticas de segurança pública, em âmbito nacional, por meio da elaboração de planos, buscando-se compreender seus principais movimentos: avanços e recuos, pressões e reações, a indução e as negociações que marcaram a experiência recente dos diversos atores relevantes. O período coberto corresponde aos dois governos Fernando Henrique Cardoso, ao primeiro mandato do presidente Lula e às novas propostas recentemente anunciadas pelo Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci), no oitavo mês do segundo mandato. Para contextualizar o exame dos planos e do processo político envolvido, são analisadas as dificuldades implicadas na definição de critérios, métodos e mecanismos de avaliação e monitoramento de políticas de segurança pública e da *performance* policial.

*PALAVRAS-CHAVE:* Avaliação e monitoramento de políticas de segurança pública e de *performance* policial, Planos nacionais de segurança, Direitos humanos, Violência, Criminalidade, Corrupção e brutalidade policiais, Obstáculos políticos para a reforma das polícias, Polícia e democracia, Transição incompleta, Agenda futura.

*ABSTRACT* – This paper describes the successive attempts of formulating and implementing public security policies through the elaboration of plans in Brazil. It seeks to understand their main movements: advances and retreats, pressures and reactions, as well as the induction and the negotiations that have characterized the recent experience of their several relevant agents. The analyzed period covers both terms of former President Fernando Henrique Cardoso's administration, President Luiz Inácio Lula da Silva's first government and the new proposals announced by the National Public Security and Citizenship Program (Pronasci) in the eighth month of his second term in office. In order to contextualize the assessment of the plans and of the political process involved, the paper analyzes the difficulties derived from the definition of criteria, methods and mechanisms of evaluation and monitoring of public security policies and police performance.

*KEYWORDS:* Evaluation and monitoring of public security policies and police performance, National public security plans, Human rights, Violence, Criminality, Police corruption and brutality, Political obstacles to the police reform, Police and democracy, Incomplete transition, Future agenda.

*Luiz Eduardo Soares* é professor da Escola Superior de Propaganda e Marketing, secretário de Valorização da Vida e Prevenção da Violência do Município de Nova Iguaçu, RJ. Seus últimos livros são: *Meu Casaco de General: 500 dias no front da segurança pública do estado do Rio de Janeiro* (Cia. das Letras, 2000); *Cabeça de Porco*, com MV Bill e Celso Athayde (Objetiva, 2005); *Elite da tropa*, com André Batista e Rodrigo Pimentel (Objetiva, 2006); *Legalidade libertária* (Lúmen-Juris, 2006); e *Segurança tem saída* (Sextante, 2006). @ – luizeduardo.soares@terra.com.br

Recebido em 7.9.2007 e aceito em 10.9.2007.