



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPGA  
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE – FACE  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – MPA



Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social: análise da aderência dos planos  
estaduais de segurança pública e das capacidades estatais

JOSÉ ROBERTO ANGELO BARROS SOARES

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Suylan de Almeida Midlej e Silva

Dissertação de Mestrado Profissional em Administração Pública

Brasília – DF

2022

Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social: análise da aderência dos planos estaduais de segurança pública e das capacidades estatais

JOSÉ ROBERTO ANGELO BARROS SOARES

Dissertação de Mestrado Profissional a ser apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA/FACE/UnB como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientador: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Suylan de Almeida Midlej e Silva

Brasília – DF

2022

JOSÉ ROBERTO ANGELO BARROS SOARES

Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social: análise da aderência dos planos estaduais de segurança pública e das capacidades estatais

Essa dissertação foi avaliada pela seguinte banca examinadora:

---

Professora Dra. Suylan de Almeida Midlej e Silva (Orientadora)  
Universidade de Brasília - PPGA/UnB

---

Professor Dr. João Mendes Rocha Neto (Examinador Interno)  
Universidade de Brasília - PPGA/UnB

---

Professora Dra. Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro (Examinadora Externa)  
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

Brasília – DF

2022

## **Dedicatória**

Aos meus pais, pelo incentivo e esforço empreendido em minha educação. Aos meus filhos, presentes divinos, pela inspiração na busca do meu aperfeiçoamento pessoal e profissional, contribuindo para um futuro mais justo e seguro para todos. Aos meus colegas de trabalho, pelo apoio, colaboração e troca de experiências na busca de uma segurança pública melhor para nosso País.

## **Agradecimentos**

Em primeiro lugar, agradeço a Deus por estar concluindo este mestrado profissional. Tarefa árdua em função do desafio de conciliar as demandas profissionais e familiares, num período de pandemia mundial que fragilizou a nossa saúde e exigiu muita criatividade e perseverança de todos.

Aos meus filhos José Roberto, Letícia Guilhermina e Luiz Felipe, pela compreensão e paciência, nos momentos de ausência ao longo desses dois anos de curso.

À minha orientadora, Professora Dra. Suylan de Almeida Midlej e Silva, pela paciência, incentivo e orientação da minha Dissertação.

À Polícia Rodoviária Federal e a Secretaria Nacional de Segurança Pública, pelo investimento constante e crescente no desenvolvimento de seus servidores, contribuindo para a prestação de serviços de excelência à sociedade.

A todos os servidores da Polícia Rodoviária Federal, da Secretaria Nacional de Segurança Pública e aos colegas de Curso, em especial os do Departamento Penitenciário Nacional, que colaboraram com meu aprendizado e desenvolvimento desta pesquisa.

Às Secretarias Estaduais de Segurança Pública e seus servidores que atuaram como pontos focais no preenchimento dos questionários.

Aos professores da Banca de qualificação e de defesa, Professora Dra. Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro, da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, e Professor Dr. João Mendes Rocha Neto, da Universidade de Brasília - PPGA/UnB, pelas valiosas contribuições no aprimoramento do meu Projeto de Dissertação.

A todos os demais professores do MPA.

## **Epígrafes**

“Se não puder voar, corra. Se não puder correr, ande. Se não puder andar, rasteje, mas continue em frente de qualquer jeito.” Martin Luther King

“Formular e implementar políticas públicas é a essência da atividade do Estado [...]. Dentro dessa definição ampla, a formulação de uma política é uma operação abstrata: implica em definir o sentido que deverá ter a ação. Contém, desse modo, elementos normativos e prescritivos dos quais resulta uma visão sobre um futuro desejável.” Oscar Oszlak

“Se vi mais longe, foi por estar sobre ombros de gigantes.” Isaac Newton

## Sumário

<b>LISTA DE TABELAS .....</b>	<b>VIII</b>
<b>LISTA DE FIGURAS.....</b>	<b>IX</b>
<b>LISTA DE GRÁFICOS.....</b>	<b>IX</b>
<b>LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....</b>	<b>X</b>
<b>RESUMO.....</b>	<b>XII</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>XIII</b>
<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
1.1 OBJETIVO GERAL .....	6
1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	7
1.3 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	7
<b>2. COMPOSIÇÃO E ESTRUTURA DA SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRA .....</b>	<b>8</b>
2.1 SEGURANÇA PÚBLICA .....	8
2.2 SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA .....	11
2.3 SECRETARIAS ESTADUAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA .....	16
2.4 SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA.....	17
2.5 POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA.....	21
2.6 PLANOS NACIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA.....	27
2.7 PLANOS ESTADUAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA .....	35
2.8 FUNDO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA .....	40
<b>3. REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>47</b>
3.1 FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS INTERGOVERNAMENTAIS .....	47
3.2 CAPACIDADES ESTATAIS .....	52
<b>4. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA .....</b>	<b>61</b>
4.1 PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS .....	67
4.2 ANÁLISE DE DADOS .....	70
<b>5. RESULTADOS E DISCUSSÃO .....</b>	<b>71</b>
5.1 IDENTIFICAÇÃO DOS PLANOS ESTADUAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA .....	71
5.2 ADERÊNCIA DOS PLANOS ESTADUAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA .....	75
5.3 CAPACIDADES ESTATAIS PARA FORMULAÇÃO DE PLANOS ESTADUAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA.....	85
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>90</b>
6.1 RECOMENDAÇÕES PARA PRÁTICAS GERENCIAIS .....	93
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>96</b>
<b>APÊNDICE I – QUESTIONÁRIO .....</b>	<b>104</b>
<b>APÊNDICE II – PLANOS ESTADUAIS E PLANOS ESTRATÉGICOS DE SEGURANÇA PÚBLICA ..</b>	<b>108</b>
<b>APÊNDICE III – SITES DAS SECRETARIAS ESTADUAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA .....</b>	<b>109</b>

## Lista de Tabelas

Tabela 1 – Nome das secretarias estaduais responsáveis pela segurança pública.....	16
Tabela 2 – Protocolos de Intenções de adesão ao Susp.....	19
Tabela 3 – Estrutura do Questionário utilizado pelo TCU .....	25
Tabela 4 – Planos Nacionais de Segurança Pública .....	28
Tabela 5 – Estrutura do Plano Nacional de Segurança Pública – PNSP 1991 .....	28
Tabela 6 – Estrutura do Plano Nacional de Segurança Pública – PNSP 2000 .....	30
Tabela 7 – Exigência de apresentação de planos estaduais de segurança pública .....	35
Tabela 8 – Lei Diretriz e/ou Plano Diretor de Segurança Pública – 2010 .....	37
Tabela 9 – Planos Estaduais de Segurança Pública – 2003/2014 .....	37
Tabela 10 – Políticas de redução da criminalidade violenta, atuais (2015) .....	38
Tabela 11 – Existência de Planos Estaduais de Segurança Pública.....	39
Tabela 12 – Recursos destinados ao FNSP no período 2001 a 2021. ....	40
Tabela 13 – Percentuais de arrecadação das loterias federais destinados ao FNSP. ....	41
Tabela 14 – Distribuição dos Recursos do FNSP por ação Orçamentária .....	44
Tabela 15 – Distribuição dos Recursos do FNSP por ação Orçamentária – 2018 a 2022 .....	44
Tabela 16 – Distribuição dos Recursos do FNSP por UF – 2019 a 2022.....	45
Tabela 17 – Categorias e critérios de análise de aderência .....	63
Tabela 18 – Critérios para definição do Nível de Aderência .....	65
Tabela 19 – Atributos constituintes das dimensões tecno-administrativa e político-relacional.....	66
Tabela 20 – Políticas Estaduais de Segurança Pública – Resposta Questionário.....	72
Tabela 21 – Políticas Estaduais de Segurança Pública.....	73
Tabela 22 – Planos Estaduais de Segurança Pública – Resposta Questionário.....	74
Tabela 23 – Planos Estaduais de Segurança Pública.....	74
Tabela 24 – Planos Estratégicos das Secretarias Estaduais de Segurança Pública.....	75
Tabela 25 – Critérios de Análise por Quantidade e Percentual de Aderência .....	76
Tabela 26 – Percentual de aderência dos Objetivos Estratégicos .....	82
Tabela 27 – Categoria dos Critérios de Análise por Percentual de Aderência .....	82
Tabela 28 – Nível de Aderência dos Pesp – por UF .....	83
Tabela 29 – Classificação dos Pesp por Nível de Aderência .....	84
Tabela 30 – Avaliação do Nível de Aderência por tipo de plano .....	84
Tabela 31 – Demandas para apresentar o PESP .....	88
Tabela 32 – Órgãos/Instituições que demandaram apresentação de PESP .....	89

## Lista de Figuras

Figura 1 – Representação do Sistema de Justiça Criminal.....	9
Figura 2 – Estrutura Organizacional da Senasp .....	14
Figura 3 – Fórmula para cálculo da Aderência – ADR .....	65
Figura 4 – Dimensões e atributos da Capacidade Estatal .....	66

## Lista de Gráficos

Gráfico 1 – Convênios do MJSP – Despesas empenhadas por ano e QTD de convênios.....	45
Gráfico 2 – Planos Estaduais de Segurança Pública – Pesquisa Estadic 2014 .....	71
Gráfico 3 – Capacidades Estatais por Atributo.....	86
Gráfico 4 – Análise das Dimensões das Capacidades Estatais .....	86
Gráfico 5 – Influência dos fatores indutores na formulação dos Pesp.....	88

## Lista de Abreviaturas e Siglas

CF	Constituição Federal
Conasp	Conselho Nacional de Segurança Pública
CVLI	Crimes Violentos Letais Intencionais
Datusus	Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde
Enafron	Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras
Enasp	Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública
Estadic	Pesquisa de Informações Básicas Estaduais
FAF	Fundo a Fundo
FNSP	Fundo Nacional de Segurança Pública
GGI	Gabinete de Gestão Integrada
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
iGovSeg	Índice de Governança da Segurança Pública
Infoseg	Sistema nacional de informações de justiça e segurança pública
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOA	Lei Orçamentária Anual
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
MS	Ministério da Saúde
PE	Plano Estratégico
Pesp	Plano Estadual de Segurança Pública
PESPDS	Política Estadual de Segurança Pública e Defesa Social
Piaps	Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção à Violência Urbana
PL	Projeto de Lei
PNDH	Programa Nacional de Direitos Humanos
PNSP	Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social
PNSPDS	Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social
PPA	Plano Plurianual
Pronasci	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
Pnud	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Segen	Secretaria de Gestão e Ensino em Segurança Pública

Senasp	Secretaria Nacional de Segurança Pública
Seopi	Secretaria de Operações Integradas
Sesp	Secretaria Estadual de Segurança Pública
SUS	Sistema Único de Saúde
Susp	Sistema Único de Segurança Pública
TI	Tecnologia da Informação

## Resumo

A implementação de uma Política Nacional de Segurança Pública requer um sistema nacional integrado dos órgãos de segurança pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em articulação com a sociedade. Para isto, foi instituído o Sistema Único de Segurança Pública, a Política e o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, com previsão de que os entes federados também instituíam suas políticas e planos estaduais de segurança pública. Neste sentido, a dissertação teve como objetivo averiguar em que medida os Planos Estaduais de Segurança Pública têm sido formulados a partir da Política e do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, considerando suas capacidades estatais. A unidade de investigação do estudo foi a Secretaria Estadual de Segurança Pública. A pesquisa foi de caráter descritiva, com a utilização de métodos quantitativos e qualitativos. A pesquisa buscou na literatura subsídios para compreensão dos aspectos relacionados à implementação de políticas públicas intergovernamentais a serem executadas em nível estadual, identificando trabalhos relacionados ao federalismo e políticas públicas, bem como subsídios para explicar a capacidade dos estados na formulação de políticas públicas. Foi aplicado um questionário, respondido por pontos focais indicados pelos secretários estaduais de segurança pública das 27 Unidades da Federação, buscando respostas para os objetivos específicos da pesquisa. Concluiu-se que das 27 Unidades da Federação, apenas 1/3 possuem planos estaduais de segurança pública classificados como de alta aderência à Política e ao Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e seis delas nem sequer possuem tais planos. No âmbito da implementação da política nacional de segurança pública, identificou-se a necessidade de aprimoramento da coordenação vertical, de responsabilidade do Ministério da Justiça e Segurança Pública, e da coordenação horizontal, incentivando-se a colaboração entre as secretarias estaduais de segurança pública. No âmbito das capacidades estatais, verificou-se a necessidade de aprimoramento dos atributos relacionados à dimensão político-relacional, que tem o potencial de exercer maior influência no processo de formulação dos planos estaduais, corroborando com a literatura sobre capacidades estatais. Pretende-se que a pesquisa contribua para ampliar a literatura sobre o tema na área de segurança pública e para auxiliar na tomada de decisão para formulação e implementação de políticas de segurança pública. Além disso, almeja-se que o modelo aplicado para análise de aderência dos planos estaduais e das capacidades estatais seja aplicado em outras pesquisas.

Palavras-chaves: Federalismo. Capacidades Estatais. Planos Estaduais de Segurança Pública.

## **Abstract**

The implementation of a National Public Security Policy requires an integrated national system of public security bodies from the Union, the States, the Federal District and the Municipalities, in articulation with society. For this, the Unified Public Security System, the National Public Security and Social Defense Policy and Plan was instituted, with provision for the federated entities to also institute their state public security policies and plans. In this sense, the dissertation aimed to find out to what extent the State Public Security Plans have been formulated from the National Public Security and Social Defense Policy and Plan, considering their state capabilities. The investigation unit of the study was the State Department of Public Security. The research was descriptive, using quantitative and qualitative methods. The research sought in the literature subsidies for understanding aspects related to the implementation of intergovernmental public policies to be carried out at the state level, identifying works related to federalism and public policies, as well as subsidies to explain the capacity of states in the formulation of public policies. A questionnaire was applied, answered by focal points indicated by the state secretaries of public security of the 27 Federation Units, seeking answers to the specific objectives of the research. It is concluded that of the 27 Federation Units, only 1/3 have state plans for public security classified as having high adherence to the Policy and the National Plan for Public Security and Social Defense and six of them do not even have such plans. Within the scope of the implementation of the national public security policy, the need to improve vertical coordination, which is the responsibility of the Ministry of Justice and Public Security, and horizontal coordination, was identified, encouraging collaboration between state public security secretariats. In terms of state capabilities, there was a need to improve attributes related to the political-relational dimension, which has the potential to exert greater influence on the process of formulating state plans, corroborating the literature on state capabilities. It is intended that the research contributes to expand the literature on the subject in the area of public security and to assist in decision making for the formulation and implementation of public security policies. In addition, it is hoped that the model applied to the analysis of adherence to state plans and state capacities is applied in other research.

**Keywords:** Federalism. State Capabilities. State Plans for Public Security.

## 1. INTRODUÇÃO

A promoção da segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, sendo exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (BRASIL, 1988, art. 144). No âmbito da segurança pública, a Constituição Federal de 1988 estabelece competência compartilhada entre União, Estados e Municípios. Neste sentido, a partir da década de 1990, a estratégia adotada pelo Governo Federal tem sido de induzir políticas públicas de segurança, por meio da criação de um sistema único de segurança pública, formulando planos nacionais de segurança pública e fomentando recursos orçamentários em apoio à implementação destas políticas pelos Entes federados, cabendo aos Estados e Municípios o planejamento e a execução de planos, programas, projetos e ações locais, baseados nas diretrizes nacionais, para prevenção e repressão da criminalidade e promoção da segurança e qualidade de vida dos cidadãos (ADORNO, 2008).

A segurança pública, a partir de meados da década de 1990, tem experimentado uma reorganização das relações intergovernamentais, o governo federal intensificou sua responsabilidade no enfrentamento da criminalidade, violência e violação de direitos humanos por meio de articulação intergovernamental e descentralização de programas de segurança pública (SCHABBACH, 2014). No entanto, observa-se que apesar da estratégia adotada, característica de políticas públicas intergovernamentais, a criminalidade continua aumentando, ao passo que diminui a sensação de segurança percebida pelo cidadão. O crescimento da violência e dos custos econômicos relativos à criminalidade tem colocado a segurança pública como uma das principais prioridades da população brasileira, sendo visto como um grande obstáculo ao desenvolvimento social e econômico do país (SOARES, 2010).

A criminalidade violenta é um problema que atinge toda a população brasileira e vem crescendo de forma acelerada, a partir da década de 1980. Dados provenientes do Atlas da Violência 2020 mostram que no Brasil tiveram 57.956 homicídios no ano de 2018, o que equivale a uma taxa de 27,8 mortes por 100 mil habitantes. Apesar do número representar uma queda de 12% em relação ao ano anterior, o Brasil continua no ranking dos países mais violentos do mundo, com taxas de homicídios 30 vezes maior que a média dos países europeus e 6 vezes maior que a média mundial, estando entre os dez países com maiores taxas de homicídio do mundo, segundo o Relatório Índice Global da Paz, 2020<sup>1</sup>(PEACE, 2020).

---

<sup>1</sup> O Índice Global da Paz, foi criado pela revista *The Economist* em parceria com a Universidade de Sydney, Austrália; Universidade de Londres, Reino Unido; e com a Universidade de Uppsala e o Instituto

No Índice de Progresso Social (IPS – 2020), o Brasil ocupava a 61ª posição no ranking de 163 países e a 139ª posição no Critério Segurança Pessoal, que é constituído por mortes no trânsito, assassinatos políticos e tortura, criminalidade percebida e taxa de homicídios (PEACE, 2020).

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2018), o custo econômico da violência no Brasil superou os 297 bilhões de dólares, correspondendo a 9% do Produto Interno Bruto (PIB) do país. No mesmo ano, o impacto econômico da violência chegou a 14,1 trilhões de dólares em todo o mundo.

Para a maioria das políticas sociais e para as políticas de segurança pública, o formato institucional estabelecido pela CF-1988 foi o das competências concorrentes, autorizando qualquer dos entes federativos a implementar suas políticas, mas, ao mesmo tempo, não estabelecendo nenhuma obrigação constitucional, resultando, no início da década de 1990, num processo “caótico, lento, insuficiente ou mesmo inexistente” (SENASP, 2016).

Somente no final da década de 1990, com a alteração da distribuição de competências, em relação à provisão de serviços sociais, entre União, Estados e Municípios, foi possível ao Governo Federal formular e implementar políticas de transferência de atribuições para os entes estaduais e municipais. Assim como as áreas sociais, a Segurança Pública é bastante afetada pela falta de regulamentação do Art. 23 da CF-1988, que estabelece as atribuições concorrentes entre União, Estados e Municípios, criando um vácuo constitucional e afetando a capacidade de coordenação e indução de políticas de segurança pública pelo Governo Federal. Outro óbice à implementação de políticas de segurança pública, está relacionado a não regulamentação, pelo Congresso Nacional, do parágrafo sétimo do Art. 144 da CF-1988, que dispõe sobre a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades (SENASP, 2016). Embora haja a previsão na Ementa da Lei Nº 13.675, de 11 de junho de 2018, Lei do SUSP:

Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar Nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei Nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei Nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei Nº 12.681, de 4 de julho de 2012 (BRASIL, 2018a)

No entanto, verifica-se que o texto da Lei Nº 13.675/2018, diferente do que está previsto

---

Internacional de Pesquisas pela Paz de Estocolmo, ambos na Suécia; para analisar o nível global de esforços pela paz, tanto de caráter interno como externo.

em sua Emenda, não trata da organização e do funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública. Trata da criação da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, do Sistema Único de Segurança Pública, da alteração da Lei Complementar Nº 79, de 7 de janeiro de 1994, da alteração da Lei Nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, da alteração da Lei Nº 11.530, de 24 de outubro de 2007 e da revogação de dispositivos da Lei Nº 12.681, de 4 de julho de 2012.

Na década de 1990, primeiros anos da redemocratização, uma série de casos graves, que tiveram grande repercussão midiática, como o Massacre do Carandiru (São Paulo, 1992), rebeliões na Febem de São Paulo (São Paulo, 1999), chacinas da Candelária (Rio de Janeiro, 1993), de Vigário Geral (Rio de Janeiro, 1993) e de Eldorado dos Carajás (Eldorado dos Carajás, 1996), entre outros, como os da Favela Naval (1997), em Diadema, e Cidade de Deus, no Rio de Janeiro, além da elevada taxa de homicídios, manifestação de grupos sociais e greve de policiais em Minas Gerais, pressionaram o governo federal a inserir a segurança pública na agenda governamental (BEATO FILHO, 1999). Frente ao cenário da criminalidade e da violência, o governo federal intensificou sua participação na agenda da segurança pública, fortalecendo as instituições federais de segurança pública, criando e ampliando os recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública e criando a Secretaria Nacional de Segurança Pública – Senasp, atribuindo-lhe a responsabilidade pela formulação e coordenação das políticas de segurança pública.

Nesse cenário, a atuação da União, na esfera da segurança pública, passou a ser a de induzir políticas de segurança pública, formulando políticas, planos e programas nacionais de segurança pública, aportando recursos orçamentários no Fundo Nacional de Segurança Pública para instrumentalizar a efetivação destas políticas.

Por força do Decreto Nº 98.936, de 8 de janeiro de 1990, que aprovou o Protocolo de Intenções celebrado entre o Ministério da Justiça e as Secretarias Estaduais da área de segurança pública, foi institucionalizado o Conselho Nacional de Segurança Pública – Conasp e, que tinha como principal competência propor a formalização de uma política nacional de segurança pública, fato que se concretizou no ano seguinte, com a formulação do primeiro Plano Nacional de Segurança Pública.

Na esfera dos Governos Estaduais, apesar da previsão legal de vinculação do acesso aos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública à instituição de planos estaduais de segurança pública, conforme previsto na Lei Nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, além do esforço da Senasp, em 2003, na gestão do Secretário Nacional de Segurança Pública Luiz Eduardo Soares, na elaboração de um guia orientativo, intitulado “Apresentação dos Planos

Estaduais de Segurança”, com o objetivo de orientar os Estados e o Distrito Federal na elaboração dos seus planos estaduais de segurança pública, baseados no novo Plano Nacional de Segurança Pública, defendido na campanha eleitoral de Lula (BRASIL, 2003), não se observa a adesão dos Estados elaborando seus planos estaduais. O primeiro plano estadual de segurança pública foi elaborado, apenas, em 2007, conforme Pesquisa ESTADIC 2019 do IBGE.

A partir de então, nos últimos vinte anos, diversas políticas de segurança pública foram formuladas pelo governo federal, representadas e sistematizadas por planos, programas e projetos nacionais de segurança pública. A cada mandato presidencial foi formulado, pelo menos, um Plano Nacional de Segurança Pública, o que demonstra uma política de governo e não uma política de Estado, causando descontinuidade e distanciamento do alcance dos resultados pretendidos.

O primeiro plano nacional de segurança pública, conforme pesquisa realizada por Moraes, Spaniol e Rodrigues (2020) foi publicado em abril de 1991, no Governo Fernando Collor. A partir daí, diversas políticas foram implementadas pelo Governo Federal: O segundo Plano Nacional de Segurança Pública – PNSP, publicado em junho de 2000, no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso; o Projeto Segurança Pública para o Brasil, publicado em 2003, no primeiro governo Lula; o Programa Nacional de Segurança com Cidadania – Pronasci, publicado em 2007, no segundo governo Lula; o Plano Brasil Mais Seguro, publicado em 2012, no primeiro governo Dilma; o Pacto Nacional de Redução de Homicídios (PNRH), publicado no segundo governo Dilma, em 2015; o Plano Nacional de Segurança Pública, instituído em 2017, no governo Temer; a Política e Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, instituídos em 2018, também no governo Temer; e a revisão e publicação do novo Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, no governo Bolsonaro, em 2021.

No entanto, a estratégia adotada para atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em articulação com a sociedade, conforme preconiza a Lei Nº 13.675/2018, Lei do Sistema Único de Segurança Pública – Susp, que tem como principal meio e instrumento os planos de segurança pública parecem não estar surtindo os efeitos esperados, uma vez que a criminalidade e a violência continuam aumentando.

Foram identificadas quatro pesquisas que levantaram a existência de planos estaduais de segurança pública: a pesquisa *survey* realizada pela Senasp em 2010 para avaliar a capacidade de governança das secretarias estaduais de segurança pública (SOUZA, 2011; TRINDADE, 2015); pesquisa Diagnóstico das Políticas de Redução da Criminalidade Violenta nas Unidades

da Federação, realizada pela Senasp em 2015 (SENASP, 2015); e duas Pesquisas de Informações Básicas Estaduais – Estadic, realizadas pelo IBGE em 2014 e 2019 (IBGE, 2014, 2019). Em todas as pesquisas constatou-se a ausência de planos estaduais de segurança pública em diversas Unidades da Federação, questionando-se assim sobre a efetividade da implementação das políticas nacionais de segurança pública, que por serem políticas públicas intergovernamentais, pressupõe seus desdobramentos por meio de planos estaduais de segurança pública. Que fatores estariam contribuindo para a ausência destes planos?

Uma vez que ainda não foram encontrados estudos na literatura sobre aderência dos planos estaduais de segurança pública à Política e ao Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, conforme estabelece a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, (Lei Nº 13.675/2018 e Decreto 9.630/2018, respectivamente), a presente pesquisa buscará averiguar em que medida os planos estaduais de segurança pública têm sido formulados a partir da Política e Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, considerando as capacidades estatais das secretarias estaduais de segurança pública para formulação de seus planos estaduais de segurança pública e defesa social. Ou seja, se os planos estaduais de segurança pública das 27 unidades da federação foram formulados a partir da Política e Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social.

A presente pesquisa foi orientada por três pressupostos: a) Algumas unidades da federação ainda não possuem planos estaduais de segurança pública e os planos existentes não estão vigentes e aderentes às diretrizes estabelecidas pela PNSPDS e pelo PNSP, conforme verificou-se nas pesquisas “Diagnóstico das Políticas de Redução da Criminalidade Violenta nas Unidades da Federação” e “Pesquisa de Informações Básicas Estaduais – ESTADIC”; b) As diretrizes estabelecidas pela PNSPDS e pelo PNSP não são suficientes para orientar as secretarias estaduais de segurança pública na elaboração de seus planos estaduais de segurança pública, conforme apontado pelo Tribunal de Contas da União nos Acórdãos Nº 811/2017 TCU-Plenário (BRASIL, 2017) e Nº 579/2018 TCU-Plenário (BRASIL, 2018) e pela Consultoria Geral da União no relatório de Consultoria OS Nº 201900403 (BRASIL, 2019); e c) A dimensão político-relacional das capacidades estatais tem maior influência no processo de formulação dos planos estaduais de segurança pública, de acordo com Pires e Gomide (2014, 2016), que pesquisaram implementação de políticas públicas em contextos democráticos. Ressalta-se que os pressupostos não são alternativos, mas cumulativos, sendo maiores as dificuldades enfrentadas pelos entes, quanto maior a presença dos pressupostos confirmados.

Para embasamento da pesquisa foram utilizados os conceitos de capacidades estatais e federalismo. O uso do conceito de capacidades estatais ainda é relativamente recente na

literatura acadêmica. Inicialmente, o conceito foi associado à formação do Estado e ao desenvolvimento econômico. Atualmente, o conceito começa a ser utilizado na bibliografia sobre políticas públicas ( GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017).

Evans, Rueschemeyer e Skopol (2013) conceituam capacidades estatais como a capacidade de implementar políticas, especialmente em face à oposição (real ou potencial) de grupos sociais ou em face de circunstâncias socioeconômicas adversas. Na mesma linha, WU, Ramesh e Howlett (2015) trabalham o conceito como o conjunto de competências e recursos necessários para a produção de ações públicas efetivas. Com base nos conceitos apresentados para composição das capacidades estatais das secretarias estaduais de segurança pública para formulação de planos estaduais de segurança pública e defesa social foram selecionadas as dimensões tecno-administrativa e a político-relacional, com respectivas variáveis (indicadores) para sua mensuração.

Além do conceito de capacidades estatais, também será considerada na revisão da literatura, os aspectos relacionados ao federalismo e a implementação de políticas intergovernamentais, em função do contexto das políticas de segurança pública, que requerem o funcionamento de um sistemas nacional, com ações a serem implementadas por meio de planos nacionais e planos estaduais de segurança pública.

Espera-se que os resultados da presente pesquisa de dissertação de mestrado auxiliem na compreensão da implementação dedas políticas nacionais de segurança pública, por meio da formulação de planos estaduais de segurança pública aderentes à Política e ao Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, apontando os obstáculos e potencialidades para a indução de ações e desenvolvimento das capacidades estatais das secretarias estaduais de segurança pública, que, em função da recente publicação do Decreto Nº 10.822, de 28 de setembro de 2021, que Instituiu o novo Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030, necessitam de elaborar ou revisar seus Planos Estaduais de Segurança Pública e Defesa Social. Espera-se também a contribuição na indicação de possíveis lacunas e sugestões de agendas de pesquisa a serem preenchidas com estudos posteriores.

## **1.1 Objetivo Geral**

Averiguar em que medida os planos estaduais de segurança pública têm sido formulados a partir da Política e do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, considerando as capacidades estatais.

## 1.2 Objetivos Específicos

- a) Identificar os planos estaduais de segurança pública;
- b) Mensurar a aderência dos planos estaduais de segurança pública à Política e ao Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social; e
- c) Averiguar as capacidades estatais para formulação de planos estaduais de segurança pública.

## 1.3 Estrutura da Dissertação

A presente Dissertação está estruturada em seis capítulos, sendo o primeiro composto por esta introdução, que contempla a contextualização geral acerca da pesquisa, composta por tema, problemática, objetivos e justificativa. O Capítulo 2 discute as bases e a composição do sistema nacional de segurança pública, contemplando as instituições nacional e estaduais responsáveis pela formulação de planos de segurança pública, além do Sistema Único de Segurança Pública e as políticas de segurança pública. O referencial teórico é apresentado no Capítulo 3, com discussão dos temas da pesquisa, expondo os elementos relevantes na literatura acadêmica para a adequada compreensão do estudo proposto. O Capítulo 4 trata dos métodos, técnicas e procedimentos que foram adotados para a realização dos trabalhos, o desenho, descrição geral e tipo de pesquisa. Ainda nesse capítulo, são prestados apontamentos sobre a descrição dos procedimentos adotados para construção do *framework* para análise da aderência dos planos estaduais à Política e ao Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e os procedimentos de coleta e de análises de dados. O Capítulo 5 apresenta os resultados e a discussão da pesquisa e, ao final, o capítulo 6 traz as considerações finais, com limitações, recomendações práticas gerenciais e proposta de agenda de pesquisa.

## 2. COMPOSIÇÃO E ESTRUTURA DA SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRA

### 2.1 Segurança Pública

O termo segurança pública, ainda é um conceito em aberto. Nas Constituições Federais do Brasil, apareceu pela primeira vez na Constituição Federal de 1937, que estabeleceu a segurança pública como competência exclusiva da União: “regular a matéria e garantir o bem-estar, a ordem, a tranquilidade e a segurança pública” (LIMA, BUENO E MINGARDI, 2016).

Segundo Lima, Bueno e Mingardi (2016), o termo segurança “pública”, ainda é um conceito em aberto. Nas Constituições Federais do Brasil, apareceu pela primeira vez na Constituição Federal de 1937, que trouxe como competência exclusiva da União, regular a matéria e garantir o bem-estar, a ordem, a tranquilidade e a segurança pública.

No Decreto Nº 1, de 15 de novembro de 1889, que proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, estabelece em seu Art. 5º, que os Governos dos Estados federados adotarão com urgência todas as providências necessárias para a manutenção da ordem e da segurança pública, defesa e garantia da liberdade e dos direitos dos cidadãos quer nacionais quer estrangeiros.

Na Constituição Política do Império do Brasil de 1824, apesar de haver a citação do termo segurança pública, na conotação como “ordem pública” utiliza o termo segurança interna, como competência do Poder Executivo, exercido pelo Imperador.

Na Constituição Federal de 1934, para tratar assuntos relacionados ao controle da ordem é utilizado o termo segurança “interna”. Na vigência desta Constituição foi promulgada a Lei Nº 192, de 17 de janeiro de 1936, que atribuía as polícias militares, vinculadas às unidades da federação, a responsabilidade pela segurança interna, cabendo à União apenas um papel de supervisão e controle, por meio do Exército Brasileiro.

Apesar da Constituição Federal de 1937 estabelecer a competência de segurança pública, a atividade só foi atribuída formalmente na Constituição Federal de 1988, que resgata o conceito inserido na Constituição Federal de 1937 e define as instituições responsáveis em prover a segurança pública (LIMA, 2011).

Nas Constituições Federais de 1946 e 1967, é mantido o termo **segurança interna** e a atribuição de sua responsabilidade ao Presidente da República. Às polícias militares é atribuída

a competência pela manutenção da ordem pública e segurança interna, e sua subordinação, como forças auxiliares do Exército Brasileiro.

Para garantir a segurança pública, por meio da manutenção da ordem pública, prevenção da violência e controle da criminalidade, o Estado está organizado por um sistema composto por diversos órgãos com competências e atuação nas três esferas de governo, conforme definido no art. 144 da CF-1988.

A atividade segurança pública só foi atribuída formalmente na Constituição Federal de 1988, que resgata o conceito inserido na Constituição Federal de 1937 e define as instituições responsáveis em prover a segurança pública (LIMA, 2011).

O sistema de segurança pública faz parte de um sistema maior denominado de Sistema de Justiça Criminal, que abrange órgãos dos Poderes Executivo e Judiciário de todos os níveis da Federação com o objetivo de garantir o Estado de Direito e a prevenir a criminalidade. O Sistema de Justiça Criminal é composto pelos subsistemas de justiça criminal, segurança pública e execução penal, conforme Figura 1 (FERREIRA, 2008). O arranjo institucional proposto para o Sistema de Justiça Criminal é muito complexidade para uma atuação integrada e coordenada das diversas instituições que o compõe para o alcance de um objetivo em comum, em função da delimitação de competências e área de atuação de cada uma das instituições e entes federados.

Figura 1 – Representação do Sistema de Justiça Criminal



Fonte: Ipea, Sistema de Justiça Criminal no Brasil: Quadro Institucional de sua Atuação, 2008.

O Subsistema de Justiça Criminal é responsável pela apuração e pelo processamento de delitos por meio do processo judicial, sendo composto pelas instituições: Justiça Federal, Ministério Público Federal, Defensoria Pública da União, Justiça Estadual, Ministério Público Estadual e Defensoria Pública Estadual.

O Subsistema de Segurança Pública é responsável pela manutenção da ordem pública, controle da criminalidade, prevenção de delitos e da violência e investigação de delitos, sendo

composto pelas instituições: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Secretaria Nacional de Segurança Pública, Secretaria de Operações Integradas, Secretaria de Gestão e Ensino em Segurança Pública, Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas, Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros Militar, Polícia Penal e Guarda Municipal.

O Subsistema de Execução Penal é responsável por efetivar disposições da sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado, sendo composto pelas seguintes instituições: Departamento Penitenciário, Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, Ministério Público Federal, Justiça Federal, Juízo da execução, Departamento Penitenciário local, Ministério Público, Conselho Penitenciário, Conselho da Comunidade e Patronato.

Para integração dos três subsistemas que compõe o sistema de justiça criminal foi constituída a Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública – Enasp, em 22 de fevereiro de 2010, por ato do Ministro de Estado da Justiça, do Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público e do Presidente do Conselho Nacional de Justiça. A Enasp tinha como objetivo planejar, implementar e coordenar ações e metas nas áreas de justiça e segurança pública, em âmbito nacional. A Enasp reunia representantes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, da advocacia pública e privada, da Defensoria Pública, tanto em âmbito federal, quanto estadual.

No início de sua implementação, a Enasp foi coordenada pelo Ministério da Justiça e teve como principais ações para o período 2010 a 2011 dar maior efetividade na apuração de homicídios; erradicar carceragens em delegacias e criar um cadastro único de mandados de prisão. No entanto, observa-se que a Enasp não chegou a ser implementada conforme foi concebida, ou seja, com ações planejadas, implementadas e coordenadas de forma conjunta entre Ministério da Justiça e Segurança Pública, Conselho Nacional do Ministério Público e do Conselho Nacional de Justiça. Verifica-se registro de ações isoladas, em relação a Enasp, apenas no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP (<https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/enasp/apresentacao>) e no Conselho Nacional de Justiça – CNJ (<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/seguranca-publica-metas-enasp/>).

Para fins do presente trabalho a pesquisa será delimitada no sistema de segurança pública, composto pelas instituições descritas no art. 144 da Constituição Federal de 1988, as instituições criadas para coordenar as políticas e segurança pública na esfera federal, ou seja, a Secretaria Nacional de Segurança Pública, e na esfera estadual, as secretarias estaduais de segurança pública, além dos meios, instrumentos e estratégias definidos na Lei Nº 13.675/2018 para a implementação do Sistema Único de Segurança Pública, como: a Política Nacional de

Segurança Pública e Defesa Social, o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, os planos estaduais de segurança pública e o Fundo Nacional de Segurança Pública.

## 2.2 Secretaria Nacional de Segurança Pública

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a organização da Presidência da República e dos Ministérios foi definida pela Medida Provisória Nº 150, de 15 de março de 1990, convertida na Lei Nº 8.028, de 12 de abril de 1990. A primeira estrutura do Ministério da Justiça, pós Constituição Federal de 1988, teve como área de competência a segurança pública, Polícia Federal e do Distrito Federal e a administração penitenciária, tendo como órgão específico apenas a Secretaria de Polícia Federal.

Com a alteração da organização da Presidência da República e dos Ministérios, promovida pela Lei Nº 8.490, de 19 de novembro de 1992, foram acrescentadas nas áreas de competência do Ministério da Justiça a Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Ferroviária Federal, e criada em sua estrutura a Secretaria de Trânsito.

A Medida Provisória Nº 813, de 1 de janeiro de 1995, ampliou as áreas de competência do Ministério da Justiça na esfera da segurança pública, incluindo as áreas: direitos da cidadania, direitos da criança, do adolescente, dos índios e das minorias; mantendo as já existentes: segurança pública, Polícia Federal, Rodoviária e Ferroviária Federal e do Distrito Federal. A MP 813/1995 também alterou o texto **administração penitenciária** para “planejamento, coordenação e administração da política penitenciária nacional”. Em relação aos órgãos responsáveis pela segurança pública, foi criada a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública; extinguindo-se a Secretaria de Trânsito e transformando a Secretaria de Polícia Federal em Departamento de Polícia Federal.

O Decreto Nº 1.796, de 24 de janeiro de 1996, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério da Justiça estabeleceu como competência da Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública: planejar e articular ações nacionais de segurança pública e assistir ao Ministro da Justiça nos assuntos referentes a segurança pública; entorpecentes; trânsito; e Polícias Rodoviárias e Ferroviárias Federais e do Distrito Federal.

Em 1997, a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública é transformada na Secretaria Nacional de Segurança Pública – Senasp, por meio do Decreto Nº 2.325, de 4 de setembro de 1997, que passa a ter a competência de assessorar o ministro da

Justiça e Segurança Pública na definição, implementação e acompanhamento da política nacional de segurança pública e dos programas federais de prevenção social e controle da violência e criminalidade, por meio das seguintes ações: apoiar a modernização do aparelho policial do País; ampliar o Infoseg; efetivar o intercâmbio de experiências técnicas e operacionais entre os serviços policiais federais e estaduais; implementar o registro de identidade civil; estimular a capacitação dos profissionais da área de segurança pública; gerir os fundos federais dos órgãos a ela subordinados; incentivar a atuação dos conselhos regionais de segurança pública; e realizar estudos e pesquisas e consolidar estatísticas nacionais de: a) crimes; b) trânsito; c) entorpecentes.

O Decreto Nº 2.325/1997 definiu a seguinte estrutura para a Senasp:

1. Departamento de Assuntos de Segurança Pública;
2. Departamento de Entorpecentes;
3. Departamento Nacional de Trânsito;
4. Departamento de Polícia Rodoviária Federal; e
5. Departamento de Polícia Ferroviária Federal (BRASIL, 1997)

Observa-se que foi a maior estrutura que a Senasp já possuiu, ficando fora da sua subordinação, na esfera federal, apenas a Polícia Federal e o Departamento Penitenciário Nacional. Nos anos seguintes houve várias alterações na estrutura da Senasp. Em 1998, em função do Decreto 2.802, de 13 de outubro de 1998, foi retirado da estrutura da Senasp o Departamento de Entorpecentes, o Departamento Nacional de Trânsito e o Departamento de Polícia Rodoviária Federal. Em 2000, por força do Decreto 3.382, de 14 de março de 2000, foi retirado o Departamento de Polícia Ferroviária Federal, ficando a Senasp apenas com o Departamento de Planejamento e Execução da Política Nacional de Segurança Pública, antigo Departamento de Assuntos de Segurança Pública. Em 2000, por força do Decreto Nº 3.698, de 21 de dezembro de 2000, a Senasp passa a ter dois departamentos: o Departamento de Articulação das Ações Policiais Integradas; e o Departamento de Cooperação e Articulação de Ações de Segurança Pública.

Em 2003, o Decreto Nº 4.685, de 29 de abril de 2003, cria mais um departamento, alterando a nomenclatura e atribuições dos outros dois departamentos, passando a ter três departamentos: o Departamento de Políticas, Programas e Projetos; o Departamento de Pesquisa, Análise de Informação e Desenvolvimento de Recursos Humanos em Segurança Pública; e o Departamento de Execução e Avaliação do Plano Nacional de Segurança Pública. Em 2007, por meio do Decreto Nº 6.061, de 15 de março de 2007, é incluído na estrutura da Senasp, o Departamento da Força Nacional de Segurança Pública, que havia sido criada em 2004 pelo Decreto Nº 5.289, de 29 de novembro de 2004. Em 2017, por meio do Decreto Nº

9.150, de 4 de setembro de 2017, são criadas mais duas diretorias na estrutura da Senasp, passando a ter a seguinte estrutura:

1. Diretoria de Políticas de Segurança Pública;
2. Diretoria de Administração;
3. Diretoria de Ensino, Pesquisa, Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoas;
4. Diretoria da Força Nacional de Segurança Pública;
5. Diretoria de Operações; e
6. Diretoria de Inteligência (BRASIL, 2017),

Em 2018, o Decreto Nº 9.360, de 7 de maio de 2018 desmembra o Ministério da Justiça e Segurança Pública em dois Ministérios: O Ministério da Justiça e o Ministério Extraordinário da Segurança Pública. Nesta mudança, a Senasp fica subordinada ao Ministério Extraordinário da Segurança Pública, mantendo a estrutura que já possuía.

Em 2019, por meio do Decreto Nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019, é criada a Secretaria de Operações Integradas – SEOPI, que absorve as Diretorias de Inteligência e de Operações da Senasp e transforma a Diretoria de Ensino, Pesquisa, Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoal, em duas diretorias, Diretoria de Gestão e Integração de Informações e Diretoria de Ensino e Estatística.

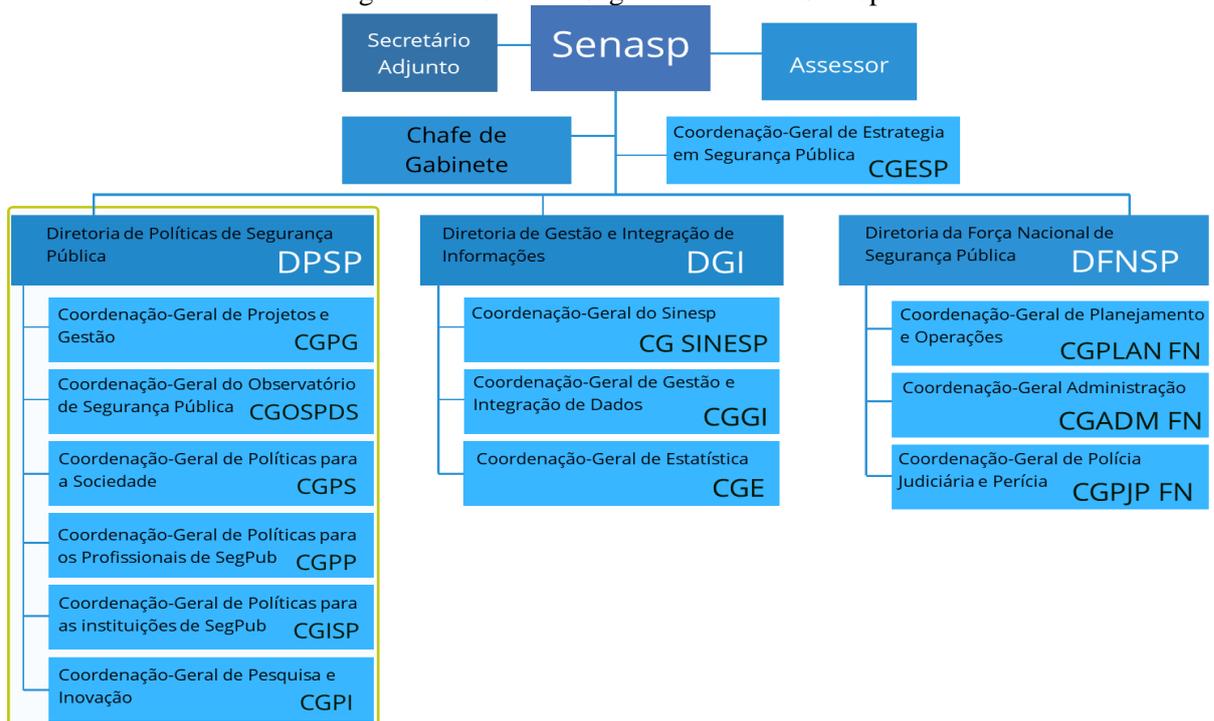
Ainda em 2019, ocorre outra alteração na estrutura da Senasp, promovida pelo Decreto Nº 10.073, de 18 de outubro de 2019, alterando o nome da Diretoria de Ensino e Estatística para Diretoria de Ensino e Pesquisa, passando as atribuições de estatística para a Diretoria de Gestão e Integração de Informações.

Em 2020, por meio do Decreto Nº 10.379, de 28 de maio de 2020, é criada a Secretaria de Gestão e Ensino em Segurança Pública – Segen, transferindo da Senasp a Diretoria de Administração e a Diretoria de Ensino e Pesquisa. Atualmente a Senasp possui a estrutura definida na Figura 2.

As principais competências atribuídas para a Senasp foram: I - assessorar o Ministro de Estado na articulação, na proposição, na formulação, na implementação, no acompanhamento e na avaliação de políticas, estratégias, planos, programas e projetos de segurança pública e defesa social; II - estimular, propor, promover e coordenar a integração da segurança pública e defesa social, no território nacional, em cooperação com os demais entes federativos, incluídas as organizações governamentais e não governamentais; III - implementar, manter e modernizar redes de integração de banco de dados e de sistemas nacionais de informações de segurança pública e defesa social; IV - coordenar as atividades da Força Nacional de Segurança Pública; V - participar da elaboração de propostas de legislação em matérias relativas à segurança pública e defesa social; VI - monitorar os riscos que possam impactar na implementação de

políticas de segurança pública e defesa social e na consecução de seus objetivos; VII - assessorar o Ministro de Estado no exercício das funções de autoridade central federal, no âmbito da Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas, nos termos do disposto na Lei nº 13.812, de 16 de março de 2019; e VIII - atuar no ciclo de gestão de recursos da segurança pública sob sua responsabilidade, em funções de natureza técnica e finalística, em especial, na propositura e na avaliação de políticas públicas e seus instrumentos de implementação.

Figura 2 – Estrutura Organizacional da Senasp



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa

Apesar de todas as mudanças ocorridas na estrutura da Senasp, desde a sua criação, a sua atuação tem se pautado na parceria federativa e na indução e coordenação de políticas de segurança pública, utilizando como principal instrumento os recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (COSTA, 2017).

Para indução de políticas de segurança pública junto aos entes federados, a Senasp tem utilizado como principal instrumento os recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, repassando para o Estados, por meio da sistemática Fundo a Fundo – FAF, 50% dos recursos do FNSP provenientes das fontes orçamentárias dos recursos arrecadados das loterias federais. Os outros 50% são utilizados pelas três secretarias envolvidas na implementação de políticas de segurança pública: Secretaria Nacional de Segurança Pública – Senasp, Secretaria de Gestão e Ensino em Segurança Pública – Segen e Secretaria de Operações Integradas – Seopi.

Para desempenhar suas atribuições, a Senasp conta com um quadro de servidores composto por servidores do MJSP, servidores cedidos por outros órgãos que assumem os cargos de chefia (DAS e FCPE) e servidores mobilizados que executam as funções técnicas e administrativas, além de servidores terceirizados para as atividades de apoio. Dos profissionais que integram a força de trabalho, mais de 90% são servidores mobilizados das diversas instituições de segurança pública dos estados, desempenhando um papel imprescindível à segurança pública, em função de suas competências técnicas e operacionais, e pela experiência diversificada que possuem nas áreas de segurança pública. A mobilização de servidores das instituições de segurança pública estaduais encontra-se amparada na Lei Nº 11.473, de 10 de maio de 2007, que dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública.

A Senasp é responsável pela implementação das políticas de segurança pública, previstas na Carteira de Políticas Públicas do MJSP, vinculadas ao Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, priorizando ações estruturantes, alicerçadas por mecanismos de gestão, projetos e processos, objetivando promover o incremento de serviços de segurança pública prestados à sociedade, por intermédio dos órgãos e instituições de segurança pública dos estados e municípios.

As políticas de segurança pública sob responsabilidade da Senasp estão estruturadas em cinco eixos, conforme Carteira de Políticas Públicas do MJSP: Enfrentamento à Criminalidade Violenta, Promoção da Segurança e Defesa da Mulher; Aprimoramento de Governança e Gestão das Ações de Segurança Pública e Defesa Social; Valorização dos Profissionais de Segurança Pública; e Municípios e Segurança Pública.

Atualmente constam no Portfólio de Projetos Estratégicos da Senasp os seguintes projetos: Em Frente Brasil – Programa Nacional de Enfrentamento da Criminalidade Violenta, Sinab – Sistema Nacional de Análise Balística, Pró-Vida – Programa Nacional de Qualidade de Vida para os Profissionais de Segurança Pública, Habite-Seguro – Programa Nacional de Habitação para os Profissionais de Segurança Pública, APH – Atendimento Pré-Hospitalar Tático, CidadeSusp – Fortalecimento da Segurança Pública Municipal, Pró-Mulher – Programa Nacional de Enfrentamento a violência Contra a Mulher, Programa de Instrução Continuada de Tiro, PróLog – Programa de Modernização da Gestão Logística, Pró-Ambiente – Programa de Proteção à Vida e ao Meio Ambiente, PNBPD – Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas, Cadeia de Custódia, e Pronafor – Programa de Fortalecimento das Instituições de Segurança Pública.

## 2.3 Secretarias Estaduais de Segurança Pública

Em função dos aspectos relacionados ao federalismo, estabelecido na Constituição Federal de 1988, que concedeu autonomia política, administrativa e orçamentária aos Entes estaduais, cada Estado define a sua estrutura organizacional e sistema estadual de segurança pública, refletindo no nome da secretaria que coordena a política estadual de segurança pública e as instituições estaduais de segurança pública. Os nomes das Secretarias Estaduais de Segurança Pública, conforme Tabela 1, foram identificados por meio de pesquisa documental, que identificou as leis de criação das secretarias estaduais de segurança pública, complementada pelos dados dos questionários.

Tabela 1 – Nome das secretarias estaduais responsáveis pela segurança pública.

UF	NOME DAS SECRETARIAS	Academia Estadual	Atendimento Socioeducativo	Casa Militar	Corpo de Bombeiros Militar	Perícia Oficial / Polícia Científica	Defesa Civil	DETRAN	OUVIDORIA	Polícia Civil	Polícia Penal	Polícia Militar	Procon
AC	SECRETARIA DE ESTADO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA		X		X					X	X	X	
AL	SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA				X			X	X	X		X	
AM	SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA				X		X	X	X	X		X	
AP	SECRETARIA DE ESTADO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA		X		X				X	X	X	X	X
BA	SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA				X	X			X	X		X	
CE	SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL	X			X	X			X	X		X	
DF	SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA			X	X		X	X	X	X	X	X	
ES	SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL				X		X	X	X	X		X	
GO	SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA		X		X	X			X	X	X	X	X
MA	SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA				X	X		X	X	X		X	
MG	SECRETARIA DE ESTADO DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA		X		X	X		X		X	X	X	
MS	SECRETARIA DE ESTADO DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA				X		X	X		X	X	X	
MT	SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA				X		X	X	X	X	X	X	
PA	SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL				X			X	X	X	X	X	
PB	SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA E DA DEFESA SOCIAL				X			X	X	X		X	
PE	SECRETARIA DE DEFESA SOCIAL				X	X			X	X		X	
PI	SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA				X	X				X		X	
PR	SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA								X	X	X	X	
RJ	SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTAO												
RN	SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA E DA DEFESA				X				X	X		X	
RO	SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANA, DEFESA E CIDADANIA				X	X			X	X		X	
RR	SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA				X			X		X		X	
RS	SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA				X			X		X		X	
SC	SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA				X			X	X	X		X	
SE	SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA				X	X		X		X		X	
SP	SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA					X			X	X		X	
TO	SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA				X				X	X	X	X	

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa

Os nomes das Secretarias Estaduais de Segurança Pública retratam mudanças política-social-históricas da sociedade brasileira, que influenciam nas funções assumidas pelas instituições policiais brasileiras através dos diferentes períodos históricos (SOUZA e MORAIS, 2011). Analisando-se os nomes das 26 Secretarias Estaduais de Segurança Pública, uma vez que, no Estado do Rio de Janeiro, a Secretária de Segurança Pública foi extinta e a Polícia Militar e a Polícia Civil se transformaram em Secretarias, subordinadas diretamente ao Governo do Estado, conforme Decreto Nº 46.544, de 1º de janeiro de 2019, observa-se uma tendência na mudança do nome das tradicionais secretarias de segurança pública, incluindo-se os termos defesa social e/ou cidadania. Verifica-se que 96% dos nomes das secretarias contêm a designação **segurança pública**, 26% contêm a designação **defesa social** e 15% contêm a designação **justiça**. Observa-se que a designação “segurança pública” ainda é predominante.

Outra característica observada, em relação a estrutura das Secretarias Estaduais de Segurança Pública, são os órgãos vinculadas diretamente às secretarias e as suas competências, que variam de acordo com a estrutura de governo de cada Estado. Observa-se que em todos os Estados e no Distrito Federal a Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros Militar estão diretamente vinculados a Secretaria de Segurança Pública, exceto no Estado do Rio de Janeiro, onde a Secretaria de Segurança Pública foi extinta, e nos Estados do Paraná e São Paulo, onde os Corpos de bombeiros Militar estão subordinados à Polícia Militar. Em 70,37% dos Estados, a Ouvidoria está diretamente subordinado à SESP; em 51,85% dos Estados, o Detran está diretamente subordinado à SESP; em 37,04% dos Estados, o Órgão responsável pela perícia oficial/polícia científica e a Polícia Penal estão diretamente subordinado à SESP; em 18,52% dos Estados o Órgão de Defesa Civil está diretamente subordinado à SESP; por fim, pequena parte dos Estados ainda possui diretamente vinculados à SESP os Órgãos: Academia Estadual, Atendimento Socioeducativo, Casa Militar e Procon.

## 2.4 Sistema Único de Segurança Pública

Arranjos institucionais, que aumentam o poder de coordenação federativa, com concentração do poder decisório no nível federal, são denominados pela literatura de sistemas nacionais de políticas pública, e remontam às reformas das políticas sociais no Brasil que ocorreram a partir da década de 1990. Os sistemas nacionais definem diretrizes e parâmetros para a implementação de políticas nacionais e baseiam-se em repasses de recursos federais mediante o atendimento de condicionantes pelos entes subnacionais para a implementação

destas políticas, financiamento fundo a fundo, espaços institucionalizados para participação social, negociação federativa e controle social (Arretche, 2012; Franzese e Abrucio, 2013).

O modelo de sistemas de políticas públicas consagrado no Brasil para formulação e implementação de políticas públicas tem se mostrado bastante adequado. A noção de sistema atende a duas características associadas à Constituição Federal de 1988: a forma federativa, que divide as competências e recursos entre União, Estados e Municípios e busca o equilíbrio entre as iniciativas locais e nacionais; e a condição de democracia, que implica em compartilhamento de decisões com a sociedade e o estabelecimento de transparência e controle social (ABRUCIO, FRANZESE e SANO, 2010).

No final da década de 1990 e início da década de 2000, o governo federal implementou uma série de ações, em aderência às pautas estaduais e municipais, aumentando significativamente sua participação na área da segurança pública (IPEA, 2008). O Plano Nacional de Segurança Pública – PNSP-2000 apresentava 15 compromissos e 124 ações com as quais o Governo Federal se comprometia a desenvolver ou auxiliar nas suas implementações. Algumas ações competiam exclusivamente ao Governo Federal e outras deveriam ser executadas em parceria com outras autoridades públicas e governamentais.

Entre as ações destaca-se o Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção à Violência Urbana (PIAPS), criado em 2001 e coordenado pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. O PIAPS tinha como estratégia articular as iniciativas relativas à prevenção da violência sob responsabilidade de 16 setores do Governo Federal, entre ministérios e secretarias, coordenando e maximizando os resultados de várias agências governamentais. O PIAPS se propunha a integrar e cooperar com os poderes públicos federal, estadual e municipal, fomentando a criação de redes locais, tendo por objetivo estabelecer convênios entre o governo central e os governos estaduais e municipais (CANO, 2006).

Em janeiro de 2003, a Senasp iniciou as tratativas com os estados para pactuação de adesão ao SUSP estabelecido no **Projeto Segurança Pública para o Brasil**, sendo publicado no Diário Oficial da União de Nº 156, seção 3, de 14 de agosto de 2003, páginas 67 a 69, os Extratos de Protocolos de Intenção entre a Senasp e as secretarias de segurança pública dos estados e do distrito federal, criando Gabinetes de Gestão Integrada da Segurança Pública para coordenação, nos estados, do Sistema Único de Segurança Pública, conforme Tabela 2. Verifica-se que os Estados do Amapá, Pernambuco, Maranhão, Paraná, Tocantins e o Distrito Federal não foram assinados e publicados no DOU.

Tabela 2 – Protocolos de Intenções de adesão ao Susp

ACORDO	PARTICIPE	PRODUTOS	VIGÊNCIA	ASSINATURA
Nº 001/2003	Estado do Rio Grande do Sul	Agência Técnica Regional e GGI	31/12/2006	07/04/2003
Nº 002/2003	Estado do Espírito Santo	GGI	31/12/2006	22/04/2003
Nº 003/2003	Estado de Minas Gerais	Agência Técnica Regional e GGI	12/05/2006	13/05/2003
Nº 004/2003	Estado do Rio de Janeiro	GGI	31/12/2006	13/05/2003
Nº 005/2003	Estado de Santa Catarina	GGI	31/12/2006	26/05/2003
Nº 006/2003	Estado de Alagoas	GGI	31/12/2006	28/05/2003
Nº 007/2003	Estado do Rio Grande do	GGI	31/12/2006	28/05/2003
Nº 008/2003	Estado do Piauí	GGI	31/12/2006	28/05/2003
Nº 009/2003	Estado de São Paulo	GGI	31/12/2006	30/06/2003
Nº 010/2003	Estado do Mato Grosso do	GGI	31/12/2006	23/06/2003
Nº 011/2003	Estado do Acre	GGI	31/12/2006	08/07/2003
Nº 012/2003	Estado de Rondônia	GGI	31/12/2006	09/07/2003
Nº 013/2003	Estado de Roraima	GGI	31/12/2006	09/07/2003
Nº 014/2003	Estado do Amazonas	GGI	31/12/2006	08/07/2003
Nº 015/2003	Estado do Pará	GGI	31/12/2006	10/07/2003
Nº 016/2003	Estado do Amapá			
Nº 017/2003	Estado da Bahia	GGI	31/12/2006	22/07/2003
Nº 018/2003	Estado de Sergipe	GGI	31/12/2006	22/07/2003
Nº 019/2003	Estado da Paraíba	GGI	31/12/2006	23/07/2003
Nº 020/2003	Estado de Pernambuco			
Nº 021/2003	Estado do Maranhão			
Nº 022/2003	Estado do Ceará	GGI	31/12/2006	24/07/2003
Nº 023/2003	Estado do Paraná			
Nº 024/2003	Distrito Federal			
Nº 025/2003	Estado de Goiás	GGI	31/12/2006	06/08/2003
Nº 026/2003	Estado do Mato Grosso	GGI	31/12/2006	05/08/2003
Nº 027/2003	Estado do Tocantins			

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa

No entanto, apesar de ficar evidenciado no amplo diagnóstico realizado para elaboração do Plano Nacional de Segurança Pública de 2003 e no Plano Plurianual - PPA 2004-2007, a necessidade e importância de uma política e sistema nacional únicos, com a implementação de políticas públicas descentralizadas e integradas, o Plano Nacional de Segurança Pública de 2003 avançou apenas nos aspectos de integração da segurança pública no nível estadual, principalmente a integração das polícias civis e militares, subordinando-as às secretarias estaduais de segurança pública.

As políticas de segurança pública criadas no Governo Fernando Henrique careciam de incentivos e instrumentos normativos para a participação e direcionamento das políticas estaduais e municipais. A tentativa de preenchimento desta lacuna se deu com a implementação do Plano Nacional de Segurança Pública de 2003 – PNSP-2003, que ampliou o papel de intervenção da União na orientação das políticas de segurança pública das unidades subnacionais (RATTÓN & BARROS, 2006). O PNSP-2003 previa a criação do sistema único de segurança pública, baseado na cooperação e articulação de ações entre uma agência central e os demais atores, garantindo a pluralidade de ações e projetos de uma política única e uniforme (BRASIL, 2003:16).

O SUSP, instituído pelo PNSP-2003, constituía na implementação de ações convergentes organizadas em sete eixos estratégicos: 1) Gestão do Conhecimento; 2) Reorganização Institucional; 3) Formação e Valorização Profissional; 4) Prevenção; 5) Estruturação da Perícia; 6) Controle Externo e Participação Social; e 7) Programas de Redução da Violência. O PNSP-2003 definia o Sistema Único de Segurança Pública como:

Um sistema criado para articular as ações federais, estaduais e municipais na área da segurança pública e da Justiça Criminal, hoje totalmente dispersas. Essa articulação não vai ferir a autonomia dos estados ou da Polícia Civil ou Militar. Não se trata de unificação, mas de integração prática. O sistema é único, mas as instituições que farão parte dele são diversas e autônomas, cada uma cumprindo suas responsabilidades.

O novo estilo de conduzir a segurança pretende evitar que as ações sejam pautadas apenas por tragédias, sem planejamento nem tempo para pensar em medidas estratégicas. O objetivo do SUSP é prevenir, criar meios para que seja possível analisar a realidade de cada episódio, planejar estratégias, identificar quais os métodos e mecanismos que serão usados. Sistemas de avaliação e monitoramento das ações também serão introduzidos para garantir transparência e controle externo das ações de segurança (BRASIL, 2003).

O Sistema Único de Segurança Pública criado pelo PNSP-2003 apresentava fragilidades em função do seu marco legal não ter sido instituído por emenda constitucional ou legislação infraconstitucional. Fato que só aconteceu com a publicação da Lei Nº 13.675, de 11 de junho de 2018 (Lei do Susp).

A Lei do Susp cria também a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) para fortalecer as ações de prevenção e resolução pacífica de conflitos, priorizando políticas de redução da letalidade violenta, com ênfase para os grupos vulneráveis. A Política será estabelecida pela União e está prevista para valer por dez anos. Caberá aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios estabelecerem suas respectivas políticas a partir das diretrizes do Plano Nacional (BRASIL, 2018a).

A Lei do Susp cria uma arquitetura uniforme para a segurança pública em âmbito nacional, a partir de ações de compartilhamento de dados, operações integradas e colaborações nas estruturas de segurança pública federal, estadual e municipal, especialmente, nas atividades de enfrentamento a organizações criminosas. A segurança pública continua atribuição de estados e municípios. A União fica responsável pela criação de diretrizes que serão compartilhadas em todo o país. A exemplo do que acontece na área de saúde, no qual os órgãos do Sistema Único de Saúde (SUS) atuam sob um pacto federativo.

A Lei do Susp aponta para um movimento de centralização do papel da União na área da segurança pública, quando propõe que esta seja a instância responsável pela política nacional de segurança pública, articulação, coordenação e acompanhamento das ações necessárias à sua

implementação. A redação da Lei possibilita que a União penalize os Estados e Municípios, deixando de repassar recursos, em casos de descumprimento de diretrizes e condicionantes, a exemplo da inadimplência no repasse de informações e dados estatísticos criminais, dentre outras.

O Sistema Único de Segurança Pública (Susp) tem como órgão central o Ministério da Segurança Pública e é integrado pelas polícias Federal, Rodoviária Federal; civis, militares, Força Nacional de Segurança Pública, corpos de bombeiros militares, agentes penitenciários, guardas municipais e demais integrantes estratégicos e operacionais do segmento da Segurança Pública. O Susp dá arquitetura uniforme ao setor em âmbito nacional e prevê, além do compartilhamento de dados, operações e colaborações nas estruturas federal, estadual e municipal (BRASIL, 2018a).

## 2.5 Políticas de Segurança Pública

Nos sistemas políticos contemporâneos, o papel do Estado tem se voltado para atender as demandas da sociedade, que impõe, como garantia do exercício da cidadania, a necessidade de segurança, tendo o Estado papel fundamental no controle social. Neste sentido, as políticas de segurança pública podem ser definidas como estratégias de controle social e enfrentamento da violência e da criminalidade, racionalizando as ferramentas de punição (ADORNO, 1996; BENGOCHEA et. al., 2004; SAPORI, 2007).

Neste sentido, o conceito de política de segurança pública tem como pré-requisito a segurança pública como foco de uma problemática política, necessitando contemplar uma proposta de forma de organização da vida social e ações para o alcance do interesse público. A política de segurança pública contempla programas, estratégias, projetos, ações e processos com o objetivo de garantir a manutenção da ordem pública, prevenção da criminalidade e melhoria da percepção de segurança (FILOCRE, 2009).

Para fins da presente pesquisa será considerada como Política Nacional de Segurança Pública a política pública instituída pela Lei Nº 13.675/2018, denominada Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, e como políticas de segurança pública, de forma genérica, todos os programas, projetos e ações relacionados à temática segurança pública. Observa-se que a Lei Nº 13.675/2018 acrescentou o termo **defesa social**, tanto na Política Nacional de Segurança Pública, quanto no Plano Nacional de Segurança Pública. Termo definido na Política Estadual de Segurança Pública do Estado do Paraná, como: “Defesa social: o conjunto de

atividades desenvolvidas com a finalidade de restringir as vulnerabilidades e mitigar as ameaças à sociedade, visando à tranquilidade social” (PARANÁ, 2021).

A Lei Nº 13.675/2018 estabeleceu ser de competência da União estabelecer a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social – PNSPDS e aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer suas respectivas políticas, observadas as diretrizes da política nacional. A Lei Nº 13.675/2018 também estabeleceu os Princípios e Diretrizes, que devem nortear a política nacional de segurança pública e defesa social e as políticas estaduais, distrital e municipais de segurança pública e defesa social, além dos objetivos, estratégias e meios e instrumentos para a implementação da PNSPDS.

Apesar da Lei Nº 13.675/2018 não ter estabelecido a vinculação das políticas estaduais e municipais de segurança pública e defesa social como uma condição obrigatória para os Estados, o Distrito Federal e Municípios receberem recursos da União para a execução de programas ou ações de segurança pública e defesa social, assim como definiu para os planos estaduais de municipais de segurança pública e defesa social, elas são importantes instrumentos de planejamento de longo prazo e de orientação dos planos estaduais e municipais, pois garantem uma maior participação da sociedade e do poder legislativo na formulação das políticas públicas de segurança.

Na presente pesquisa, foram identificadas oito políticas estaduais de segurança pública e defesa social. No entanto, verifica-se que apenas duas foram elaboradas e publicadas conforme diretrizes da PNSPDS. A Lei Nº 8.579, de 1º de outubro de 2019, que institui a Política Estadual de Segurança Pública e Defesa Social – PESPDS do Estado de Sergipe, estabelecendo em seu Art.1º:

Art. 1º Fica instituída, no âmbito do Estado de Sergipe, a Política Estadual de Segurança Pública e Defesa Social - PESPDS, fundamentada na gestão integrada e direcionada para a prevenção social da violência e da criminalidade, repressão qualificada, promoção do sistema de saúde e educação qualificada, continuada e integrada para os profissionais de Segurança Pública e Defesa Social, através de linhas de ações estruturantes, às quais se vinculam aos respectivos programas de curto, médio e longo prazo, a serem definidos no Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social. Parágrafo único. O Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social deve estabelecer as estratégias, as metas, os indicadores e as ações para alcance dos objetivos da Política Estadual de Segurança Pública e Defesa Social (SERGIPE, 2019).

A outra política estadual de segurança pública e defesa social, identificada na pesquisa, e que seguiu as diretrizes da PNSPDS, é a Lei Nº 20.866, de 09 de dezembro de 2021, que institui, no âmbito do Estado do Paraná, a Política Estadual de Segurança Pública e Defesa Social, estabelecendo em seu Art. 1º:

Art. 1º Esta Lei institui a Política Estadual de Segurança Pública e Defesa Social (PESPDS), com a finalidade de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social do Estado, da União e dos Municípios, em articulação com a sociedade, observada a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS).

Parágrafo único. Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I – Segurança pública: a garantia que o Estado proporciona à sociedade, a fim de assegurar a Ordem Pública, com base no eficiente funcionamento dos órgãos do Estado;

II – Defesa social: o conjunto de atividades desenvolvidas com a finalidade de restringir as vulnerabilidades e mitigar as ameaças à sociedade, visando à tranquilidade social (PARANÁ, 2021).

Cabe destacar que ainda não existe um conceito formalizado para **Política Nacional**, estabelecendo forma e conteúdo mínimos. Neste sentido, O Tribunal de Contas da União – TCU, ao realizar o levantamento referente a segunda etapa da Avaliação da Governança e da Gestão da Segurança Pública (IGOVSeg II), que analisou as atuações da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), organizações estaduais de segurança pública, polícias civis e militares dos estados e do distrito federal, constatou a falta de uniformidade e padronização dos planos e políticas nacionais de segurança pública, determinando ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, atual Ministério da Economia, sob a articulação da Casa Civil da Presidência da República, que conceitue os termos **política nacional** e **plano nacional**, defina seus respectivos conteúdos-padrão, natureza normativa e interconexão, e os correlacione com os demais instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA). Determinou ainda que estabelecesse como requisitos para a formulação de planos nacionais a indicação de responsáveis por sua implementação, prazo de vigência, metas e instrumentos de acompanhamento, de fiscalização e de medição de resultado. A demanda foi formalizada pelo Acórdão Nº 811/2017-TCU-Plenário.

Em atendimento ao Acórdão do TCU, o Ministério da Economia – ME, realizou levantamento preliminar sobre os planos setoriais de longo prazo vigentes e em elaboração e constatou uma variedade de documentos com características diversas, como: ausência de padronização de prazos; e planos previstos em Constituição, Leis e Portarias, demonstrando ausência de integração entre estes instrumentos e as demais ferramentas de planejamento da União. Em paralelo às tratativas para resposta ao Acórdão do TCU, ocorreram discussões técnicas entre Casa Civil, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Ministério da Fazenda e Controladoria-Geral da União para tratar sobre o Projeto de Lei – PL de Governança proposto pelo TCU. Em função da afinidade entre os temas propostos, a demanda

relativa ao Acórdão foi incorporada ao PL de Governança, que estabelecerá princípios, diretrizes e práticas de governança pública voltadas à melhoria do desempenho das organizações no cumprimento de sua missão institucional, enviado ao Congresso Nacional e convertido no PL Nº 9.163/2017 (TCU, 2019).

O PL Nº 9.163/2017 está tramitando sob Regime de Prioridade e foi encaminhado para a Comissão de Constituição e Justiça, em 01 de dezembro de 2021, para apreciação conclusiva, conforme informações obtidas no site da Câmara dos Deputados em 31/01/2022.

O PL Nº 9.163/2017 define os seguintes instrumentos de planejamento: I – a estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social; II – os planos nacionais, setoriais e regionais; e III – o plano plurianual da União. A estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social será estabelecida para o período de doze anos e definirá as diretrizes e as orientações de longo prazo para a atuação estável e coerente dos órgãos e entidades. Os planos nacionais, setoriais e regionais, instrumentos de comunicação à sociedade das ações governamentais, terão duração mínima de quatro anos e serão elaborados em consonância com a estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social, com o plano plurianual e com as diretrizes das políticas nacionais afins.

O PL Nº 9.163/2017 estabelece que cabe à política nacional definir as diretrizes, os princípios, os atores e os instrumentos e orientar a atuação dos agentes públicos no atendimento às demandas da sociedade, cuja operacionalização será detalhada a partir de planos nacionais, setoriais e regionais com escopo e prazo definidos. O PL define também que a política nacional deverá ser aprovada por lei ou decreto.

Em relação ao conteúdo mínimo dos planos nacionais, setoriais e regionais, PL estabelece: I – o diagnóstico do setor, que aponte as principais causas das deficiências detectadas e as oportunidades e os desafios identificados; II – os objetivos estratégicos do setor, de modo compatível com outros planos governamentais correlatos; III – a vigência do plano; IV – as metas necessárias ao atendimento dos objetivos, com a indicação daquelas consideradas prioritárias; V – as estratégias de implementação necessárias para alcançar os objetivos e as metas; VI – a identificação dos recursos necessários, dos responsáveis pela implementação, dos riscos e suas respostas, das possíveis fontes de financiamento e do embasamento para a definição da estratégia selecionada; VII – a análise de consistência com outros planos nacionais, setoriais e regionais e as suas relações com os instrumentos de planejamento do plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com a lei orçamentária anual; VIII – as ações para situações de emergência ou de contingência; e IX – os mecanismos e os procedimentos para o monitoramento e a avaliação sistemática da eficiência, da eficácia, da efetividade e da

economicidade das ações programadas (BRASIL, 2017).

Verifica-se que o Projeto de Lei contempla os conceitos de **planos nacionais e política nacional**, conteúdo mínimo necessário que deve conter os planos nacionais, setoriais e regionais, responsáveis pela implementação, prazo de vigência, metas e instrumentos de acompanhamento, de fiscalização e de medição de resultado, conforme demandado no Acórdão Nº 811/2017-TCU-Plenário.

No entanto, o TCU considerou que em função da lentidão na tramitação do PL, pela falta de sensibilização dos parlamentares, pelo Ministério da Economia, sobre a importância do tema, que será mais efetivo que o Poder Executivo, por iniciativa do ME, normatize por decreto, portaria ou outro instrumento congêneres, todos os requisitos descritos no PL Nº 9163/2017, enquanto os órgãos do Centro de Governo atuam junto ao Poder Legislativo visando a aprovação do PL Nº 9163/2017.

Ressalta-se que, concomitante com o envio da proposta de Projeto de Lei, o Poder Executivo publicou o Decreto Nº 9.203/2017 de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. A Política de Governança Pública estabeleceu os mecanismos de liderança, estratégia e controle para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e a melhor prestação de serviços à sociedade. No entanto, o Decreto 9.203/2017 não contempla as demandas emanadas no Acórdão Nº 811/2017-TCU-Plenário.

No sentido de induzir o planejamento das ações de segurança, o Tribunal de Contas da União realizou, no ano de 2013, o primeiro Levantamento de Governança de Segurança Pública, o iGovSeg I. O levantamento teve por objetivo conhecer e avaliar os aspectos de governança e de gestão da Secretaria Nacional de Segurança Pública, em âmbito federal, e das Organizações de Segurança Pública dos Estados e do Distrito Federal (OSPE), em âmbito estadual. O levantamento buscou ainda avaliar essas organizações para implementar a política nacional de segurança pública (TC Processo 018.922/2013-9).

O modelo de avaliação adotado pelo TCU para mensurar e qualificar os aspectos organizacionais das instituições de segurança pública abordou sete dimensões, conforme Tabela 3, com seus respectivos itens de análise.

Tabela 3 – Estrutura do Questionário utilizado pelo TCU

DIMENSÕES	ITENS DE ANÁLISE
Estratégica	Planejamento estratégico
	Relações entre políticas nacional e políticas estaduais
Arranjos institucionais	Integração interna

DIMENSÕES	ITENS DE ANÁLISE
	Integração entre atores governamentais
	Interação governo-sociedade
	Interação com organizações estrangeiras
	Normas
Tecnologia e conhecimento	Tecnologia
	Conhecimento
Resultados	Avaliação estadual
	Accountability
Gestão	Estrutura
	Processos finalísticos
	Processos de apoio
	Orçamento
Pessoas	Capital humano
	Reconhecimento
	Aprendizagem
Controles	Controles internos
	Gestão de riscos

Fonte: Tribunal de Contas da União – Pesquisa iGovSeg I

A partir das dimensões e itens de análise foi desenvolvido o índice iGovSeg, que representa a capacidade e a habilidade das instituições avaliadas para implementar as políticas de segurança pública.

No ano de 2013, o TCU realizou o primeiro Levantamento da Governança e Gestão das entidades de segurança pública (iGovSeg I), constatando que não havia, no âmbito da União, uma política e um plano nacional de segurança pública formalizados, estabelecendo diretrizes e objetivos de longo prazo. No segundo levantamento, o iGovSeg II, realizado pelo TCU em 2016, verificou-se a falta de uniformidade e padronização dos planos e políticas nacionais das diversas áreas governamentais, a exemplo do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), que havia sido instituído por portaria do Ministério da Justiça e Segurança Pública, com vigência restrita ao atual governo, sem definição de responsáveis e sem vincular os atores estaduais (BRASIL, 2014).

Como resultado do levantamento, o Plenário do TCU determinou a Senasp que encaminhasse o plano de ação referente à implementação do Programa Nacional de Redução de Homicídios (PNRH). Em 2017, em atendimento a determinação do TCU, o MJSP encaminhou o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), instituído pela Portaria MJSP 182, de 22/2/2017, o qual resultou da ampliação do Plano Nacional de Combate a Homicídios e Violência Doméstica que, por sua vez, substituiu o Programa Nacional de Redução de Homicídios.

O PNRH (Governo Dilma Rousseff) foi substituído pelo Plano Nacional de Combate a Homicídios e Violência Doméstica (Governo Michel Temer) e, posteriormente, pelo Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), o qual incorporou outras ações, além daquelas contra homicídios dolosos previstas no PNRH, visando à modernização e à racionalização do Sistema Prisional e ao combate aos crimes transnacionais.

A formulação do PNSP foi iniciada em maio de 2016, com previsão de implantação para março de 2017. No entanto, em janeiro de 2017, eclodiu uma crise no sistema penitenciário, causada por disputa entre facções criminosas. Em Manaus/AM culminou na morte de 56 presos, em Roraima foram assassinados 33 detentos e no Rio Grande do Norte 27 presos foram mortos.

Diante da crise, o então Ministro da Justiça e Segurança Pública, Alexandre de Moraes, anunciou na imprensa o Plano Nacional de Segurança Pública. Ocasão em que foram divulgadas as ações do Governo Federal para conter a crise na segurança pública (JUSBRASIL, 2017). O novo PNSP foi publicado no Diário Oficial da União pela Portaria 182, de 22 de fevereiro de 2017, do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

A necessidade de elaboração de uma Política Nacional de Segurança Pública foi prevista pelo Decreto Nº 98.936 de 1990, que aprovou o Protocolo de Intenções celebrado entre o Ministério da Justiça e as Secretarias Estaduais da área de segurança pública para institucionalização do Conselho Nacional de Segurança Pública – CONASP. No art. 2º, inciso I, foi definida como competência do CONASP: “propor a formulação de uma política nacional de segurança pública”.

No entanto, a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social só foi criada em 2018, com a publicação da Lei 13.675, de 11 de junho de 2018. Esta política tem por finalidade, apoiada pelo Sistema Único de Segurança Pública – Susp, a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em articulação com a sociedade (BRASIL, 2018a).

## **2.6 Planos Nacionais de Segurança Pública**

Primeiramente, é oportuno definir o conceito de plano nacional, uma vez que, há bastante divergência entre os estudos relacionados à segurança pública que abordam a temática dos planos nacionais de segurança pública. A maioria dos trabalhos não faz distinção entre as diversas políticas adotadas pelo governo federal na seara da segurança pública, considerando como plano nacional, também os programas nacionais e projetos de abrangência nacional,

conforme Tabela 4.

Tabela 4 – Planos Nacionais de Segurança Pública

<b>ANO</b>	<b>NOME DO PLANO</b>	<b>GOVERNO</b>
1991	Plano Nacional de Segurança Pública	Governo Collor
2000	Plano Nacional de Segurança Pública	Governo FHC
2003	Projeto Segurança Pública para o Brasil	Primeiro Governo Lula
2007	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci	Segundo Governo Lula
2012	Programa Brasil Mais Seguro	Primeiro Governo Dilma
2015	Programa Nacional de Redução de Homicídios	Segundo Governo Dilma
2017	Plano Nacional de Segurança Pública	Governo Temer
2018	Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social	Governo Temer
2021	Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social	Governo Bolsonaro

Fonte: elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa

Observa-se que na configuração de plano nacional temos apenas cinco planos: PNSP 1991, PNSP 2000, PNSP 2017, PNSP 2018 e PNSP 2021.

### 2.6.1 Plano Nacional de Segurança Pública – PNSP 1991

Grande parte da literatura sobre segurança pública, considera o Plano Nacional de Segurança Pública – PNSP 2000, como o primeiro plano nacional de segurança pública brasileiro. No entanto, pesquisa realizada por Moraes, Spaniol e Rodrigues (2020) identificou um plano nacional de segurança pública, publicado em abril de 1991, no Governo Fernando Collor. O Plano foi elaborado pelo Departamento de Assuntos de Segurança Pública, da Secretaria de Polícia Federal, vinculada ao Ministério da Justiça. Não foi identificado registros ou informações da implementação do Plano, nem registros no site do MJSP. O Plano continha 73 páginas e foi estruturado em seis tópicos: Introdução, Programa de integração de informações, Programa de atuação conjunta, Programa de recursos humanos, Programa de recursos materiais e financeiros, Justiça penal e Sistema penitenciário, conforme Tabela 5.

Tabela 5 – Estrutura do Plano Nacional de Segurança Pública – PNSP 1991

<b>TÓPICOS</b>	<b>AÇÕES</b>
Apresentação	
Índice	
Introdução	
Sistema Nacional de Segurança Pública	
I – Programa de Integração de Informações	a. Mandados de Prisão b. Identificação Criminal e Civil c. Cadastro Operacional d. Cadastro de Veículos Furtados/Roubados

TÓPICOS	AÇÕES
	e. Cadastro Nacional de Armas de Fogo f. Controle do Programa
II – Programa de Atuação Conjunta	
III – Programa de recursos Humanos	a. Formação, Reciclagem e Acompanhamento Funcional do Policial b. Valorização do Policial e sua Organização c. Criação de Polícias Estaduais
IV – Programa de Recursos Materiais e Financeiros	a. Aparelhamento dos órgãos de Segurança Pública b. Recursos Financeiros
V – Justiça Penal	
VI – Sistema Penitenciário	
Conclusão	

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa

O Plano tinha por objetivo “propor ações integradas no combate à violência e a criminalidade de qualquer natureza”. Conforme relatam os autores (MORAES JR.; SPANIOL; RODRIGUES, 2020), que obtiveram uma cópia datilografada do Plano junto ao acervo do Instituto de Pesquisa da Brigada Militar, não identificaram no Plano dados qualitativos sobre violência e criminalidade, nem a realização de diagnósticos. Relatam ainda que o plano dava ênfase ao enfrentamento a criminalidade, não abordando aspectos relativos à prevenção social. O Plano foi pouco difundido, não tendo sido encontrado informações sobre seus desdobramentos ou avaliação.

### 2.6.2 Plano Nacional de Segurança Pública – PNSP 2000

O segundo Plano Nacional de Segurança Pública – PNSP foi elaborado pela Secretaria Nacional de segurança Pública – Senasp e divulgado em junho de 2000, no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, após uma série de acontecimentos, relacionados a criminalidade violenta, terem promovido a inserção da segurança pública na agenda do Governo Federal (SOARES, 2007). O slogan do Plano era **O Brasil diz não à violência**.

O PNSP-2000 tinha como objetivo articular ações de repressão e prevenção da criminalidade no país e era composto por 15 compromissos, que se desdobravam em 124 ações. O PNSP abordava temas como: crime organizado, controle de armas, capacitação profissional e reaparelhamento das instituições policiais. O Plano, também definia os compromissos de responsabilidade do Governo Federal e de responsabilidade compartilhada entre a União e os Estados, conforme Tabela 6.

Tabela 6 – Estrutura do Plano Nacional de Segurança Pública – PNSP 2000

Medidas Previstas	Compromissos Declarados
Competência do Governo Federal	Combate ao Narcotráfico e ao Crime Organizado
	Desarmamento e Controle de Armas
	Repressão ao Roubo de Cargas e Melhoria da Segurança nas Estradas
	Implantação do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública
	Ampliação do Programa de Proteção a Testemunhas e Vítimas de Crime
Competência partilhada (União e governos estaduais)	(Auto) Regulamentação dos meios de comunicação
	Redução da Violência Urbana
	Inibição de Gangues e Combate à Desordem Social
	Eliminação de Chacinas e Execuções Sumárias
	Combate à Violência Rural
	Intensificação das Ações do Programa Nacional de Direitos Humanos
	Capacitação Profissional e Reaparelhamento das Polícias
Medidas de Natureza Normativa	Aperfeiçoamento do Sistema Penitenciário
	Aperfeiçoamento Legislativo
Medidas de Natureza Institucional	Implantação do Sistema Nacional de Segurança Pública

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa

Para auxiliar na implementação do Plano, apoiando com recursos orçamentários, projetos de segurança dos governos estaduais e municipais, foi criado o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP pela Medida Provisória 2.029, de 20 de junho de 2000, convertida na Lei Nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001 (BRASIL, 2000).

O balanço final do plano, embora positivo, apontou para uma “elevada capacidade de formulação de políticas em detrimento da baixa capacidade de implementação” (ADORNO, 1999, p.130).

### 2.6.3 Projeto Segurança Pública para o Brasil (2003)

Em 2003 foi lançado pelo Ministério da Justiça o Plano Nacional de Segurança Pública denominado **Projeto Segurança Pública para o Brasil**, considerado o embrião do Sistema Único de Segurança Pública – Susp, com a finalidade de definir competências e articular as ações das polícias e de outras instituições do sistema de justiça criminal. O Plano contém 100 páginas e foi estruturado em 14 temas específicos, abordando: as exigências para a elaboração de uma política de segurança pública, na esfera policial; as reformas substantivas na esfera da união e dos estados; as reformas substantivas na esfera municipal; o novo marco legal para o setor de segurança pública no Brasil; a persecução penal; a violência doméstica e de gênero; a

violência contra as minorias; o acesso à justiça; o sistema penitenciário; a segurança privada; os programas de proteção às testemunhas ameaçadas e a concepção de um sistema nacional de proteção; a redução da idade de imputabilidade penal e o ECA; a violência no trânsito; e o desarmamento e controle de armas de fogo no Brasil. (BRASIL, 2003).

#### **2.6.4 Programa Nacional de Segurança com Cidadania – PRONASCI 2007**

O Programa Nacional de Segurança com Cidadania – Pronasci foi instituído pela Medida Provisória Nº 384, de 20 de agosto de 2007, convertida na Lei Nº 11.530, de 24 de outubro de 2007.

O Pronasci tinha por objetivo articular ações de segurança pública para prevenção, controle e repressão da criminalidade, com a articulação de 19 ministérios, estabelecendo 14 diretrizes e 94 ações. Entre as diretrizes destacam-se a promoção dos direitos humanos, a criação e fortalecimento das redes sociais e comunitárias, modernização das instituições de segurança pública, valorização dos profissionais de segurança pública, ressocialização dos indivíduos que cumprem penas privativas de liberdade e egressos do sistema prisional, intensificação e ampliação das medidas de enfrentamento do crime organizado, gestão descentralizada, promoção de estudos e pesquisas sobre violência, transparência e garantia da participação da sociedade civil.

Diferentemente do Fundo Nacional de Segurança Pública, que historicamente se limitou a financiar ações no âmbito das polícias e de algumas guardas municipais, o Pronasci permitiu o financiamento de ações de outras instituições estaduais e municipais, desde que ligadas à área de prevenção à violência, tendo representado enorme injeção de recursos na área, muito superior ao que o próprio Fundo Nacional de Segurança Pública dispôs à época. Se de um lado isso representou ganhos não apenas do ponto de vista financeiro, como também de agilidade (já que o Fundo previa a análise de um comitê gestor e outros procedimentos mais detalhados e específicos para as transferências), de outro, ao suprimir a avaliação do comitê, o PRONASCI perdeu em termos de debate coletivo e enfraqueceu o FNSP como mecanismo de indução de políticas nos estados e municípios, transformando-o, basicamente, no principal instrumento de financiamento da Força Nacional de Segurança Pública.

### **2.6.5 Plano Brasil Mais Seguro (2012)**

Em 2012, foi lançado o Plano Brasil Mais Seguro, cujo objetivo geral foi a redução da criminalidade violenta no país. O plano previa ações voltadas ao enfrentamento à impunidade, ao aumento da sensação de segurança, ao controle de armas e ao combate a grupos de extermínio.

### **2.6.6 Plano Nacional para Redução de Homicídios – PNRH 2015**

Em 2015, foi anunciado o Pacto Nacional de Redução de Homicídios – PNRH, no segundo governo de Dilma Rousseff, não havendo documento formal que o instituiu. O Pacto contemplava ações focadas nas áreas com maior concentração de homicídios, abrangendo as 81 cidades mais violentas, que representavam 48,5% dos homicídios ocorridos em 2014, além da integração de políticas públicas, mobilização e participação social e articulação com entes federados.

### **2.6.7 Plano Nacional de Segurança Pública – PNSP 2017**

Em 2017, foi anunciado um novo Plano Nacional de Segurança Pública, instituído pela Portaria Nº 182/2017, do Ministério da Justiça, em meio a críticas aos rumos da segurança pública, tendo por objetivos a redução de homicídios dolosos e feminicídios, a redução da violência contra a mulher, a racionalização e modernização do sistema penitenciário e o combate integrado à criminalidade organizada transnacional, em coordenação com programas e planos de outros órgãos, de forma a otimizar os recursos e evitar redundâncias (MORAES JR.; SPANIOL; RODRIGUES, 2020).

### **2.6.8 Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social – PNSP 2018**

Em 2018, foi instituído, pelo Decreto Nº 9.630, de 26 de dezembro de 2018, o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, em atendimento à Lei 13.675/2018, que criou o Sistema Único de Segurança Pública e a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa

social. O Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social tem prazo de vigência de dez anos, 2018 a 2028, e deverá ser estruturado em ciclos de implementação de dois anos. A meta de redução de homicídios estabelecida foi de 3,5% ao ano.

O PNSP 2018 foi elaborado com a participação da sociedade, por meio de uma consulta pública. Além dos instrumentos de monitoramento e avaliação, o plano contém 15 objetivos, 179 estratégias/ações, 8 programas e 1 meta. Entre os principais objetivos estabeleceu a redução de homicídios e crimes violentos letais; redução da violência contra a mulher, em especial a violência doméstica e sexual; valorização de condições dignas de trabalho aos profissionais de segurança pública e do sistema penitenciário; fortalecimento do aparato de segurança e o controle de divisas, fronteiras, portos e aeroportos; ampliação, controle e o rastreamento de armas de fogo e munições; enfrentamento ao crime organizado, entre outros.

Entre as prioridades para a execução, foram definidas: combate às facções criminosas e medidas voltadas à reorganização do sistema prisional; à corrupção e às fontes de financiamento da criminalidade; ao tráfico de armas, munições, drogas e contrabando; programa de reorganização urbana e de garantias dos direitos das pessoas; incremento à qualidade de preparação técnica das polícias e demais agentes de segurança, entre outros.

### **2.6.9 Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social – PNSP 2021**

O Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social – PNSP, 2018 foi revisado, tendo por base os apontamentos do TCU, que se manifestou, em relação ao PNSP 2018, por meio do Acórdão 579/2018 – TCU Plenário, que apontou a dissociação do PNSP 2018 com a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social – PNSPDS, uma vez que a PNSPDS tem 25 objetivos e o PNSP 2018 tem apenas 15 objetivos, além da complexidade e falta de clareza na governança; deficiência dos elementos gerenciais: indicadores, ações fragmentadas, projetos genéricos e prazos; e ausência de definição de responsáveis pelas ações.

O processo de revisão do PNSP 2018 contou com o apoio de um Grupo de Trabalho instituído pelo MJSP e a consultoria da Controladoria Geral da União – CGU, resultando na publicação do Decreto Nº 10.822, de 28 de setembro de 2021, que instituiu o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social – PNSP 2021.

O novo plano tem prazo de vigência de dez anos, 2021 a 2030, e deverá ser estruturado em ciclos de implementação de dois anos, sendo constituído por 5 objetivos, 13 metas, 12 ações estratégicas e 21 indicadores. Entre as principais mudanças, em relação ao Plano anterior,

destaca-se o estabelecimento de orientações aos Entes federados para formulação de seus planos de segurança pública. O Capítulo 3 do documento complementar ao Decreto estabelece requisitos mínimos para os planos dos entes federativos que serão objeto de análise quando do envio dos planos ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, observados os seguintes critérios mínimos quando da apresentação dos planos:

1. Diagnóstico da segurança pública no contexto do ente federativo;
2. Descrição do método utilizado para elaboração do plano de segurança pública e defesa social do ente federativo;
3. Alinhamento do plano de segurança pública e defesa social do ente federativo com o planejamento estratégico e com o orçamento do ente federativo;
4. Fontes de financiamento do plano de segurança pública e defesa social;
5. Período de vigência do plano de segurança pública e defesa social;
6. Ações estratégicas com o detalhamento dos responsáveis, dos prazos e do alinhamento com as ações estratégicas do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030;
7. Metas e indicadores relacionados às ações estratégicas do plano de segurança pública e defesa social do ente federativo;
8. Monitoramento e avaliação do plano de segurança pública e defesa social do ente federativo, com o detalhamento dos padrões de controle e dos ciclos de monitoramento alinhados PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL 2021 -2030 52 cronologicamente com o ciclo de monitoramento do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030;
9. Estrutura de governança do plano de segurança pública e defesa social do ente federativo com:
  - a. Atores: indicação de gestor governamental, gestores institucionais, Conselhos, operadores, entre outros;
  - b. Atribuições de cada ator;
  - c. Competências dos Conselhos;
  - d. Padrões da governança: definição de quem estabelecerá os padrões da governança na estrutura do ente federativo;
  - e. Ciclos da governança: reuniões estratégicas, táticas e operacionais alinhadas cronologicamente com a governança do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030;
  - e f. Plano de implementação de controle de riscos do plano de segurança pública e defesa social do ente federativo (BRASIL, 2021b)

O documento também estabelece que o Ministério da Justiça e Segurança Pública disponibilizará o Manual Orientativo para Elaboração de Planos de Segurança Pública.

Este documento conta com importantes ferramentas práticas para o desenvolvimento, passo a passo, dos Planos de Segurança Pública e deverá ser utilizado como balizador para a concepção, produção e formalização desses Planos. Nele estão dispostas informações para a construção do Diagnóstico do Problema fundamentado em Evidências; para a identificação de Causas (diretas e indiretas); para a construção de Modelo Lógico aplicado à realidade local; para a elaboração de Indicadores responsáveis pelo monitoramento e pela avaliação dos programas, dos projetos e das ações que compõem os Planos; dentre outros aspectos essenciais na elaboração de um Plano de Segurança Pública efetivo (BRASIL, 2021b).

Ao se analisar todos os planos de segurança pública acima, observa-se que apenas o Plano Nacional de Segurança Pública de 2000, o Pronasci de 2007 e o atual Plano estabeleceram

formas de financiamento e indução de ações, sendo também os únicos a estabelecerem metas e indicadores (PNSP-2018).

Outro aspecto relevante, comum a todos os planos é a ausência de mecanismos de governança e estabelecimento de orientações e diretrizes para elaboração dos planos estaduais e municipais de segurança pública, sendo suprido em parte pelo plano atual, uma vez que se verifica no *framework* de análise de aderência vários critérios que não estão previstos no plano.

## 2.7 Planos Estaduais de Segurança Pública

Para o alcance de objetivos comuns entre os três entes federados, de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social, em articulação com a sociedade, conforme definido na Lei 13.675/2018, a União criou o Fundo Nacional de Segurança Pública e vinculou o repasse de seus recursos aos estados e municípios, à instituição de planos estaduais e municipais de segurança pública, conforme previsto na Lei Nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001. Tal vinculação tinha por objetivo garantir o alinhamento das ações dos estados e municípios às diretrizes e objetivos estabelecidos nos planos nacionais de segurança pública. Para tanto, a Senasp, em 2003, na gestão do Secretário Nacional de Segurança Pública Luiz Eduardo Soares, elaborou um guia orientativo intitulado **Apresentação dos Planos Estaduais de Segurança** com o objetivo de orientar os Estados e o Distrito Federal na elaboração dos seus planos estaduais de segurança pública, baseados no novo Plano Nacional de Segurança Pública, defendido na campanha eleitoral de Lula (BRASIL, 2003).

A referência mais antiga encontrada em relação à exigência de planos estaduais de segurança pública é a Medida Provisória Nº 2.045-7, de 21 de dezembro de 2000, convertida na Lei Nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, que criou o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP. Verifica-se a partir do ano de 2000 a obrigatoriedade de formulação de planos estaduais de segurança pública, conforme referências da Tabela 7.

Tabela 7 – Exigência de apresentação de planos estaduais de segurança pública

REFERÊNCIA	TEXTO
MP Nº 2.029, de 20 de junho de 2000 Lei Nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001	Art. 4º: § 3º Só terão acesso aos recursos do FNSP o ente federado que tenha instituído, em seu âmbito, plano de segurança pública, ou o Município que mantenha guarda municipal, visando à obtenção dos resultados a que se refere o parágrafo anterior.

REFERÊNCIA	TEXTO
Lei Nº 10.746, de 10 de outubro de 2003	Art. 4º: § 3º Terão acesso aos recursos do FNSP: I - o ente federado que tenha instituído, em seu âmbito, plano de segurança pública; e II - o Município que mantenha guarda municipal ou realize ações de policiamento comunitário ou, ainda, implante Conselho de Segurança Pública, visando à obtenção dos resultados a que se refere o § 2º deste artigo.
MP Nº 841, de 11 de junho de 2018	Art. 8º O repasse dos recursos de que trata o inciso I do caput do art. 7º desta Lei ficará condicionado: II - à existência de: a) plano de segurança e de aplicação dos recursos no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, observadas as diretrizes do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social; e
Lei Nº 13.675, de 11 de junho de 2018	Art. 22 § 5º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, elaborar e implantar seus planos correspondentes em até 2 (dois) anos a partir da publicação do documento nacional, sob pena de não poderem receber recursos da União para a execução de programas ou ações de segurança pública e defesa social.
Decreto Nº 9.489, de 30 de agosto de 2018	Art. 8º § 3º O Ministério da Justiça e Segurança Pública considerará, entre os critérios e as condições para prestar apoio à implementação dos planos de segurança pública e de defesa social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, os indicadores de eficiência apurados no processo de avaliação de que trata o § 1º. (Redação dada pelo Decreto Nº 9.876, de 2019)
Lei Nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018	Art. 8º O repasse dos recursos de que trata o inciso I do caput do art. 7º desta Lei ficará condicionado: II - à existência de: a) plano de segurança e de aplicação dos recursos no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, observadas as diretrizes do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social; e
Portaria MJSP Nº 81/2020, de 10 de março de 2020	Art. 3º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão comprovar, perante a Secretaria Nacional de Segurança Pública, até o dia 26 de dezembro de 2020, a implantação dos seus respectivos Planos de Segurança Pública e Defesa Social.
Portaria MJSP Nº 633/2020, de 27 de novembro de 2020	Art. 4º Os Estados e o Distrito Federal deverão apresentar os Planos Estaduais ou Distrital de Segurança Pública e Defesa Social à SEGEN, no prazo estabelecido pelo § 5º do art. 22 da Lei Nº 13.675, de 2018. Art. 10. A partir do exercício de 2021, o envio dos dados e informações deverá ocorrer até o último dia útil do mês de março de cada ano-calendário, ressalvado o disposto em norma específica.
Portaria MJSP Nº 480/2021, de 11 de novembro de 2021	Dispõe sobre os procedimentos para transferência de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP aos Fundos de Segurança Pública dos Estados e do Distrito Federal, e define modelo para o acompanhamento e a prestação de contas desses recursos, bem como para a eventual apuração de responsabilidade.

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa

A primeira pesquisa identificada que abordou a temática relativa aos planos estaduais de segurança pública foi a Pesquisa Perfil Organizacional das Secretarias de Segurança Pública, realizada em 2010, pela Senasp, que tinha por objetivo avaliar a capacidade de governança das

secretarias estaduais de segurança pública, abrangendo levantamento sobre a estrutura organizacional, recursos humanos, capacitação e articulação. O Questionário aplicado às secretarias possuía uma questão que buscou identificar a existência de instrumento de planejamento na área de segurança pública: “A.8. O Estado conta com Lei Diretriz de Segurança Pública e/ou Plano Diretor de Segurança Pública?”. Os dados obtidos, conforme Tabela 8, indicam que 9 (41%) dos Estados que responderam à Pesquisa informaram que possuíam uma Lei Diretriz e/ou Plano Diretor de Segurança Pública, 11 (50%) informaram que não possuíam e 2 (9%) não informaram.

Tabela 8 – Lei Diretriz e/ou Plano Diretor de Segurança Pública – 2010

<b>Existência de Plano Estadual de Segurança Pública</b>	<b>QTD</b>	<b>%</b>
Sim	9	41%
Não	11	50%
Não respondeu	2	9%
Total	22	100%

Fonte: Pesquisa Senasp/Nevis, 2010

Em outra pesquisa, denominada “Pesquisa de Informações Básicas Estaduais – ESTADIC”, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, em 2014, abrangendo todos os Estados da Federação, verificou-se que aproximadamente 1/3 dos estados ainda não possuíam um plano estadual de segurança pública ou plano de redução de homicídios, conforme Tabela 9.

Tabela 9 – Planos Estaduais de Segurança Pública – 2003/2014

<b>UF</b>	<b>Plano Estadual de Segurança Pública</b>		<b>Plano de Redução de Homicídios</b>		<b>Lei de Diretrizes ou Plano Diretor Segurança Pública</b>
	<b>EXISTÊNCIA</b>	<b>ANO</b>	<b>EXISTÊNCIA</b>	<b>ANO</b>	<b>EXISTÊNCIA</b>
AC	SIM	2011	SIM	2011	NÃO
AL	SIM	2012	SIM	2011	SIM
AM	SIM	2011	SIM	2011	NÃO
AP	NÃO		NÃO		SIM
BA	SIM	2011	SIM	2012	SIM
CE	NÃO		SIM	2014	SIM
DF	SIM	2013	SIM	2013	SIM
ES	SIM	2011	SIM	2011	NÃO
GO	SIM	2012	SIM	2013	SIM
MA	NÃO		NÃO		SIM
MG	SIM	2014	NÃO		NÃO
MS	SIM	2011	SIM	2011	SIM

UF	Plano Estadual de Segurança Pública		Plano de Redução de Homicídios		Lei de Diretrizes ou Plano Diretor Segurança Pública
	EXISTÊNCIA	ANO	EXISTÊNCIA	ANO	EXISTÊNCIA
MT	SIM	2012	SIM	2013	SIM
PA	NÃO		SIM	2013	SIM
PB	SIM	2011	SIM	2011	SIM
PE	SIM	2007	SIM	2007	SIM
PI	NÃO		NÃO		NÃO
PR	SIM	2011	SIM	2011	SIM
RJ	SIM	2008	SIM	2008	SIM
RN	NÃO		NÃO		NÃO
RO	SIM	2003	SIM	2011	NÃO
RR	SIM	2013	SIM	2013	NÃO
RS	SIM	2013	SIM	2011	SIM
SC	NÃO		NÃO		SIM
SE	SIM	2012	SIM	2013	SIM
SP	NÃO		NÃO		SIM
TO	SIM	2012	NÃO		SIM

Fonte: IBGE – Estadac 2014

Para subsidiar a formulação do Programa Nacional de Redução de Homicídios, a Secretaria Nacional de Segurança Pública – Senasp, realizou, em 2015, a Pesquisa “Diagnóstico das Políticas de Redução da Criminalidade Violenta nas Unidades da Federação”, que teve como objetivo fazer um primeiro levantamento de políticas públicas existentes nas Unidades Federativas com foco na redução da criminalidade violenta, especialmente aquela que resulta em mortes, tais como homicídios, latrocínios e lesões corporais seguidas de morte. Isto é, os chamados Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI). Como resultado verificou-se que 13% dos estados respondentes nunca tiveram uma política de redução da criminalidade, 35% responderam que tiveram apenas uma política, 22% responderam que já tiveram 2 políticas e 30% responderam que já tiveram mais de 2 políticas, conforme Tabela 10 (SENASP, 2015).

Tabela 10 – Políticas de redução da criminalidade violenta, atuais (2015)

UF	EXISTÊNCIA	ANO
AC	Sim	2012
AL	Sim	2013
AM	Sim	2012
AP	Sim	2015
BA	Sim	2016
CE	Sim	2016
DF	Não	2015
ES	Sim	2015

<b>UF</b>	<b>EXISTÊNCIA</b>	<b>ANO</b>
GO	Sim	2012
MA	Não	2015
MG	Sim	
MS	Sim	2014
MT	Sim	2016
PA	Sim	2012
PB	Sim	2011
PE	Sim	2007
PI	Não	2018
PR	Sim	
RJ	Sim	NI
RN	Sim	2016
RO	Sim	2018
RR	Sim	
RS	Sim	2019
SC	Não	2018
SE	Sim	2019
SP	Sim	
TO	Sim	2019

Fonte: Pesquisa Senasp (2015)

Em 2019, na segunda pesquisa ESTADIC a contemplar o Eixo Segurança Pública, verificou-se uma melhoria em relação à informação da existência de planos estaduais de segurança pública, comparando-se com a pesquisa realizada em 2014, apenas quatro estados informaram que não possuíam planos estaduais de segurança pública. No entanto, em relação à informação do ano de elaboração do plano, verificou-se que apenas seis estados, que representam apenas 20% do total, possuem seus planos elaborados a partir da vigência do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, ao qual todos os planos estaduais deveriam estar aderentes, conforme Tabela 11.

Tabela 11 – Existência de Planos Estaduais de Segurança Pública

<b>UF</b>	<b>EXISTÊNCIA</b>	<b>ANO</b>
RO	Sim	2018
AC	Sim	2012
AM	Sim	2012
RR	Não	
PA	Sim	2012
AP	Sim	2015
TO	Sim	2019
MA	Sim	2015
PI	Sim	2018
CE	Sim	2016
RN	Sim	2016
PB	Sim	2011
PE	Sim	2007

<b>UF</b>	<b>EXISTÊNCIA</b>	<b>ANO</b>
AL	Sim	2013
SE	Sim	2019
BA	Sim	2016
MG	Não	
ES	Sim	2015
RJ	Não identificado	Não identificado
SP	Não	
PR	Não	
SC	Sim	2018
RS	Sim	2019
MS	Sim	2014
MT	Sim	2016
GO	Sim	2012
DF	Sim	2015

Fonte: Pesquisa ESTADIC 2019 - IBGE

A pesquisa apontou como um dos resultados que apenas 41% das secretarias estaduais de segurança pública norteavam suas ações com base na existência de uma lei diretriz específica ou plano estadual de segurança pública (SOUZA, 2011; TRINDADE, 2015).

## 2.8 Fundo Nacional de Segurança Pública

O Fundo Nacional de Segurança Pública foi criado pela Medida Provisória N° 2.029, de 20 de junho de 2000, que foi reeditada pelas Medidas Provisórias N° 2.045-7, de 21 de dezembro de 2000, e Medida Provisória N° 2.120-9, de 26 de janeiro de 2001, sendo convertida na Lei N° 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, com o objetivo de apoiar projetos na área de segurança pública e prevenção à violência, observadas as diretrizes dos Planos Nacionais de Segurança Pública.

Inicialmente, o FNSP teve como principal fonte os recursos consignados na Lei Orçamentária Anual, apesar da previsão de doações, empréstimos e aplicações. Em 2018, a Lei N° 13.756 estabeleceu a destinação de percentual dos recursos das loterias para a segurança pública, aumentando significativamente o ingresso de recursos, conforme verifica-se na Tabela 12, onde observa-se um incremento de recursos a partir de 2019, sendo esta fonte a responsável por quase todos os recursos do FNSP.

Tabela 12 – Recursos destinados ao FNSP no período 2001 a 2021.

<b>ANO</b>	<b>VALOR</b>	<b>VALOR CORRIGIDO</b>
<b>2000</b>	R\$ 330.000.000,00	R\$ 1.213.284.072,00
<b>2001</b>	R\$ 406.448.559,00	R\$ 1.388.689.786,55
<b>2002</b>	R\$ 365.927.065,00	R\$ 1.127.032.709,31

<b>ANO</b>	<b>VALOR</b>	<b>VALOR CORRIGIDO</b>
<b>2003</b>	R\$ 392.619.266,00	R\$ 1.089.231.968,87
<b>2004</b>	R\$ 344.748.493,00	R\$ 891.872.487,46
<b>2005</b>	R\$ 362.936.600,00	R\$ 883.975.097,29
<b>2006</b>	R\$ 466.632.705,00	R\$ 1.103.236.979,42
<b>2007</b>	R\$ 973.128.949,00	R\$ 2.208.245.911,85
<b>2008</b>	R\$ 479.802.266,00	R\$ 1.023.402.016,06
<b>2009</b>	R\$ 290.575.331,00	R\$ 594.699.986,28
<b>2010</b>	R\$ 404.931.151,00	R\$ 784.532.198,29
<b>2011</b>	R\$ 623.312.823,00	R\$ 1.132.431.495,60
<b>2012</b>	R\$ 814.728.109,00	R\$ 1.402.574.726,37
<b>2013</b>	R\$ 638.184.753,00	R\$ 1.038.673.893,27
<b>2014</b>	R\$ 623.320.869,00	R\$ 952.069.956,78
<b>2015</b>	R\$ 876.240.423,00	R\$ 1.211.467.664,71
<b>2016</b>	R\$ 469.097.727,00	R\$ 606.204.250,26
<b>2017</b>	R\$ 1.010.290.278,00	R\$ 1.269.967.006,68
<b>2018</b>	R\$ 636.375.956,00	R\$ 768.838.438,53
<b>2019</b>	R\$ 1.874.737.248,00	R\$ 2.193.144.309,46
<b>2020</b>	R\$ 2.238.393.954,00	R\$ 2.510.341.583,78
<b>2021</b>	R\$ 1.444.622.194,00	R\$ 1.463.025.813,98
<b>2022</b>	R\$ 1.968.581.926,00	R\$ 1.968.581.926,00
<b>Total</b>	R\$ 18.035.636.645,00	R\$ 28.825.524.278,80

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal – SIOP

Obs.: Valores atualizados pelo IPCA, com base em janeiro de 2022.

Com a alteração da Lei do FNSP, pela Lei 13.756/2018, houve um significativo incremento no montante dos recursos destinados ao FNSP, em função da destinação de percentual do produto da arrecadação das loterias federais, conforme Tabela 13. Para cada tipo de loteria foi destinado um percentual, que sofreram alterações, conforme período e ato normativo, ficando os valores finais destinados conforme Lei 13.756/2018, a partir de 01/01/2019.

Tabela 13 – Percentuais de arrecadação das loterias federais destinados ao FNSP.

<b>LOTERIA</b>	<b>PERCENTUAL</b>
Loteria Federal	2,22%
Mega Sena e Quina	6,80%
Timemania	3,00%
Loteca e Lotogol	2,00%
Lotex	13,00%

Fonte: Senado Federal. Elaborado pelo Instituto Sou da Paz

Outra mudança significativa trazida pela Lei 13756/2018 foi a destinação de 50% do percentual dos recursos provenientes das Loterias Federais para serem transferidos aos Estados e ao Distrito Federal na modalidade fundo a fundo. Até então o instrumento utilizado para transferência de recursos aos estados era o convênio e o contrato de repasse. A Lei também estabeleceu condicionantes e critérios a serem regulamentados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública – MJSP, para que os estados façam jus a esses recursos.

Em 2019 o MJSP publicou a Portaria nº 631/2019, que definiu os critérios objetivos para distribuição dos recursos do Fundo Nacional de Segurança. As variáveis utilizadas contemplam os aspectos geográficos, populacionais e socioeconômicos dos estados, além de temáticas como violência, criminalidade e fronteiras. O fortalecimento da Rede Integrada de Banco de Perfis Genéticos (RIBPG), a proteção das fronteiras e a criação de unidades especializadas das Polícias Civis específicas para o combate à corrupção.

A vinculação da criação de unidades especializadas das Polícias Civis específicas para o combate à corrupção à transferência de recursos orçamentários aos Estados é um bom exemplo de indução de uma política pública. Até o exercício de 2019, ano de criação dos critérios de rateio, apenas o Estado do Maranhão possuía unidades especializadas da Polícia Civil específica para o combate à corrupção. No exercício de 2019, 15 Estados criaram 23 unidades especializadas, e no exercício 2020, 11 Estados criaram 20 unidades especializadas, totalizando 100% dos Estados com unidades especializadas de combate a corrupção (BRASIL, 2020).

Em 2019 houve a realização de todos os procedimentos de pactuação necessários ao repasse dos recursos referentes ao exercício de 2019 aos 27 entes federados, bem como a efetiva transferência dos recursos, por meio da formalização de 54 (cinquenta e quatro) processos analisados e aprovados, totalizando a quantia de R\$ 247.873.342,00 (duzentos e quarenta e sete milhões e oitocentos e setenta e três mil e trezentos e quarenta e dois reais). Ainda no final do exercício 2019 foram repassados mais R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões), oriundos da suplementação, em decorrência da publicação da Lei Nº 13.965, de 26 de dezembro de 2019, e pactuados novos termos aditivos.

No início de 2020, foram transferidos mais R\$ 502.585.581,00 (quinhentos e dois milhões, quinhentos e oitenta e cinco mil, quinhentos e oitenta e um reais) em atendimento à decisão cautelar exarada pelo STF, no bojo da Ação Civil Originária – ACO 3329/DF, impetradas pelas Estados e Distrito Federal para descontingenciamento dos recursos do FNSP, que determinou o descontingenciamento dos recursos do FNSP, como previsto em Lei.

As novas transferências exigiram a pactuação de novos termos aditivos e apresentação

de novos planos de ação pelos entes federados. Todos os Estados atenderam as condicionantes estabelecidas e tiveram os 1º e 2º termos aditivos aprovados.

Para regulamentação e direcionamento das ações a serem financiadas com os recursos transferidos aos Estados, O MJSP publicou em 2019 as Portarias Nº 790 e 793, criando os Eixos de Valorização dos Profissionais de Segurança Pública, que contempla 20% dos recursos transferidos, e o Eixo Enfrentamento à Criminalidade Violenta, que contempla 80% dos recursos.

Para as transferências dos recursos do Exercício 2020, os indicadores relativos aos critérios de rateio, foram atualizados conforme Portaria Nº 607/2020 do MJSP. O regulamento dos Eixos de Financiamento foi atualizado pela Portaria Nº 629/2020, para o Eixo Valorização dos Profissionais de Segurança Pública, e Portaria Nº 630/2020, para o Eixo Enfrentamento à Criminalidade Violenta. O detalhamento das condicionantes para transferência dos recursos foi atualizado pela Portaria 633/2020 do MJSP.

As condicionantes para o repasse dos recursos fundo a fundo estão definidas na Lei Nº 13.756, 12 de dezembro de 2018:

- I – à instituição e ao funcionamento de:
  - a) Conselho Estadual ou Distrital de Segurança Pública e Defesa Social; e
  - b) Fundo Estadual ou Distrital de Segurança Pública.
- II – à existência de:
  - a) plano de segurança e de aplicação dos recursos no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, observadas as diretrizes do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social; e
  - b) conjunto de critérios para a promoção e a progressão funcional, por antiguidade e merecimento, de peritos, de policiais civis e militares e de integrantes dos corpos de bombeiros militares;
- III – à integração aos sistemas nacionais e ao fornecimento e à atualização de dados e informações de segurança pública ao Ministério da Segurança Pública, nos termos estabelecidos em ato do Ministro de Estado da Segurança Pública; e
- IV – ao cumprimento de percentual máximo de profissionais da área de segurança que atuem fora das corporações de segurança pública, nos termos estabelecidos em ato do Ministro de Estado da Segurança Pública (BRASIL, 2018b).

### **2.8.1 Distribuição dos recursos do FNSP**

O FNSP foi criado no ano de 2000, pela Medida Provisória Nº 2.029, de 20 de junho de 2000, com o objetivo de apoiar projetos de responsabilidade dos Governos dos Estados e do Distrito Federal, na área de segurança pública, e dos Municípios, que possuíam guardas municipais. Estes recursos foram transferidos por meio de celebração de convênios entre a

Senasp e os Entes estaduais e municipais, que tiveram seus projetos aprovados.

A partir do ano de 2003, com as alterações promovidas pela Lei Nº 10.746, de 10 de outubro de 2003, os recursos do FNSP puderam ser aplicados diretamente pela União, que manteve a celebração de convênios, em menor proporção, e passou a realizar aquisições diretas para doação aos entes e implementar programas e projetos na área de segurança pública. Os recursos do FNSP foram destinados, conforme ações orçamentárias da Tabela 14.

Tabela 14 – Distribuição dos Recursos do FNSP por ação Orçamentária

<b>AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS</b>	<b>2001 2003</b>	<b>2004 2007</b>	<b>2008 2011</b>	<b>2012 2015</b>	<b>2016 2017</b>	<b>2001 2017</b>
Formação e valorização de policiais, instrutores e guardas	4,70%	8,20%	22,00%	8,40%	2,90%	9,00%
Reaparelhamento e modernização das instituições de segurança pública	26,30%	38,10%	33,60%	31,00%	33,20%	32,90%
Implantação do sistema de acompanhamento das polícias	0,50%					0,10%
Intensificação de policiamento e repressão qualificada	51,00%	4,00%				9,60%
Implantação de polícias comunitárias	17,60%					2,90%
Projetos de prevenção da violência		6,50%	10,80%	4,00%	0,10%	4,50%
Implantação de sistemas de tecnologia da informação e gestão do conhecimento		7,20%	9,60%		10,70%	5,20%
Ações de preparação para grandes eventos esportivos		32,70%	10,90%			10,70%
Força Nacional de Segurança Pública		3,30%	13,20%	33,50%	53,00%	19,50%
Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (Enafron)				23,10%		5,50%

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. Elaborado pelo Instituto Sou da Paz.

A partir do exercício 2018, as ações orçamentárias relativas ao Fundo Nacional de Segurança Pública tiveram seus recursos alocados, conforme Tabela 15.

Tabela 15 – Distribuição dos Recursos do FNSP por ação Orçamentária – 2018 a 2022

<b>Rótulos de Linha</b>	<b>Total</b>
Aparelhamento e Aprimoramento de Instituições de Segurança Pública	3,71%
Aprimoramento da Segurança Pública Nacional	42,18%
Subvenção Programa Habite Seguro	1,69%
Construção de Imóvel da Força Nacional de Segurança Pública	0,06%
Construção, Instalação e Reforma de Imóveis da Força Nacional	0,03%
Construção, Instalação e Reforma de Imóvel da Força Nacional	0,07%
Apoio à Modernização das Instituições de Segurança Pública	6,73%
Aperfeiçoamento da Gestão e Tecnologia da Informação	3,31%
Implementação de Políticas de Segurança Pública, Prevenção e Enfrentamento à Criminalidade	24,80%
Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus	3,18%
Manutenção do Sistema Integrado de Educação e Valorização Profissional	0,43%
Atuação da Força Nacional de Segurança Pública	4,86%
Força Nacional de Segurança Pública	8,96%
<b>Total Geral</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. Elaborado pelo autor.

Conforme observa-se no Gráfico 1, houve um incremento na quantidade de convênios celebrados pelo MJSP a partir da criação do FNSP no ano de 2000, com uma redução a partir de 2003, em função da alteração da Lei do FNSP, que possibilitou a aplicação direta dos recursos do Fundo pela Senasp, com novo acréscimo a partir de 2007, em função do Pronasci.

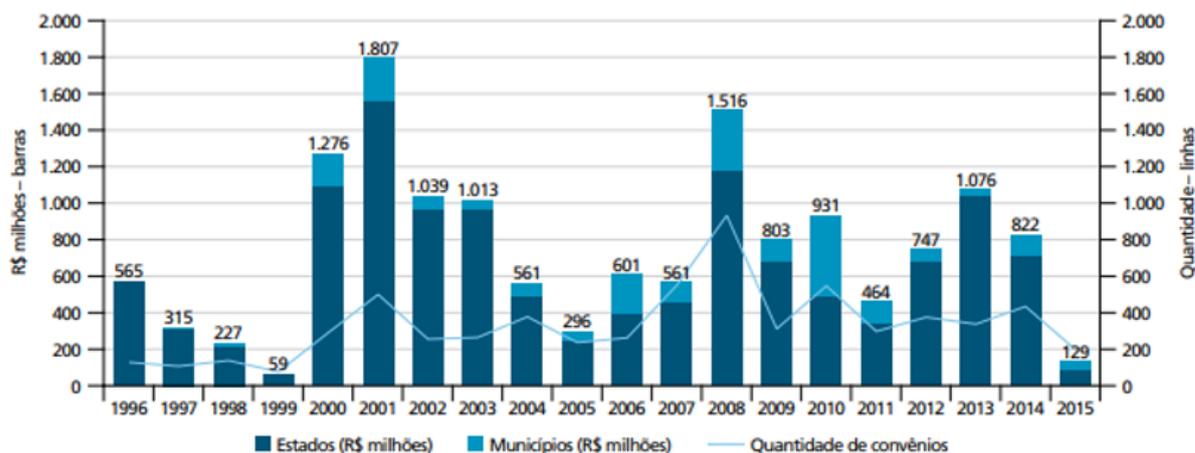


Gráfico 1 – Convênios do MJSP – Despesas empenhadas por ano e QTD de convênios  
Fonte: MJSP. Elaborado pelo FBSP

Ressalta-se a importância do FNSP como instrumento para viabilizar a implementação da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, principalmente a partir das alterações promovidas pela Lei 13.756/2018, que: ampliou os recursos com a destinação de percentual da arrecadação das loterias federais; instituiu a sistemática de transferência de recursos fundo a fundo, facilitando a execução sem a necessidade de formalização de convênios ou contratos de repasse; criou condicionantes para habilitação dos estados; e deu mais autonomia ao Ministério da Justiça e Segurança Pública para gestão dos recursos.

Como se observa na Tabela 16, somente nos quatro últimos anos foram transferidos para as os Estados e para o Distrito Federal mais de R\$ 3,1 bilhões, variando entre R\$ 90 milhões e R\$ 165 milhões por unidade da federação.

Tabela 16 – Distribuição dos Recursos do FNSP por UF – 2019 a 2022

UF	2019	2020	2021	2022	Total Geral
AC	R\$ 21.968.671	R\$ 35.037.187	R\$ 30.576.629	R\$ 37.075.646	R\$ 122.313.034
AL	R\$ 21.509.396	R\$ 24.661.952	R\$ 27.380.888	R\$ 33.200.656	R\$ 104.652.892
AP	R\$ 20.361.205	R\$ 27.312.394	R\$ 27.380.888	R\$ 33.200.656	R\$ 106.155.143
AM	R\$ 34.751.836	R\$ 26.791.366	R\$ 30.737.785	R\$ 37.271.056	R\$ 127.194.583
BA	R\$ 29.776.352	R\$ 30.128.961	R\$ 30.719.792	R\$ 37.249.238	R\$ 125.518.264
CE	R\$ 29.623.261	R\$ 24.601.542	R\$ 27.380.888	R\$ 33.200.656	R\$ 112.706.347
DF	R\$ 23.423.044	R\$ 25.318.899	R\$ 27.380.888	R\$ 33.200.656	R\$ 107.223.487
ES	R\$ 21.356.303	R\$ 18.749.427	R\$ 27.380.888	R\$ 33.200.656	R\$ 98.587.274

UF	2019	2020	2021	2022	Total Geral
GO	R\$ 34.981.475	R\$ 21.739.670	R\$ 27.380.888	R\$ 33.200.656	R\$ 115.202.689
MA	R\$ 22.045.217	R\$ 19.210.044	R\$ 30.188.603	R\$ 36.605.146	R\$ 105.733.670
MT	R\$ 32.378.913	R\$ 31.337.140	R\$ 27.380.888	R\$ 33.200.656	R\$ 122.197.597
MS	R\$ 40.110.047	R\$ 43.101.782	R\$ 27.380.888	R\$ 33.200.656	R\$ 141.693.373
MG	R\$ 25.795.966	R\$ 20.977.005	R\$ 31.276.015	R\$ 37.923.686	R\$ 113.573.932
PA	R\$ 23.346.497	R\$ 24.979.099	R\$ 30.855.132	R\$ 37.413.344	R\$ 114.227.612
PB	R\$ 15.615.362	R\$ 20.591.899	R\$ 27.380.888	R\$ 33.200.656	R\$ 94.688.805
PR	R\$ 31.843.088	R\$ 31.729.798	R\$ 30.637.649	R\$ 37.149.636	R\$ 129.010.392
PE	R\$ 32.455.459	R\$ 32.854.915	R\$ 27.380.888	R\$ 33.200.656	R\$ 123.791.918
PI	R\$ 29.393.622	R\$ 25.190.530	R\$ 27.380.888	R\$ 33.200.656	R\$ 113.065.696
RJ	R\$ 38.579.129	R\$ 42.029.523	R\$ 31.365.981	R\$ 38.032.774	R\$ 147.601.767
RN	R\$ 23.958.865	R\$ 26.360.953	R\$ 27.380.888	R\$ 33.200.656	R\$ 108.801.362
RS	R\$ 30.847.995	R\$ 30.363.044	R\$ 31.079.655	R\$ 37.685.590	R\$ 127.592.604
RO	R\$ 33.220.917	R\$ 38.963.770	R\$ 30.248.059	R\$ 36.677.238	R\$ 136.790.084
RR	R\$ 33.067.826	R\$ 31.669.389	R\$ 27.380.888	R\$ 33.200.656	R\$ 123.218.759
SC	R\$ 15.309.179	R\$ 17.616.759	R\$ 30.182.344	R\$ 36.597.557	R\$ 97.390.979
SP	R\$ 50.979.564	R\$ 42.120.136	R\$ 33.730.125	R\$ 40.899.413	R\$ 165.142.279
SE	R\$ 32.608.550	R\$ 25.500.126	R\$ 27.380.888	R\$ 33.200.656	R\$ 116.590.220
TO	R\$ 16.151.183	R\$ 16.174.494	R\$ 27.380.888	R\$ 33.200.656	R\$ 90.807.221
<b>Total</b>	<b>R\$ 765.458.922</b>	<b>R\$ 755.111.804</b>	<b>R\$ 782.311.097</b>	<b>R\$ 948.590.159</b>	<b>R\$ 3.191.471.982</b>

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa

Até o exercício de 2021, todas as unidades da federação atenderam a todas as condicionantes e critérios estabelecidos para transferências dos recursos, fazendo jus aos valores estabelecidos, que foram transferidos em sua totalidade, reforçando a importância do FNSP para promoção do alinhamento entre as políticas estaduais e a política nacional de segurança pública.

### **3. REFERENCIAL TEÓRICO**

Neste Capítulo apresentam-se os principais conceitos e características dos temas abordados na presente pesquisa, sob a ótica e análise realizadas por outros autores. O referencial teórico fundamenta a discussão dos temas da pesquisa, bem como a escolha da metodologia a ser utilizada para a coleta e análise dos dados referentes ao fenômeno observado, formulação dos planos estaduais de segurança pública.

O primeiro subcapítulo trata do federalismo e das políticas públicas intergovernamentais, referenciais imprescindíveis para compreensão e contextualização do ambiente em que se desenvolve as políticas públicas de segurança e do impacto do federalismo na implementação de políticas públicas intergovernamentais, principalmente os aspectos relacionados à descentralização administrativa, fiscal e política.

No segundo subcapítulo, que aborda o referencial sobre capacidades estatais, é tratado dos aspectos relacionados ao conceito, dimensões e mensuração das capacidades estatais, bem como a sua aplicabilidade na área de política públicas. Referencial relevante para a compreensão dos aspectos que estão relacionados com as capacidades para formulação de planos estaduais de segurança pública na relação com a Política e o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social.

#### **3.1 Federalismo e Políticas Públicas Intergovernamentais**

Segundo Soares (2013), federalismo é uma forma de organização do poder político caracterizado pela dupla autonomia territorial. Pressupõe a existência de dois níveis territoriais autônomos: um governo central (nacional) e outro governo descentralizado (os subnacionais). Ambos atuando por intermédio de um pacto de competências. O sistema político de um país impacta diretamente na formulação e implementação de políticas públicas, uma vez que, não há subordinação entre os níveis governamentais, exigindo acordos e negociações entre os entes. O pacto federativo, de forma simplificada, é um conjunto de regras estabelecidas na CF-1988, determinando obrigações financeiras, leis, sistemática de arrecadação de recursos e campos de atuação da União, dos estados e dos municípios.

Neste sentido, observa-se que os arranjos interestaduais do federalismo impacta na implementação de políticas públicas, em especial as caracterizadas como políticas públicas

intergovernamentais, a exemplo da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, em que cabe ao governo federal elaborar planos nacionais, estabelecendo diretrizes, objetivos e metas, além da descentralização de recursos orçamentários, e aos governos subnacionais, a implementação destas políticas, por meio de formulação de planos estaduais adaptados às realidades regionais.

Segundo Arretche (2004), estados federativos como o Brasil são mais propensos a ter problemas de coordenação para o alcance dos objetivos das políticas públicas, em função de superposição de competências e competição entre os diferentes níveis de governo. Estas relações desencadeiam processos de barganhas federativas, em que cada nível de governo busca por benefícios e tenta transferir os custos políticos. Neste sentido, a capacidade de coordenação vertical de políticas públicas nacionais está relacionada com o arranjo das relações federativas.

O federalismo foi implementado no Brasil, com o advento da Proclamação da República, sendo consagrado na Constituição de 1891, seguindo o modelo norte-americano. Nos Estados Unidos, a Federação surgiu a partir da união de estados independentes, que se unem para formar uma Federação, um pacto federativo, enquanto no Brasil o federalismo cria entes federados a partir da divisão de um país unitário constituído por províncias, que não possuíam significativo poder político e identidade nacional. Fato que explica as diferenças dos arranjos entre os dois modelos.

No Brasil, o excesso de poder concentrado na Coroa trouxe maiores dificuldades na criação dos Estados Unidos do Brasil, conforme declarado na Constituição de 1891, tendo o federalismo brasileiro passado por diversas fases, que se alternaram entre democracia e autoritarismo, implicando em maior ou menor nível de descentralização, e diferentes níveis de autonomia entre seus entes. Nos dois períodos autoritários de 1937/1945 e 1964/1984 houve extrema centralização, com intervenção na autonomia dos entes subnacionais. Para Stepan (1999), há uma diferença fundamental entre um governo democrático que adota um modelo federativo e um governo não democrático com características federativas. Somente um sistema democrático pode proporcionar as garantias e os mecanismos para assegurar o respeito as prerrogativas legislativas dos entes federados.

Na década de 1980, com o início de mudanças no ambiente político brasileiro, provocados pelo ativismo civil frente ao Estado autoritário, após vinte anos de governo militar no país, é promulgada a Constituição Federal do Brasil (CF), em 1988, institucionalizando a democracia como princípio fundamental da ação política nacional e uma série de direitos sociais (SILVA, 2013).

A literatura sobre federalismo se estrutura em duas argumentações complementares: a

atuação preponderante do governo federal na regulação de políticas sociais (ARRETCHE, 1996; BICHIR, 2011, 2016a; LICIO, 2012) e a relação positiva e o arranjo institucional para o desenvolvimento das capacidades estatais e implementação das políticas públicas nos níveis subnacionais de governo (BICHIR, 2011, 2016a; FRANZESE e ABRUCIO, 2013; GRIN, 2016).

Na década seguinte à promulgação da Constituição Federal de 1988, num contexto de transformações geopolíticas no cenário mundial, surge uma ampla discussão sobre o papel do Estado, definindo as diretrizes da atuação do governo no território nacional. Como consequência surge o aprofundamento da descentralização federativa, delegando aos municípios um papel mais estratégico no federalismo brasileiro, em especial na condução de políticas públicas (SILVA, 2013).

Para Falletti (2006, p. 60), descentralização é o processo de redimensionamento de poder e autonomia no interior do Estado, envolvendo um “conjunto de políticas públicas que transfere responsabilidades, recursos ou autoridade de níveis mais elevados do governo para níveis inferiores”. A partir desta definição, com base no tipo de autoridade a ser transferida, podemos distinguir três categorias de descentralização: a) a descentralização administrativa: que engloba o conjunto de políticas que transferem a administração e a provisão de serviços sociais como educação, saúde, assistência social e moradia, aos governos subnacionais; b) descentralização fiscal: que refere-se ao conjunto de políticas desenhadas para aumentar as receitas ou a autonomia fiscal dos governos subnacionais; e c) descentralização política: que diz respeito ao conjunto de emendas constitucionais e de reformas eleitorais desenhadas para abrir novos espaços, ou acionar espaços existentes, para a representação das sociedades subnacionais.

No Brasil, o processo de descentralização teve início com a descentralização política, em novembro de 1980, com a aprovação da Emenda Constitucional Nº 15, que restabeleceu as eleições direta para governadores e membros do Senado. Em seguida, após a publicação de uma série de atos normativos, em especial a emenda Constitucional Nº 27, criando o sistema de distribuição de receitas entre União, estados e municípios, promoveram a descentralização fiscal, que se consolidou com a Constituição de 1988. Por último, veio a descentralização administrativa, iniciada na área de saúde, com a transferência da gestão dos serviços públicos de saúde para os governos subnacionais, consolidando-se na década de 1990 (FALLETTI, 2006).

O complexo sistema de órgãos e definição de competências dependem de um quadro complexo onde coexistem tendências de relações federativas, simultâneas e, ao mesmo tempo, contraditórias entre centralização e descentralização, sem a implantação da devida definição de competências para viabilizar o federalismo cooperativo, previsto na Constituição Federal de

1988.

Na organização federal do Estado são necessários dois princípios considerados básicos, o da autonomia e o da participação. O primeiro, refere-se à autogestão garantida na Constituição aos entes federados, enquanto o segundo, refere-se à responsabilidade de cada subsistema na gestão do País como um todo (BURDEAU, 1967). A participação relaciona-se com a noção de cooperação entre as unidades federadas. Segundo Abrucio e Costa (1998), a compatibilidade entre cooperação e autonomia são essenciais para sucesso do arranjo federativo, sendo estes princípios associados aos entes subnacionais.

No entanto, a literatura recente sobre federalismo aponta para a insuficiência desses dois princípios, acrescentando mais dois: o equilíbrio estrutural e a coordenação, sendo esses dois de responsabilidade da União. Esses quatro princípios foram denominados por Filho (1999) como o quadrilátero do federalismo, que compreende os quatro princípios essenciais para funcionamento do federalismo: autonomia, cooperação, equilíbrio estrutural e coordenação.

Entre os princípios que compõe o quadrilátero do federalismo destaca-se o da coordenação para implementação da política nacional de segurança pública. Segundo Pierson (1995), o princípio coordenação é essencial para o federalismo, ressaltando ainda que a coordenação não é um processo natural, necessitando da criação de arranjos socioinstitucionais na esfera intergovernamental.

A coordenação/cooperação ocorre em duas dimensões: a dimensão vertical, que caracteriza a relação entre União, Estados e Municípios, considerada a mais importante; e a dimensão horizontal, que se refere a articulação entre os entes estaduais ou governos locais (ABRUCIO e SANO, 2011).

Segundo Freire (2018), as políticas nacionais com maior perenidade, implementadas de forma pactuada e respeitando a autonomia federativa, adotam mecanismos de incentivo, no âmbito da coordenação nacional. Os mecanismos de incentivo facilitam a implementação das diretrizes emanadas pela política nacional. Os mecanismos de incentivo mais comuns e eficazes utilizam a estratégia de criação de um fundo nacional para apoiar os entes subnacionais com aporte de recursos orçamentários, mediante o estabelecimento de condicionantes vinculadas aos critérios para implementação da política. Estes tipos de arranjos respeitam a autonomia dos entes federados e viabilizam a implementação das políticas públicas, sendo conhecidos na literatura acadêmica como constrangimentos.

Segundo Machado e Palotti (2015), constrangimentos são limites e parâmetros de atuação estabelecidos pela União para implementação de políticas sociais pelos entes subnacionais, por meio de instrumentos e normas infralegais, podendo ser classificados

como constrangimentos diretos e indiretos. Os constrangimentos diretos são aqueles previstos na Constituição ou em leis regulamentares ou complementares, definindo limites ou obrigações aos entes estaduais e municipais na atuação em políticas sociais, a exemplo da vinculação de gastos à determinadas áreas do governo, como educação e saúde (ARRETCHE, 2004). Enquanto os constrangimentos indiretos são aqueles que decorrem dos poderes conferidos à União para implementação das políticas sociais, por meio da constituição ou leis.

Já para Soares e Machado (2018), entre os mecanismos de coordenação vertical tem-se: os constrangimentos constitucionais e legais, que impõe determinadas escolhas aos governos; e incentivos financeiros, que são formalizados por meio de transferências governamentais condicionadas, se mostrando eficaz mecanismo para indução de governos subnacionais aos programas federais.

A implementação da Política Nacional de Segurança Pública, que tem por finalidade a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, requer uma atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em articulação com a sociedade (BRASIL, 2018a). Para alcance desse mister dois aspectos são extremamente importantes: as relações intergovernamentais e a intersetorialidade. O histórico dessas relações demonstra que a estrutura político-administrativa e a dinâmica intraorganizacional da segurança pública são imprescindíveis para o sucesso das políticas. As mudanças recentes apontam para um cenário promissor, mas que dependem da capacidade e vontade dos atores envolvidos na gestão da segurança pública do Brasil para viabilizar o seu fortalecimento e consolidação (BALLESTEROS, 2014).

A manutenção das estruturas organizacionais das polícias, após a CF-1988, e a omissão em relação ao papel dos governos federal, estadual e municipal na área da segurança pública caracterizam um federalismo compartimentado. Neste contexto, diante do esgotamento do domínio federal, os governos estaduais saíram mais fortalecidos, estabelecendo relações intergovernamentais predatórias e não cooperativas, na visão de Abrucio (2005).

A Constituição Federal de 1988 não estabelece as competências da União, dos Estados e dos Municípios, em relação à segurança pública, a exemplo da educação e saúde, onde cada um dos entes tem seus papéis detalhadamente definidos. Para mitigar a ausência de competências definidas na CF-1988 foi sancionada a Lei Nº 13.675, de 11 de junho de 2018, que cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e o Sistema Único de Segurança Pública.

### 3.2 Capacidades Estatais

A resolução de problemas públicos e das demandas da sociedade pode ser realizada por diversos atores, como o Estado, o mercado, as organizações da sociedade civil, ou por uma combinação destes atores e entidades, sendo, nos tempos modernos, o Estado o ator protagonista que atua na formulação e implementação de políticas públicas, necessitando para este mister de certas capacidades (OSZLAK, 2014).

A atuação do Estado por intermédio das políticas públicas se divide em fases ou ciclos: formulação, implementação e controle dos impactos ou avaliação das políticas (FREY, 2000). Para Souza (2003) o estudo sobre implementação de políticas públicas é uma vertente da área de análise e que as políticas públicas podem ser analisadas como um ciclo composto por agenda, formulação, implementação e avaliação. Outros autores definem a composição do ciclo de forma mais detalhada e ampliada. Secchi (2014) define o ciclo de políticas pública em sete fases: identificação do problema; formação da agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão; implementação; avaliação; e extinção.

Apesar de o ciclo de políticas públicas ser considerado apenas um esquema de visualização e interpretação, uma vez que as fases são interdependentes, para fins da presente pesquisa delimitaremos os estudos na fase de formulação de políticas públicas. Pois, o que se pretende investigar é a formulação dos planos estaduais de segurança pública pelas secretarias estaduais de segurança pública, segundo as diretrizes da política nacional. É na fase de implementação que os planos se tornam realidade, há uma forte dependência da ação de burocratas e dos instrumentos de ação estatal, imprescindíveis para a compreensão das diferenças entre o que foi formulado e o que foi executado (HILL e VARONE, 2016).

O conceito de capacidade estatal evoluiu ao longo do tempo, tanto em relação ao seu objeto, quanto em relação às áreas do conhecimento e às metodologias empregadas para seu dimensionamento e mensuração. Segundo Jessop (2001) apud Pires e Gomide (2016), pode-se agrupar os conceitos de capacidade estatal em duas gerações de análises. A primeira origina-se da literatura sobre formação do Estado e desenvolvimento econômico (TILLY, 1975; EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985), sendo utilizado para explicar como os estados emergem, resolvem seus conflitos internos e transformam a sociedade e a economia. A segunda geração refere-se às capacidades dos estados, que já superaram o estágio de construção, para o alcance de forma efetiva dos objetivos almejados por intermédio de políticas públicas. Alguns autores se referem ao Estado em ação, ou seja, a capacidade do Estado para identificar problemas, formular soluções, executar ações e entregar resultados.

De acordo com Cingolani (2013), o conceito de capacidade do Estado surge do interesse na compreensão do papel do Estado no desenvolvimento, objetivo afeto a agenda da sociologia política da segunda metade do século XX.

Na sistematização da literatura sobre capacidades estatais, Aguiar e Lima (2019), a partir da pesquisa realizada por Cingolani (2013), que abrangeu a literatura nacional e internacional, foram identificados uma grande variedade de conceitos, como: o definido por Rueschemeyer e Evans (1985), que conceituaram capacidade estatal como a eficácia da intervenção estatal na economia, requerendo uma burocracia capaz e boa coordenação e coerência entre as organizações do Estado, estando este conceito relacionado às dimensões transformativa e administrativa.

Indo um pouco além, Evans (1995) considera que a chave para a capacidade estatal é a autonomia: uma combinação de poder de insulamento administrativo e certo nível de inserção do Estado na estrutura produtiva, na sua conceituação considerou as dimensões relacional, transformativa e burocrática.

Evans e Rauch (1999) conceituaram capacidade estatal sob a perspectiva do nível Weberiano, que é o grau em que as agências fundamentais do Estado são caracterizadas pelo recrutamento meritocrático e oferecem carreiras previsíveis e de longo prazo. Caracterizando as dimensões burocrática e administrativa.

Para Fukuyama (2013) capacidade estatal é definida pelos insumos para a burocracia, como o nível de educação dos funcionários do governo, enfatizando em seu estudo as dimensões burocrática e administrativa.

Capacidade estatal também é vista como o “conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las”, relacionando-a às dimensões burocrática e administrativa (SOUZA, 2015, p. 8).

Jaguaribe (2015, p. 10) conceituou as capacidades estatais, abarcando as dimensões da burocracia como as instâncias de ação do Estado e sua dinâmica de atuação política — isto é, a “capacidade de formular políticas, construir e coordenar consensos, e abrir espaços de política pública (policy spaces) entre objetivos e oportunidades”. Enfatizou as dimensões burocrática/administrativa, política e relacional.

Para Wu, Ramesh e Howlett (2015), o conceito de capacidades para políticas públicas (policy capacity) está associado a um conjunto de recursos e competências que são necessários para produzir ações públicas efetivas. Para os autores, o conceito pode ser operacionalizado por três tipos de competências: a analítica, a operacional e a política, envolvendo a utilização de três níveis de recursos: sistêmico, organizacional e individual.

Neste sentido, as competências analíticas teriam por objetivo garantir a solidez técnica das políticas públicas; as competências operacionais viabilizariam a implementação das ações, conforme recursos disponíveis; e as competências políticas forneceriam o suporte necessário para garantir o apoio político às políticas a serem implementadas. Em relação aos níveis de recursos, o nível sistêmico está relacionado ao apoio e confiança da classe política e da sociedade às organizações estatais; o nível organizacional, à disponibilidade e eficácia dos sistemas de informação e de gestão de recursos humanos e financeiros; e o nível individual, ao conhecimento técnico político dos gestores públicos e analistas de políticas.

Segundo Gomide, Pereira e Machado (2017), em artigo que aborda o uso do conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica, o conceito de capacidade estatal vem reflorescendo, uma vez que inicialmente foi associado a formação do Estado e desenvolvimento econômico, agora passou a ser empregado, também, em bibliografia sobre governança e políticas públicas, ampliando a sua perspectiva temática. Entretanto, apesar do seu uso crescente, ainda é um conceito que padece de consenso, sendo essencialmente contestado (GALLIE, 1956).

Ainda, segundo Gomide, Pereira e Machado (2017), o conceito de capacidade estatal é um conceito latente, composto por diversas dimensões, a depender dos meios de observação e propósitos. Muitas análises que utilizam o conceito são consideradas tautológicas. Ou seja, se utilizam de explicações circulares. Uma das razões apontadas no estudo para a circularidade é o emprego genérico do conceito, sem uma escolha adequada dos atributos das dimensões selecionadas. Segundo Lindvall e Teorel (2016, apud GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017, p. 6) “parte dos estudos sobre capacidades estatais são pautados por uma confusão entre meios (para se alcançar a capacidade) e fins (produzidos pela capacidade)”.

Embora a literatura sobre capacidade estatal aborde uma grande diversidade de conceitos, as novas categorias compartilham da mesma ontologia, o poder da burocracia do Estado de produzir políticas públicas. No entanto, a diversidade de termos empregados para a definição de um mesmo fenômeno pode dificultar o entendimento do conceito. Para minimizar este problema, Gomide, Pereira e Machado (2017) sugerem o uso da noção de semelhança familiar, em relação ao compartilhamento de atributos de nível secundário, unificando a mesma linhagem conceitual, conforme Goertz (2016).

Goertz (2006) propôs uma estrutura conceitual em três níveis: básico, secundário e operacional. O nível básico apresenta a visão geral, o nível secundário busca identificar as “capacidades para quê?”, o próprio propósito do conceito, e desdobra as dimensões relevantes, e o nível operacional trata das questões operacionais de mensuração por meio da utilização de

indicadores.

A capacidade estatal é um conceito multidimensional, ou seja, abrange várias dimensões, de acordo com o tipo de capacidade a que se refere, envolvendo componentes administrativos, técnicos, institucionais e políticos (SOUZA, 2015; 2017).

### **3.2.1 Dimensões e atributos das capacidades estatais**

Os conceitos de capacidades estatais podem abordar diferentes dimensões. Segundo Aguiar e Lima (2019) um dos primeiros autores a listar esses aspectos foi Mann (1993), que definiu quatro fontes do poder social: ideológica, econômica, militar e política.

Segundo Skocpol (1885), os Estados reivindicam autonomia sobre seus territórios e população, necessitando formular e executar seus objetivos de forma autônoma. Para isso, não basta apenas a vontade política, são necessárias determinadas capacidades estatais (SOUZA, 2017). Essas capacidades estatais são classificadas na literatura em termos de dimensões, havendo uma grande variação.

Para Cingolani (2013), os estudos sobre capacidades estatais, em geral, abordam as seguintes dimensões: a) a dimensão administrativa e/ou de implementação, definida como a “capacidade de implementação impessoal das políticas por meio da existência de uma burocracia do tipo weberiana”; b) a dimensão coercitiva e/ou militar, definida como a “capacidade de monopolizar a administração do poder coercitivo. Está relacionada ao monopólio da violência exercido pelo Estado; c) a dimensão fiscal, definida como a capacidade de extrair recursos da sociedade, em geral pela arrecadação de tributos; d) a dimensão legal, definida como manutenção de um sistema legal estável capaz de garantir a confiança em torno de acordos e a execução de contratos; e) a dimensão política, definida como a capacidade dos políticos eleitos de encaminhar e executar suas agendas; f) a dimensão relacional e/ou de cobertura territorial, definida como a capacidade de engajamento socioeconômico do Estado ou o quanto a sociedade é permeada pelo Estado; e g) a dimensão transformativa e/ou industrializante, definida como a capacidade de intervir no sistema produtivo, estruturando a economia.

Grindle (1996) sintetiza tais dimensões apontando apenas quatro delas: a) administrativa: que requer uma estrutura organizacional para execução das funções essenciais à prestação de serviços públicos; b) técnica: compondo as habilidades para formulação e gerenciamento de políticas públicas; c) institucional: associada à regulação econômica e ao

comportamento político dos atores sociais envolvidos; e d) política: capacidade de estabelecer canais para dialogar com os atores da política, atendendo as demandas sociais.

Para Grin (2012), a capacidade estatal precisa ser abordada de maneira multidimensional. Segundo o autor, o conceito aborda quatro dimensões: a) capacidade administrativa: estrutura organizacional para executar funções essenciais e a prestação de serviços públicos; b) capacidade técnica: habilidades para formular e gerenciar políticas; c) capacidade institucional: definição de regras do jogo relativas a regulação econômica e comportamento político dos atores sociais; e d) capacidade política: estabelecimento de canais legítimos e eficazes para lidar com demandas sociais (Grindle, 1996).

Já para Gomide e Pires (2014, 2016), que compreendem capacidades estatais como aquelas que auxiliam o Estado na coordenação e execução de políticas públicas, parece que as dimensões podem ser ainda mais sintetizadas. Em contexto democrático, essas capacidades se dividiriam em duas dimensões: a técnico-administrativa, relacionada à burocracia weberiana, que contempla as capacidades derivadas da existência e funcionamento de burocracias profissionalizadas, com disponibilidade de recursos organizacionais, tecnológicos e financeiros, necessários para implementar políticas públicas; e a político-relacional, relacionada a promoção da legitimidade da ação do estado, por intermédio da mobilização social e da articulação de diversos interesses em prol de um objetivo comum, envolvendo a inclusão de múltiplos atores: sociais, econômicos e políticos). Segundo os autores, a primeira dimensão está associada à eficiência e eficácia, enquanto a segunda, aos conceitos de legitimidade, aprendizagem e inovação nas ações governamentais.

A dimensão político-relacional relaciona-se a habilidade do Estado em relacionar-se, por meio de diversos canais, com os atores envolvidos em determinada política pública. É uma dimensão da capacidade estatal, imprescindível para o desenvolvimento de políticas públicas de grande abrangência e que dependem e são influenciadas pela participação social (DE SOUZA BENATTI e BUAINAIN, 2021). É representada pela capacidade do Estado de criar, manter e desenvolver mecanismos que promovam a identificação, inclusão, interlocução e negociação com os atores da sociedade, envolvidos na política pública, de forma a prevenir conflitos e direcionar as decisões, levando em consideração os interesses da sociedade (CINGOLANI, 2013; GOMIDE, 2016). Inclui também a habilidade do governo na mobilização de recursos políticos e na prestação de contas, imprescindíveis para a efetividade da política pública. Essa dimensão da capacidade estatal requer uma expressiva participação social por meio de conselhos, colegiados, conferências, fóruns, ouvidoria, consultas públicas, audiências públicas, entre outras (SCHNEIDER, 2010).

Para fins do alcance dos objetivos do presente estudo, foram consideradas as dimensões que guardam uma estreita relação com a capacidade dos estados na formulação de políticas públicas, no caso em particular, as capacidades para formulação de planos estaduais de segurança pública, ou seja, as dimensões técnico-administrativa e político-relacional, que segundo Pires e Gomide (2014, 2016), são constituídas por variáveis mensuráveis, que tem por objetivo explicar os mecanismos causais das capacidades estatais. Alguns autores, como Grin e Abrucio (2018), as denominam de atributos.

No âmbito da segurança pública, as dimensões selecionadas para análise das capacidades estatais que influenciam a formulação de planos estaduais de segurança pública, as dimensões técnico-administrativa e a político relacional, se justificam, uma vez que, a dimensão técnico-técnico administrativa é considerada na literatura, como uma dimensão básica e essencial para formulação de qualquer política pública. Enquanto a dimensão político-relacional é refletida nos Princípios, Diretrizes e Objetivos da Lei Nº 13.675/2018, que instituiu a Política Nacional de Segurança Pública:

Art. 4º São princípios da PNSPDS:

.....

VII – participação e controle social;

.....

Art. 5º São diretrizes da PNSPDS:

.....

XIV – participação social nas questões de segurança pública;

.....

Art. 6º São objetivos da PNSPDS:

.....

V – promover a participação social nos Conselhos de segurança pública;

.....

Art. 24. Os agentes públicos deverão observar as seguintes diretrizes na elaboração e na execução dos planos:

.....

III – viabilizar ampla participação social na formulação, na implementação e na avaliação das políticas de segurança pública e defesa social (BRASIL, 2018a).

### **3.2.2 Mensuração de Capacidades Estatais**

De acordo com Grin (2012), a utilização do conceito de capacidade estatal, como observado na literatura em ciência política e administração, tem se demonstrado útil para analisar as capacidades dos governos na formulação e implementação de políticas públicas, sendo a autonomia governamental uma variável influenciada pelas dimensões técnicas, administrativas, políticas e institucionais. Para análise das capacidades estatais, além da

necessidade de identificação das dimensões mais relevantes, conforme o contexto analisado, é imprescindível a seleção de variáveis (indicadores) e metodologia que auxilie na mensuração e avaliação da performance.

Diante da operacionalização e mensuração do conceito de capacidade estatal, Grin (2012, p. 170) destaca três observações: a) todas as dimensões têm os seus critérios específicos de avaliação; b) os critérios de avaliação precisam ser mais bem detalhados em indicadores, o que suscita a discussão da equivalência funcional ou da substitutibilidade; e c) os parâmetros de avaliação parecem ser funcionalmente vinculados à ontologia do conceito.

Segundo Souza e Fontanelli (2020), mensurar capacidades estatais é um dos maiores desafios das pesquisas, em função de dificuldades de acesso aos dados e de construção de séries históricas comparáveis e confiáveis. As pesquisas empíricas sobre capacidades estatais têm trilhado basicamente dois caminhos: a utilização de dados secundários e/ ou *surveys* aplicadas a especialistas ou a análise de capacidades a partir dos resultados das políticas.

Os arranjos de implementação utilizados nas pesquisas sobre capacidades estatais podem ter finalidades descritivas, buscando descrever as capacidades estatais necessárias para o alcance de resultados, ou buscar explicar os resultados (PIRES E GOMIDE, 2021). A operacionalização do conceito deve levar em consideração o problema de pesquisa a ser estudado, a literatura existente e a experiência e conhecimento do pesquisador sobre o objeto da pesquisa. Ainda segundo os autores, nos casos de utilização do conceito como causal, a operacionalização deve levar em consideração a utilização de atributos e elementos considerados causalmente relevantes para responder à pergunta de pesquisa, levando em consideração as relações hipotetizadas e os resultados a serem explicados.

Em amplo estudo realizado por Cingolani (2013), que teve como objetivo fornecer um relato histórico da utilização e evolução do conceito de capacidade estatal, apresentou-se diversas pesquisas com suas respectivas formas de operacionalização, dimensões abordadas e forma de mensuração. O estudo apontou que em função da natureza multidimensional do conceito de capacidade estatal, verifica-se a existência de três abordagens para mensurar capacidade estatal: a primeira, com escolha de medidas genéricas individuais; a segunda, com escolha de uma definição unidimensional estreita com uso de proxies correspondentes; e a terceira, com escolha de um índice multidimensional composto, podendo esta última ser composta por várias medidas em separado para dimensões separadas.

A primeira estratégia, com escolha de medidas genéricas individuais, é frequentemente encontrada em pesquisas da área de economia e relações internacionais, caracterizadas por estudos estatísticos com grande número de casos. A segunda estratégia, com escolha de uma

definição unidimensional estreita com uso de proxies correspondentes, é a mais comum, sendo o foco do estudo delimitado pela literatura e interesses relativos a um dos aspectos da capacidade. A terceira estratégia, com escolha de um índice multidimensional, geralmente é formada por indicadores compostos ou agregados, com o objetivo de superar a amplitude da capacidade do estado.

Geddes (1994) utilizou como medida de capacidade estatal o “Índice de Estratégia de Nomeação”, um indicador composto para mensurar se os critérios utilizados para nomeações executivas eram partidários ou eram baseados em competências. O estudo teve por objetivo mensurar as dimensões burocrática e administrativa.

Evans e Rauch (1999) utilizaram o “Nível weberiano do Estado: medindo recrutamento meritocrático, arranjos salariais e carreiras” na mensuração das dimensões burocrática e administrativa. De modo semelhante, Knutsen (2013) utilizou como medida de capacidade estatal o “Índice da Qualidade da Burocracia” para mensurar as mesmas dimensões: burocrática e administrativa. Kocher (2010) utilizou a “Burocracia profissional” para mensurar as dimensões burocrática e administrativa, e “restrições do regime” para mensurar a dimensão política.

Na mesma linha, Souza (2015, 2016) utilizou como medida de capacidade estatal o “Índice da Qualidade da Burocracia Brasileira e Argentina” para mensurar as dimensões burocrática e administrativa. Já Bäck e Hadenius (2008) optaram por utilizar “Qualidade da burocracia e controle da corrupção” para mensurar as mesmas dimensões.

Marenco, Strohschoen e Joner (2017) utilizaram a “Participação do IPTU na arrecadação municipal”, relacionando variações na arrecadação do imposto com o tamanho dos municípios, ciclos partidários e eleitorais e perfil e qualidade da burocracia municipal, para mensurar as dimensões Fiscal e Burocrática/Administrativa.

Steffen (2017) utilizou como medida de capacidade estatal a “relação entre a capacidade estatal, em países latino-americanos e do Caribe, e a alocação dos recursos financeiros de um Banco Multilateral de Desenvolvimento” para mensurar as dimensões Burocrática e Administrativa.

Gomide, Pereira e Machado (2017), ao abordarem o conceito multinível, seguindo Goertz (2016), argumentam que em função de o conceito de capacidade estatal ser um conceito latente, tanto a sua existência quanto a mensuração de seu nível (alto ou baixo) só podem ser obtidos indiretamente, por meio de indicadores. Neste sentido, propõe a utilização de dois modelos, elaborados por Addison (2009), o formativo e o reflexivo. No modelo formativo, a direção da causalidade migra das variáveis observáveis (indicadores) para a variável latente

(capacidade estatal), ou seja, os indicadores causam a capacidade estatal (variável dependente ou endógena ao modelo). No modelo reflexivo, a direção da causalidade migra em sentido contrário, da capacidade estatal para os indicadores. A capacidade estatal é a causadora, se refletindo nos seus indicadores. Neste caso, a capacidade estatal é uma variável independente (exógena ao modelo).

Para o uso adequado do conceito de capacidades estatais, Gomide, Pereira e Machado (2017, p. 9-10) recomendam:

- a) Estabelecer limites claros entre a variável dependente e a independente, esclarecendo o que se deseja explicar: o conceito corre o risco de ser usado para explicar tanto a causa como o resultado de determinados fenômenos, entrando numa argumentação circular. Assim, uma pesquisa deve ter clareza sobre o que está se explicando, se é a existência de capacidade estatal (fenômeno latente) ou se determinado resultado de política pública é efeito de capacidades do Estado. Diversas pesquisas que utilizam o conceito têm como característica mensurá-lo simultaneamente como variável dependente e independente, criando certa confusão no desenvolvimento de um argumento causal. Ressaltamos que essa simultaneidade deve ser bem caracterizada, estabelecendo o que se deseja explicar em cada momento da análise, a fim de evitar que a explicação seja tautológica.
- b) Se a pesquisa deseja tratar a capacidade estatal como variável dependente, deve-se identificar quais antecedentes a determinam: a capacidade estatal é a resultante da combinação de uma série de atributos que devem ser observados empiricamente por meio da decomposição do conceito em suas partes constitutivas e da especificação de indicadores, conforme a teoria utilizada. Esses atributos constitutivos devem ser operacionalizados em indicadores, fornecendo uma validação para o conceito de capacidade estatal.
- c) Caso a pesquisa busque identificar os efeitos da capacidade estatal sobre um determinado resultado, deve-se identificar os fatores que influenciaram a ação estatal: sob essa perspectiva, a capacidade estatal é analisada como uma variável explicativa, ou seja, possuindo um efeito independente sobre determinado resultado da ação pública. Nesta abordagem, deve-se identificar os fatores (atributos, arranjos, instrumentos) que influenciaram a ação estatal, mobilizando os níveis constitutivos e indicativos do conceito, e, se possível, estabelecer seus nexos causais.
- d) Definir os indicadores de forma alinhada à ontologia do conceito, de modo que forneça elementos empíricos para sua mensuração: uma boa definição conceitual, apoiada pela literatura existente, assim como a mobilização dos atributos no nível constitutivo fornecem à pesquisa meios eficazes de alinhamento entre o nível ontológico e indicativo.

No caso da presente pesquisa, o conceito de capacidades estatais será analisado, considerando as dimensões que guardam estreita relação com a capacidade dos estados na formulação de planos estaduais de segurança pública. E depois será investigada se as capacidades desenvolvidas têm contribuído para a formulação de planos estaduais de segurança pública aderentes à Política e Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social.

#### 4. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Este capítulo trata dos métodos e das técnicas de pesquisa utilizados na elaboração da presente pesquisa de dissertação de mestrado profissional, considerando se tratar de uma pesquisa social aplicada, empírica descritiva, mista (qualitativa e quantitativa) e transversal.

Quanto ao escopo do estudo, trata-se de pesquisa aplicada porque visa solucionar um problema identificado no âmbito da administração pública, por meio da realização de uma pesquisa diagnóstica que buscará analisar a aderência dos planos estaduais de segurança pública à Política e ao Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, e seus resultados poderão ser utilizados para aprimoramento das políticas públicas de segurança nos âmbitos estadual e nacional (GIL, 1999).

Trata-se de uma pesquisa mista, em função da necessidade de se aprofundar na compreensão do fenômeno, no caso, averiguar em que medida os planos estaduais de segurança pública têm sido formulados a partir da Política e do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, mensurando e classificando o nível de aderência, por meio de pesquisa documental e aplicação de questionário.

Quanto aos fins, segundo Cooper e Schindler (2016), a presente pesquisa é descritiva, pois objetiva descrever os critérios de aderência dos planos estaduais de segurança pública à Política Nacional e as capacidades estatais para a formulação destes planos.

Assim, o método utilizado conjugou as técnicas de (i) pesquisa bibliográfica e documental, envolvendo coleta e análise de documentos oficiais, e estudos bibliográficos sobre o tema; e (ii) aplicação de questionário.

Em relação ao recorte temporal, a pesquisa classifica-se como transversal, tendo em vista que será realizada em apenas um momento do tempo, sem comparações temporais do objeto estudado.

Para o alcance do primeiro objetivo específico “identificar os planos estaduais de segurança pública”, foi realizada pesquisa bibliográfica, onde foram encontradas quatro pesquisas em relação à levantamento de planos estaduais de segurança pública. Duas pesquisas foram realizadas pela Senasp, a primeira em 2010, denominada Pesquisa Perfil Organizacional das Secretarias de Segurança Pública, teve por objetivo avaliar a capacidade de governança das secretarias estaduais de segurança pública, abrangendo levantamento sobre a estrutura organizacional, recursos humanos, capacitação e articulação. A segunda pesquisa foi realizada em 2015, denominada pesquisa Diagnóstico das Políticas de Redução da Criminalidade

Violenta nas Unidades da Federação, realizada para dar suporte ao Plano Nacional de Redução de Homicídios de 2015. As outras duas pesquisas foram realizadas pelo IBGE, Pesquisas de Informações Básicas Estaduais – Estadic, realizadas em 2014 e 2019. As pesquisas auxiliaram na identificação preliminar de quais Estados possuíam ou já possuíram planos estaduais de segurança pública.

Foi realizada, também, pesquisa nos sites das secretarias estaduais de segurança pública para identificar os planos estaduais de segurança pública e, com auxílio de dados secundários, provenientes das pesquisas realizadas pela Senasp e IBGE, e de dados primários, da pesquisa realizada com a aplicação de questionário, foram identificados os planos estaduais considerados na presente pesquisa.

Para o alcance do segundo objetivo específico: “mensurar a aderência dos planos estaduais de segurança pública à Política e ao Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social” foi realizada uma pesquisa documental para identificar os critérios e orientações estabelecidas na Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (Lei Nº 13.675/2018), no Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (Decreto Nº 9.630/2018 e Decreto 10.822/2021) e no Projeto de Lei Nº 9.163/2017, que trata da política de governança da administração pública federal.

O Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, instituído pelo Decreto 10.822/2018, foi considerado como fonte de pesquisa para seleção dos critérios de análise, apesar de ter sido publicado em data recente, ou seja, posterior a formulação dos planos estaduais de segurança pública, em função da necessidade dos planos estaduais de segurança pública serem revisados com base neste Decreto, e em função dos critérios provenientes deste Decreto já estarem contemplados nos demais documentos considerados. Neste sentido, os resultados da análise de aderência refletem a avaliação dos planos estaduais de segurança pública vigentes, bem como, a necessidade de adequação ao PNSP 2021.

O PL Nº 9.163/2017 (BRASIL, 2017) foi utilizado como referência, uma vez que, não existe norma sobre estrutura e formalização de planos nacionais. Este Projeto de Lei, que está tramitando na Câmara dos Deputados em regime de urgência, atende a todas as recomendações do TCU (Acórdãos Nº 811/2017 TCU-Plenário e Nº 579/2018 TCU-Plenário), que elaborou um amplo estudo sobre os planos nacionais em todas as áreas do Governo Federal, identificando suas fragilidades e recomendando uma estrutura mínima e mecanismos de formalização contemplados no PL. Além disso, o PL Nº 9.163/2017 também foi utilizado como referência para a elaboração da minuta da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – ENDES 2020/2031, que tem como objetivo orientar, articular e influenciar as discussões dos

demais instrumentos de planejamento do Poder Executivo Federal.

Também foi realizada uma pesquisa documental para verificar a existência de documentos expedidos, no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, para orientar os estados na formulação dos seus planos estaduais de segurança pública. Foi localizado apenas um documento intitulado **Apresentação dos Planos Estaduais de Segurança**, elaborado pela Senasp em 2003, na gestão do Secretário Nacional de Segurança Pública Luiz Eduardo Soares. No entanto, os critérios estabelecidos pelo referido documento não foram utilizados na presente pesquisa como referencial, em função de estarem relacionados às diretrizes do PNSP – 2003.

Neste sentido, foi elaborado um *framework* a partir de categorias e critérios extraídos das legislações referentes aos documentos para análise de aderência dos planos estaduais de segurança pública, conforme Tabela 17, onde constam os critérios selecionados e as respectivas referências.

Tabela 17 – Categorias e critérios de análise de aderência

CATEGORIAS	CRITÉRIOS DE ANÁLISE	REFERÊNCIAS
Formalização e elaboração do Plano	Formalização do PESP por meio de lei ou decreto.	Art. 12 PL Nº 9163/2017.
	Vigência do PESP.	Art. 13 PL Nº 9163/2017. Art. 22 LEI Nº 13.675/2018. DECRETO Nº 10.822/2021.
	Descrição do método utilizado para elaboração do PESP.	DECRETO Nº 10.822/2021. DECRETO Nº 10.822/2021.
	Elaboração do PESP com base em evidências (diagnósticos e pesquisas).	Art. 13 PL Nº 9163/2017. DECRETO Nº 10.822/2021.
	Alinhamento do PESP com o planejamento estratégico e com o orçamento do ente federativo.	DECRETO Nº 10.822/2021.
Participação Social e Institucional	Participação das instituições de segurança pública do estado na elaboração do PESP.	Art. 8º PL Nº 9163/2017. Art. 24 LEI Nº 13.675/2018.
	Participação do conselho estadual de segurança pública na elaboração do PESP.	Art. 8º PL Nº 9163/2017. Art. 24 LEI Nº 13.675/2018.
	Definição das competências das principais partes interessadas envolvidas na elaboração do PESP.	Art. 8º PL Nº 9163/2017.
	Participação de outras áreas do governo na elaboração do PESP.	Art. 8º PL Nº 9163/2017. Art. 24 LEI 13.675/2018.
	Participação da sociedade civil organizada e/ou conselhos comunitários na elaboração do PESP.	Art. 8º PL Nº 9163/2017. Art. 24 LEI 13.675/2018.

<b>CATEGORIAS</b>	<b>CRITÉRIOS DE ANÁLISE</b>	<b>REFERÊNCIAS</b>
Monitoramento e Avaliação	Estabelecimento de indicadores para monitoramento do PESP.	Art. 13 PL Nº 9163/2017. Art. 24 LEI 13.675/2018. Art. 25 LEI 13.675/2018. DECRETO Nº 10.822/2021.
	Estabelecimento de metas para monitoramento do PESP.	Art. Nº Art. 24 LEI 13.675/2018. Art. 25 LEI 13.675/2018. DECRETO Nº 10.822/2021.
	Elaboração de instrumentos e metodologia de monitoramento e avaliação do PESP.	Art. 13 PL Nº 9163/2017. Art. 24 LEI 13.675/2018. DECRETO Nº 10.822/2021.
Accountability	Disponibilização do PNSP no site da Secretaria Estadual de Segurança Pública.	Art. 8º PL Nº 9163/2017. Art. 22 LEI 13.675/2018.
Coordenação e Integração	Interconexão entre o PESP e outras políticas e planos estaduais.	Art. 13 PL Nº 9163/2017. Art. 24 LEI 13.675/2018.
	Indicação dos municípios que serão alvo de intervenção direta.	Art. 1º e 5º da Lei 13.675/2018
	Atuação integrada dos órgãos de segurança pública.	Art. 1º e 5º da Lei 13.675/2018
	Inclusão de ações integradas com outras áreas, como educação, saúde, lazer e cultura.	Art. 22 LEI 13.675/2018
Governança e Gestão	Previsão de fontes de financiamento para implementação do PESP.	Art. 13 PL Nº 9163/2017. DECRETO Nº 10.822/2021.
	Estrutura de governança do PESP.	DECRETO Nº 10.822/2021
	Mecanismos de gestão de riscos.	Art. 14 PL Nº 9163/2017. DECRETO Nº 10.822/2021.
	Priorização das ações.	Art. 13 PL Nº 9163/2017. Art. 22 LEI 13.675/2018.
Objetivos	Redução de homicídios.	Art. 13 PL Nº 9163/2017. Art. 6º LEI 13.675/2018.
	Redução da violência contra a mulher.	Art. 13 PL Nº 9163/2017. Art. 6º LEI 13.675/2018.
	Aprimoramento da governança e gestão.	Art. 13 PL Nº 9163/2017. Art. 6º LEI 13.675/2018.
	Valorização dos profissionais de segurança pública.	Art. 13 PL Nº 9163/2017. Art. 6º LEI 13.675/2018.
	Aumento do controle de divisas, fronteiras, portos e aeroportos.	Art. 13 PL Nº 9163/2017. Art. 6º LEI 13.675/2018.
	Ampliação do controle de armas de fogo e munições.	Art. 13 PL Nº 9163/2017. Art. 6º LEI 13.675/2018.
	Enfrentamento ao crime organizado.	Art. 13 PL Nº 9163/2017. Art. 6º LEI 13.675/2018.
	Aprimoramento do controle e prestação de contas da atividade policial.	Art. 13 PL Nº 9163/2017. Art. 6º LEI 13.675/2018.
	Aprimoramento da gestão do Sistema Prisional.	Art. 13 PL Nº 9163/2017. Art. 6º LEI 13.675/2018.

CATEGORIAS	CRITÉRIOS DE ANÁLISE	REFERÊNCIAS
	Prevenção e repressão aos crimes violentos patrimoniais.	Art. 13 PL N° 9163/2017. Art. 6° LEI 13.675/2018.
	Fortalecimento da atuação dos municípios nas ações de prevenção ao crime e à violência.	Art. 13 PL N° 9163/2017. Art. 6° LEI 13.675/2018.

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa

Para cada critério contemplado no respectivo plano analisado foi atribuída a pontuação 1, sendo definida a aderência (ADR) como o percentual dos critérios atendidos em relação ao total de critérios. Para todos os critérios do *framework* foi atribuído o mesmo peso, uma vez que o objetivo da análise da aderência é verificar a abrangência dos critérios e não os seus impactos. Neste sentido, a aderência dos planos estaduais de segurança pública à Política e ao Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (ADR) foi calculada, considerando a quantidade de critérios identificados no respectivo plano estadual de segurança pública, dividido pelo total de critérios estabelecidos, conforme fórmula da Figura 3.

$$ADR = \frac{\sum \text{critérios atendidos}}{\text{Total de critérios}}$$

Figura 3 – Fórmula para cálculo da Aderência – ADR

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa

Para fins da classificação do Nível de Aderência, o percentual de aderência, ou ADR, foi dividido em três categorias: baixa, média e alta, conforme Tabela 18. Tal classificação tem por objetivo viabilizar possíveis associações com outros indicadores qualitativos.

Tabela 18 – Critérios para definição do Nível de Aderência

NÍVEL DE ADERÊNCIA	ADR
Baixa	$N < 0,34$
Média	$0,34 < N < 0,66$
Alta	$N > 0,67$

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa

Para o alcance do terceiro objetivo específico, **averiguar as capacidades estatais para formulação de planos estaduais de segurança pública**, foram analisadas as dimensões e os atributos que contribuem para as capacidades estatais, conforme Figura 4.



Figura 4 – Dimensões e atributos da Capacidade Estatal  
 Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de Pires e Gomide (2014, 2016, 2017).

Os atributos constituintes das dimensões tecno-administrativo e político-relacional, definidos na Figura 6, foram conceituados para fins da presente pesquisa, conforme Tabela 19, uma vez que os conceitos de tais atributos na literatura são bastante diversos, não havendo um consenso.

Tabela 19 – Atributos constituintes das dimensões tecno-administrativa e político-relacional

<b>ATRIBUTOS</b>	<b>CONCEITOS</b>
Recursos Humanos	Capacidade de disponibilizar servidores com as competências para realizar as atividades necessárias à implementação da política pública.
Recursos Tecnológicos	Capacidade de disponibilizar os meios tecnológicos para a implementação da política pública. Podem ser tangíveis, como computadores e equipamentos, ou intangíveis, como sistemas e aplicativos. São as ferramentas, instrumentos e sistemas utilizados no planejamento governamental.
Infraestrutura	Capacidade de fornecer os meios necessários para a implementação da política pública.
Capacidade Extrativa	Capacidade relacionada ao fomento dos recursos orçamentários e financeiros necessários para a implementação da política pública.
Interação Política	Capacidade de induzir as prioridades políticas entre os diferentes atores (partidos, Congressos, Câmaras etc.)
Participação Social	Capacidade de mobilização da sociedade para contemplar suas demandas nas ações governamentais.

Fonte: Elaborada pelo autor

As contribuições dos atributos constituintes das dimensões das capacidades estatais para a formulação dos planos estaduais de segurança pública foram avaliadas por meio do questionário aplicado às pessoas de referência das 27 secretarias estaduais de segurança, utilizando-se uma escala *likert*, que classificou a importância do atributo entre totalmente adequado e totalmente inadequado.

## 4.1 Procedimentos de coleta de dados

Segundo Rudio (1986, p. 114) chama-se de instrumento de pesquisa o que é utilizado para a coleta de dados, ou seja, é estabelecido efetivamente o que será utilizado no desenvolvimento do estudo para a obtenção das informações pertinentes ao trabalho. Na presente pesquisa, foram utilizados os seguintes instrumentos de pesquisa: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e aplicação de questionário com apoio de grupo de pontos focais.

Estudos que enfocam assuntos complexos, como nesta dissertação de mestrado profissional, podem envolver uma combinação de dois ou mais métodos, existindo a possibilidade da triangulação de métodos (YIN, 2016), que pode ocorrer quando há a combinação de diversos métodos qualitativos (COOPER e SCHINDLER, 2016).

### 4.1.1 Pesquisa bibliográfica

Na pesquisa bibliográfica não foi adotado o critério de delimitação da data de publicação dos artigos científicos, em função da escassez da produção acadêmica relacionada ao *locus* da pesquisa, planos estaduais de segurança pública. As palavras chaves pesquisadas foram: federalismo, capacidades estatais, planos nacionais de segurança pública e planos estaduais de segurança pública. A pesquisa foi realizada nas plataformas: Google Acadêmico, Spell, Portal Capes e Scielo, utilizando-se como critérios, a priorização de estudos mais recentes, as revistas possuírem corpo editorial fixo, revisão às cegas (*blind review*) e preferência por artigos com classificação superior a B2. No entanto, conforme já explicitado, utilizou-se como referência artigos científicos com classificação diversa da pretendida.

As pesquisas realizadas com a utilização da palavra-chave “planos estaduais de segurança pública” não localizaram nenhum trabalho acadêmico. Em relação às “secretarias estaduais de segurança pública”, apenas um trabalho foi identificado. No entanto, o escopo do trabalho se restringia a analisar apenas os aspectos da governança das secretarias estaduais de segurança pública, por meio de uma pesquisa *survey* realizada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública em 2010 (SOUZA 2011; TRINDADE, 2015). Em relação a temática capacidade estatal e governos subnacionais foram identificadas três pesquisas. A primeira avaliou a relação entre capacidades estatais e os planos plurianuais nos governos subnacionais (MALCOMES, 2018). A segunda, analisou a relação entre capacidade estatal e a execução orçamentária na política de segurança pública do estado de Minas Gerais, no período de 2003

a 2014 (SILVA, 2020) e a terceira pesquisa analisou a indução de capacidade estatal pela União junto aos governos estaduais do Brasil, em função do marco normativo federal de segurança pública (SILVA, 2016). Neste sentido, constata-se o ineditismo da presente pesquisa e seu potencial de contribuição com a literatura acadêmica e com a prática gerencial dos gestores envolvidos na implementação das políticas de segurança pública.

#### **4.1.2 Pesquisa documental**

Segundo Richardson (2017, p. 259), pesquisa ou análise documental “consiste em uma série de operações que visam estudar e analisar um ou vários documentos para descobrir as circunstâncias sociais e econômicas com as quais podem estar relacionados”. A pesquisa documental utiliza fontes que ainda não receberam tratamento analíticos. A pesquisa realizada coletou informações dos seguintes documentos: Políticas Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, instituída pela Lei Nº 13.675/2018; Planos Nacionais de Segurança Pública, publicados no período de 1991 a 2021, Projeto de Lei Nº 9.163/2017, que trata da política de governança da administração pública federal; e as Políticas Estaduais de Segurança Pública, Planos Estaduais de Segurança Pública e Planos Estratégicos das Secretarias Estaduais de Segurança Pública.

A análise da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (Lei Nº 13.675/2018), do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (Decreto Nº 9.630/2018) e do Projeto de Lei Nº 9.163/2017 teve por objetivo identificar os critérios estabelecidos para formulação de planos estaduais de segurança pública.

A análise dos planos estaduais de segurança pública e dos planos estratégicos das secretarias de segurança pública teve como objetivo analisar em que medida contemplam os critérios estabelecidos pela Política e ao Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, definindo os seus níveis de aderência.

#### **4.1.3 Questionário**

Marconi e Lakatos (2003, p. 201) definem questionário como sendo “um instrumento de coleta de dados, constituído por uma série ordenada de perguntas, que devem ser respondidas por escrito e sem a presença do entrevistador”. Neste sentido, foi elaborado um questionário,

aplicado aos pontos focais indicados pelos 27 Secretários Estaduais de Segurança Pública.

A solicitação de indicação dos pontos focais foi realizada por meio de Ofício, enviado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, apresentando o pesquisador e informando que a pesquisa será utilizada pela Senasp para auxiliar na formulação, planejamento e condução de políticas públicas, em especial no processo de implementação do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e no apoio aos entes federados no que diz respeito à formulação dos Planos Estaduais de Segurança Pública e Defesa Social solicitado servidores com o perfil de conhecimentos sobre a temática de planejamento e gestão em segurança pública, conhecimento esse suficiente para responder questões afetas à organização institucional e estratégica das secretarias. O questionário, composto por 13 questões, foi estruturado em quatro partes, contemplando na primeira parte as informações gerais das Secretarias Estaduais de Segurança Pública e as temáticas: estrutura organizacional, recursos humanos, recursos materiais, recursos orçamentários e gestão da informação. A segunda parte do Questionário contemplou as questões relacionadas aos planos estaduais de segurança pública. A terceira parte abordou a avaliação das capacidades estatais que influenciam a formulação de planos estaduais de segurança pública; e a quarta parte, destinou campo para críticas, sugestões e informações complementares, conforme Apêndice I.

Os dados do questionário foram coletados por meio digital. O Questionário foi enviado para os e-mails dos servidores indicados como pontos focais, contendo mensagem com as instruções e informações sobre a pesquisa e um link de acesso ao instrumento com opção para preenchimento on-line do questionário, disponibilizado por meio do software de pesquisa *LimeSurvey*, versão 5.2.7. Foi informado, que, ao clicar no link de acesso aos questionários de pesquisa, cada participante estaria automaticamente concordando com os termos apresentados.

No e-mail foram explicados os objetivos da pesquisa, ressaltando o caráter acadêmico e que os dados e informações, coletados pelo questionário, seriam divulgados, mantendo-se o sigilo da identificação dos estados. Os resultados e conclusão da pesquisa serão disponibilizados à Secretaria Nacional de Segurança Pública, visando subsidiar análises sobre as políticas de segurança pública, em especial o Plano Nacional de Segurança Pública e os planos estaduais de segurança pública.

O pré-teste do Questionário foi realizado com um grupo de servidores da Senasp, com vivência no meio acadêmico, formação em níveis de mestrado e doutorado e com larga experiência na área da segurança pública, com atuação em várias regiões do País. O grupo contribuiu com sugestões de melhoria do Questionário em relação ao tempo para preenchimento, clareza e complexidade das questões, sequência das questões e linguagem

utilizada.

O Questionário foi aplicado no período de 02 a 31 de dezembro de 2021, sendo respondido por todas as pessoas de referência das 27 Secretarias Estaduais de Segurança Pública. Como inicialmente o retorno foi baixo, o pesquisador entrou em contato com cada respondente para intensificar a importância das respostas para a pesquisa, o que levou ao alcance das respostas por todo o público selecionado. Inicialmente, esta pesquisa previu a realização de entrevistas semiestruturadas, no entanto, estas não foram realizadas em função dos dados coletados no questionário terem sido satisfatórios e do tempo previsto para finalizar a pesquisa.

#### **4.2 Análise de dados**

Os dados obtidos por meio da análise documental foram analisados, por meio da técnica de Análise de Conteúdo, nos moldes descritos por Bardin (2011), com o propósito de identificar e agrupar os critérios estabelecidos pela Política Nacional de Segurança Pública, Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e documentos normativos e orientadores para formulação de planos estaduais de segurança pública, realizando-se procedimentos de sistematização, categorização e agrupamento de itens dos documentos. As categorias de análise foram baseadas nos objetivos específicos e no modelo teórico-analítico da pesquisa.

Os dados obtidos por meio da aplicação dos questionários foram coletados do software de pesquisa *LimeSurvey*, versão 5.2.7, e inseridos no programa SPSS, versão 25.0, e em planilha do Excel, sendo analisados por meio de métodos de estatística descritiva.

## 5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Este capítulo está organizado em categorias de análise, conforme os objetivos específicos. A primeira, identifica a existência dos planos estaduais de segurança pública, a segunda, mensura a aderência dos planos estaduais de segurança pública à Política e ao Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social; e a terceira, averigua as capacidades estatais para formulação de planos estaduais de segurança pública.

### 5.1 Identificação dos Planos Estaduais de Segurança Pública

Apesar de haver previsão legal, desde o ano de 2000, vinculando o acesso aos recursos do FNSP à instituição de planos estaduais de segurança pública, conforme previsto na Medida Provisória Nº 2.029, de 20 de junho de 2000, convertida na Lei Nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001 (BRASIL, 2000), bem como, orientação da Senasp, divulgada em 2003, para os estados e o Distrito Federal elaborarem seus planos estaduais de segurança pública até o ano de 2004 (BRASIL, 2003), não se observa uma forte adesão dos estados à formulação de seus planos estaduais de segurança pública. O plano estadual de segurança pública mais antigo, identificado na presente pesquisa, é o de Rondônia, publicado em 2003, conforme dados da Pesquisa Estadiv – 2014, realizada pelo IBGE, Gráfico 2, onde observa-se uma concentração maior de publicação de planos estaduais nos anos de 2011 e 2012. Não se encontrando evidências em relação a motivação que causou tal indução. Descartando-se a influência de Planos Nacionais de Segurança Pública, uma vez que o Plano que estava em vigor era o Pronasci, instituído desde 2007.

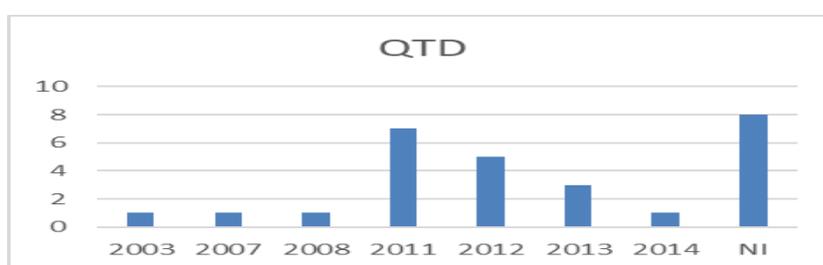


Gráfico 2 – Planos Estaduais de Segurança Pública – Pesquisa Estadiv 2014  
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa

Com base na pesquisa documental, complementada pelas informações dos questionários, identificou-se vários atos normativos e documentos, que após analisados receberam as seguintes classificações: Políticas Estaduais de Segurança Pública, Planos

Estaduais de Segurança Pública e Planos Estratégicos das Secretarias Estaduais de Segurança Pública. Apenas a análise do título do documento não foi suficiente para estabelecer a classificação, sendo necessária a análise de seus conteúdos, levando-se em consideração a identificação da temática segurança pública, o nível de detalhamento das ações, sua abrangência, vigência, nível estratégico, entre outros.

Para fins de complementar a pesquisa documental, que buscou identificar as Políticas Estaduais de Segurança Pública, conforme estabelecido no Art. 3º da Lei 13.675/2013, foi perguntado no questionário se o estado possuía Política Estadual de Segurança Pública e qual o ato normativo que a instituiu. Conforme Tabela 20, que consolida as informações coletadas dos questionários, observa-se que 13 Secretarias Estaduais de Segurança Pública responderam que sim, ou seja, que possuem Políticas Estaduais de Segurança Pública – PESPDS, representando 48,15% das Secretarias, 7 responderam que não possuem e 7 não responderam, a pergunta, que representam 25,93% das Secretarias, para cada uma das respostas.

Tabela 20 – Políticas Estaduais de Segurança Pública – Resposta Questionário

	QUANTIDADE	PERCENTUAL
Sim	13	48,15%
Não	7	25,93%
Não respondeu	7	25,93%
Total Geral	<b>27</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa

No entanto, após análise dos documentos informados pelos respondentes e após cruzamento com os documentos que foram identificados, preliminarmente, na Etapa de análise documental, verificou-se algumas inconsistências. Em razão da falta de definição do que seja uma Política Estadual de Segurança Pública, verificou-se que alguns dos documentos informados se tratava de programas, projetos, planos estaduais de segurança pública ou planos estratégicos das secretarias estaduais de segurança pública.

Entre os estados que não responderam à pergunta sobre a existência de política estadual de segurança pública, verificou-se que 2 possuem Política Estadual de Segurança Pública e Defesa Social – PESPDS. Entre os 13 estados que responderam que possuem PESPDS, para 7 deles as PESPDS não foram identificadas, ou os documentos informados não caracterizavam uma PESPDS. E para 1 estado que respondeu que não possuía PESPDS, a PESPDS foi identificada. Por fim, consolidou-se as informações, conforme Tabela 21, concluindo-se que apenas 8 estados possuem Políticas Estaduais de Segurança Pública, representando 29,63% do total de estados.

Tabela 21 – Políticas Estaduais de Segurança Pública

UF	NOME DA POLÍTICA	Política (arquivo)
BA	Programa Pacto Pela Vida	Lei Nº 12.357 de 26 de setembro de 2011
DF	Política Distrital de Segurança Pública e Defesa Social	Lei Nº 6.456, de 26 de dezembro de 2019
MA	Política Estadual de Segurança Pública e Defesa Social	Lei Nº 11.161, de 11 de novembro de 2019
MS	Política Estadual de Segurança Pública e Defesa Social	Lei Nº 5.402, de 27 de setembro de 2019
PR	Política Estadual de Segurança Pública e Defesa Social	Lei Nº 20.866, de 09 de dezembro de 2021
RR	Política Estadual de Segurança Pública e Defesa Social	Lei Nº 1.357, de 26 de novembro de 2019
SE	Política Estadual de Segurança Pública e Defesa Social	Lei Nº 8.579, de 01 de outubro de 2019
SP	Política Estadual de Segurança Pública	Decreto Nº 65.657, de 27 de abril de 2021

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa

A ausência de uma Política Estadual de Segurança Pública e Defesa Social, apesar de não representar um impacto, como condicionante para recebimento de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, implica em um prejuízo ao sistema estadual de segurança pública, por não ter uma ato normativo balizador das diretrizes, objetivos, ações e metas necessárias, em nível político, estratégico e de longo prazo para preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, conforme estabelecido na Lei 13.675/2018.

Entre as políticas estaduais de segurança pública identificadas, observa-se que a do estado da Bahia, possui uma denominação diferente, Programa Pacto Pela Vida, tendo sido instituída em 2011, antes da Lei 13.675/2018. A política foi considerada na presente pesquisa, uma vez que foi instituída por lei e teve por finalidade implementar a Política Pública de Defesa Social do estado da Bahia: “Art. 1º - Fica instituído, no âmbito do Estado da Bahia, o Sistema de Defesa Social - SDS, com a finalidade de formular, implantar, monitorar e avaliar a Política Pública de Defesa Social (BAHIA, 2011)”.

Outro destaque é a política estadual de segurança pública do estado de São Paulo, que não traz a denominação Defesa Social em seu nome, não tendo sido objeto de análise o conteúdo das políticas estaduais de segurança pública para fins da presente pesquisa. No entanto, verifica-se que esta política foi instituída por Resolução da Secretaria da Segurança Pública do estado de São Paulo, em 25 de novembro de 2019, sendo convalidada pelo Decreto Nº 65.657, de 27 de abril de 2021, que cita a mesma resolução como sendo o Plano Estadual de Segurança Pública do estado de São Paulo, ou seja, a resolução tem conteúdo e nome que se assemelha em parte com política estadual de segurança pública, plano estadual de segurança pública e plano estratégico da secretaria estadual de segurança pública.

Com o objetivo de confirmar e complementar a pesquisa documental, que buscou identificar os Planos Estaduais de Segurança Pública, conforme previsto no Art. 22, § 5º, da Lei 13.675/2013, foi perguntado se o estado possuía Plano Estadual de Segurança Pública - PESP. Caso a resposta fosse “sim” foi solicitado que informasse o ato normativo que instituiu o PESP.

Conforme Tabela 22, que consolida as informações coletadas do Questionário, observa-se que 21 Secretarias Estaduais de Segurança Pública responderam que sim, ou seja, que possuem Planos Estaduais de Segurança Pública, representando 77,78% das Secretarias, e 6 responderam que não possuem, representando 22,22%.

Tabela 22 – Planos Estaduais de Segurança Pública – Resposta Questionário

	<b>QUANTIDADE</b>	<b>PERCENTUAL</b>
Sim	21	77,78%
Não	6	22,22%
<b>Total Geral</b>	<b>27</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa

No entanto, após cruzamento dos documentos informados pelos respondentes com os documentos analisados, verificou-se algumas inconsistências. Primeiro, foi identificada certa confusão sobre o entendimento do que é um Plano Estadual de Segurança Pública, confundindo-se este normativo, principalmente, com os planos estratégicos das Secretarias Estaduais de Segurança Pública. Apesar de possuírem alguns aspectos em comum, enquanto o Plano Estratégico se restringe ao planejamento institucional da Secretaria, o Plano Estadual de Segurança Pública define o planejamento da segurança pública do estado, envolvendo todas as instituições estaduais de segurança pública, além de outras secretarias, conforme diretrizes estabelecidas pela Política e pelo Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social.

Para os estados que responderam que não possuíam Planos Estaduais de Segurança Pública, realmente, tais planos não foram identificados PESP. No entanto, para os que responderam que possuíam, verificou-se que para 8 estados não foram identificados os Planos, ou os documentos informados não caracterizavam um Pesp. Por fim, consolidou-se as informações, conforme Tabela 23, observando-se que 14 estados possuem Planos Estaduais de Segurança Pública, representando 51,85% dos estados.

Tabela 23 – Planos Estaduais de Segurança Pública

<b>UF</b>	<b>NOME DO PESP</b>	<b>ATO NORMATIVO</b>
AC	Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social – PESPDS 2020/2029	Decreto Nº 7.582/2020
AP	Plano Estadual de Segurança Pública – PLANESP 2021/2025	Portaria SSP/2018
AM	Plano Estadual de Segurança Pública	Não identificado
ES	Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social – 2019/2022	Portaria Nº 057-R/2019
MA	Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social – PLESP 2020/2030	Decreto Nº 37.107/2021
MT	Plano Estadual de Segurança Pública 2020/2030	Portaria Nº 241/2020
PB	Programa Paraíba Unida pela paz – PPUP 2017	Lei Nº 11.049./2017
PE	Plano Estadual de Segurança Pública – PESP-PE 2007 – PACTO PELA VIDA	Não identificado
PI	I Plano Estadual de Segurança Pública – 2018/2028	Não identificado
RJ	Plano Estadual de Segurança Pública – PESP-RJ 2020/2029	Decreto Nº 47.419/2020

UF	NOME DO PESP	ATO NORMATIVO
SC	Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social – Segurança integrada para a paz social – 2018/2028	Portaria Nº 05/2018
SE	Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social – 2019/2029	Não identificado
SP	Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social – 2019	Decreto Nº 65.657/2021
TO	Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social – PESSE 2019/2029	Decreto Nº 5.962/2019

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa

Ao se analisar os Planos Estaduais de Segurança Pública, informados por meio do questionário, verificou-se que alguns possuíam a denominação de Plano Estratégico de Segurança Pública, conforme Tabela 24, que contempla também os planos estratégicos identificados na pesquisa documental.

Tabela 24 – Planos Estratégicos das Secretarias Estaduais de Segurança Pública

UF	NOME DO PE	VIGÊNCIA
AL	Planejamento Estratégico para a Secretaria de Segurança Pública – 2021-2022	2021-2022
BA	Plano Estratégico do Sistema Estadual da Segurança Pública – 2016-2025	2016-2025
DF	Plano Estratégico da Secretaria de Estado de Segurança Pública – 2021-2022	2021-2022
GO	Plano Estratégico da Secretaria da Segurança Pública e Justiça – 2012-2022	2012-2022
MG	Plano Estratégico da Secretaria de Estado de Segurança Pública – 2017-2019	2017-2019
MS	Planejamento Estratégico de Justiça e Segurança Pública – PEJUSP – 2015-2022	2015-2022
RJ	Plano Estratégico da Secretaria de Estado de Segurança – Seseg – 2019-2020	2019-2020
RN	Plano Estratégico de Segurança Pública – PLANESP – 2017-2020	2017-2020
RO	Plano Estratégico da Segurança Pública, Defesa e Cidadania – 2018-2030	2018-2030
SE	Planejamento Estratégico/SSP-SE – 2019-2023	2019-2023

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa

Para fins de análise de aderência dos Planos Estaduais de Segurança Pública, foram considerados os Pesps vigentes. Para os estados que não possuem Pesps vigentes, mas possuem planos estratégicos das secretarias estaduais de segurança, estes foram considerados para análise de aderência, desde que estivessem vigentes. Neste sentido, foram analisados 14 planos estaduais de segurança pública e 6 Planos Estratégicos das Secretarias Estaduais de Segurança Pública, totalizando um total de 20 planos analisados, conforme Apêndice II.

## 5.2 Aderência dos Planos Estaduais de Segurança Pública

A análise de aderência dos Planos Estaduais de Segurança Pública foi realizada com base no *framework*, detalhado no capítulo metodológico, e nos dados coletados por meio da pesquisa documental. Os resultados demonstram uma necessidade de aprimoramento no processo de implementação da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, em

função de verificar-se a ausência de planos estaduais de segurança pública em diversas unidades da federação, além da insuficiência de aderência dos planos existentes.

Vale ressaltar que não foram identificados planos estaduais de segurança pública em 7 unidades da federação (CE, MG, PA, PR, RN, RR e RS), sendo analisados 20 planos: 13 planos estaduais de segurança pública (AC, AM, AP, ES, MA, MT, PE, PI, RJ, SC, SE, SP e TO), 6 planos estratégicos das secretarias estaduais de segurança pública (AL, BA, DF, GO, MS e RO), e um programa de segurança pública (PB). Os planos estratégicos e o programa foram analisados quanto a aderência à Política e ao Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, em função de terem sido apresentados como planos estaduais de segurança pública e pela similaridade de seus conteúdos com os planos estaduais de segurança pública. Neste sentido, verifica-se a necessidade de incluir o nome do plano como critério de análise, uma vez que auxiliará no processo de identificação dos planos estaduais de segurança pública, aumentando a transparência e facilitando o monitoramento e a avaliação pelas instituições e sociedade.

A análise documental buscou identificar, nos 20 planos analisados, os critérios constituintes do *framework*. Para cada critério identificado foi atribuído 1 ponto, sendo a aderência calculada em função da quantidade de critérios identificados pela quantidade total de critérios.

Analisando-se os critérios de aderência, conforme dados da Tabela 25, observa-se que alguns critérios estão mais presentes nos planos, como: **vigência dos Pesps** e **participação das instituições de segurança pública do estado na elaboração do Pesp**. Enquanto outros critérios estão praticamente ausentes, como: **inclusão de ações integradas com outras áreas, como educação, saúde, lazer e cultura; mecanismos de gestão de riscos; e alinhamento do Pesp com o planejamento estratégico e com o orçamento do ente federativo**. Em seguida, serão analisados cada um dos critérios de forma individualizada.

Tabela 25 – Critérios de Análise por Quantidade e Percentual de Aderência

CRITÉRIOS DE ANÁLISE	QTD	ADERÊNCIA
Formalização do PESP por meio de lei ou decreto.	14	70%
Vigência do PESP.	16	80%
Descrição do método utilizado para elaboração do PESP.	10	50%
Elaboração do PESP com base em evidências (diagnósticos e pesquisas).	15	75%
Alinhamento do PESP com o planejamento estratégico e com o orçamento do ente federativo.	4	20%
Participação das instituições de segurança pública do estado na elaboração do PESP.	18	90%
Participação do conselho estadual de segurança pública na elaboração do PESP.	8	40%

CRITÉRIOS DE ANÁLISE	QTD	ADERÊNCIA
Definição das competências dos atores envolvidos na execução e no monitoramento do PESP.	11	55%
Participação de outras áreas do governo na elaboração do PESP.	8	40%
Participação da sociedade civil organizada e/ou conselhos comunitários na elaboração do PESP.	7	35%
Estabelecimento de indicadores para monitoramento do PESP.	15	75%
Estabelecimento de metas para monitoramento do PESP.	11	55%
Estabelecimento de instrumentos e metodologia de monitoramento e avaliação do PESP.	8	40%
Disponibilização do PNSP no site da Secretaria Estadual de Segurança Pública.	11	55%
Interconexão entre o PESP e outras políticas e planos estaduais.	10	50%
Indicação dos municípios que serão alvo de intervenção direta.	7	35%
Atuação integrada dos órgãos de segurança pública.	16	80%
Inclusão de ações integradas com outras áreas, como educação, saúde, lazer e cultura.	3	15%
Previsão de fontes de financiamento para implementação do PESP.	6	30%
Estrutura de governança do PESP.	14	70%
Mecanismos de gestão de riscos.	3	15%
Priorização das ações.	16	80%
Redução de homicídios.	20	100%
Redução da violência contra a mulher.	13	65%
Aprimoramento da governança e gestão.	13	65%
Valorização dos profissionais de segurança pública.	20	100%
Aumento do controle de divisas, fronteiras, portos e aeroportos.	14	70%
Ampliação do controle de armas de fogo e munições.	15	75%
Enfrentamento ao crime organizado.	13	65%
Aprimoramento dos mecanismos de controle e prestação de contas da atividade policial.	3	15%
Aprimoramento da gestão do Sistema Prisional.	11	55%
Prevenção e repressão aos crimes violentos patrimoniais.	15	75%
Fortalecimento da atuação dos Municípios nas ações de prevenção ao crime e à violência.	4	20%
<b>MÉDIA</b>	<b>11,27</b>	<b>56,35%</b>

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa

Para fins de análise do critério de **formalização dos Pesp** foram considerados os planos formalizados por meio de lei, decreto, resolução ou portaria das secretarias estaduais de segurança pública, uma vez que a maioria das secretarias estaduais de segurança pública tem delegação do Governador do Estado para este fim e as portarias também são publicadas no Diário Oficial dos estados. Neste sentido, verificou-se que 14 foram publicados por meio de um dos normativos considerados e 6 não foram publicados (AL, AM, GO, PE, PI e SE), representando 70% de planos aderentes ao critério analisado. Dos planos aderentes ao critério: 1 Plano foi publicado por meio de lei, 6 por meio de decreto, 5 por meio de portaria e 1 por meio de resolução da secretaria estadual de segurança pública. Ressalta-se a importância do presente critério para a publicidade do ato administrativo e controle, monitoramento e

avaliação das ações e resultados do plano estadual de segurança pública, sendo uma das diretrizes estabelecidas no PL Nº 9.163/2017.

Os dados relativos à **vigência dos Pesp** foram consolidados no Apêndice II. Verificou-se que 16 planos possuem vigência estabelecida e 4 planos não possuem vigência (AM, PB, PE e SP), representando 80% de planos aderentes ao critério. O critério vigência, além de previsto na Lei Nº 13.675/2018, no Decreto Nº 10.822/2021 e no PL Nº 9.163/2017, é um importante elemento de planejamento para definir ciclos de revisão e metas. Verificou-se ainda que do total de planos com vigência estabelecida, 11 planos, que representa 55%, possuem vigência decenal, a exemplo do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social.

A análise do critério **método utilizado para elaboração do PESP** identificou 10 planos que descreveram o método utilizado na elaboração do PESP, representando 50% de planos aderentes ao critério. A descrição do método utilizado na elaboração do plano, além de ser um dos critérios previsto no Decreto Nº 10.822/2021, é um importante instrumento de transparência, pois permite identificar se as diretrizes e recomendações estabelecidas na legislação foram cumpridas.

A análise do critério **Pesp elaborado com base em evidências** identificou 15 planos elaborados com base em evidências, ou seja, com base em diagnósticos e pesquisas, representando 75% de planos aderentes ao critério. Verificou-se, ainda, que as evidências que embasaram os planos referiam-se a análises criminais, com destaque para o Pesp do AP, que teve como subsídio em sua elaboração duas pesquisas de campo, uma aplicada aos servidores da segurança pública e a outra aplicada à sociedade amapaense, além da realização de uma conferência. Não foram identificados na análise dos planos diagnósticos em relação à capacidade das instituições de segurança pública para implementação das ações planejadas.

A análise do critério **alinhamento do Pesp com o planejamento estratégico e com o orçamento do ente federado** identificou apenas 4 planos aderentes ao critério, representando 20% de planos aderentes.

O alinhamento do plano estadual de segurança pública ao planejamento estratégico da secretaria estadual de segurança pública e ao orçamento do estado (PPA e LOA) é uma garantia de viabilidade das ações planejadas e de comprometimento do Governo do estado com a segurança pública.

A análise do critério **participação das instituições de segurança pública do estado na elaboração do PESP** obteve como resultado que 18 planos estão aderentes ao critério, representando 90% de aderência. Apesar de ser um percentual elevado, neste critério a aderência deveria ser de 100%, uma vez que as ações serão diretamente executadas por estas

instituições, que detêm o conhecimento necessário para realização do planejamento do plano de forma factível.

Em relação ao critério **participação dos Conselhos Estaduais de Segurança Pública na elaboração do Pesp**, oito planos atenderam ao critério, representando 40% de aderência. O envolvimento dos Conselhos Estaduais de segurança pública é fundamental para legitimar as ações planejadas, que terão sua execução monitorada e avaliada por estes Conselhos, além da necessidade de cumprimento das diretrizes estabelecidas pela Lei 13.675/2018.

A análise do critério **participação de outras áreas do Governo do estado na elaboração do Pesp** identificou que apenas oito planos atenderam ao critério, representando 40% de aderência. Este critério constitui uma das principais diretrizes estabelecidas pela Lei 13.675/2018, em função da necessidade de otimização dos meios e recursos e de integração das ações preventivas na área da segurança pública com outras políticas sociais, em especial nas áreas de educação, saúde, lazer e cultura. Este critério está associado ao critério **inclusão de ações integradas com outras áreas, como educação, saúde, lazer e cultura**, que identificou apenas três planos aderentes ao critério, representando 15% de planos aderentes. Apesar de oito planos terem sido formulados com a participação de outras áreas do Governo, apenas três contemplam ações integradas com outra áreas.

A análise do **critério participação da sociedade civil organizada na elaboração do PESP** identificou que apenas sete planos atenderam ao critério, representando 35% de aderência. A participação social é um importante atributo da dimensão político-relacional, imprescindível para o desenvolvimento de políticas públicas. A interlocução e negociação com os atores da sociedade, envolvidos na política pública, previnem conflitos e direcionam as decisões, levando em consideração os interesses da sociedade. A participação social ocorre por meio de conselhos, colegiados, conferências, fóruns, ouvidoria, consultas públicas, audiências públicas, entre outros. No âmbito da segurança pública, a participação social foi incentivada em todos os Planos Nacionais de Segurança Pública, estando previstos nos princípios, diretrizes e objetivos da Lei 13.675/2018, que instituiu a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social.

A análise do critério **definição de competências dos atores envolvidos na execução e monitoramento do PESP** identificou que dez planos atenderam ao critério, representando 55% de planos aderentes. A definição de competências dos atores envolvidos é fundamental para viabilização da implementação das ações e seu monitoramento e controle, prevista no PL 9.163/2017, e necessária para fins de apuração de responsabilidades das instituições envolvidas na implementação do plano estadual de segurança pública.

Os próximos dois critérios foram agrupados na presente análise em função das suas interrelações: O critério **estabelecimento de indicadores para monitoramento do PESP**, que identificou 15 planos aderentes ao critério, representando 75% de planos aderentes; e o critério **Estabelecimento de metas para monitoramento do PESP**, que identificou 11 planos aderentes ao critério, representando 55% de planos aderentes. Apesar de 15 planos possuírem indicadores estabelecidos, apenas para 11 foram definidas metas. Ressalta-se que alguns critérios, a exemplo destes, devem ser considerados como condicionantes para fins de avaliação da aderência dos planos, pois são imprescindíveis para o seu monitoramento e avaliação, ou seja, sugere-se que sejam considerados obrigatórios como critério de análise a definido pela Secretaria Nacional de Segurança Pública.

A análise do critério **Estabelecimento de instrumentos e metodologia de monitoramento e avaliação do PESP**, também associado aos dois critérios anteriores, mas não sendo considerados imprescindíveis para a efetividade da política, identificou apenas oito planos aderentes ao critério, representando 40% de planos aderentes.

A análise do critério **disponibilização do PNSP no site da SESP** foi realizada com base nos dados coletados do Questionário e em pesquisa aos sites das Secretárias Estaduais de Segurança Pública, conforme endereços disponíveis no Apêndice III. Foram analisadas as respostas dos 20 estados referentes aos planos analisados, verificando-se que 11 atenderam ao critério, representando 55%, e 9 estados não atenderam ao critério, representando 45%, em relação ao total de planos analisados.

Com base nos questionários, verificou-se que 50% dos respondentes informaram que há **interconexão entre o PESP e outros planos e políticas estaduais**. O presente critério se revela de extrema importância, pois, além de ser uma diretriz estabelecida na Lei 13.675/2018, é fundamental para otimização dos meios e recursos, uma vez que existe uma forte relação entre as políticas de segurança pública e as políticas sociais, em especial nas áreas de educação, saúde, lazer e cultura.

Considerando apenas as respostas relativas aos estados que possuem planos estaduais de segurança pública ou planos estratégicos das secretarias estaduais de segurança pública vigentes, verificou-se que dos 20 planos analisados, dez atenderam ao critério, representando 50% dos planos possuem interconexão com outras políticas e planos estaduais e 50% não possuem

A análise do critério **indicação dos municípios que serão alvo de intervenção direta** identificou apenas sete planos que atenderam ao critério, representando 35% de planos aderentes. Este critério é um importante elemento do planejamento que deve estar associado

ao diagnóstico realizado, em função da característica da criminalidade, que concentra mais de 50% dos homicídios do Brasil em apenas 120 municípios (IPEA, 2020).

A análise do critério **atuação integrada dos órgãos de segurança pública** identificou que 16 planos atenderam ao critério, representando 80% de planos aderentes. Este critério está associado ao critério de **participação das instituições de segurança pública do estado na elaboração do Pesp**, uma vez que o planejamento de forma integrada propicia as ações integradas previstas nas diretrizes da Lei Nº 13.675/2018 e na implementação do Sistema Único de Segurança Pública.

A análise do critério **previsão de fontes de financiamento para implementação do PESP** foi realizada com o apoio dos dados coletados na análise documental. Foram analisados 20 planos, verificando-se que seis atenderam ao critério, representando 30% de planos aderentes ao critério e 70% não aderentes, em relação ao total de planos analisados.

No critério **estrutura de governança do PESP** foram analisados 20 planos, verificando-se que 14 atenderam ao critério, representando 70% de planos aderentes ao critério e 30% não aderentes, em relação ao total de planos analisados.

Para o critério **mecanismos de gestão de riscos** foram analisados 20 planos, verificando-se que três atenderam ao critério, representando 15% de planos aderentes ao critério e 85% não aderentes, em relação ao total de planos analisados.

A análise sobre **priorização das ações** foi realizada com base em 20 planos, verificando-se que 16 atenderam ao critério, representando 80% de planos aderentes e 20% não aderentes, em relação ao total de planos analisados.

A análise do critério **Objetivos Estratégicos** foi realizada em conjunto com todos os objetivos do *framework*, verificando-se que em média 12,82 dos planos atenderam ao critério, representando em média 60,29%, conforme Tabela 26. Na análise de atendimento deste critério, levou-se em consideração, além de objetivos expressamente descritos no plano, também a indicação de programas, projetos e ações relacionados aos objetivos. Verifica-se, ainda, que os objetivos estratégicos avaliados como de maior aderência foram: **redução de homicídios** e **valorização dos profissionais de segurança pública**. Enquanto, os classificados como de menor aderência foram: **aprimoramento dos mecanismos de controle e prestação de contas da atividade policial** e **fortalecimento da atuação dos Municípios nas ações de prevenção ao crime e à violência**.

Tabela 26 – Percentual de aderência dos Objetivos Estratégicos

<b>OBJETIVOS ESTRATÉGICOS</b>	<b>% ADERÊNCIA</b>
Redução de homicídios	100%
Redução da violência contra a mulher	65%
Aprimoramento da governança e gestão	65%
Valorização dos profissionais de segurança pública	100%
Aumento do controle de divisas, fronteiras, portos e aeroportos	70%
Ampliação do controle de armas de fogo e munições	75%
Enfrentamento ao crime organizado	65%
Aprimoramento dos mecanismos de controle e prestação de contas da atividade policial	15%
Aprimoramento da gestão do Sistema Prisional	55%
Prevenção e repressão aos crimes violentos patrimoniais	75%
Fortalecimento da atuação dos Municípios nas ações de prevenção ao crime e à violência	20%
<b>MÉDIA</b>	<b>64,09%</b>

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa

Analisando-se os critérios agrupados por categoria, conforme Tabela 27, verifica-se que as categorias que foram avaliadas como mais aderentes foram **objetivos, formalização e accountability**, enquanto as que foram avaliadas como menos aderentes foram **participação social, governança e gestão e coordenação e integração**.

Tabela 27 – Categoria dos Critérios de Análise por Percentual de Aderência

<b>CATEGORIA DOS CRITÉRIOS</b>	<b>% ADERÊNCIA</b>
Objetivos	63,64%
Formalização	62,11%
Accountability	57,89%
Monitoramento e Avaliação	54,39%
Participação Social	50,53%
Governança e Gestão	48,68%
Coordenação e Integração	46,05%
Total Geral	56,67%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa

Em relação ao nível de aderência por Unidade da Federação, conforme análise realizada pelo autor, com base nos planos estaduais identificados e *framework* elaborado, observa-se que nove planos foram classificados como de alta aderência, oito classificados como de média aderência, três classificados como de baixa aderência e sete estados não possuem Pesp ou plano estratégico vigente, conforme Tabela 28. Observa-se, ainda, que o estado que possui o Pesp com maior aderência, obteve um percentual de 96,77%, enquanto o de menor aderência obteve 29,03% de aderência. A discrepância entre os percentuais de aderência demonstra a necessidade de um nivelamento entre as secretarias estaduais de segurança pública, além da necessidade de

indução da coordenação horizontal, onde a colaboração entre as secretarias produzirá um desempenho melhor. O apoio e a orientação da Senasp também, por meio da promoção de seminários, treinamentos e disponibilização de um guia, além da definição dos critérios que serão utilizados para análise de aderência dos planos estaduais de segurança pública, podem ser oportunos e essenciais para o sucesso na implantação da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social.

Tabela 28 – Nível de Aderência dos Pesp – por UF

<b>UF</b>	<b>ADERÊNCIA</b>	<b>NÍVEL DE ADERÊNCIA</b>
AC	96,77%	ALTA
AL	41,94%	MÉDIA
AM		
AP	48,39%	MÉDIA
BA	80,65%	ALTA
CE		
DF	74,19%	ALTA
ES	74,19%	ALTA
GO	29,03%	BAIXA
MA	61,29%	MÉDIA
MG		
MS	54,84%	MÉDIA
MT	83,87%	ALTA
PA		
PB	32,26%	BAIXA
PE	77,42%	ALTA
PI	67,74%	ALTA
PR		
RJ	41,94%	MÉDIA
RN		
RO	38,71%	MÉDIA
RR		
RS		
SC	67,74%	ALTA
SE	80,65%	ALTA
SP	32,26%	BAIXA
TO	58,06%	MÉDIA

Fonte: elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa .

Em relação aos resultados dos níveis de aderência, levando-se em consideração o tipo de plano, observa-se que, em termos proporcionais, os planos estaduais tiveram um percentual maior classificados como de alta aderência, enquanto os planos estratégicos das secretarias estaduais de segurança pública obtiveram um maior percentual classificados como de média

aderência.

Em relação ao total de Unidades da Federação, nove possuem planos classificados como de alta aderência, representando um percentual de 33,33%; oito possuem planos classificados como de média aderência, representando 29,63%; três possuem planos classificados como de baixa aderência, representando 11,11%; e sete não possuem planos, representando 25,93% em relação ao total de unidades federativas, conforme Tabela 29.

Tabela 29 – Classificação dos Pesp por Nível de Aderência

<b>NÍVEL DE ADERÊNCIA</b>	<b>QTD PLANOS</b>	<b>% PLANOS</b>
ALTA	9	33,33%
MÉDIA	8	29,63%
BAIXA	3	11,11%
SEM PLANO	7	25,93%

Fonte: elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa

Por fim, em relação a análise do nível de aderência em relação aos tipos de planos, planos estaduais de segurança pública – Pesp, ou planos estratégicos das secretarias estaduais de segurança pública – PE, verifica-se, conforme Tabela 30, que dois planos estratégicos foram classificados como de alta aderência, três de média aderência e um de baixa aderência, confirmando a importância de serem considerados para análise na presente pesquisa. O nome do plano não é critério suficiente para descartá-lo de uma análise de aderência. No entanto, sugere-se que a nomenclatura seja padronizada, conforme maioria dos planos estaduais de segurança pública e defesa social, seguida pela indicação do seu período de vigência.

Tabela 30 – Avaliação do Nível de Aderência por tipo de plano

<b>NÍVEL DE ADERÊNCIA</b>	<b>PE</b>	<b>PESP</b>	<b>Total</b>
ALTA	2	7	9
BAIXA	1	2	3
MÉDIA	3	5	8
<b>Total Geral</b>	<b>6</b>	<b>14</b>	<b>20</b>

Fonte: elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa

Corroborando com os pressupostos estabelecidos para a presente pesquisa, verifica-se que várias unidades federativas ainda não possuem planos estaduais de segurança pública e as que possuem, os planos não apresentam uma aderência satisfatória em relação à Política e ao Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social.

Os resultados da pesquisa apontam para a necessidade de aprimoramento da coordenação da política nacional de segurança pública, conforme Arretche (2004), ao

argumentar que Estados federativos como o Brasil são mais propensos a ter problemas de coordenação para o alcance dos objetivos das políticas públicas, em função de superposição de competências e competição entre os diferentes níveis de governo. Estas relações desencadeiam processos de barganhas federativas, em que cada nível de governo busca por benefícios e tenta transferir os custos políticos. Neste sentido, a política de segurança pública conta com o instrumento adequado, que é o Fundo Nacional de Segurança Pública, com aumento significativo de recursos para a segurança pública, desde 2018, provenientes da arrecadação das loterias federais, e uma regulamentação com previsão de condicionantes a serem estabelecidas pela União, características dos mecanismos de constrangimento definidos para auxiliar na implementação de políticas pública (FREIRE, 1018; MACHADO e PALOTTI, 2015). Além da necessidade de implantação do Sistema Único de Segurança Pública para propiciar a atuação de conjunta, coordenada e integrada entre os órgãos de segurança pública do Brasil.

Por fim, verifica-se também a necessidade de intensificação da coordenação horizontal, uma vez que os resultados da pesquisa apontam para um desnivelamento entre as unidades da federação, com uma variação de quase 70% entre os planos de maior aderência e de menor aderência, sugerindo-se a indução de colaboração entre os colegiados, conselhos e associações que representam as secretarias estaduais de segurança pública e demais instituições estaduais de segurança pública.

### **5.3 Capacidades Estatais para formulação de Planos Estaduais de Segurança Pública**

Para o alcance do terceiro objetivo específico, **averiguar as capacidades estatais para formulação de planos estaduais de segurança pública**, foram identificadas as dimensões e os atributos relacionados as capacidades estatais para formulação de planos estaduais de segurança pública definidas na literatura sobre capacidades estatais, descritas no Capítulo sobre Métodos e Técnicas de Pesquisa. Os atributos foram avaliados pelos respondentes, quanto a importância dos atributos para formulação de planos estaduais de segurança pública, por meio de escala *likert*, com categorias variando entre sem importância e muito importante, por meio do questionário.

Como se observa no Gráfico 4, todos os atributos foram avaliados em categorias que demonstram suas relevâncias para a formulação de planos estaduais de segurança pública, com destaque para os atributos relacionados à dimensão Político-Relacional, como interação

política, capacidade extrativa e participação social, corroborando com a literatura, reforçando os argumentos, segundo Pires e Gomide (2014, 2016), que em contextos democráticos, a exemplo do Brasil pós Constituição Federal de 1988, na implementação de políticas públicas, a dimensão político-relacional se sobressai em relação as demais.

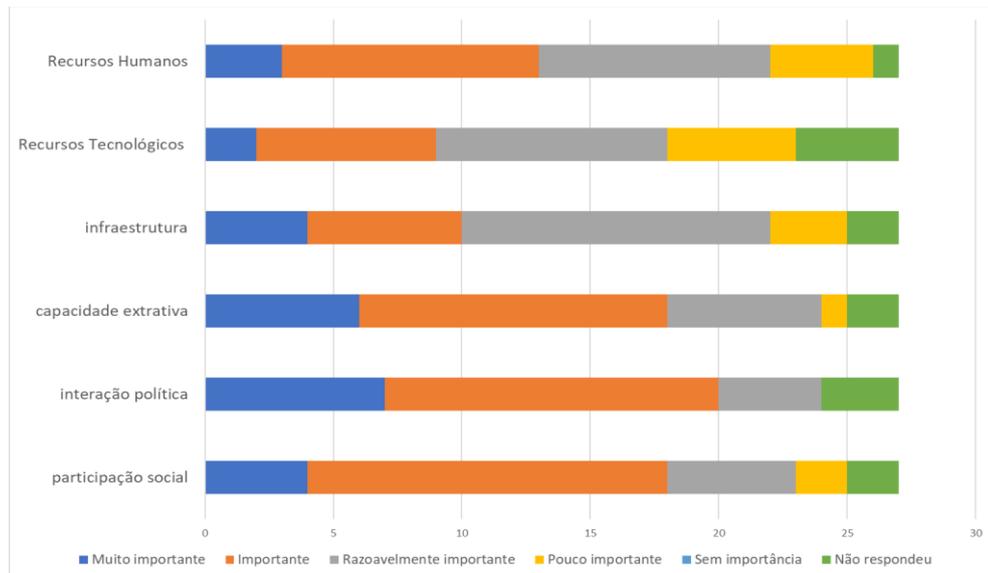


Gráfico 3 – Capacidades Estatais por Atributo

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa

A avaliação dos atributos por dimensão da capacidade estatal, conforme Gráfico 5, confirma a maior importância para os atributos relacionados à dimensão político-relacional, que teve uma avaliação visivelmente superior à dimensão técnico-administrativa.

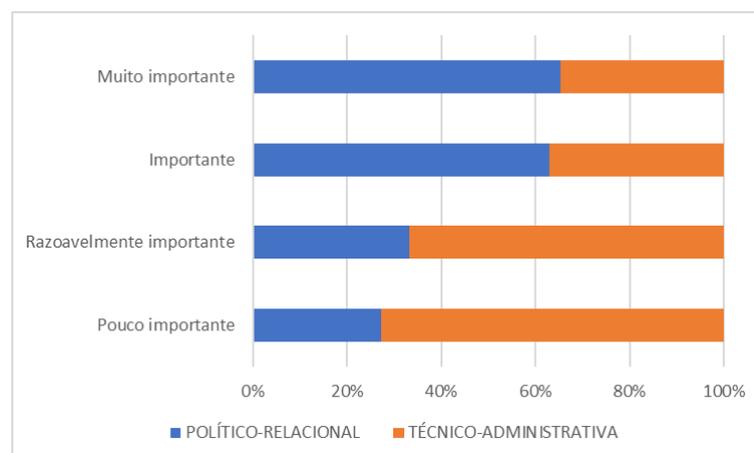


Gráfico 4 – Análise das Dimensões das Capacidades Estatais

Fonte: elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa

Considerando a premissa de que alguns estados ainda não possuíam planos estaduais de segurança pública e que os planos existentes não haviam sido formulados a partir da Política e do Plano Nacional de Segurança Pública, foram identificados fatores com potencial de induzir as Secretarias Estaduais de Segurança Pública a formularem seus Planos Estaduais de Segurança Pública. Identificou-se fatores internos referentes às capacidades estatais, relacionados à dimensão tecno-administrativa, e fatores externos, relacionados a dimensão político-relacional (PIRES e GOMIDE, 2014, 2016, 2017).

Foi perguntado, no questionário, qual a influência de cada um dos fatores identificados para a formulação dos Pesps. Os dados coletados e apresentados no Gráfico 6 demonstram que todos os fatores identificados foram avaliados como potencialmente indutores, uma vez que, considerando as avaliações muito alto, alto e regular.

Destacam-se como potencialmente indutores, os fatores: Estado, Condicionante, Sociedade e Senasp: O fator Estado representa as cobranças do Governo do Estado em relação a publicação de um plano estadual de segurança pública; o fator Condicionante refere-se à exigência de apresentação de Pesps como condicionante para o recebimento de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, o fator Sociedade se refere as cobranças da sociedade civil organizada em relação a existência de um plano estadual de segurança pública, e o fator Senasp representa a indução à implementação da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e também à formalização para os transferências de recursos do FNNSP.

Verifica-se que os fatores avaliados com maior potencial de indução são os relacionados ao ambiente externo, ou seja, à dimensão político-relacional, exceto para os fatores “órgão de controle” e “política”, que tiveram uma alta avaliação, porém um pouco inferior aos demais fatores externos. Como já esperado, os fatores internos, relacionados à dimensão tecno-administrativa, obtiveram avaliação menor que a dos fatores externos, relacionados à dimensão político-relacional. Porém, avaliados como relevantes para indução do processo de formulação dos planos estaduais de segurança pública.

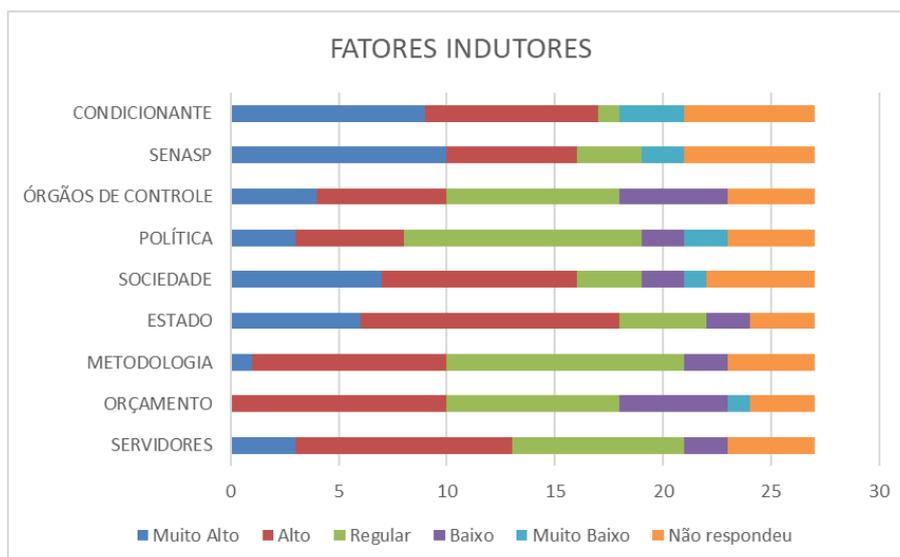


Gráfico 5 – Influência dos fatores indutores na formulação dos Pesp  
Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa

Considerando que a exigência para elaboração de planos estaduais de segurança pública, vinculada a repasses de recurso do FNSP, foi estabelecida desde o ano de 2000, foi perguntado no questionário se a Secretaria Estadual de Segurança Pública já havia recebido alguma demanda para apresentar o Plano Estadual de Segurança Pública. Verifica-se, conforme Tabela 31, que 14 Secretarias já foram cobradas em relação a apresentação dos PESP, que representa 51,85% do total de Secretarias, demonstrando uma fragilidade dos órgãos gestores da Política Nacional de Segurança Pública e dos órgãos de controle, apontando para uma das possíveis razões para o resultado obtido pela pesquisa em relação ao nível de aderência dos PESP.

Tabela 31 – Demandas para apresentar o PESP

	QUANTIDADE	PERCENTUAL
Sim	14	51,85%
Não	6	22,22%
Não respondeu	7	25,93%
Total Geral	<b>27</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa

Em complemento a questão anterior, para as Secretarias Estaduais de Segurança Pública que já foram demandadas a apresentarem seus PESP, foi solicitado que os respondentes informassem quais os órgãos/instituições efetivaram a demanda obtendo-se os resultados apresentados na Tabela 32. Observa-se que os órgãos que mais demandaram a apresentação dos Planos foi o Ministério da Justiça e Segurança Pública e o próprio Governo do Estado.

Tabela 32 – Órgãos/Instituições que demandaram apresentação de PESP

<b>ÓRGÃOS</b>	<b>QUANTIDADE</b>	<b>PERCENTUAL</b>
Ministério da Justiça e Segurança Pública	9	50%
Governo do Estado e Secretarias Estaduais	6	32%
Sociedade	1	6%
Órgãos Estaduais de Controle	1	6%
Conselho Estadual de Segurança Pública	1	6%
<b>Total Geral</b>	<b>18</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa

Neste sentido, espera-se que os resultados extraídos da análise dos fatores indutores sejam úteis para as ações a serem desenvolvidas para implementação da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública. Verifica-se a necessidade de intensificação de ações de coordenação vertical, em especial aquelas que podem ser condicionadas às transferências de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, que tem se mostrado eficazes, a exemplo da implantação das delegacias de combate a corrupção, entre outras.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo sintetiza os resultados da pesquisa e, ao final, aponta algumas recomendações para práticas gerenciais futuras relacionadas à implementação de planos estaduais de segurança pública.

A presente dissertação teve como objetivo geral averiguar em que medida os planos estaduais de segurança pública têm sido formulados a partir da Política e do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, considerando as capacidades estatais necessárias. Tal objetivo justifica-se em função da criação do Sistema Único de Segurança Pública e da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, instituídos pela Lei 13.675/2018, que para suas implementações requerem um Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social com objetivos, ações, indicadores e metas a serem desmembrados em planos estaduais de segurança pública e defesa social aderentes.

Para isto, criou-se o conceito de aderência e *frameworks* para sua mensuração, obtendo-se como principal resultado a constatação de que: 13 estados ainda não possuem planos estaduais de segurança pública vigentes, sendo que alguns nunca possuíram tais planos; 14 estados possuem planos estaduais de segurança pública vigentes; e 6 estados, daqueles que não possuem planos estaduais de segurança pública, possuem planos estratégicos das secretarias de segurança pública, que para fins de análise de aderência também foram considerados.

Dos 20 planos analisados, verificou-se que 9 foram classificados como de alta aderência, 8 de média aderência e 3 de baixa aderência. Apesar de apenas 1/3 das Unidades da Federação possuírem planos classificados como de alta aderência, verifica-se uma melhoria no processo de implementação da política nacional de segurança pública, a partir da publicação da Lei 13.675/2018. Verifica-se um esforço por parte da União, na formalização da PNSPDS e do PNSP, bem como, na indução dos entes estaduais para formulação e revisão de seus planos estaduais de segurança pública, bem como dos entes estaduais, que têm envidado esforços para atender as condicionantes estabelecidas na Lei do FNSP, com a criação dos Conselhos Estaduais de Segurança Pública, dos Fundos Estaduais de Segurança Pública, das delegacias especializadas de combate a corrupção, bem como a formulação ou revisão dos planos estaduais de segurança pública e demais condicionantes previstas na legislação. Verifica-se que as ações implementadas pelos estados para adequar-se à Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social foram fortemente induzidos pelas alterações da sistemática de transferência dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, instituída pela Lei 13.756/2018, e pela

regulamentação da modalidade de transferência de recursos Fundo a Fundo e das condicionantes para transferência dos recursos.

O resultado da análise de aderência dos planos estaduais de segurança pública demonstra a necessidade de se instituir um guia orientativo para formulação dos planos estaduais de segurança pública, de forma a contribuir com processo de formulação dos planos estaduais de segurança pública, bem como a necessidade de ser regulamentar os critérios de análise para induzir os estados a uma mudança de cultura organizacional, de forma a contribuir com a implementação da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. Verifica-se que os critérios que tiveram uma menor avaliação quanto à aderência foram os que justamente têm maior relevância na implementação do Sistema Único de Segurança Pública: inclusão de ações integradas com outras áreas, como educação, saúde, lazer e cultura, que teve um percentual de aderência de 15%, sendo este critério imprescindível para as estratégias das políticas de prevenção da criminalidade; mecanismos de gestão de riscos, que também teve um percentual de aderência de 15%, critério relevante para o processo de governança e gestão dos planos estaduais de segurança pública; e o alinhamento do plano com o planejamento estratégico e com o orçamento do ente federativo, que teve um percentual de aderência de 20%, também um importante instrumento para a viabilidade de implementação das ações planejadas.

A mesma análise é válida, quando se analisa os critérios de aderência por categoria, onde verifica-se que as categorias que tiveram uma menor aderência foram Participação Social, Governança e Gestão, e Coordenação e Integração, que obtiveram um percentual de aderência entre 45% e 50%, sendo as categorias que estão diretamente relacionadas às políticas e diretrizes estabelecidas pela Lei 13.675/2018 para implementação do Sistema Único de Segurança Pública.

Em relação às capacidades estatais associadas à formulação de planos estaduais de segurança pública, os achados da pesquisa reforçam a importância das dimensões e atributos selecionados na literatura, como influenciadores no processo de formulação de planos estaduais de segurança pública. Todos os atributos foram avaliados como possuindo grande potencial de influenciar o processo de formulação dos planos estaduais de segurança pública, em especial os atributos relacionados à dimensão político-relacional, que teve uma avaliação visivelmente superior à dimensão técnico-administrativa, reforçando os argumentos da literatura, segundo Pires e Gomide (2014, 2016), na afirmação que em contextos democráticos, a exemplo do Brasil pós Constituição Federal de 1988, na implementação de políticas públicas, a dimensão político-relacional se sobressai em relação as demais.

Os resultados da pesquisa corroboram com as quatro pesquisas identificadas na pesquisa

bibliográfica que levantaram a existência de planos estaduais de segurança pública: a pesquisa *survey* realizada pela Senasp em 2010 (SOUZA, 2011; TRINDADE, 2015); a pesquisa Diagnóstico das Políticas de Redução da Criminalidade Violenta nas Unidades da Federação (SENASP, 2015); e as duas Pesquisas de Informações Básicas Estaduais – Estadic (IBGE, 2014, 2019). Além de constatar a ausência de planos estaduais de segurança pública em diversos estados, analisou o nível de aderência dos planos à Política e Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, identificando e mensurando os critérios de aderência e a influência das capacidades estatais relacionadas ao processo de formulação dos planos.

A pesquisa confirmou os três pressupostos estabelecidos: a) Algumas unidades da federação ainda não possuem planos estaduais de segurança pública e os planos existentes não estão vigentes e aderentes às diretrizes estabelecidas pela PNSPDS e pelo PNSP; b) As diretrizes estabelecidas pela PNSPDS e pelo PNSP não são suficientes para orientar as secretarias estaduais de segurança pública na elaboração de seus planos estaduais de segurança pública; e c) A dimensão político-relacional das capacidades estatais tem maior influência no processo de formulação dos planos estaduais de segurança pública.

O maior óbice enfrentado na realização da pesquisa foi o trabalho de identificação dos planos estaduais de segurança pública que, a princípio, em função da necessidade de transparência e incentivo a participação social no processo de elaboração, execução, monitoramento e avaliação das políticas de segurança pública, deveriam estar publicados nos Diários Oficiais dos estados e disponibilizados no site das Secretarias Estaduais de Segurança Pública. A dificuldade em localizar os planos também ocorre em função de muitos planos não serem formalizados por meio de instrumento normativo e não estarem disponíveis nos sites das secretarias estaduais de segurança pública. Outra dificuldade foi interpretar mais profundamente os dados relacionados às capacidades estatais, em função da não realização das entrevistas individuais em profundidade, o que pode se realizar em futuras pesquisas.

A pesquisa pretende contribuir para ampliar a literatura acerca das capacidades estatais voltadas para formulação de políticas e planos de segurança pública e para a tomada de decisão dos gestores responsáveis pela implementação e formulação das políticas de segurança pública, pois disponibiliza dados obtidos diretamente das secretarias estaduais de segurança pública e dos Pesps vigentes, bem como um modelo que pode ser replicável para análise de aderência desses planos, apontando as capacidades estatais que permeiam o processo de formulação de planos estaduais de segurança pública.

Espera-se que a pesquisa também contribua para a implementação do Sistema Único de Segurança Pública, ampliando a cultura de planejamento integrado entre os entes e

instituições de segurança pública, com monitoramento e avaliação da política e a participação da sociedade, viabilizando a implementação de uma política nacional de segurança pública por meio de políticas e planos estaduais de segurança pública aderentes à política e diretrizes nacionais para prevenção e redução da criminalidade violenta e aumento da percepção de segurança pela sociedade brasileira.

Sugere-se como agenda de pesquisa a mensuração das capacidades estatais das secretarias estaduais de segurança pública e a análise da implementação dos planos estaduais de segurança pública, para verificar se os planos estaduais de segurança pública têm contribuído com a redução da criminalidade e aumento da percepção de segurança.

### **6.1 Recomendações para práticas gerenciais**

A presente pesquisa apresenta aspectos relevantes para subsidiar as instituições responsáveis pela implementação das políticas de segurança pública, em especial a implementação das políticas estaduais de segurança pública.

Para aprimoramento da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, instituída pela Lei 13.675/2018 e regulamentada pelo Decreto Nº 9.489, de 30 de agosto de 2018, sugere-se: a inclusão de um fluxo de implementação da política nacional, estabelecendo as políticas estaduais de segurança pública como condicionante para a transferência de recursos da União destinados à segurança pública; e a determinação de que as políticas estaduais de segurança pública sejam instituídas por lei estadual, definindo o seu conteúdo mínimo;

Em relação ao Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, se faz necessária a inclusão de orientações para o desmembramento dos objetivos, ações e metas a serem contemplados nos planos estaduais de segurança pública.

Para aprimoramento da implementação da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, além das sugestões já elencadas, que estão no âmbito das competências da Senasp, sugerimos:

- a) Reestruturar o site da Senasp, propondo um modelo e disponibilizando infraestrutura para as secretarias estaduais de segurança pública. A pesquisa abrangeu consulta aos sites das secretarias estaduais de segurança pública com o objetivo de identificar os planos estaduais de segurança pública e confirmar sua disponibilização nos sites das secretarias. De uma maneira geral, verificou-se uma grande dificuldade em acessar os sites, alguns apresentando instabilidade para acesso, além da dificuldade em localizar as informações desejadas. É importante a

disponibilização dos planos estaduais de segurança pública, bem como um padrão que facilite a busca de documentos, dados, informações, estatísticas e notícias, contribuindo para a transparência e participação social, previstas na Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social;

- b) Publicar um Guia orientativo para planejamento da segurança pública, incluindo a hierarquia das normas e instituição de políticas estaduais de segurança pública, planos estaduais de segurança pública e planos estratégicos das instituições de segurança pública, bem como a vinculação de todos estes instrumentos de planejamento, definindo a forma de desdobramento dos planos. Exemplo: o plano estadual deve estabelecer objetivos e metas a serem detalhados e desmembrados nos planejamentos estratégicos das instituições estaduais de segurança pública e descrever os elementos que devem ser considerados na elaboração do planejamento das instituições pertencentes ao Sistema de Segurança Pública e Defesa Social do Maranhão. O diagnóstico deve abranger outras áreas e a capacidade de execução das instituições. Alguns planos até preveem um diagnóstico social e econômico, mas não traz informações detalhadas. A maioria se restringe a uma análise criminal.
- c) Ressaltar a importância dos estados possuírem políticas, planos estaduais e planos estratégicos, por meio das orientações a serem contempladas no guia a ser elaborado pela Senasp, conforme previsto no Decreto Nº 10.822/2018.
- d) Fomentar a participação ampla no processo de formulação dos planos estaduais de segurança pública, disponibilizando ferramentas para realização de consultas e audiências públicas;
- e) Realizar diagnóstico nacional para subsidiar os estados na elaboração dos planos estaduais de segurança pública e defesa social, abrangendo: diagnóstico e pesquisa com os profissionais de segurança pública, pesquisa de vitimização e de análise criminal.
- f) Orientar os estados em relação à importância da publicação das políticas estaduais de segurança pública e defesa social, disponibilizando modelo apropriado e um processo continuado de capacitação para os gestores, em níveis estratégicos e táticos, para capacitação das equipes técnicas das secretarias estaduais de segurança pública e para as instituições estaduais de segurança pública;
- g) Fazer referência ao Plano Nacional de Redução de Mortes e Lesões no Trânsito instituído pela Lei nº 13.614, de 11 de janeiro de 2018 (a exemplo do estado do Maranhão);

- h) Alinhar as metas referendadas pela política nacional e as políticas estaduais. O Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social definiu metas nacionais, porém, não especificou a forma de desmembramento destas metas com as unidades da federação. Verificou-se que alguns estados já definiram suas metas por meio de suas políticas e planos estaduais de segurança pública, fato que dificultará o processo de definição de metas estaduais.

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em perspectiva, 2004, 18.2: 17-26.

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. Revista de Sociologia e Política, v. 24, p. 41-67. jun. 2005.

ABRUCIO, F. L.; SANO, H. A experiência de cooperação interestadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios. Cadernos Adenauer. 2011;12(4):91-110.

ADORNO, S. Gestão urbana do medo e da insegurança: violência, crime e justiça penal na sociedade brasileira contemporânea. 282 p. Tese – Departamento de Sociologia, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1996.

\_\_\_\_\_, S. Políticas públicas de segurança e justiça penal. Cadernos Adenauer, 2008, 9.4: 9-27.

AGUIAR, R. B. de; LIMA, L. L. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. Revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais. São Paulo, SP. N. 89 (ago. 2019), p. 1-28, 2019.

AFFONSO, R. B. A. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. Economia e Sociedade, 2000.

BÄCK, H.; HADENIUS, A. Democracy and state capacity: exploring a J-shaped relationship. Governance, v. 21, n. 1, p. 1-24, 2008.

BAHIA, Lei Nº 12.357, de 26 de setembro de 2011. Institui o Sistema de Defesa Social e o Programa Pacto Pela Vida. Salvador, BA, set. 2011.

BALLESTEROS, P. R. Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios. Revista Brasileira de Segurança Pública, São Paulo v. 8, n. 1, 6-22 fev./mar. 2014.

BARDIN, L. Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2011

BEATO FILHO, C. C. Políticas públicas de segurança e a questão policial. São Paulo em perspectiva, 1999, 13: 13-27.

BENGOCHEA, J. L. et al. A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. Revista São Paulo em Perspectiva, v. 18, n. 1, p. 119-131, 2004.

BRASIL, Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001. Institui o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP e dá outras providências. Brasília, DF, fev. 2001.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 11.530, de 24 de outubro de 2007. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências. Brasília, DF, out. 2007.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 13.675, de 11 de junho de 2018. Institui o Sistema Único de Segurança Pública e a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. Brasília, DF, jun. 2018a.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018. Dispões sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública. Brasília, DF, dez. 2018b.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória Nº 150, de 15 de março de 1990. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 mar 1990. Seção 1, p 5352.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória Nº 813, de 1 de janeiro de 1995. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 03 jan. 1995. Seção 1, p 105.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória 2.029, de 20 de junho de 2000. Institui o Fundo Nacional de Segurança Pública. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 jun. 2000. Seção 1, p 6.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória Nº 2.045-7, de 21 de dezembro de 2000. Institui o Fundo Nacional de Segurança Pública. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 dez 2000. Seção 1, p 55.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória Nº 2.120-9, de 26 de janeiro de 2001. Institui o Fundo Nacional de Segurança Pública. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 jan. 2001. Seção 1, p 27.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória 384, de 20 de agosto de 2007. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 ago. 2007. Seção 1, p 2.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei Nº 9.163, de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Câmara dos Deputados, Brasília, 23 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 7.413, de 30 de dezembro de 2011. Dispõe sobre a estrutura, composição, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Pública – CONASP, e dá outras providências. Brasília, DF, dez. 2011.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 9.489, de 30 de agosto de 2018. Regulamenta a Lei 13.675/2018ça e dá outras providências. Brasília, DF, ago. 2018c.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 9.630, de 26 de dezembro de 2018. Institui o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social PNSP 2018-2028. Brasília, DF, dez. 2018d.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 10.822, de 28 de setembro de 2021. Institui o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social PNSP 2021-2030. Brasília, DF, set. 2021a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Livro Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social PNSP 2021-2030. Brasília, DF, set. 2021b. Disponível em: <[chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.gov.br%2Fmj%2Fpt-br%2Fcentrais-de-conteudo%2Fpublicacoes%2Fplanos%2Fplano\\_nac\\_de\\_seguranca\\_publica\\_e\\_def\\_soc\\_2021\\_\\_2030.pdf&clen=2316946&chunk=true](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.gov.br%2Fmj%2Fpt-br%2Fcentrais-de-conteudo%2Fpublicacoes%2Fplanos%2Fplano_nac_de_seguranca_publica_e_def_soc_2021__2030.pdf&clen=2316946&chunk=true)>. Acesso em 31 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça propõe pacto pela redução dos homicídios. Portal Brasil, 17 out. 2015a. Disponível em: <<https://www.douradosagora.com.br/2015/10/17/ministerio-da-justica-propoe-pacto-pela-reducao-de-homicidios/>>. Acesso em: 24 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Secretaria de Polícia Federal. Dep. de Assuntos de Segurança Pública. Plano Nacional de Segurança Pública. Brasília, DF: MJ, 1991.

\_\_\_\_\_. Plano Nacional de Segurança Pública de 2000. Brasília, DF: MJ, 2000. Disponível em: <[http://dhnet.org.br/3exec/novapolicia/plano\\_segpub.htm](http://dhnet.org.br/3exec/novapolicia/plano_segpub.htm)>. Acesso em: 20 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. Plano Nacional de Segurança Pública de 2003. Brasília, DF: MJ, 2003. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/senasp-1/pnsp.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Relatório Final de Atividades do Termo de Parceria 752962/2010. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Apresentação dos Planos Estaduais de Segurança Pública. Observatório de Segurança Pública, 2003. Disponível em: <<http://www.observatoriodeseguranca.org/files/Plano%20Estadual%20de%20Seguran%C3%A7a%20P%C3%ABlica.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Com incentivo do Ministério da Justiça e Segurança Pública, delegacias de combate à corrupção são criadas em todas as unidades da federação. 25 set. 2020. Disponível em <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/com-incentivo-do-ministerio-da-justica-e-seguranca-publica-delegacias-de-combate-a-corrupcao-sao-criadas-em-todas-as-unidades-da-federacao>> acesso em: 26 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. Tesouro Nacional. Avaliação de políticas públicas: uma proposta a partir das experiências internacionais. Brasília: STN, v. 1, n. 1, jul. 2015b.

BURDEAU, G. *Traité de science politique*. Paris: Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1967.

CAPEZ, F. *Curso de Direito Penal*. 22ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2018.

CINGOLANI, L. *The State of State Capacity: A Review of Concepts, Evidence and Measures*. Maastricht Economic and social Research. Institute on Innovation and Technology (UNU-MERIT), 2013.

COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. S. *Métodos de Pesquisa em Administração*-12ª edição. McGraw Hill Brasil, 2016.

COSTA, A. T. M.; LIMA, R. S. Segurança pública. Crime, polícia e justiça no Brasil. São Paulo: Contexto, 2014.

COSTA, A. T. M. A Senasp e as políticas estaduais de segurança. Boletim de Análise Político-Institucional Nº 11, 2017.

COSTA, A.; GROSSI, B. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do fundo nacional de segurança pública. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 1, n. 1, p. 6–20, 2007.

CRESWELL, J. W. Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 3.ed. Porto Alegre: Artmed/Bookman, 2010.

DE SOUZA BENATTI, G. S.; BUAINAIN, A. M. Capacidades Estatais e Políticas Públicas: O Papel da Capacidade Político-Relacional no Desenvolvimento do Pronaf. Revista Grifos, 2021, 30.51: 68-88.

EVANS, P. B., RUESCHEMEYER, D., SKOCPOL, T. “On the road toward a more adequate understanding of the state”. In Evans, Peter B., Rueschemeyer, Dietrich & Skocpol, Theda. Bringing the State Back In. Cambridge: Cambridge University Press. 1985.

FALLETI, T. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, Nº 16, p. 46-85, jul/dez 2006.

FERREIRA, P. B. O modelo federativo brasileiro: evolução, o marco da Constituição de 1988 e perspectivas. In: CADERNOS DA ESCOLA DO LEGISLATIVO SUBSIDIARIEDADE e fortalecimento do poder local. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, Centro de Estudos, 1999.

FERREIRA, H. R. S.; FONTOURA, N. de O. Sistema de justiça criminal no Brasil: quadro institucional e um diagnóstico de sua atuação. 2008.

FILOCRE, D. 'A. Classificações de políticas de segurança pública. Revista Brasileira de Segurança Pública, ano, 3, 146-158, 2009.

FREIRE, M. D. Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias. Revista Brasileira de Segurança Pública, 2009, 3.2.

\_\_\_\_\_, M. D. Sistemas de políticas pública: Articulação intersetorial e interfederativa com lições apreendidas para as políticas de gestão de riscos de desastres. Revista Gestão e Sustentabilidade Ambiental, v. 7, jun. 2018.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GALLIE, W. B. Essentially Contested Concepts. Meeting of the Aristotelian Society, London, 1956. 32p.

GIL, A. C. Métodos e técnicas de pesquisa social. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOERTZ, G. Social Science concepts: a user's guide. Princeton: Princeton University Press, 2006.

GOMIDE, A.; PIRES, R. (Org.). Capacidades estatais e democracia. Arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

GOMIDE, A. de Á.; PEREIRA, A. K; MACHADO, R. Apresentação – O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. *Sociedade e Cultura*, v. 20, n. 1, 2017.

GRIN, E. J. Notas Sobre a Construção e Aplicação do Conceito de Capacidades Estatais. *Teoria & Sociedade*, n. 20.1, p. 148-176, jan./jun. 2012.

GRINDLEE, M. *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*. Cambridge: Cambridge University Press. 1996.

HILL, M. J.; VARONE, F. *The public policy process*. 7th ed. London: Routledge, 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (Orgs.). *Atlas da Violência 2020*. Rio de Janeiro: IPEA; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2020.

JAGUARIBE, A. *Capacidades Estatais Comparadas: China e a reforma do sistema nacional de inovações*. 2015.

JESSOP, B. Trazendo o estado de volta (mais uma vez): revisões, revisões, rejeições e redirecionamentos. *International Review of Sociology / Revue internationale de sociologie*, 2001, 11.2: 149-173.

Dc4

JUSBRASIL. Plano Nacional de Segurança Pública anunciado por Moraes é amplamente criticado. 6 jan. 2017. Disponível em: < <https://portal-justificando.jusbrasil.com.br/noticias/418328833/plano-nacional-de-seguranca-publica-anunciado-por-moraes-e-amplamente-criticado>> Acesso em: 31 jan. 2021.

KOCHER, M. A. State capacity as a conceptual variable. *Spotlight on Security*, p. 137-145, 2010.

KOGA, N. M., et al. Capacidades do serviço civil na implementação de políticas públicas: resultados de um survey na Administração Federal Brasileira. *Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil*, 153, 2019.

LIMA, R. S. DE; BUENO, S.; MINGARDI, G. Estado, polícias e segurança pública no Brasil. *Revista Direito GV*, v. 12, n. 1, p. 49–85, 2016.

LIMA, L. L. et al. Plano Plurianual como proxy para medir capacidades estatais: um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 12, p. 1–16, 2020.

MACHADO, J. A.; PALOTTI, P. L. M. Entre cooperação e centralização: federalismo e políticas sociais no Brasil pós-1988. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 2015.

- MADEIRA, L. M.; RODRIGUES, A. B. Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período 2003-2011. *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 1, p. 3-22, 2015.
- MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. *Fundamentos de metodologia científica*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- MORAES JR., M. C. DE; SPANIOL, M. I.; RODRIGUES, C. R. G. COMO TEM SIDO PLANEJADA A SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL? Análise dos Planos e Programas Nacionais de Segurança pós-redemocratização e dos seus impactos na prevenção ao crime e à violência. p. 100–127, 2020.
- MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B.; JONER, W. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. *Revista de Sociologia e Política*, 2017, 25.64: 3-21.
- PARANÁ, Lei Nº 20.866, de 09 de dezembro de 2021. Institui, no âmbito do Estado do Paraná, a Política Estadual de Segurança Pública e Defesa Social. Curitiba, PR, dez. 2021.
- PEACE, I. FOR E. &. GLOBAL PEACE INDEX 2020: MEASURING PEACE IN A COMPLEX WORLD. [s.l: s.n.]. Disponível em: <<http://visionofhumanity.org/reports>>. Acesso em: 3 abr. 2021.
- PEREIRA, A. K. et al. Qualidades do Governo e Capacidades Estatais: Resultado do survey sobre governança aplicado no Brasil. Ipea, p. 68, 2019.
- PIERSON, Paul. Fragmented welfare states: federal institutions and the development of social policy. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 1995.
- PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. de Á. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 58, p. 121- 143, 2016.
- PIRES, M. C. S. O município no federalismo brasileiro: constrangimentos e perspectivas. *Cadernos da Escola do Legislativo*, 2019.
- QUARESMA, C. C. P. C. F. Criminalidade violenta: Da sua medição às políticas de Segurança interna. Universidade Nova de Lisboa. 2019. PhD Thesis.
- RODRIGUEZ BALLESTEROS, P. Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 2014.
- RUDIO, F. V. *Introdução ao projeto de pesquisa científica*. Petrópolis: Vozes, 1986.
- SAPORI, L. F. *Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.
- SAPORI, L. F.; DE ANDRADE, S. C. P. Integração policial em Minas Gerais: desafios da governança da política de segurança pública. *Civitas — Revista de Ciências Sociais*, v. 8, n. 3, p. 428-453, 2008.

SCHABBACH, L. M. A agenda da segurança pública no Brasil e suas (novas) políticas. Avaliação de políticas pública. Porto Alegre: UFRGS, 2014. p. 216-231, 2014.

SCHNEIDER, S. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. Revista de economia política, v. 30, n. 3, p. 511-531, 2010.

SILVA,

SECCHI, L. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos, 2ª ED. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SERGIPE. Lei Nº 8.579, de 1º de outubro de 2019. Institui a Política Estadual de Segurança Pública e Defesa Social. Aracaju, SE, out. 2019.

SILVA, L. A. M. Capacidades estatais aplicadas à segurança pública: análise da execução orçamentária na política de segurança pública no estado de Minas Gerais 2003-2014. Tese Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2020.

SKOCPOL, T. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back In. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SOARES, L. E. A Política Nacional de Segurança Pública: Histórico, dilemas e perspectivas. Estudos Avançados, v. 21, n. 61, p. 77-97, 2007.

SOARES, L. E. Segurança pública no Brasil contemporâneo. Revista Nueva Sociedad especial em português, n. 64/65, 2010.

SOARES, M. M. Formas de Estado: federalismo. Manuscrito. Belo Horizonte: UFMG/DCP, 2013.

SOARES, M. M.; MACHADO, J. A. Federalismo e políticas públicas. 2018.

SOUZA, B. C. G. de. Governança em segurança pública: capacidade de coordenação das secretarias estaduais de segurança pública. 2011.

SOUZA, C.; FONTANELLI, F. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas das desigualdades, p. 28, 2020.

SOUZA, C. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 18, n. 51, 2003.

\_\_\_\_\_. Capacidade Burocrática no Brasil e na Argentina: Quando a Política faz a Diferença. Texto para Discussão, 2015.

SOUZA, R. C. de; MORAIS, M. do S. A de. Polícia e Sociedade: uma análise da história da segurança pública brasileira. Anais da V Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2011.

\_\_\_\_\_. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. Revista de Administração Pública, v.

51, n. 1, p. 27-45, 2017.

STEFFEN, M. W. Bancos Multilaterais de Desenvolvimento como Atores de Política Social: O Caso do Banco Mundial na América Latina e Caribe (2008 - 2014). Dissertação (Mestrado em Política Públicas) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

TILLY, C. A Formação dos Estados Nacionais na Europa Ocidental, Princeton, Princeton University Press, 1975.

TRINDADE, A. Estado, governança e segurança pública no Brasil: Uma análise das secretarias estaduais de Segurança Pública. *Dilemas*, v. 8, n. 4, p. 607–632, 2015.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy Capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, v. 34, p. 165-171, 2015.

YIN, R. K. Pesquisa qualitativa do início ao fim. Penso Editora, 2016.

## APÊNDICE I – QUESTIONÁRIO

Agradeço o seu interesse e disponibilidade em contribuir com a presente pesquisa de dissertação de mestrado profissional em administração pública da Universidade de Brasília - UnB. A pesquisa tem por objetivo averiguar em que medida os Planos Estaduais de Segurança Pública e Defesa Social têm sido formulados a partir da Política e do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, considerando as capacidades estatais necessárias para sua formulação.

A pesquisa é de caráter acadêmico e não serão divulgados dados ou informações do questionário que identifique o estado ou a Secretaria Estadual de Segurança Pública. Os resultados da pesquisa serão disponibilizados à Secretaria Nacional de Segurança Pública para auxiliar na condução das políticas de segurança pública, em especial no processo de implementação do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e no apoio aos estados na formulação e atualização de seus Planos Estaduais de Segurança Pública e Defesa Social.

A Pesquisa foi enviada aos pontos focais das 27 Secretarias Estaduais de Segurança Pública indicados pelos secretários estaduais de segurança pública.

Para fins da presente pesquisa, será considerada a denominação "Secretaria Estadual de Segurança Pública – SESP", em referência ao órgão gestor do estado responsável pela segurança pública.

Ao clicar no link de acesso ao questionário de pesquisa, cada participante estará automaticamente concordando com os termos apresentados.

Há 14 perguntas neste questionário

### **Informações Gerais**

Informações da Secretaria Estadual de Segurança Pública

#### **Dados da SESP:**

Por favor, coloque sua(s) resposta(s) aqui:

Unidade da Federação:

Ano de Criação da SESP:

Ato normativo de criação da SESP (Lei):

## Plano Estadual de Segurança Pública

### 1. O estado possui política estadual de segurança pública?

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- SIM  
 NÃO

### 2. Qual o ato normativo que instituiu a Política Estadual de Segurança Pública?

Só responder essa pergunta sob as seguintes condições:

A resposta foi 'Sim' na questão (O estado possui política estadual de segurança pública?)  
Por favor, coloque sua resposta aqui:

Encaminhar o documento por e-mail.

### 3. O estado possui plano estadual de segurança pública?

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- SIM  
 NÃO

### 4. Qual o ato normativo que instituiu o Plano Estadual de Segurança Pública

Por favor, coloque sua resposta aqui:

Encaminhar o documento por e-mail.

### 5. Informar quais instituições participaram da elaboração do Plano Estadual de Segurança Pública.

Só responder essa pergunta sob as seguintes condições:

A resposta foi 'Sim' na questão (O estado possui plano estadual de segurança pública?)  
Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- Instituições estaduais de segurança pública  
 Instituições federais de segurança pública  
 Conselho estadual de segurança pública  
 Outras áreas do governo  
 Sociedade civil organizada  
 Conselhos comunitários  
 Consultoria contratada

**6. O Plano Estadual de Segurança Pública está disponível no site da Secretaria Estadual de Segurança Pública?**

**Só responder essa pergunta sob as seguintes condições:**

A resposta foi 'Sim' na questão O estado possui plano estadual de segurança pública?)

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- SIM  
 NÃO  
 NÃO SABE INFORMAR

**7. Há interconexão entre o plano estadual de segurança pública e outras políticas e planos estaduais?**

**Só responder essa pergunta sob as seguintes condições:**

A resposta foi 'Sim' na questão '4 [B3]' (O estado possui plano estadual de segurança pública?))

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- SIM  
 NÃO  
 NÃO SABE INFORMAR

**8. Qual o principal motivo para o estado não possuir plano estadual de segurança pública vigente?**

**Só responder essa pergunta sob as seguintes condições:**

A resposta foi 'Não' na questão (O estado possui plano estadual de segurança pública?)

Por favor, coloque sua resposta aqui:

**9. Qual o grau de contribuição dos fatores abaixo para induzir a elaboração do plano estadual de segurança pública?**

Por favor, escolha a resposta adequada para cada item:

	Muito Baixo	Baixo	Regular	Alto	Muito Alto
1. Servidores qualificados	<input type="radio"/>				
2. Recursos orçamentários/financeiros	<input type="radio"/>				
3. Metodologia disponível	<input type="radio"/>				
4. Demanda do Estado	<input type="radio"/>				
5. Demanda da sociedade	<input type="radio"/>				
6. Demanda da classe política	<input type="radio"/>				
7. Demanda de órgãos de controle	<input type="radio"/>				
8. Demanda da Senasp	<input type="radio"/>				
9. Condicionante para recebimento de recursos	<input type="radio"/>				

**10. A Secretaria Estadual de Segurança Pública já foi demandada para apresentar o plano estadual de segurança pública?**

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- SIM  
 NÃO

**11. Qual (is) órgãos/instituições demandaram?**

**Só responder essa pergunta sob as seguintes condições:**

A resposta foi 'Sim' na questão (A Secretaria Estadual de Segurança Pública já foi demandada para apresentar o plano estadual de segurança pública?)

Por favor, coloque sua resposta aqui:

**Capacidades Estatais**

Capacidades para induzir a elaboração de planos estaduais de segurança pública

**12. Qual a importância das capacidades abaixo para formulação de planos estaduais de segurança pública?**

Por favor, escolha a resposta adequada para cada item:

	sem importância	pouco importante	razoavelmente importante	importante	muito importante
Capacidade Extrativa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Interação Política	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Participação Social	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Recursos Humanos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Recursos Tecnológicos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Infraestrutura	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Selecione entre 1 e 5. Sendo 1 para totalmente inadequada e 5 para totalmente adequada.

**Conclusão**

**13. Campo destinado para críticas e sugestões ou informações complementares.**

Por favor, coloque sua resposta aqui.

## APÊNDICE II – Planos Estaduais e Planos Estratégicos de Segurança Pública

UF	NOME DO PESP	VIGÊNCIA	ATO NORMATIVO PESP
AC	Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social - PESPDS	2020-2029	Decreto Nº 7.582, de 22 de dezembro de 2020
AL	Planejamento Estratégico para a Secretaria de Segurança Pública - 2021-2022	2021-2022	Não publicado
AM	Plano Estadual de Segurança Pública - 2021	2021	Não publicado
AP	Plano Estadual de Segurança Pública - PLANESP AP 2021-2025	2016-2025	Portaria SSP s/n, de 28 de novembro de 2018
BA	Plano Estratégico do Sistema Estadual da Segurança Pública - 2016-2025	2016-2025	Portaria n.º 1.026, de 28 de dezembro de 2016
CE			
DF	Plano Estratégico da Secretaria de Estado de Segurança Pública - 2021-2022	2021-2022	Portaria Nº 71, de 13 de maio de 2021
ES	Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social - 2019-2022	2019-2022	Portaria Nº 057-R, de 30 de dezembro de 2019
GO	Plano Estratégico da Secretaria da Segurança Pública e Justiça - 2012-2022	2012-2022	Não publicado
MA	Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social - PLESP 2020-2030	2020-2030	Decreto Nº 37.107, de 13 de outubro de 2021
MG			
MS	Planejamento Estratégico de Justiça e Segurança Pública – PEJUSP - 2015-2022	2015-2022	Resolução SEJUSP/MS/Nº 720, de 19 de novembro de 2014
MT	Plano Estadual de Segurança Pública 2020-2030	2020-2030	Portaria Nº 241/GAB/SESP, de 29 de dezembro de 2020
PA			
PB	Programa Paraíba Unida pela paz - PPUP	2017	Lei Nº 11.049, de 21 de dezembro de 2017
PE	Plano Estadual de Segurança Pública - PESP-PE 2007 - PACTO PELA VIDA	2007	Não publicado
PI	I Plano Estadual de Segurança Pública	2018-2028	Não publicado
PR			
RJ	Plano Estadual de Segurança Pública - PESP-RJ	2020-2029	Decreto nº 47.419, de 22 de dezembro de 2020
RN			
RO	Plano Estratégico da Segurança Pública, Defesa e Cidadania - 2018-2030	2018-2030	Decreto Nº 23.698, de 27 de fevereiro de 2019
RR			
RS			
SC	Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social - Segurança integrada para a paz social	2018-2028	Portaria Nº 05/DINT/SSP/2018
SE	Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social	2019-2029	Não publicado
SP	Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social	2019	Decreto Nº 65.657, de 27 de abril de 2021
TO	Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social - PESSE	2019-2029	Decreto Nº 5.962, de 25 de junho de 2019

### APÊNDICE III – Sites das Secretarias Estaduais de Segurança Pública

UF	NOME SECRETARIA	SITE
AC	Secretaria de Estado da Justiça e Segurança Pública	<a href="http://sejusp.acre.gov.br/">http://sejusp.acre.gov.br/</a>
AL	Secretaria de Estado da Segurança Pública	<a href="http://seguranca.al.gov.br/">http://seguranca.al.gov.br/</a>
AM	Secretaria de Estado da Segurança Pública	<a href="http://www.portaldaseguranca.ap.gov.br/">http://www.portaldaseguranca.ap.gov.br/</a>
AP	Secretaria de Estado da Justiça e Segurança Pública	<a href="http://www.ssp.am.gov.br">www.ssp.am.gov.br</a>
BA	Secretaria da Segurança Pública	<a href="http://www.ssp.ba.gov.br">www.ssp.ba.gov.br</a>
CE	Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social	<a href="http://www.sspds.ce.gov.br">www.sspds.ce.gov.br</a>
DF	Secretaria de Estado de Segurança Pública	<a href="http://www.ssp.df.gov.br/">http://www.ssp.df.gov.br/</a>
ES	Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social	<a href="http://www.sesp.es.gov.br">www.sesp.es.gov.br</a>
GO	Secretaria de Estado da Segurança Pública	<a href="http://www.sspj.go.gov.br">www.sspj.go.gov.br</a>
MA	Secretaria de Estado da Segurança Pública	<a href="http://www.ssp.ma.gov.br">www.ssp.ma.gov.br</a>
MG	Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública	<a href="http://www.seguranca.mg.gov.br">http://www.seguranca.mg.gov.br</a>
MS	Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública	<a href="http://www.sejusp.ms.gov.br">www.sejusp.ms.gov.br</a>
MT	Secretaria de Estado de Segurança Pública	<a href="http://www.sesp.mt.gov.br">www.sesp.mt.gov.br</a>
PA	Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social	<a href="http://www.segup.pa.gov.br">www.segup.pa.gov.br</a>
PB	Secretaria de Estado da Segurança e da Defesa Social	<a href="https://paraiba.pb.gov.br/diretas/secretaria-da-seguranca-e-defesa-social/">https://paraiba.pb.gov.br/diretas/secretaria-da-seguranca-e-defesa-social/</a>
PE	Secretaria de Defesa Social	<a href="http://www.sds.pe.gov.br/">www.sds.pe.gov.br/</a>
PI	Secretaria da Segurança Pública	<a href="http://www.ssp.pi.gov.br">www.ssp.pi.gov.br</a>
PR	Secretaria de Estado da Segurança Pública	<a href="http://www.seguranca.pr.gov.br/">www.seguranca.pr.gov.br/</a>
RJ	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão	<a href="https://sepm.rj.gov.br/">https://sepm.rj.gov.br/</a> <a href="http://policiacivilrj.net.br/">http://policiacivilrj.net.br/</a>
RN	Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Defesa Social	<a href="http://defesasocial.rn.gov.br/">http://defesasocial.rn.gov.br/</a>
RO	Secretaria de Estado da Segurança, Defesa e Cidadania	<a href="http://www.sesdec.ro.gov.br">www.sesdec.ro.gov.br</a>
RR	Secretaria de Estado da Segurança Pública	<a href="http://www.sesp.rr.gov.br">www.sesp.rr.gov.br</a>
RS	Secretaria da Segurança Pública	<a href="http://www.ssp.rs.gov.br/">www.ssp.rs.gov.br/</a>
SC	Secretaria de Estado da Segurança Pública	<a href="http://www.policiacivil.sc.gov.br">www.policiacivil.sc.gov.br</a>
SE	Secretaria de Estado da Segurança Pública	<a href="http://www.ssp.se.gov.br">www.ssp.se.gov.br</a>
SP	Secretaria da Segurança Pública	<a href="http://www.ssp.sp.gov.br/">http://www.ssp.sp.gov.br/</a>
TO	Secretaria da Segurança Pública	<a href="http://www.ssp.to.gov.br">www.ssp.to.gov.br</a>