

# A Formulação de Nova Agenda para a Segurança Pública: As Iniciativas Federais e sua Influência na Política Pública de Segurança Paulista

---

Thaís Battibugli

*Núcleo de Estudos da Violência - USP*

## 1 INTRODUÇÃO

A agenda de políticas públicas de governo, no Brasil, foi por muito tempo estabelecida por políticos e tecnocratas de cima para baixo (*top-down*), sem atender às demandas sociais.

Na área da segurança pública, a tradição tanto por parte do governo federal e estadual se pautava pela falta de comprometimento com política pública de resultados, transparente e democrática, com mecanismos de controle e avaliação, abertos a críticas da sociedade e da comunidade acadêmica especializada.

Diante desse quadro, torna-se relevante compreender o grau de interação entre as novas diretrizes federais de segurança pública, estabelecidas a partir de 2000, e a política pública de segurança paulista, de modo a avaliar a influência dos programas e dos investimentos federais em São Paulo para a reforma do setor.

Acredita-se que a falta de permeabilidade do que executivo estadual paulista e da Secretaria de Segurança Pública (SSP) às inovações federais, embora o estado e municípios paulistas recebam verbas do Pronasci. Pode-se ressaltar também o caráter recente da execução dos programas federais para produzir efetiva quebra de paradigmas na cultura e na ação policial.

## 2 O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DE NOVA AGENDA PARA A SEGURANÇA PÚBLICA

Durante décadas, o governo brasileiro permaneceu fechado para as demandas sociais. A agenda institucional de governo era estabelecida de cima para baixo (*top-down*). Dessa forma, a

decisão política e dos tecnocratas traçavam as diretrizes das políticas públicas a serem formuladas e executadas.

No campo da segurança pública, a falta do exercício democrático gerou governos e instituições sem subsídios para elaborar, e, pode-se dizer mesmo, sem compromisso com políticas públicas de resultados, dotadas de mecanismos de controle e avaliação, abertas ao *feedback* público (CORREA, 2008, p. 266). Com o retorno democrático em 1985, e com a promulgação da constituição de 1988, houve o esforço de redimensionar o setor, mas sem significativas transformações.

A Constituição no art. 144 caracteriza a segurança pública como “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos” o que ampliou os atores da área, antes formalmente adstritos aos governadores, secretarias estaduais de segurança pública e suas respectivas corporações policiais. O debate passou a incluir o governo federal e a sociedade civil e o Ministério Público (MP) como agentes influenciadores da construção da agenda das políticas públicas de segurança (FONTOURA et al, 2009, p. 146).

A segurança pública passou a ser direito difuso, cuja titularidade pertence a todos. O MP é promotor da tutela do direito difuso à segurança pública e do controle externo da atividade policial. Contudo, a apuração de desvios de conduta de policiais continua, na prática, somente a cargo das corregedorias internas. É realizado apenas controle externo sobre o processo investigatório da polícia, a realização de boletins e inquéritos policiais (FREIRE, 2009, p. 42-46).

É preciso notar, entretanto, que a Constituição de 1988 não avançou significativamente na reforma do aparato de segurança e justiça criminal do país herdado do regime militar, o que seria necessário, pois as polícias estaduais atuaram como braços repressivos do regime. As instituições policiais não foram suficientemente adaptadas para a vivência do estado de direito, para atuar nos ditames da legalidade, transparência, eficiência<sup>1</sup> com sistemas de avaliação, controle e responsabilização (*accountability*) independentes e confiáveis (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2009, p. 6; LIMA, 2008, p. 66; FONTOURA et al, 2009, p. 148).

O modelo institucional de segurança pública no pós-88 manteve grande margem de autonomia dos estados regionais para a gestão da segurança local. Com isso, o sistema se apresenta descentralizado e multiplamente descoordenado, com a atuação de corporações rivais e antagônicas

---

<sup>1</sup> Tais são os princípios da administração pública de acordo com o art. 37 da CF/1988: A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

na mesma área, com significativa autonomia em relação ao governo estadual e à secretaria de segurança pública. As rivalidades estão presentes entre a Polícia Civil, a cargo da investigação e abertura do inquérito policial, ponto inicial dos processos criminais, e a Polícia Militar, a cargo do policiamento ostensivo, repressivo (BATTIBUGLI, 2009, p. 40-46; CRISTINO, 2008).

Inovação constitucional (art 144, §8º) foi a criação da Guarda Municipal (GM), destinada apenas a proteger o patrimônio público local. Entretanto, na realidade, a GM atua como polícia municipal, faz rondas, blitz, e até operações conjuntas com a PM. Tramita no Congresso Nacional uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC)<sup>2</sup> para reconhecer a GM como polícia municipal. Ainda assim, a GM pode receber auxílio do governo federal através do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) para projetos de prevenção à violência, policiamento comunitário, o que estaria formalmente distante de suas atribuições (FONTOURA et al, 2009, p. 171).

Historicamente, até meados dos anos 90, o governo federal pouco atuava na área da segurança pública local, deixada sob responsabilidade dos governos estaduais. Nesse período foi criada a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (SEPLANSEG), sucedida pela atual Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP).<sup>3</sup>

A partir dos anos 2000, o governo federal traça nova agenda para a segurança pública nacional ao lançar o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) e o Fundo Nacional de Segurança Pública (FUSP). O governo passa a priorizar a prevenção da violência e criminalidade, a segurança cidadã para suprimir o modelo policial exclusivamente repressivo em vigor (FONTOURA et al 2009, p. 171; PRONASCI, 2007, CRISTINO, 2008).

Em 2003, com a criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), a Senasp passa a ser seu órgão de execução com a tarefa de planejar, implementar e avaliar todas as políticas públicas do governo federal para o setor. Deve promover programas de gestão integrada dos órgãos de segurança (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros, Força Nacional de Segurança Pública). Essa gestão envolve processo de caráter participativo da União, estados, municípios, terceiro setor, meio acadêmico,

---

<sup>2</sup> A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 534 de 2002 atua nesse sentido ao sugerir a alteração do § 8º do artigo 144 da CF/1988 para incluir (em negrito): “os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de suas populações, de seus bens, serviços, instalações e logradouros públicos municipais, conforme dispuser lei federal”.

<sup>3</sup> A Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (SEPLANSEG), criada em 1995 pela Medida Provisória nº 813, no governo Fernando Henrique Cardoso, foi sucedida pela SENASP criada por meio do Decreto nº 2.315, de 4 de set. de 1997.

profissionais de segurança e comunidade em geral. Além disso, deve estimular planos estaduais de segurança nos moldes federais. Tais metas seriam implantadas através do FUSP (CRISTINO, 2008; CORREA, 2008, p. 266).

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania<sup>4</sup> (PRONASCI), lançado pelo governo federal em 2007, tem como objetivo efetivar as diretrizes do SUSP, articular ações de segurança e políticas sociais com proteção e respeito aos direitos humanos no âmbito federal, estadual e municipal. A avaliação e acompanhamento do PRONASCI são realizados pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e pela sociedade. As principais diretrizes do PRONASCI são: valorização dos profissionais de segurança pública; modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional; combate à corrupção policial; envolvimento da comunidade na prevenção da violência; projetos de ressocialização dos egressos do sistema prisional e dos apenados; pacificação de áreas afetadas pela violência e criminalidade; promoção da campanha do desarmamento; fortalecimento das guardas municipais e do policiamento comunitário. O PRONASCI tem como público-alvo os profissionais de segurança pública e jovens na faixa etária entre 15 a 24 anos em situação de vulnerabilidade social (FORTE, 2008, p. 575-576; OLIVEIRA, 2009, p. 32; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2010).

Como parte do investimento na modernização das instituições de segurança pública está o investimento na Força Nacional de Segurança Pública, criada em 2004, para atender às necessidades emergenciais dos estados, formada por policiais de elite dos estados e inspirada nas forças de pacificação da ONU. No âmbito do sistema prisional se destaca o investimento na modernização e a reestruturação do sistema penitenciário nacional, com criação de novas unidades e reforma das já existentes.

No campo da valorização profissional existem programas específicos: auxílio-moradia, bolsa formação com estímulo à qualificação profissional com foco nos direitos humanos, policiamento comunitário, uso progressivo da força etc. Como incentivo o profissional da segurança recebe bolsa de estudos. Em alguns estados, esse valor chega a representar acréscimo de 40% do salário. Desde seu início, em 2008, até outubro de 2010, o programa já contemplou 231.945 profissionais de segurança pública dentre policiais civis e militares, bombeiros, agentes penitenciários e guardas municipais (CGPLAN/MJ, 2010, p. 6). Parte da capacitação profissional é feita através da Rede de Educação à Distância (EAD) e pelo RENAESP (Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública). Entre 2005 e 2009, os cursos do EAD capacitaram mais de

---

<sup>4</sup> Lei 11.530 de 24 de out. de 2007. Posteriormente, o PRONASCI foi alterado pela Lei 11.707 de 19 de jun. de 2008.

760.000 policiais civis, militares, federais e rodoviários federais, além de bombeiros, guardas municipais e agentes penitenciários. A RENAESP está presente em 26 estados da federação (CGPLAN/MJ, 2010, p. 7).

Para a pacificação das áreas afetadas pela violência e criminalidade, há programas como o “Mulheres da Paz”, cuja finalidade é a capacitação de líderes comunitárias para serem multiplicadoras da cultura da paz entre os jovens. Até outubro de 2010, 9.847 mulheres de vários estados participaram do programa com bolsa de 190,00 mensais (CGPLAN/MJ, 2010, p. 5).

O Projeto para Jovens em Território Vulnerável (Protejo) é outro programa de capacitação de jovens como multiplicadores da cultura da paz e da cidadania. Desde 2008, 15.233 jovens de 15 a 24 anos, moradores de rua ou expostos à violência doméstica ou urbana, foram beneficiados com bolsa mensal de R\$ 100,00 mensais por um ano (CGPLAN/MJ, 2010, p. 5).

O PRONASCI já foi implantado em mais de 150 municípios e 22 Estados, como São Paulo, e dispõe que, nos municípios participantes, seja criado o Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGIM), formado pela sociedade civil com representantes das forças de segurança e da secretaria de segurança pública. Ao lado do GGIM, pode também ser criado na esfera estadual o Gabinete de Gestão Integrada Estadual, que também visa facilitar a articulação conjunta das diversas instituições e órgãos que atuam na segurança pública, de modo a realizar planejamento estratégico das ações de segurança, dar respostas mais rápidas e eficientes em momentos de crise.

De 2007 a 2010, com o PRONASCI, foram investidos mais de R\$ 3,5 bilhões na segurança pública, o que representou aumento considerável de 10 vezes o valor investido em 2000 (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2010; CGPLAN/MJ, 2010, p. 2). Assim, o PRONASCI vem a suprir a lacuna histórica de atuação do governo federal na área da segurança pública e representa uma quebra de paradigma em relação ao modelo tradicional existente, o *top-down* (de cima para baixo). Nesse modelo, a agenda de governo para a segurança pública era estabelecida sem prévia consulta da sociedade ou de servidores de nível hierárquico inferior.

Já no modelo proposto pelo PRONASCI, a política pública de segurança passa a ser formulada e implementada no modelo *bottom-up* (de baixo para cima), cuja característica é identificar o problema a ser enfrentado pelo governo local a partir do envolvimento dos mais diversos atores sociais (públicos e privados) tanto na fase de formulação como de implementação da política pública. A ênfase do programa está, assim, na participação do público-alvo, ou seja, as comunidades mais vulneráveis à criminalidade e violência. A diretriz de implantação está nas ações

descentralizadas, como o pagamento de bolsas diretamente para os profissionais de segurança dos estados, o que é uma aplicação por “transferência” na melhoria da segurança dos estados e municípios. Já os demais recursos são repassados em parceria com os estados, municípios, organizações sociais de interesse público e organismos internacionais (FGV, 2009, p. 7).

Cabe notar que boa parte das demandas dos Estados ao PRONASCI, em 2008, se refere à aquisição de equipamentos e representou 46,5% do total de recursos aprovados. Já os municípios demandaram mais projetos de fortalecimento e apoio às ações de prevenção e violência, com 19,6% do total dos recursos aprovados (FGV, 2009, p. 49). Dessa forma, os Estados se interessam mais pelas verbas que, isoladamente, modernizam apenas superficialmente as instituições policiais, como os equipamentos, sem realmente alterar o *modus operandi* da instituição, grande objetivo do PRONASCI. Dessa forma, de modo geral, os Estados não estariam abertos a reformas institucionais mais amplas do setor policial, mesmo ao aderir ao programa.

A opção por mudanças que maquiagem, mas não alteram a essência da conduta, a eficácia da polícia já era feita há décadas no Estado de São Paulo. Em estudo sobre a polícia paulista entre 1946 e 1964, observou-se que:

Os governadores estavam cientes das dificuldades da polícia e do desafio de acompanhar a demanda pelos serviços policiais. Entretanto, apesar de alguns governadores terem iniciado um planejamento cuidadoso para o setor, nenhum deles enfrentou o imenso desafio político de implantar reformas estruturais que, certamente, iria colocar em intensa atividade todos os mecanismos de defesa, resistência e pressão das instituições policiais. O governo poderia economizar muito, se planejasse com eficiência a distribuição de recursos antes de ceder às pressões corporativas por mais verbas, contingente e poder, mas teria de resistir à tentação política de causar impacto positivo no eleitorado com a simples ação de contratar novos policiais e adquirir equipamentos (BATTIBUGLI, 2010, p. 264).

Já na atualidade, o governo paulista continua a investir na polícia sem realizar reestruturação estratégica para aumento da eficiência do trabalho policial de investigação, controle da corrupção policial, diminuição dos níveis de letalidade policial. O governo aumentou o orçamento da Secretaria de Segurança Pública em 70% desde 2001, e investiu na expansão do sistema prisional, desde 1997. Entretanto, grande parte dos recursos foi destinada à PM, tanto em aumento de efetivo como em equipamentos, o que é revelador do direcionamento da política pública de segurança para o policiamento ostensivo, tradicionalmente arbitrário e violento da PM, em detrimento do policiamento investigativo (JUNQUEIRA, 2006; OBSERVATÓRIO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2012).

O maior desafio do PRONASCI é, portanto, congregando os entes federados, estados e municípios a efetivar a quebra de paradigma na segurança pública. O PRONASCI ganha vida na

comunidade por meio do programa “Território de Paz”. Várias ações são executadas simultaneamente aos poucos, com o objetivo de alterar o ambiente local, com a chegada de policiamento comunitário, monitoramento dos espaços mais perigosos por câmeras de vídeo, além de políticas públicas que trazem acesso à justiça, educação, lazer e infraestrutura. Nessa fase, União, estado e município trabalham juntos para prevenir a violência e reduzir a criminalidade.

Desde o início da implantação em dezembro de 2008, já são vinte e seis Territórios de Paz em onze Estados e no Distrito Federal. Os territórios foram implementados em 19 municípios, abrangendo regiões com total desconexão social. Até 2010, no Estado de São Paulo, havia apenas um Território de Paz implantado na cidade de São Bernardo, no Território Alvarenga (CGPLAN/MJ, 2010, p. 3).

Em 2009, o Ministério da Justiça realizou a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (1ª CONSEG) como meio de efetivar as diretrizes da gestão participativa da segurança do PRONASCI e para possibilitar que sociedade civil, poder público, profissionais e gestores da segurança pudessem dialogar, pela primeira vez, sobre a política nacional de segurança pública. Foram mobilizadas diretamente 224.428 pessoas e indiretamente 530.114 pessoas. Com base no modelo de formulação de políticas públicas *bottom-up*, a conferência privilegiou a sociedade civil com 40% da participação paritária, sendo 30% para o poder público e os outros 30% para os trabalhadores da segurança pública (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009b, p. 29-30).

Como resultado, a conferência produziu uma relação de 10 princípios e 40 diretrizes orientadores da política nacional de segurança. O primeiro princípio resume o espírito da 1ª CONSEG e objetiva que a política nacional de segurança venha a

ser uma política de Estado que proporcione a autonomia administrativa, financeira, orçamentária e funcional das instituições envolvidas, nos três níveis de governo, com descentralização e integração sistêmica do processo de gestão democrática, transparência na publicidade dos dados e consolidação do Sistema Único de Segurança Pública - SUSP e do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI, com percentual mínimo definido em lei e assegurando as reformas necessárias ao modelo vigente (CGPLAN/MJ, 2010, p. 13; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009a, p. 3, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009b, p. 80).

Nota-se que entre 2003 e 2009, a segurança pública se tornou um dos pontos centrais da agenda política brasileira com aumento considerável de gastos e de implantação de novas estratégias para o setor (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2010, p. 6). O desafio atual é investir com eficiência e qualidade na área da segurança pública. O montante gasto é muito significativo e já alcança 1,36% do PIB brasileiro, o que representa quase 10% da arrecadação total

de impostos do país. Essa soma supera o percentual do PIB investido pela França, com a diferença que as taxas de criminalidade brasileiras são muito maiores (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2011, p. 11).

Sem dúvida, houve relevantes alterações na agenda da segurança pública, mas, certamente, a efetiva implantação e colheita de resultados será a médio e longo prazo, desde que não haja descontinuidade nas diretrizes da agenda dos governos federal, estadual e municipal, e da previsão orçamentária para o setor. Entretanto, por um lado, o programa passou por graves percalços ao investir efetivamente apenas 50,5% do total programado para 2011, devido ao ajuste fiscal do governo federal. Esse ajuste contrariou a meta do próprio governo federal de ampliar os investimentos na área e aumentar a parceria com estados e municípios no enfrentamento da violência (MENEZES, 2012).

Por outro lado, as novas políticas públicas de segurança esbarram nos limites da democracia brasileira na medida em que colocam desafios às formas tradicionais de ação da polícia brasileira. O processo de tomada de decisões é feito de cima para baixo dentro das corporações, a partir de critérios internos e burocráticos, sem considerar as necessidades da população, como se fosse serviço sem clientes, sem mecanismos de planejamento, avaliação e controle. A prioridade das ações policiais ainda é a prisão de criminosos em ações de caráter repressivo (SOUZA et al., 2009, p. 39-40). Além disso, prepondera a concepção militarizada de policiamento ostensivo no país, caracterizada por arbitrariedades e violência. A segurança pública pode ser considerada a política pública mais atrasada e ineficiente do Estado brasileiro (ERTHAL, 2012).

As instituições policiais, no Brasil, seguem a tendência mundial de ter significativo crescimento de pessoal e de verbas, sem que isso efetivamente aumente a eficácia do trabalho policial ou impacte nos índices de criminalidade. A capacidade das polícias em responder às novas demandas está limitada a respostas padronizadas, que envolvem a violência física, o envio de viaturas em situação de emergência, a compra de veículos e de armas e de policiamento aleatório, sem que haja planejamento e avaliação estratégica capaz de alterar o padrão de conduta (SOUZA et al., 2009, p. 39-40).

Contudo, há espaço para mudança de referencial e maior sensibilidade das instituições e do poder público em torno de agenda positiva de democratização das polícias, desde que estados e municípios se empenhem em efetivar a gestão integrada da segurança pública proposta pelo PRONASCI (DIAS NETO, 2005).

Para um país sem disputas territoriais, movimentos emancipatórios, conflitos religiosos, raciais ou étnicos, o Brasil tem padrões de violência homicida exageradamente elevados que, entre 2004 e 2007, estiveram bem próximos do total das mortes de 62 conflitos armados registrados no mundo naquele período. Tal quadro é, em grande parte, consequência do alastramento da criminalidade organizada, principalmente a do tráfico de drogas, a partir da década de 1980 (WAISELFISZ, 2011, p. 19; ADORNO; SALLA, 2007).

### 3 SÃO PAULO E O PRONASCI

As recentes políticas públicas de segurança do governo federal propõem significativa rearticulação do segmento nos estados federados. É preciso, desta forma, compreender o grau de articulação entre as políticas federais e estaduais.

Em 2008, do total de recursos do PRONASCI, 72% foram repassados aos Estados, 26% foram diretamente aos municípios e 2% à federação. O estado de São Paulo recebeu 10% do total de recursos do PRONASCI e o Distrito Federal, 30%. Vários estados como Amazonas, Amapá, Mato Grosso do Sul, Roraima, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins receberam menos de 1%. Os recursos são repassados conforme o envio e aprovação de projetos pelos estados e municípios (FGV, 2009, p. 27, 41).

No caso do Estado de São Paulo há a participação no PRONASCI desde seu lançamento em 2007. Dos 645 municípios paulistas, pelo menos 22 estão envolvidos: São Paulo (Capital) Araraquara, Campinas, Cotia, Diadema, Embu das Artes, Embu-Guaçu, Ferraz Vasconcelos, Guarulhos, Itapeverica da Serra, Itapevi, Jandira, Jundiaí; Osasco, Pirapora de Bom Jesus, Rio Claro, Santana de Parnaíba, Santo André, São Bernardo do Campo, Sorocaba, Taboão da Serra, Vargem Grande Paulista (Ministério da Justiça, 2010).

É preciso notar que o PRONASCI objetiva atender as regiões e municípios onde se conjugam a vulnerabilidade social e altos índices de violência. Dessa forma, os recursos são direcionados principalmente às capitais dos Estados. Em 2008, por exemplo, São Paulo (capital) recebeu 33,9% do total dos recursos destinados aos municípios paulistas (FGV, 2009, p. 48).

Alguns desses municípios já contam com o Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGIM), como Araraquara, Diadema, Jahu, Poá, Santo André, São Carlos, São Paulo (Capital), São Bernardo do Campo, Taboão da Serra, Vargem Grande Paulista (FGV, 2009, p. 42). São Bernardo do Campo, por exemplo, participa do PRONASCI através de vários programas. Pela Bolsa

Formação 544 guardas civis municipais desenvolvem cursos de formação continuada à distância. Com a Cidade de Paz no Território Alvarenga, a meta é reconstruir as redes de sociabilidade e de solidariedade local, com a gestão integrada de dezoito secretarias municipais. Em Alvarenga, ainda há o projeto “Mulheres da Paz”, com formação para cerca de 300 mulheres, nas áreas de direitos humanos, segurança pública, violência doméstica e urbana, ética e cidadania, visando capacitá-las como multiplicadoras de cultura de paz para atuação na comunidade, especialmente, junto aos jovens.

Em relação aos jovens, o Programa de Proteção de Jovens em Território Vulnerável (Protejo) já formou, em março de 2011, 150 jovens entre 15 e 24 anos, com o objetivo de afastá-los da criminalidade e envolvê-los na comunidade. Além disso, há o programa municipal “Turma Cidadã”, para a qualificação profissional de jovens de 18 anos dispensados ou que cumprem o serviço militar (PREFEITURA DE SÃO BERNARDO, 2012; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2011).

O estado de São Paulo ainda não possui gabinete de gestão integrada estadual, como já existe no Mato Grosso e no Espírito Santo desde, pelo menos, 2006, em Santa Catarina, desde 2005, e, no Pará, desde 2010. Assim como o gabinete de gestão municipal, o gabinete de gestão estadual visa a articulação das ações das várias unidades que integram a segurança pública. Em 2006, os estados do Espírito Santo, Mato Grosso e São Paulo passaram por grave crise na segurança pública. Os estados do Espírito Santo e Mato Grosso contavam com o gabinete estadual, e teriam dado respostas mais rápidas para a crise do que em São Paulo, cujas ações foram centralizadas na Secretaria de Segurança Pública (SSP) (CORREA, 2008, p. 267).

Entre 12 e 20 de maio de 2006, ocorreram em São Paulo ataques da facção criminosa do PCC (Primeiro Comando da Capital) a policiais, agentes penitenciários, civis, postos policiais, agências bancárias, ônibus, além de rebeliões em cerca de 70 presídios em todo o estado. Os ataques teriam sido iniciados devido à retaliação do PCC à decisão do governo estadual de isolar lideranças da facção e de casos de corrupção policial (GUERRA URBANA, 2006; MARRA; MUNIZ, 2006; ADORNO; SALLA, 2007).

Segundo a imprensa, o governo paulista recusou auxílio de tropas federais e teria resolvido a crise através de acordo com a cúpula do PCC. De fato, houve encontro articulado pela cúpula do governo paulista entre advogada e ex-delegada da Polícia Civil, que dizia poder influenciar a facção e o líder do PCC. Tal reunião, ocorrida no ápice da crise, levantou suspeita de se ter oferecido algo, pois os ataques se encerraram logo após o encontro (MARRA; MUNIZ, 2006, IHC E JUSTIÇA

GLOBAL, 2011, p. 55-56; ADORNO; SALLA, 2007). Dessa forma, ao invés de gerenciar a crise com gestão integrada da segurança pública, com transparência e mecanismos de responsabilização e controle, e de aceitar apoio federal, o governo paulista, a cúpula da SSP e das instituições policiais optaram por fazer concessões veladas ao crime organizado. Além disso, não houve qualquer reestruturação no sistema de segurança, além do crescimento significativo do número de estabelecimentos prisionais e da população encarcerada (ADORNO; SALLA, 2007). Certamente, um dos motivos para o acordo foi o fato de o governo estadual possuir precário controle sobre a atuação das instituições policiais.

O PCC não havia realizado ações do porte de 2006 até junho de 2012, quando oito policiais militares foram assassinados, quinze ônibus incendiados, cinco bases da Polícia Militar foram alvejadas. A nova onda de violência teria ocorrido em retaliação à morte de membros da facção por policiais da Rota (Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar), e devido à transferência de membro importante para prisão com regras mais rígidas. Esse quadro revela que o poder de articulação do PCC não foi devidamente enfrentado nesses últimos anos pelo executivo estadual e pela Secretaria de Segurança Pública (SSP) (SÃO PAULO, 2012; AGORA, 2012).

A Rota foi criada em 1970 para realizar policiamento ostensivo, durante o auge da repressão da ditadura; notória pelas execuções sumárias, ainda hoje é caracterizada pelas abordagens violentas. Entre 2007 e 2011 a letalidade do batalhão da Rota aumentou 78%. O batalhão representa menos de 1% do efetivo da PM, mas responde por cerca de 14% dos 2.200 casos de “resistência seguida de morte” da PM. Utilizada para policiamento, principalmente, nas regiões consideradas mais perigosas e mais vulneráveis, é vista como a “tropa de elite” da polícia paulista, bem equipada e armada. Dessa forma, a Rota não alterou seu padrão operacional violento e ainda conta com o apoio do governo e da cúpula da corporação (BBC BRASIL, 2012; FERREIRA, 2012; POLÍCIA MILITAR, 2012; SOUZA, 2009, p. 41-42).

Apesar da ausência de mudanças estruturais no sistema de segurança pública paulista, houve declínio nas taxas de homicídio, na região metropolitana de São Paulo, entre 2000 até meados de 2011, cujas razões ainda não são bem conhecidas. Contudo, é certo haver fatores relacionados a processos sociais, políticos e institucionais que devem ser considerados, entre eles, algumas alterações pontuais do governo no campo da segurança pública e da prevenção da violência (ADORNO; SALLA, 2007; PEIXOTO et al, 2011).

Após o constante aumento dos índices de criminalidade, da violência nos anos 80 e 90, houve por parte das autoridades públicas e de estudiosos do tema a percepção de que a redução da

violência apenas seria alcançada com a execução de políticas sociais e urbanas, de estratégias de prevenção, de atuação mais planejada das instituições policiais, com gestão da informação, policiamento comunitário, Consegs, proteção a testemunhas, entre outras iniciativas (PEIXOTO et al, 2011, p. 8).

Entre 2003 e 2008, a redução dos homicídios foi de mais de 70%, com 1622 mortes por agressão em 2008 contra 5591 mortes em 2003. São Paulo passou do quinto estado mais violento do país para o terceiro mais tranquilo em 2010, com redução dos níveis de violência nos polos letais do estado (região metropolitana da capital, de Campinas e da Baixada Santista). A tendência de baixa se manteve em 2011, a taxa de homicídios foi de 10,05 casos por 100 mil habitantes, enquanto a média nacional é de cerca de 25 casos por 100 mil habitantes. Ainda assim, o índice é bem maior do que nos Estados Unidos, Reino Unido ou Argentina, que registram 5 casos por 100 mil habitantes, marco considerado tranquilo por organismos internacionais. Entretanto, essa redução foi acompanhada do crescimento de outros delitos como o roubo e latrocínio. Dessa forma, a redução da criminalidade é circunscrita a alguns tipos penais (PEIXOTO et al, 2011, CARAMANTE; BENITES; SPINELLI, 2012; PATAMAR, 2012; WAISELFISZ, 2011, p. 219; 224).

Além das iniciativas governamentais para a redução da violência, sabe-se que o próprio PCC, com presença hegemônica nos bairros periféricos e nas unidades prisionais, media e regulava conflitos, tanto os relativos às atividades ilícitas da organização, como também às contendas da comunidade local. Paradoxalmente, o PCC é outro fator a ser considerado na drástica queda das taxas de homicídios a partir de 2000 (DIAS, 2012). Entretanto, essa “pacificação” obtida pelo medo e pela violência é precária, marcada por relações tensas e obscuras da facção com o poder público, notadamente as instituições policiais e a administração prisional. Dessa forma, em circunstâncias de quebra da harmonia, ou seja, de acordos existentes, pode haver picos de violência no estado, como em junho de 2012, quando policiais da Rota mataram membros da facção, que reagiram com violência na região metropolitana da capital. Além disso, em 2012 houve aumento da letalidade policial. Dessa forma, a facção retaliou as mortes para pressionar pelo retorno da “harmonia” anterior (DIAS, 2012; KAWAGUTI, 2012).

É interessante notar que cerca de 20% dos 438 assassinatos ocorridos em São Paulo foram praticados por policiais em 2011, o que revela alto índice de ações letais da polícia. A violência letal está bem abaixo do número recorde de 1421, no ano de 1992, mas ainda é significativa (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2010, p. 32; MARTINS; VIEIRA, 2012, p. 29).

Assim, a violência policial, praticada por agentes do Estado, que deveriam contribuir para a paz social é um dos móveis da violência no Estado. Houve 229 casos de "resistência seguida de morte", decorrentes de supostos confrontos entre policiais e suspeitos, e 61 homicídios praticados por PMs fora do trabalho.

O Estado paulista, estigmatizado com a repercussão negativa do Massacre do Carandiru em 1992, com a execução de 111 presos pela PM, ainda não conseguiu enfrentar a questão da violência policial, ou seja, controlar os níveis de letalidade tradicionalmente presentes na polícia. Com isso, a polícia segue com cultura repressiva e violenta em detrimento de ações de caráter preventivo e da investigação de crimes.

O policiamento comunitário já seria uma alternativa de implantação de programa permanente para aproximar o policial do cidadão. A PM paulista realiza policiamento comunitário desde 1997. Há no estado 268 Bases Comunitárias fixas, 289 veículos grandes (bases semifixas), e 35 Bases Comunitárias Distritais – onde os policiais moram com suas famílias (SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2012).

Na capital paulista, o Jardim Ângela, considerado pela ONU o bairro mais violento do mundo, em 1996, conseguiu reduzir os índices de criminalidade após a implantação de vários projetos sociais liderados por padres da comunidade e pela implantação de base de policiamento comunitário em 1997. Dessa forma, apenas a conjugação de projetos sociais permanentes e por meio da atuação mais próxima e comprometida da PM com o bairro, foi possível reduzir os índices de violência na localidade (DELPHINO, 2001; FERNANDES JR; 2006; FLORES, 2012).

O policiamento comunitário insere-se no debate sobre o papel da polícia na comunidade, pois tanto as instituições policiais, como as comunidades sabem o quanto necessitam umas das outras. Ou seja, deve-se estabelecer base de diálogo, confiança e respeito mútuo, para que haja prevenção mais efetiva do crime e menor sensação de insegurança, assim como maior controle e responsabilização das condutas policiais. Uma das formas de aproximação é realizar patrulhamento a pé, ao invés de utilizar apenas as viaturas, instalar base de policiamento comunitário fixa ou móvel, entre outros recursos (SKOLNICK; BAYLEY, 2006, p. 11).

Convém salientar que São Paulo e Rio de Janeiro são estados implementadores dos valores deste policiamento, no entanto, este é aplicado em poucas localidades com policiais treinados especificamente para esta finalidade. Esta situação não gera, portanto, condições para que esses valores sejam disseminados por toda a corporação e que passem a fazer parte da cultura policial

paulista, por exemplo, como modelo predominante de policiamento. Dessa forma, o que prepondera é a alta letalidade da ação policial, acompanhada de corporativismo e de irregularidades que, muitas vezes, inviabilizam a investigação de casos suspeitos (FONTOURA et al., 2009, p. 177).

Nesta perspectiva, nota-se que, embora o estado e alguns municípios paulistas participem do PRONASCI, não houve alteração estrutural de valores e da prática policial paulista. A cultura policial repressora, violenta e autoritária permanece intacta.

#### 4 CULTURA POLICIAL

O funcionamento do estado democrático depende de sistema legal que preserve as liberdades e as garantias políticas, proteja os direitos civis de toda a população, tenha redes de responsabilidade e mecanismos de fiscalização e punição dos agentes do Estado que cometam ilegalidades no exercício da função. Tais mecanismos fazem parte do sistema de *accountability*, de responsabilização, para a proteção da ordem democrática (O'DONNELL, 2000, pp. 352-353).

A polícia é instituição especializada no controle social interno para, se preciso, dentro dos limites legais, utilizar de violência para a preservação emergencial da ordem. O conceito de cultura policial auxilia na compreensão dos valores e das práticas institucionais que formam a identidade do profissional e que, por vezes, resistem a mudanças, reformas institucionais. É preciso notar que toda cultura institucional está imersa em um corpo social amplo e reflete, até certo ponto, seus valores e condutas (FISCHER, 1996, p. 66; REINER, 2004, p. 131-132).

Algumas características são inerentes à atividade policial como, por exemplo, o poder de polícia, a presença do perigo em potencial e a imposição de autoridade. Tais características constroem a personalidade do trabalho, não como fenômeno psicológico individual, mas como cultura socialmente gerada (BRETAS, 1999, p. 149; REINER, 2004, p. 26; 135-136). A instituição policial é órgão burocrático complexo; de cultura e poder peculiar, o qual, sob certos aspectos, distancia-se do tipo ideal de organização burocrática weberiana (HALL, 1966, p. 30). A Polícia Militar, por exemplo, tem controle interno rígido e centralizado, porém ineficaz, regula com rigor apenas questões ligadas à hierarquia, às decisões administrativas da corporação, à vestimenta do policial, principalmente em instituições de doutrina militar. Assim, a atuação do policial nas ruas nunca está sob inteiro comando dos superiores hierárquicos, ou devido à própria natureza do trabalho de policiamento que é a de tomar decisões rápidas e complexas em situações imprevisíveis, ou seja, por falta de interesse dos próprios superiores em um controle mais efetivo, ou ainda, como

consequência do protecionismo existente entre policiais de mesma graduação em não divulgar desvios de seus pares. O espírito de corpo encobre as violações cometidas dos superiores hierárquicos e do mundo externo, sociedade e esfera política (REINER, 2004, p. 140-141; BAYLEY, 1994; p. 64-65; BITTNER, 1990, p. 147).

O jogo de poder, os conflitos e as rivalidades existentes entre as principais instituições policiais – Polícia Civil e Polícia Militar – marcam a trajetória da polícia paulista e têm inviabilizado reformas, pois ambas as instituições não querem ter verbas, atribuições e poder diminuídos ou mesmo repassados para a rival.

A Polícia Civil, pelo menos até a criação da Polícia Militar em 1970, era a principal instituição policial da época, apesar de ser menos numerosa. O delegado, como autoridade policial maior, apurava a ocorrência de crimes, instaurava inquérito policial que poderia dar início a processo judicial e coordenava a execução das tarefas policiais. Eram ainda atribuições dele: organizar o policiamento de ruas, de reuniões públicas, de casas de espetáculo, do trânsito; fiscalizar o porte de armas e autuar em flagrante. Além disso, a autoridade policial era responsável pela coordenação do policiamento realizado pela Força Pública e pela Guarda Civil (BATTIBUGLI, 2010).

Após o surgimento da Polícia Militar, fruto da unificação da Força Pública com a Guarda Civil, acredita-se que a PM passou a contar com maior apoio do governo estadual do que a Polícia Civil, recebendo maior autonomia operacional e sendo utilizada na repressão dos opositores ao regime militar. A preponderância da PM em relação à Polícia Civil se mantém até os dias atuais, assim como a rivalidade entre as duas instituições. A distribuição de verbas é desigual, mesmo que se considere o maior efetivo e estrutura da PM.

De acordo com o Sistema de Gerenciamento Orçamentário do Estado de São Paulo (SIGEO), entre 2001 e 2005, os investimentos realizados na Polícia Militar somaram R\$ 285,7 milhões contra R\$ 8,5 milhões para a Polícia Civil e R\$ 1,9 milhão para a Superintendência Técnico-Científica. Considerando-se a dotação orçamentária total neste período para a Segurança Pública, de cerca de R\$ 29 bilhões, R\$ 17 bilhões (58%) foram para a PM e apenas R\$ 5,3 bilhões (18,5%) para a Polícia Civil. A polícia técnica ficou com apenas R\$ 608 milhões, durante o governo Alckmin (JUNQUEIRA, 2006).

Sem dúvida, o foco da dotação de verbas e investimentos para a PM se reflete na baixa capacidade investigativa da Polícia Civil, que resulta na falta de resolução de crimes, na impunidade

tanto de pequenos delitos, como dos que envolvem o crime organizado, o tráfico de drogas, na falta de estrutura de atendimento para a população, principalmente, no interior (JUNQUEIRA, 2006; FELIX, 2012).

Sabe-se que, pelo menos, na década de 1940, a SSP apenas formalmente administrava as corporações policiais paulistas, pois, de fato, cada instituição possuía estrutura administrativa autônoma. Assim, as metas para a segurança pública são repassadas pela SSP para as instituições policiais, que dispõem de autonomia operacional para atender aos objetivos do governo como melhor lhe convier, e estas ainda atuam de maneira isolada e conflituosa.

A política interna de cada corporação, muitas vezes, sobrepõe-se aos regulamentos governamentais, adequando-os, limitando-os ou mesmo neutralizando seus efeitos. Existe, assim, o fracionamento das forças de segurança pública no estado, o que contribui para a perda de eficácia das ações policiais e da falta de controle sobre casos de corrupção, arbitrariedade e impunidade (BATTIBUGLI, 2009).

A autonomia administrativa e operacional da polícia paulista contribui para a existência de um descompasso entre a vigência de um sistema democrático, protetor dos direitos individuais, e a presença no cotidiano de abusos de autoridade por parte de policiais. Sem dúvida, grande obstáculo a ser superado para a promoção de novo paradigma na segurança pública é a existência de cultura policial repressora, violenta, autoritária coberta pela impunidade no país.

Após o retorno da democracia no país, houve debate pela unificação das corporações policiais, como meio de anular as rivalidades existentes e suprimir a estrutura militar pouco eficiente e onerosa da PM, mas a Constituição de 1988 manteve inalterado o sistema de segurança pública. Mesmo o Conselho de Direitos Humanos da ONU sugeriu em maio de 2012 a extinção da PM no Brasil, dado ser em outros países, corporação que exerce a função de polícia no interior das Forças Armadas, cujo espaço de ação costuma restringir-se às instalações militares, aos prédios públicos (SAFATLE, 2012).

Alterações na estrutura da segurança pública paulista já eram propostas no final da década de 50, quando técnicos da polícia americana e inglesa vieram para São Paulo a pedido do então governador Jânio Quadros. Os consultores salientaram a importância de diminuir a estrutura e atuação da Força Pública (atual PM). Além disso, apontaram inúmeras falhas no sistema de segurança pública que perduram até os dias atuais (BATTIBUGLI, 2010).

O relatório produzido pelos consultores americanos do Ponto IV<sup>5</sup> Joseph Lingo e Arthur Avignone não aceitou a Força Pública como organismo policial, porque seu sistema de instrução seria 90% militar e apenas 10% policial; tinha ainda 25% do seu efetivo empregado em serviços burocráticos. A FP deveria ser completamente reestruturada, reduzida à tropa de atuação em situações de emergência ou continuaria a consumir, inutilmente, quase a metade do orçamento da SSP (LINGO; AVIGNONE, 1958). O relatório dos técnicos ingleses teve conclusões semelhantes às dos americanos. Para os ingleses, as três principais corporações policiais eram semi-independentes: Força Pública, Polícia Civil e Guarda Civil, o que produzia desperdício de energia e dinheiro. (JTM; RGF, 1958).

Os estudos de ingleses e americanos e as análises de policiais e da imprensa identificaram falhas semelhantes na polícia paulista e, dentre as soluções recomendadas, havia um cerne comum: a liderança do policiamento para a Polícia Civil, com subordinação da Força Pública e da Guarda Civil, além da clara divisão de atribuições entre a FP e a GC, o que não havia na época. As críticas apontadas em relação à segurança pública se relacionavam ainda à falta de política de mapeamento de problemas e da avaliação dos resultados obtidos com reformas já implantadas. Essa identificação seria prejudicada pela falta de dados estatísticos confiáveis (BATTIBUGLI, 2010).

A falta de mecanismos de avaliação e de dados estatísticos confiáveis produzidos apontados pelos consultores, na década de 50, ainda estão presentes no sistema policial paulista. Os marcos referenciais das políticas públicas de saúde, educação, seguridade social que compreendem a definição de agenda, implementação e avaliação de resultados ainda estão longe de serem implantados na segurança pública, o que pode ajudar a compreender algumas obscuridades e descompassos da área (SOUZA, 2011).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos anos 2000, a segurança pública se tornou um dos pontos centrais da agenda política brasileira com aumento considerável de gastos e de implantação de novas estratégias para o setor. Grande obstáculo a ser superado para a promoção de política de segurança pública

---

<sup>5</sup> O Ponto IV foi um programa do governo norte-americano para auxílio a países em desenvolvimento e uma das áreas desse auxílio era a segurança pública.

condizente com o estado de direito é a existência de cultura policial repressora, violenta, autoritária, ainda coberta pela impunidade no país.

Acredita-se haver falta de permeabilidade da Secretaria de Segurança Pública (SSP) e do governo paulista às inovações federais, embora o estado e municípios paulistas recebam verbas do PRONASCI. O estado ainda não possui gabinete de gestão integrada, base para a implantação das políticas do programa, nem busca efetivamente alterar o modelo de policiamento existente.

Apesar de o estado paulista contar com policiamento comunitário e de ter algumas práticas articuladas da polícia com ações sociais, tais iniciativas não geram condições para que essas práticas e valores sejam disseminados por toda a corporação e que passe a fazer parte da cultura policial paulista, por exemplo, como modelo predominante de policiamento. Dessa forma, o que vigora é a alta letalidade da ação policial, acompanhada de corporativismo e de irregularidades que, muitas vezes, inviabilizam a investigação de casos suspeitos. São Paulo, assim como outras unidades da federação, se interessa mais por verbas que, isoladamente, modernizam apenas superficialmente as instituições policiais, como os equipamentos, sem realmente alterar o *modus operandi* da instituição, grande objetivo do PRONASCI.

Entretanto, pode-se ressaltar o caráter recente da execução dos programas federais para produzir quebra de paradigmas na cultura e na ação policial paulista. Sem dúvida, houve relevantes alterações na agenda da segurança pública, mas, certamente, a implantação e colheita de resultados serão a médio e longo prazo, desde que não haja descontinuidade nas diretrizes da agenda dos governos federal e estadual, bem como das prefeituras e da previsão e execução orçamentária para o setor.

## REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio; SALLA, Fernando. Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC. In: *Estudos Avançados*. vol. 21, n. 61, São Paulo, set./dez. 2007. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142007000300002&lang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142007000300002&lang=pt). Acesso em: 08 de jun. de 2012.

AGORA. Homens são mortos pela Rota após perseguição na zona leste. Segundo policiais, suspeitos tentaram arremessar granada. *Folha de S. Paulo*, 03 de jul. de 2012. Disponível em: <http://acervo.folha.com.br/resultados/?q=segundo+policiais%2C+suspeitos+tentaram+arremessar+granada&site=&periodo=mes>. Acesso em 04 de jul. de 2012.

BALZA, Guilherme. Governo de SP lança "Virada Social" em Paraisópolis, mas mantém ocupação policial. *Uol Notícias*, 18 de fev. de 2009. Disponível em:

<http://noticias.bol.uol.com.br/brasil/2009/02/18/ult5772u2987.jhtm>. Acesso em 01 de jul. de 2012

BATTIBUGLI Thaís. (2009), A difícil adaptação da polícia paulista ao estado de direito (pós-1946 e pós-1985). *Dilemas – Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*. Vol. 2, nº 3, jan/fev/mar 2009.

\_\_\_\_\_. *Polícia, Democracia e Política em São Paulo (1946-1964)*. São Paulo: Humanitas/Fapesp, 2010.

BAYLEY, David H. *Police for the Future*. New York City: Oxford University Press, 1994.

BBC BRASIL. Letalidade da Rota cresce 78% em cinco anos, BBC Brasil, 26 de jul. de 2012. Disponível em: <http://noticias.br.msn.com/mundo/letalidade-da-rota-cresce-78percent-em-cinco-anos-1>. Acesso em 02 de ago. 2012.

BITTNER, Egon. *Aspects of police work*. USA: Northeastern University Press, 1990.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 7.413 de 30 de dez. de 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/Decreto/D7413.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7413.htm). Acesso em 01 de abr. de 2012.

BRETAS, Marcos Luiz; PONCIONI, Paula. “A cultura policial e o policial civil carioca”. PANDOFI, Dulce Chaves (et al.). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

CARAMANTE, André; BENTTES, Afonso; SPINELLI, Evandro. Homicídio cai, mas latrocínios crescem. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 27 de jan. de 2012. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidiano/22429-homicidio-cai-mas-latrocinius-crescem.shtml>. Acesso em 23 de jul. de 2012.

DELPHINO, Plínio. Jardim Ângela dá a volta por cima na violência e muda sua história. *Diário de S. Paulo*, São Paulo, 25 de nov. 2001, p. A8. Disponível em <http://www.soudapaz.org/Portals/0/Downloads/Di%C3%A1rio%20de%20SP%20-%2025-11-01.jpg>. Acesso em 01 de jun. de 2012.

DIAS, Camila Nunes. Equilíbrio precário: a nova onda de violência em São Paulo. *Carta Capital*. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/equilibrio-precario-a-nova-onda-de-violencia-em-sp/>. Acesso em 07 de jul. de 2012.

CGPLAN/MJ. *Segurança Pública com cidadania*. Nov 2010. Disponível em: [http://www.aprapr.org.br/wp-content/uploads/2011/10/2010\\_Seguran%C3%A7aP%C3%BAblica12.pdf](http://www.aprapr.org.br/wp-content/uploads/2011/10/2010_Seguran%C3%A7aP%C3%BAblica12.pdf). Acesso em: 15 de mai. de 2012.

CRISTINO, Fernanda da Rosa. Segurança pública e democracia: um novo paradigma. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 57, 30/09/2008 [Internet]. Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=5157](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5157) Acesso em 29/03/2012.

CORREA, Luiz Fernando. Um novo pensar na segurança pública. In: OLIVEIRA, Fátima Bayma de (Org.) *Política de Gestão Pública Integrada*. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

ERTHAL, João Marcello. Na dúvida, a polícia condena à morte. *Revista Veja*, jul. 2012. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/a-policia-que-condena-a-morte>. Acesso em 23 de jul. de 2012.

FERNANDES JR. Ottoni. Habitação – onde mora a violência. *Desafios do Desenvolvimento*. A revista mensal de informações e debate do IPEA. Brasília, n. 24, 7 de jul. 2006.

FERREIRA, Danilo. Rota, a tropa da elite da PMESP. *Abordagem policial*, Disponível em: <http://abordagempolicial.com/2010/08/rota-a-tropa-de-elite-da-pmesp/>. Acesso em 23 de jul. de 2012.

\_\_\_\_\_. Rota (PMESP) recebe viaturas Hilux SW4 com airbag. *Abordagem policial*, Disponível em: <http://abordagempolicial.com/2011/04/rota-pmesp-recebe-viaturas-hilux-sw4-com-airbag/>. Acesso em 23 de jul. de 2012.

FGV. *PRONASCI em Números*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

FELIX, Luciana. Câmara cria comissão para discutir crise na Segurança: Cúpulas das polícias Civil, Militar e da GM serão chamadas pelos vereadores, *Correio Popular*, Campinas, 8 de ago de 2012. Disponível em: <http://correio.rac.com.br/correio-popular/0/124212/2012/08/08/0.html>. Acesso em 08 de ago. de 2012.

FISCHER, Rosa Maria. O Círculo do Poder – As práticas invisíveis de sujeição nas organizações complexas. In: FLEURY, Maria Tereza Leme; FISCHER, Rosa Maria. *Cultura e Poder nas organizações*. São Paulo: Atlas, 1996.

FLORES, Maria Eugênia. Jardim Ângela já foi considerado o bairro mais perigoso do mundo. *Reportagem CBN*: Seu bairro nossa cidade, 31 de jul. 2012. Disponível em: <http://cbn.globoradio.globo.com/grandescoberturas/eleicoes-2012/sao-paulo/seu-bairro,-nossa-cidade/2012/07/31/JARDIM-ANGELA-JA-FOI-CONSIDERADO-BAIRRO-MAIS-PERIGOSO-DO-MUNDO-PELA-ONU.htm>. Acesso em 2 de ago. de 2012.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Mapeamento das conexões teóricas e metodológicas da produção acadêmica brasileira em torno dos temas da violência e da segurança pública e as suas relações com as políticas públicas da área adotadas nas duas últimas décadas (1990-2000)*. Relatório de pesquisa apresentado a Fapesp, jul. 2009.

\_\_\_\_\_. Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Ano 4, 2010.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. Ano 5, 2011.

FONTOURA, Natália de Oliveira; RIVERO, Patrícia Silveira; RODRIGUES, Rute Imanish. Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: continuidades e perspectivas. In: IPEA. *Boletim de Políticas Sociais*: acompanhamento e análise. Vinte anos da Constituição Federal, n. 17, vol. 3, 2009, p. 135-196. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/082/08201012.jsp?ttCD\\_CHAVE=6&btBuscar=Buscar](http://www.ipea.gov.br/082/08201012.jsp?ttCD_CHAVE=6&btBuscar=Buscar). Acesso em 01 de mar de 2012.

- FREIRE, Alice de Almeida. *Manual Nacional de Controle Externo da Atividade Policial*. Goiânia: MP, 2009.
- GUERRA Urbana. Grande São Paulo, 16 de mai. de 2006. Disponível em: <http://img.terra.com.br/i/2006/05/16/340362-2977-in.gif>. Acesso em 05 de jun. de 2012.
- HALL, Richard H. “O conceito de burocracia: uma contribuição empírica”. In: *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966.
- IHCR; JUSTIÇA GLOBAL. *São Paulo sob ataque: corrupção, crime organizado e violência institucional em Maio de 2006*. IHCR, maio de 2011. Disponível em: [http://www.law.harvard.edu/programs/hrp/documents/Sao\\_Paulo\\_sob\\_Achaque.pdf](http://www.law.harvard.edu/programs/hrp/documents/Sao_Paulo_sob_Achaque.pdf). Acesso em: 05 de jun. de 2012.
- JTM (Chefe Superintendente) e RGF (Detetive Chefe Inspetor) - Polícia Metropolitana de Londres – Nova Scotland Yard. Relatório *dos Ingleses sobre a polícia de São Paulo*. Março de 1958.
- JUNQUEIRA, Caio. Orçamento da segurança pública cresceu 70% na gestão Alckmin. *Valor Econômico*, 22 de mai. de 2006. Disponível em: <http://www.observatoriodeseguranca.org/dados/custos>. Acesso em 01 de ago. 2012.
- KAWAGUTI, Luis. PM 'matou mais' antes de ser alvo de onda recente de ataques em SP. *BBC Brasil*, 26 de jul. de 2012. Disponível em: [http://www.bbc.co.uk/portuguese/celular/noticias/2012/07/120725\\_violencia\\_sp\\_1k.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/celular/noticias/2012/07/120725_violencia_sp_1k.shtml). Acesso em: 03 de ago. de 2012.
- LINGO, Joseph; AVIGNONE, Arthur. *Estudo sobre a organização policial do Estado de São Paulo*. Missão Norte-Americana e cooperação técnica (Ponto IV). 1958.
- MARRA, Livia; MUNIZ, Diógenes. Governo nega acordo com PCC, e polícia mata 71 suspeitos de ataques. *Folha Online*, 16 de mai de 2006. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u121601.shtml>. Acesso em 05 de jun. de 2012.
- MARTINS, Rodrigo; VIEIRA, William. A truculência como padrão. *Carta Capital*, nº 682, pp. 26-29, 1 fev 2012.
- MESQUITA NETO, Paulo. Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle. In: PANDOLFI, Dulce; CARNEIRO Leandro Piquet; CARVALHO, José Murilo. *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- MENEZES, Dyelle. *Governo deixa de investir R\$ 1,04 bilhão em segurança pública*. 06 de fev. 2012. Disponível em <http://www.contasabertas.com.br/WebSite/Noticias/DetalheNoticias.aspx?Id=788&AspxAutoDetectCookieSupport=1>. Acesso em: 22 de mai. de 2012.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Texto-base da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública*. Brasília, 2009a.
- \_\_\_\_\_. *Relatório Final da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública*. Brasília, 2009b.tbatgbat

\_\_\_\_\_. *Protejo forma 150 jovens em São Bernardo do Campo* (São Paulo). 18 de mar. de 2011. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?ViewID=%7BA4C659C5-8403-4BEB-B71B-92B08F8723B7%7D&params=itemID=%7BDFCD7150-CB3F-4B87-B271-BEA4A68BF5FB%7D;&UIPartUID=%7B2218FAF9-5230-431C-A9E3-E780D3E67DFE%7D>. Acesso em 01 de jun. de 2012

NÚMERO de homicídios aumenta 46% na capital paulista em um ano. *Reportagem Globo News*. 26 de jul. de 2012. Disponível em: <http://g1.globo.com/globo-news/jornal-globo-news/videos/t/todos-os-videos/v/numero-de-homicidios-aumenta-46-na-capital-paulista-em-um-ano/2058893/>. Acesso em 01 de ago. 2012.

OBSERVATÓRIO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Sistema penitenciário paulista. 2012. Disponível em: <http://www.observatoriodeseguranca.org/dados/penitenciario>. Acesso em 01 de jun. de 2012.

O'DONNELL, Guilherme. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina: uma conclusão Parcial. In: MÉNDEZ, J. E.; O'DONNELL, G., PINHEIRO, P. S. *Democracia, violência e injustiça*. o Não-Estado de direito na América Latina. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

OLIVEIRA, Fátima Bayma de; ZOUAIN, Deborah Moraes; RUEDIGER, Marco Aurélio; RICCIO, Vicente. *Desafio da Gestão Pública de Segurança*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

PATAMAR de Violência. *Folha de S. Paulo*, 29 de jan. de 2012. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaio/index-20120129.shtml>. Acesso em: 10 de fev. de 2012.

POLÍCIA MILITAR. *1º Batalhão de Polícia de Choque Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar – ROTA*. Disponível em: <http://www.policiamilitar.sp.gov.br/unidades/1bpchq/index.htm>. Acesso em 23 de jul. de 2012.

PEIXOTO, Betânia; SOUZA, Letícia Godinho; LIMA, Renato Sérgio de. *Vitimização e Políticas de Segurança em São Paulo*. 2011. Disponível em: [http://www.insper.edu.br/sites/default/files/Peixoto\\_Godinho\\_Lima\\_2011.pdf](http://www.insper.edu.br/sites/default/files/Peixoto_Godinho_Lima_2011.pdf). Acesso em 01 de mai. De 2012.

PREFEITURA DE SÃO BERNARDO DO CAMPO. *Secretaria de Segurança Urbana*. 2012. Disponível em: [http://www.saobernardo.sp.gov.br/comuns2/pqt\\_container\\_novo2.asp?srcpg=gssu&area=gssu&tipo=A%20Secretaria&unidade=gssu](http://www.saobernardo.sp.gov.br/comuns2/pqt_container_novo2.asp?srcpg=gssu&area=gssu&tipo=A%20Secretaria&unidade=gssu). Acesso em 10 de jun de 2012.

REINER, Robert. *A Política da Polícia*. São Paulo: Edusp, 2004.

SAFATLE, Vladimir. Pela extinção da PM. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 24 de jul. de 2012 Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/vladimirsafatle/1124692-pela-extincao-da-pm.shtml>. Acesso em: 29 de jul. de 2012.

SÃO PAULO vive onda de ataques que deixou 127 mortos em 10 dias. *Caros Amigos*, 03 de jul. de 2012. Disponível em: <http://cms.carosamigos.terra.com.br/index/index.php/cotidiano/2211-sao-paulo-vive-onda-de-ataques-que-deixou-127-mortos-em-10-dias>. Acesso em 04 de jul. de 2012.

SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2012.  
Disponível em: [http://www.ssp.sp.gov.br/acoes/acoes\\_comunitario.aspx](http://www.ssp.sp.gov.br/acoes/acoes_comunitario.aspx). Acesso em 02 de mai de 2012.

SKOLNICK, Jerome H; BAYLEY, David. *Policamento Comunitário: Questões e Práticas através do mundo*. São Paulo: Ed. USP, 2006.

SOUZA, Luis Antonio *Francisco de. Políticas Públicas e a área da segurança no Brasil*. Debate em torno de um novo paradigma. Paper apresentado no 35º GT da ANPOCS, 2011. Disponível em: Acesso em 01 de jun. de 2012.

SOUZA, Luis Antonio Francisco de; OLIVEIRA, Isabela Venturoza; FERREIRA, Glauce Lourenço Ferreira, O sistema policial no estado de São Paulo e o processo de reforma pós-redemocratização. In: SOUZA, Luis Antonio Francisco de (Org.). *Políticas de Segurança Pública no Estado de São Paulo*. Situação e perspectivas a partir das pesquisas do Observatório de Segurança Pública da UNESP. São Paulo: Editora Cultura Acadêmica/UNESP, 2009, p. 33-62.

WASELFISZ, Julio Jacobo. *Mapa da Violência 2012: os novos padrões da violência homicida no Brasil*. São Paulo: Instituto Sangari, 2011.

**A Formulação de Nova Agenda para a Segurança Pública: As Iniciativas Federais e sua Influência na Política Pública de Segurança Paulista**

**Resumo**

Este artigo objetiva analisar as influências da nova agenda para a segurança pública do governo federal na política pública de segurança paulista. Para tanto, verificou-se o grau de interação entre diretrizes do PRONASCI (Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania) e o planejamento estratégico da segurança pública paulista. Constatou-se haver falta de permeabilidade da Secretaria de Segurança Pública (SSP) e do governo paulista às inovações federais, embora o estado e municípios paulistas recebam verbas do PRONASCI.

**Palavras-chave:** segurança pública; política pública; estado de direito.

**The Formulation of New Agenda for Public Safety: The federal Initiatives and Their Influence on Public Safety Policy in Sao Paulo.**

**Abstract**

This article aims to analyze the influence of the new agenda for public safety of the federal government in the public safety of Sao Paulo state. In fact, it was analyzed the degree of interaction among PRONASCI (National Public Safety Program) guidelines and strategic planning of public safety in Sao Paulo. It was noted there is a lack of permeability of the Public Safety Secretariat (SSP) and the State government to federal innovations, although the state and counties receive funds from PRONASCI.

**Keywords:** public safety; public policy; rule of law.

Recebido para publicação em 09/11/2012

Aprovado para publicação em 26/04/2013