

IMPACTO DO SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA (SUSP): Modelo de Governança Tridimensional em Segurança Pública

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2025.62.16181>

Submetido em: 11/7/2024

Aceito em: 13/2/2025

Publicado em: 20/3/2025

Rodrigo Cesar de Melo¹
Alexandre Nascimento de Almeida²

RESUMO

O Sistema Único de Segurança Pública (Susp), no Brasil, marcou uma mudança significativa na abordagem de combate às mortes violentas, especialmente entre 2018 e 2022. Este período viu um ponto de inflexão notável no indicador de mortes violentas, mostrando um potencial impacto positivo do Susp. Para entender o funcionamento do Susp e seu efeito na segurança pública, foi realizada uma pesquisa com especialistas, adotando-se a técnica de análise de conteúdo para avaliação dos dados. Segundo os especialistas, o sucesso do Susp decorre da adesão a um modelo de Governança Tridimensional em Segurança Pública. Este modelo compreende três dimensões principais: 1) Foco na redução da violência; 2) Integração entre órgãos de segurança pública; e 3) Atuação com profissionais experientes em segurança pública. A compreensão da estrutura de governança do Susp fornece informações valiosas para moldar futuras políticas e intervenções no domínio da segurança pública.

Palavras-chave: avaliação de políticas públicas; pesquisa com especialistas; criminalidade.

IMPACT OF THE UNIFIED PUBLIC SECURITY SYSTEM (UPSS): THREE-DIMENSIONAL GOVERNANCE MODEL IN PUBLIC SECURITY

ABSTRACT

The Unified Public Security System (UPSS) in Brazil marked a significant shift in the approach to addressing violent deaths, particularly between 2018 and 2022. This period saw a notable inflection point in the indicator of violent deaths, indicating a potential positive impact of UPSS. To understand UPSS's operation and its effect on public safety, a survey was carried out with experts, adopting the content analysis technique to evaluate the data. According to the experts, UPSS's success stems from its adherence to a Three-Dimensional Governance model in Public Security. This model comprises three key dimensions: 1) Focus on reducing violence; 2) Integration between public security bodies; and 3) Action with professionals experienced in public security. Understanding the governance framework of UPSS provides valuable insights for shaping future policies and interventions in the realm of public security.

Keywords: evaluation of public policies; research with experts; crime.

¹ Universidade de Brasília – UnB. Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Gestão Pública. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Brasília, DF, Brasil. <https://orcid.org/0009-0002-3472-101X>

² Universidade de Brasília – UnB. Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Gestão Pública, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciências Ambientais e Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos. Brasília, DF, Brasil. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq (Nível 2). <https://orcid.org/0000-0002-9113-0729>

INTRODUÇÃO

As políticas públicas possuem um conhecido ciclo que envolve: identificação do problema, formação de agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, efetivação, avaliação e extinção da política. Políticas públicas são observadas em áreas de educação, saúde, segurança pública, etc. Na área de segurança pública as políticas visam à proteção da vida, do patrimônio, do bem-estar, além de outros valores. As críticas recorrentes acerca das políticas públicas não estão no mérito, mas na falta de avaliação dos seus impactos (Brasil, 2018a; Baptista, 2012).

A falta da avaliação de impacto pode resultar na dedicação de tempo e esforço em projetos que não geram benefícios ou resultados para a sociedade (Brasil, 2018a). A mera convicção de existir algum impacto, quando destituída de avaliação, impede a administração pública de conhecer a magnitude, as dimensões e os canais de manifestação desse impacto, limitando o aperfeiçoamento de projetos. Inclusive, teorias podem ser validadas por meio da avaliação de impactos.

A avaliação de impacto na segurança pública envolve dimensões e canais que vão além de *slogans* vagos e indeterminados ou impressões errôneas movidas por ventos ideológicos, e demanda interpretação adequada dos resultados. O aumento no número de boletins de ocorrência, por exemplo, pode expressar ausência de políticas públicas para um determinado seguimento, subnotificações que vieram à tona, ou, ainda, indiferença a uma determinada política pública.

O imaginário social contextualiza a segurança pública como ineficiência para determinados segmentos da sociedade, desumanizante para grupos expropriados de seus direitos básicos ou eficiência para algumas classes. Em verdade, com a criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), criado pela Lei nº 13.675 de 11 de junho de 2018 (Brasil, 2018b), a segurança pública passa a estar alinhada com princípios de governança, integração, planejamento estratégico, redução da letalidade violenta, dentre outros. O Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) reflete esses novos paradigmas com a especialização de matérias por meio de Secretarias, como a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), a Secretaria de Operações Integradas (Seopi) e a Secretaria de Gestão e Ensino em Segurança Pública (Segen).

A avaliação de uma política de segurança pública deve considerar esse novo contexto. A política de redução da letalidade violenta, por exemplo, é uma atual diretriz da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS). Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), em dados divulgados em 2019 o Brasil, com 2,8% da população mundial, concentrava 11% dos homicídios do planeta, tendo a segunda maior taxa de homicídios da América do Sul, superado apenas pela Venezuela (UNODC, 2019). Não é por acaso que uma das metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU para o Brasil é a redução das taxas de homicídios (Ipea, 2018).

Os problemas da letalidade violenta no Brasil demandam políticas públicas desafiadoras e o aprimoramento dessas políticas depende do real entendimento dos seus efeitos. Um resultado positivo, e pouco compreendido, foi a redução de 20% na incidência criminal da letalidade violenta nos últimos cinco anos, entre o período de 2018 até 2022 (Sinesp, 2023). A principal política de segurança pública nesse período foi a criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) (Brasil, 2018b). No MJSP duas políticas destacam-se: “Em Frente Brasil” e “CidadeSusp”.

São poucos os estudos quando se trata da avaliação do impacto do Susp, seja pela novidade do Sistema criado em 2018, seja pelo entendimento à época do governo federal de que homicídios são competência dos Estados e do Distrito Federal (Burlamaqui, 2020). No contexto recente, políticas para a redução de homicídios não obtiveram sucesso: Brasil Mais Seguro, lançado em 2012, não focava na redução dos homicídios (Costa, 2023); Plano Nacional de Prevenção e Redução de Homicídios (PNRH), lançado em 2015, foi vetado pelo governo Dilma Rousseff (2011-2016) sob o argumento de competência estadual (Burlamaqui, 2020). A avaliação do impacto do Susp considerando a política ministerial de redução de homicídios, é agregador para a literatura.

É nesse contexto que a avaliação do impacto do Susp na segurança pública torna-se uma contribuição para a produção científica brasileira. Estudos do impacto do Susp na segurança pública possibilitam compreender a evolução da governança ministerial e o desenho das políticas públicas ministeriais nessa área. Esta pesquisa aborda o impacto do Susp como política pública em segurança pública, tendo como objetivo descrever a percepção de especialistas em segurança pública em relação ao *modus* de atuação do Susp, contribuindo para analisar os efeitos dessa política.

SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA

Em um cenário alarmante de violência letal, caracterizada por uma concentração espacial (Costa, 2023), em que 2% dos municípios respondem por cerca de 50% dos homicídios do país, a regulamentação do § 7º do artigo 144 da Constituição Federal de 1988 ocorre por meio da Lei nº 13.675, de 2018 (Brasil, 1988; Brasil, 2018b). Esse artigo 144 é o *caput* do capítulo que trata da Segurança Pública na Constituição Federal. Decorridos quase 30 anos da promulgação da Constituição, enfim a segurança pública alcançou um *status* de Sistema Único de Segurança Pública com a PNSPDS.

A PNSPDS e o Susp são um marco do novo arranjo interfederativo que corresponsabilizou os entes federal, estadual e municipal na temática da segurança pública. O paradigma da PNSPDS 2021-2030, instituído pelo Decreto nº 10.822, de 28 de setembro de 2021 (Brasil, 2021a), além de envolver o ente municipal, estabeleceu metas. A título de exemplo, o Plano Nacional, que trata da redução de mortes violentas, prevê, logo nas primeiras metas, reduzir a taxa nacional de homicídios para abaixo de 16 mortes por 100 mil habitantes até 2030 (meta 1); reduzir a taxa nacional de lesão corporal seguida de morte para abaixo de 0,30 morte por 100 mil habitantes até 2030 (meta 2); reduzir a taxa nacional de latrocínio para abaixo de 0,70 morte por 100 mil habitantes até 2030 (meta 3); reduzir a taxa nacional de mortes violentas de mulheres para abaixo de 2 mortes por 100 mil mulheres até 2030 (meta 4) e reduzir a taxa nacional de mortes no trânsito para abaixo de 9 mortes por 100 mil habitantes até 2030 (meta 5).

Além disso, o §1º do artigo 9º da Lei do Susp elevou o município ao patamar de integrante estratégico, superando a interpretação restritiva dada ao artigo 144 da Constituição Federal (Brasil, 2022a). O novo paradigma da segurança pública, com a integração do ente municipal na política de redução de homicídios, abre oportunidades para a diminuição da taxa de letalidade. Uma fração de 20% dos municípios responde por 83,5% dos registros oficiais de homicídios no Brasil (Brasil, 2022b). No universo de 5.460 municípios, cerca de 120 municípios respondem por mais de 50% dos homicídios do país (Costa, 2023).

Vale destacar que duas políticas públicas do Susp foram precursoras na integração com o ente municipal. A primeira é o projeto piloto “Em Frente Brasil”, que abrange um conjunto de ações multidisciplinares envolvendo segurança pública e coordenadas por um sistema de governança e de gestão integrados.

A segunda é o Programa Nacional de Fortalecimento da Gestão Municipal de Segurança Pública – o “CidadeSusp”. Esse Programa consiste na transferência de competências, configurações estruturais e capacidades técnicas aos municípios, com a finalidade de atuarem como integrantes estratégicos do Susp. Por meio de metodologias, soluções tecnológicas e capacitação assistida para a realização de gestão integrada para resultados, são empregados, conforme diagnósticos locais, princípios de liderança política (coordenação pelos prefeitos), gestão para resultados (cumprimento de metas), eficiência alocativa (ações baseadas em evidências) e intervenção sistêmica (atuação multidisciplinar não se limitando a ações de segurança pública).

À política pública “Em Frente Brasil” são atribuídos o resultado de redução da letalidade violenta nos municípios participantes. Dados do Sinesp mostram a redução dos homicídios nos municípios participantes. Houve queda nos números absolutos para o período de 2028 a 2022 para os pilotos de Ananindeua/PA de 75,3%, Goiânia/GO queda de 66%, Cariacica/ES de 23,7% e Paulista/PE queda de 40,3%. Já São José dos Pinhais/PR obteve leve queda e posteriormente piorou em 4,3%. O anexo 2 evidencia os números absolutos.

O “Cidade Susp”, por sua vez, utiliza o método “Em Frente Brasil”, acrescido de inteligência estratégica na análise de dados, adotando um modelo superior àquele de governar segurança pública baseado em veículos, armas e uniformes utilizados por políticos para promoção pessoal (Souza, 2009).

Essas são políticas públicas que, em sua formulação e monitoramento, envolvem a participação da burocracia ministerial (Weber, 2015). Essa burocracia não deve ser vista em sentido depreciativo, como excesso de formalismo, empecilho para a pretensão do cidadão, exigências demasiadas que o homem comum a ela associa (Beltrão, 1981). Ao contrário, estudo demonstra a qualificação da burocracia do MJSP (Pires, 2021).

O conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle remetem ao modelo de governança pública proposto no inciso I do artigo 2º do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Governança em segurança pública é um desafio. Costa (2023) demonstra, em estudos relativos aos planos estaduais de segurança pública, que 40% dos Estados não possuem estrutura de governança e 60% dos Estados não possuem governança como ação estratégica.

MATERIAIS E MÉTODOS

O impacto do Susp na segurança pública foi avaliado por meio de entrevista com especialistas. Os participantes são especialistas de três Secretarias do eixo da segurança pública: Senasp, Seopi e Segen. Participaram da pesquisa especialistas do nível estratégico, fazedores da política do nível tático, burocratas de alta qualificação e do nível operacional e burocratas de rua. A participação dos três níveis da pirâmide de governança permitiu a melhor compreensão da política. Para superar o viés dos participantes, 75% eram originários de Estados e se encontravam atuando

no MJSP naquele momento. O restante, 25%, eram servidores ministeriais. Adicionalmente, buscou-se a percepção do assessor que atua na Secretaria Executiva, especialista em segurança pública e um dos elos administrativos entre essas Secretarias e a alta administração.

Os critérios para seleção dos especialistas envolveram:

- i) atuação superior a 12 anos em segurança pública;
- ii) representação de todas as Secretarias do eixo da segurança pública do MJSP; e
- iii) participação de especialistas de todos os níveis de planejamento: estratégico, tático e operacional.

Ao todo foram selecionados oito especialistas em segurança pública. Em média, os especialistas apresentaram 19 anos de experiência em segurança pública, variando de 14 até 32 anos de experiência. Na temática de segurança pública ministerial, o tempo de atuação média foi de 7 anos, o menor tempo de atuação foi de 2 anos e o maior de 22 anos. Metade dos especialistas tem formação em Direito e 75% deles possuem título de Pós-Graduação. Priorizou-se a qualificação dos especialistas em detrimento do tamanho da amostra, buscando conferir uma estatura amadurecida sobre o tema da pesquisa.

O roteiro de entrevistas aplicado aos especialistas envolveu a percepção sobre a execução do Susp, suas potencialidades, evidências na elaboração de políticas públicas e burocracia (Anexo 1).

O tempo médio das entrevistas foi de 51 minutos, variando da mais longa, de 1h19 min, à mais curta, de 26 minutos. Antes de cada entrevista foi informado ao participante os aspectos éticos envolvidos e o esclarecimento do roteiro adotado, sendo obtido documento conhecido como Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) de todos os entrevistados. Foi solicitada autorização para a gravação, garantido o sigilo da identificação do participante e apresentada carta de autorização para pesquisa concedida pelo MJSP. As entrevistas foram gravadas para processamento no *software* Atlas.ti.

A avaliação dos dados ocorreu por meio da análise de conteúdo de Bardin (2016, p. 50) por meio da codificação do texto em unidades de registro. O tema foi adotado como unidade de registro. Os temas encontrados foram redução da criminalidade, integração entre os órgãos de segurança pública e vivência em segurança pública.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Percepção dos Especialistas em Segurança do MJSP em Relação ao Susp

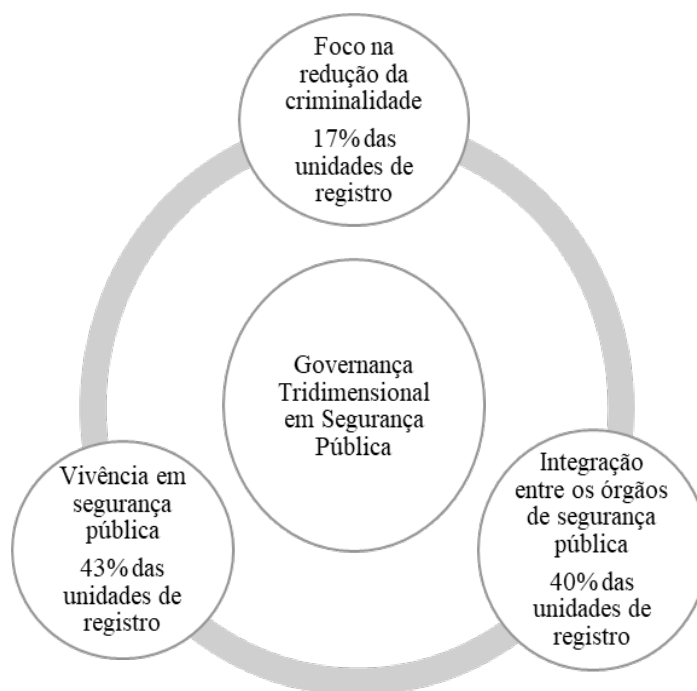
A análise de conteúdo das respostas dos especialistas permitiu identificar três impactos na segurança pública brasileira após a instituição do SUSP: 1) redução da criminalidade; 2) integração dos órgãos de segurança pública; e 3) vivência em segurança pública como diferencial para atuação do Susp. Esses impactos dialogam com o questionário aplicado, constituindo achados da pesquisa. O roteiro de entrevistas envolveu percepção sobre a efetivação do Susp, suas potencialidades, políticas públicas baseadas em evidências e burocracia. A redução da criminalidade foi relacionada à criação da nova política Susp e suas potencialidades; a integração dos órgãos de segurança pública também esteve relacionada ao estabelecimento do Susp e à potencialidade; e a vivência em segurança pública restou recorrente no tema de burocracia. Ao tratar de políticas baseadas em evidências, a política do “Em Frente Brasil” foi um celebrado

exemplo, elaborada com base em evidências estatísticas de municípios com maior quantidade de homicídios, adoção do Princípio de Pareto (20% do esforço com 80% do resultado), uso do Modelo Lógico de Políticas Públicas, participação da Controladoria-Geral da União (CGU), etc.; o “CidadeSusp” exarava a modernidade em políticas públicas ao utilizar plataforma de inteligência estratégica em fluência em dados (*data literacy*) na gestão da segurança pública.

Esses três impactos, quando associados à governança ministerial, constituem um modelo singular de avaliação, direcionamento e monitoramento. O modelo identificado na análise de conteúdo, a partir da recorrência nas unidades de registro, não deixou dúvidas dessa tríade: 1) redução da criminalidade, 17 unidades de registro; 2) integração dos órgãos de segurança pública, 40 unidades de registro; e 3) vivência em segurança pública, 43 unidades de registro. A maior recorrência de “integração” e “vivência” nas unidades de registro evidenciam os mecanismos de governança, coordenação de esforços, parâmetros de atuação e articulação interinstitucional. Em sentido contrário, caso a maior recorrência fosse “redução da criminalidade”, ter-se-ia um modelo meramente operacional de comando desprovido de governança (Costa, 2023), como foram os planos de segurança anteriores a 2018.

Os resultados, portanto, ensejam que os frutos do SUSP decorrem da sua atuação dentro de um modelo de Governança Tridimensional em Segurança Pública. O modelo identificado possui duas dimensões conhecidas da segurança pública mundial. A primeira é a redução da criminalidade (O’Connell, 2001) e a segunda a integração entre os órgãos de segurança pública (Costa, 2023; O’Connell, 2001). A terceira dimensão, na forma do modelo federativo brasileiro (dimensões territoriais, diversidades regionais e diferenças técnicas dos órgãos de segurança pública), é o que o torna singular. O modelo proposto está alinhado ao eixo temático de “polícias e políticas públicas de segurança”, pois é uma resposta do MJSP aos desafios da segurança pública brasileira (Campos; Alvarez, 2017). A harmonia do modelo é demonstrada na Figura 1 a seguir.

Figura 1 – Modelo da Governança Tridimensional em Segurança Pública do Susp



Fonte: Elaborada pelos autores.

Redução da Criminalidade

Redução da criminalidade via solução dos problemas

A redução da criminalidade e o aumento da segurança em uma sociedade em desenvolvimento significam o uso atento de estratégias modernas e adequadas à realidade brasileira. Políticas orientadas para o controle da criminalidade são superadas na atualidade por respostas abrangentes para a solução dos problemas (Costa, 2023). Essa é uma percepção de um dos especialistas consultados:

E.7. A ideia do “CidadeSUSP” foi que realmente não se tem braços para você atender 5.570 municípios. Utilizamos até Pareto [...]. Nós pedimos apoio do Ipea e ele conseguiu fazer um estudo que evidenciou o seguinte: quase 50% dos homicídios estão em 120 municípios. Então, em tese, se você resolver o problema de 120, você abaixa o número de homicídios em 50% no Brasil [...]. É claro que nós modificamos a visão de que o problema da segurança pública é problema de polícia porque a história era sempre isso, era problema de polícia. Então, tinha aquele “trio parada dura”: viatura, colete e armamento. Então, esse “trio parada dura” a gente começou a modificar e pensar no crime como um fenômeno. Então, uma equipe trabalhou quase um ano, criou uma árvore de problemas [...]. Então, nós pegamos as raízes dessa árvore, que é da demanda do município, que entram coisas simples: gravidez na adolescência, evasão escolar, reprovação, o Creas, o acesso das pessoas a renda, desemprego. Criamos essas causas trabalhadas na plataforma. Então, para todas essas causas, a plataforma busca os dados nacionais e entrega para um município um diagnóstico em menos de 1 (um) segundo mostrando para ele o que precisa melhorar. E a gente não quer que ele trabalhe mais em um crime, porque se você for falar para um município que ele tem que trabalhar com relação ao crime de tráfico de drogas, ele não tem pernas para isso. Mas quando você vai para as causas, vê que o problema está na educação, a evasão escolar é dele, ele vai ter que mexer com a evasão escolar [...]. Então, esses pontos nós colocamos para ele entender que a segurança pública não é só problema de polícia, ela é bem transversal e envolve todas as áreas. Aí, nesse ponto a gente entrega a plataforma, ele vai ter o diagnóstico e aí a própria plataforma vai ensinar a fazer um plano porque eles também não tinham um plano [...]. Inclusive, a gente coloca lá, aparece na plataforma falando que o problema é a evasão escolar no ensino fundamental 1, mas a gente pergunta “Quais escolas do ensino fundamental 1?”, porque ele também não vai ter dinheiro para tratar todas as escolas, fazer um programa ou um projeto dentro do município para tratar todas. Não, a gente quer que ele tenha um local que vai observar esse fenômeno e falar: “Não, a escola que você tem problemas junto com a equipe aqui da Secretaria de Educação que nos trouxe são essas”. Então, ele vai realmente ter um foco territorial porque o problema nosso hoje é que a intervenção tem que ter foco [...]. Então, a ideia do programa é isso: dar um diagnóstico, dar um plano e ele como gestor estratégico do Susp vai adequar à sua realidade ao que é necessário.

Estudos demonstraram que meras estratégias de policiamento possuem resultados moderados para a redução das taxas de criminalidade (Costa, 2023). O surgimento de redes de políticas públicas envolvendo instituições das esferas pública e privada leva a ações eficazes para a redução da criminalidade. Redes de políticas públicas são uma resposta dos governos à incapacidade do Estado para resolver os problemas de segurança.

A atuação das redes de políticas públicas para a gerência dos riscos da vida moderna é uma nova abordagem para o tratamento da redução da criminalidade (Costa, 2023). Essa abordagem contempla um novo paradigma para a segurança pública nas sociedades contemporâneas, envolvendo a detecção e a gerência dos riscos da vida moderna. O medo do crime e das

probabilidades de ações atentatórias individuais ou coletivas passaram a integrar o cotidiano (Beck, 2011).

As redes de políticas públicas dependem da capacidade de governança para coordenar e articular atores públicos e privados em projetos voltados para as áreas prioritárias. Programas de prevenção de violência não são incomuns na esfera privada de organizações sociais. A baixa governança da esfera pública sobre as redes de políticas públicas é fator limitante para o melhor aproveitamento das ações da sociedade civil (CNI, 2018).

Redução da criminalidade via estabilidade das políticas públicas

Uma preocupação externada pelos especialistas é a maleabilidade para alteração da PNSPDS de 2021. O risco de que políticas elaboradas com evidências científicas venham a sofrer descontinuidade foi uma preocupação da burocracia ministerial. Um dos especialistas assim externou:

E.1. Ele (Susp) está muito mais, vamos dizer assim, protegido de ser descontinuado ou de ter ideias anômalas para dizer “Oh! Eu quero mudar, quero fazer uma nova política”. “Não! Você quer fazer uma política? Ela tem que entrar na minha Carteira de Políticas do Ministério da Justiça e Segurança Pública e ela tem que atender tais requisitos”. “Ah! Eu quero encerrar essa política!”. “Certo. Você quer encerrar essa política, mas qual vai ser a ação para encerramento dessa política e para essa que você quer criar para continuar atendendo e implementando o Plano Nacional de Segurança Pública?”

Os planos de segurança pública refletem uma política ministerial ancorada no dirigente máximo, o ministro, e, por vezes, o presidente da República. Mudando o ministro ou o presidente é recorrente a mudança das diretrizes de segurança pública, e essa descontinuidade pelos sucessores das ações dos antecessores é características de regimes democráticos, como o Brasil. Enquanto permanece o dirigente máximo, os planos não sofrem grandes alterações. Os sucessores, por sua vez, lançam planos próprios. A problemática surge nesse fato, uma vez que o crime organizado, as milícias e o tráfico de drogas exigem uma política nacional de segurança pública linear e não sujeita a ventos ideológicos de alterações (Rodas, 2020).

A preocupação da burocracia do MJSP em exigir harmonia dos planos de segurança pública com a carteira de política ministerial reflete um engajamento da burocracia do Susp (Brasil, 2021b, Brasil, 2022b), observada sob aspectos imediatos e mediatos. A atuação da burocracia do Susp em relação à governança da PNSPDS 2021-2030 é por engajamento imediato. Por outro lado, essa atuação da burocracia do Susp em relação à execução da PNSPDS 2021-2030 é por engajamento mediato.

A atuação imediata quanto à governança é lógica, pois a PNSPDS 2021-2030 prevê mecanismos de governança baseados em estratégias e metas de redução da criminalidade em relação aos planos anteriores (Brasil, 2018c; Costa, 2023). A teoria burocrática trata da atuação da burocracia do Susp em exigir harmonia do plano com a Carteira de Políticas como “bolsões de eficiência”. A expressão “bolsões de eficiência” remonta a Evans (1993), segundo o qual o Estado, incapaz de realizar transformações na burocracia como um todo, passa a criar “bolsões de eficiência”. Têm-se esses bolsões quando uma parcela da burocracia isolada e qualificada é capaz de garantir a eficiência técnica na criação de políticas públicas em detrimento do quadro supostamente contaminado pela politização e ineficiência (Lotta; Oliveira; Cavalcante, 2016). Os

“bolsões de eficiência” apresentam uma série de desvantagens. Segundo Evans (1993, p. 141), “na medida em que os ‘bolsões de eficiência’ estão cercados por um mar de normas clientelistas tradicionais, depende de proteção pessoal dos presidentes”. Essa percepção de proteção dos dirigentes não passou despercebida de um dos especialistas entrevistado, afirmando: “O mais importante de tudo é o patrocínio da alta cúpula, dos gestores e, especialmente, do ministro e do secretário-executivo, no sentido de respeitar a estrutura de governança” (E.1.).

Por outro lado, o engajamento mediato envolve a gestão em seus aspectos de planejamento, execução, ação e controle. Os programas do Susp refletem esse engajamento com detalhamento de ações e operações. O “Programa de Apoio ao Combate ao Crime Organizado” (PACCO), por exemplo, possui esse engajamento de gestão. O PACCO visa a fortalecer o enfrentamento à criminalidade, com enfoque em crimes violentos, organizações criminosas, corrupção e lavagem de dinheiro, inclusive atuando na faixa de fronteira. O programa é extenso, com atuação de diversas agências, baseado em tecnicismo e *expertise* investigatória, sendo composto por seis projetos: 1) Produção de Conhecimento; 2) Extração de Dados de Dispositivos Móveis; 3) Ação Integrada de Inteligência Financeira; 4) Rede Cronos; 5) Capacitação; e 6) Sistema Nacional de Inteligência de Apoio no Combate ao Crime Organizado (Brasil, 2022b).

A estabilidade de políticas públicas é indispensável para resultados sustentáveis em segurança pública. Aspectos temporais testam a capacidade de políticas públicas sustentadas na redução da criminalidade, por exemplo, a letalidade violenta, que exigem planejamento e estratégia. Experiências exitosas para a redução de homicídios envolveram planejamento em segurança pública, sendo necessários vários anos para alcançar reduções sustentadas nesse indicador. A Colômbia levou 18 anos (1991-2009) para sair de 83 mortes por 100 mil habitantes para 35 mortes por 100 mil habitantes. A África do Sul demorou 16 anos (1995-2010) para sair de 60 mortes por 100 mil habitantes para 34,2 mortes por 100 mil habitantes. Washington/DC-EUA gastou 18 anos (1991-2009) para sair de 80,6 mortes por 100 mil habitantes para 24 mortes por 100 mil habitantes (Eisner; Nivette, 2012).

Redução da criminalidade para aumento da competitividade

Os índices de criminalidade no Brasil impactam na competitividade empresarial segundo a CNI (2018). Infraestrutura social, instituições políticas e política monetária estão interconectados na competitividade. A segurança pública encontra-se na infraestrutura social e integra os riscos de competitividade. Um dos especialistas abordou esse efeito:

E.1. Quando eu estabeleço as diretrizes macros de combate à criminalidade, de prevenção à criminalidade e peço “Estado, reflita sobre isso na sua região, observando a sua população, a sua área demográfica, a sua área de relevo, todas as suas peculiaridades, seus indicadores sociais e elabore ações estratégicas, metas e indicadores para monitorar essa ação específica” [...] então, eu vejo que o Susp traz um divisor de águas para a segurança pública.

A capacidade estatal de gerir riscos e recuperar-se de distúrbios é um diferencial competitivo. Países em desenvolvimento, que projetam o turismo como veículo de desenvolvimento econômico, não possuem dúvidas de que a segurança aumenta a competitividade dessa atividade (Bueno, 2021). Estudos realizados na África do Sul identificaram o turismo como bem de luxo por meio do qual os visitantes avaliam o risco de vitimização na escolha de passeios

(Moyo; Ziramba, 2013), razão pela qual países europeus são os destinos mais procurados (Altindag, 2014).

Em 2015 os gastos relativos à segurança privada no Brasil foram estimados em R\$ 60 bilhões, montante próximo àquele alocado pelos Estados, que foi de R\$ 64,4 bilhões (CNI, 2018). Cerqueira e Soares (2016), em estudos anteriores a 2015, mostraram que os gastos com segurança privada são maiores que os dados oficiais disponibilizados. Crimes contra o patrimônio impõem um alto custo sobre toda a sociedade, elevando o custo agregado de mercadorias, transportes, estabelecimentos, entre outros.

A Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes) (Brasil, 2018d) no eixo “social”, relaciona a segurança pública com o bem-estar da população. Dados do Endes mostraram que o custo da criminalidade no Brasil representava para a segurança pública 1,35% do PIB e para a segurança privada 0,94% do PIB.

Em uma perspectiva comparativa, a América Latina registrou gastos com segurança pública, para o período de 2010-2014, próximos de 3,5% do Produto Interno Bruto (PIB) (Bueno, 2021). Por outro lado, países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) gastaram em segurança pública o percentual médio de 1,6% do PIB (CNI, 2018). Ocorre que nações que alcançaram reduções sustentadas da criminalidade gastaram menos proporcionalmente e possuem resultados melhores.

Integração

Integração dos órgãos de segurança pública

A expressão “integração” é comumente associada pelos especialistas em segurança pública ao elo entre União, Estados e Municípios no âmbito do Susp. Integração no contexto de um país continental, como o Brasil, envolve uma atuação entre 112 órgãos de segurança pública com atuações peculiares e municípios, que, em 2020, possuíam a quantidade de 1.188 Guardas Civis, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) daquele ano (Bock; Lima Júnior, 2021). O alinhamento de ações entre esses órgãos de segurança pública é um dos diferenciais para o sucesso de políticas públicas. A percepção dos especialistas destacou a relevância da integração, destacando:

E.5. Mas o Susp veio também nessa linha de tentar resolver os problemas graves da segurança pública e aí essa integração de Governo Federal, Estados e municípios dentro dessa visão de Política de Segurança Pública, tendo um papel de extrema importância nesse contexto.

A expressão “integração” no contexto da segurança pública, de protagonismo ministerial, está associada à evolução desse termo. O estudo comparado dos normativos que regeram a Senasp, desde a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (Seplanseg), destacaram que, na década de 1990, a expressão utilizada era “intercâmbio”, na forma do artigo 17, inciso III, do Decreto nº 1.796, de 24 de janeiro de 1996. Intercâmbio foi utilizado no seguinte contexto: competência da Senasp para “efetivar o intercâmbio de experiências técnicas e operacionais entre os serviços policiais federais e estaduais” (Brasil, 1996).

O primeiro registro da expressão “integração” ocorreu no Decreto nº 4.053, de 13 de dezembro de 2001 (Brasil, 2001), que, em seu artigo 15, inciso V, conferia competência à

Senasp para promover a articulação e a integração de ações de repressão ao tráfico de drogas. Em seguida, por meio do Decreto nº 8.668, de 11 de fevereiro de 2016 (Brasil, 2016), em seu artigo 13, inciso III, a expressão passou a envolver a competência da Senasp para a integração dos órgãos de segurança pública, inclusive com organismos governamentais e não governamentais. Por fim, a partir do Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019 (Brasil, 2019), a expressão alcançou nível de Secretaria, com a criação da Seopi.

Alguns autores utilizam o termo “integração” com cautela. Vasconcelos (2018) afirmou que o legado dos grandes eventos para a segurança pública – XXVIII Jornada Mundial da Juventude, Copa do Mundo Fifa e Jogos Olímpicos de Verão Rio – foi a coordenação entre instituições e não a integração. Segundo a autora, integração poderia confundir-se com fusão ou aglutinação em uma única organização. Já coordenação estaria baseada no entendimento do governo federal, à época, da atuação coordenada com organizações autônomas.

Nos Estados Unidos há uma percepção desfavorável à integração ou consolidação das organizações policiais, com o temor pela população da constituição de um sistema federal de controle. Os norte-americanos temem a integração das organizações policiais sob a perspectiva de afetar negativamente a intimidade da sociedade em benefício da sua segurança. Imaginam que as atividades policiais com controle absoluto da população são características de um Estado autoritário (Tonry; Ghirotti; Morris, 2003).

Com a criação do Susp em 2018 e no ano posterior com a criação da Seopi e a elaboração da Doutrina Nacional de Atuação Integrada de Segurança Pública (DNAISP), a integração evoluiu para um modelo de alinhamento integrado, cooperativo, sistêmico e harmônico entre os órgãos de segurança pública, esses atuando como integrantes operacionais do Susp. O sucesso da evolução pode ser observado nas ações sincronizadas da Seopi, como a “Operação Vetus”, envolvendo delegacias especializadas em crimes contra idosos, com apuração de 13.265 denúncias em 1.410 municípios. A “Operação Resguardo” envolveu delegacias especializadas em violência doméstica contra as mulheres, com emprego de 16.000 policiais civis e com 70 mil visitas e variadas diligências realizadas. A “Operação Acalento” envolveu delegacias especializadas em direitos da criança e do adolescente, com atendimento de mais de 18.000 vítimas e solicitação de 1.700 medidas protetivas (Bock; Lima Júnior, 2021).

A integração promovida pela Seopi também pode ser atribuída a outras operações: “Operação Luz na Infância”, envolvendo exploração sexual; “Operação Guardiões do Bioma”, envolvendo prevenção a incêndios e crimes ambientais; “Operação Verde Brasil I e II”, envolvendo combate à exploração ilegal de madeira; “Programa Vigia”, de ações estratégicas em fronteira; “Operação Átomo”, envolvendo segurança do transporte de urânio enriquecido exportado para a Argentina. Essas operações refletem o crescimento da atuação integrada entre os órgãos de segurança pública no Brasil após o Susp.

A integração entre os órgãos de segurança pública ou agências, em operações interagências, é um desafio para a segurança pública brasileira, sobretudo a observância aos princípios da autonomia dos entes federativos. O respeito à cultura organizacional, o uso de um ambiente comum e a interoperabilidade de sistemas são esforços que, se avaliados sistematicamente, produzem o aperfeiçoamento das atuações integradas e contribuem para a prevenção e a redução da criminalidade (Bock; Lima Júnior, 2021).

No contexto da América Latina, a integração é associada à informação de boa qualidade e ao seu uso inteligente, permitindo ações de prevenção (Iglesias; Ehrlich, 2016). Nos Estados Unidos a integração pode ser observada no modelo *Compstat* (O’Connell, 2001), que envolve integração policial com outras agências com o objetivo de diminuir os índices de criminalidade.

Integração entre os órgãos de segurança pública é uma resposta à altura para o crime organizado (Brasil, 2021b; Rodas, 2020). Nichos de mercados ilegais envolvendo drogas, armas, tráfico de pessoas, dentre outros, compõem a complexa realidade do crime organizado. A contenção e o enfrentamento são estratégias permanentes para lidar com essas organizações. Nos locais onde essas organizações dominam, a exemplo da América Central, sua relação com a elite política constitui uma simbiose, na qual a política utiliza essas organizações como fonte de renda. No Brasil, esse fenômeno pode ser percebido com maior evidência nos Estados do Rio de Janeiro e do Amazonas, nos quais existe uma relação estreita, em que políticos se especializaram em nichos de milícias, traficantes e em extorsões. A integração é uma exigência ante o crime organizado e o aumento considerável da diversificada delinquência nos centros urbanos (Brasil, 2020).

Experiências de integração em âmbito estadual foram observadas no Estado de Minas Gerais, que adotou um modelo de integração a partir de 2005, ao incluir o Modelo de Gestão Integração e Gestão em Segurança Pública (Igesp) com a integração entre as Polícias Militar e Civil (Iglesias; Ehrlich, 2016). A literatura também relata modelos de integração nos estados do Pará e do Ceará (Brasil, 2020; Saporì; Andrade, 2008). A integração policial de Minas Gerais é única, pois o modelo é baseado em mecanismos gerenciais de governança. A governança envolve o gerenciamento de redes auto-organizativas.

O uso de dados estatísticos, programas de resultado e acordos estratégicos aumentam o desempenho da segurança pública. Acelerar o processo de integração dos órgãos de segurança pública, com maior aproximação e concordância no planejamento de ações e operações, conduz a entregas efetivas que melhoram os indicadores criminais (Brasil, 2021b).

Governança de redes e integração entre esferas públicas e privadas

A segurança privada é uma realidade que cresce no Brasil, a exemplo do que vem sendo observado em condomínios fechados, por meio de câmeras de monitoramento e outras soluções modernas de tecnologia da informação. Os atores privados que ingressam nesse nicho agem no preenchimento das lacunas deixadas pelo Estado. A incapacidade dos governos em responder aos problemas em segurança é o pano de fundo da crescente participação da esfera privada na segurança. A resposta da esfera pública para a atuação da esfera privada é a regulação. A governança, todavia, não se resume somente em regular, mas em coordenar essa rede entre público e privado (Costa, 2023).

A governança no campo da rede de segurança pública envolve a capacidade de governança que, baseada em Peters e Pierre (2016), consiste em: i) objetivos (não ações de comando); ii) coordenação; iii) implementação; e iv) avaliação. A rede de políticas públicas em segurança é alçada por meio de objetivos, direção, noções abstratas de justiça social, ordem pública e participação social que atenda ao interesse de todos (Costa, 2023). O modelo de Peters e Pierre (2016) envolve as funções necessárias da governança em sentido amplo, não

adentrando necessariamente no conjunto de atores que desempenham a tarefa. O ator central da governança é o governo e a sua ação ocorre pela liderança, metas, mobilização de recursos, tomadas de decisão e execução (Peters; Pierre, 2016).

Os *insights* da Plataforma do “CidadeSusp” abrem o leque para a possibilidade de atuação em rede de políticas públicas, na medida em que oferecem um diagnóstico da criminalidade no município. Um dos especialistas destacou essa possibilidade:

E.7. Não tinha nenhum diagnóstico e a ideia do programa foi entrar em todos os Ministérios. Pegamos dos Ministérios 111 indicadores de todo o Governo Federal e entregamos para o município uma plataforma com esses indicadores que, automaticamente, faz um *insight* que mostra para ele qual é o problema.

No cenário internacional são muitos os exemplos de governos que atuam com governança nas políticas de segurança pública. Isso é observado em Estados unitários, como Reino Unido, França e Espanha. Estados federados, como Estados Unidos, Canadá e Alemanha, também não fogem à governança. Independente da constituição ou da extensão territorial de alguns Estados, a governança em segurança pública possui a marca da coordenação.

Vivência em Segurança Pública

Vivência de profissionais em segurança pública

A vivência em segurança pública alcançou destaque a partir de 2018 com o crescimento de pessoal no eixo da segurança pública. O quadro de pessoal do eixo da segurança pública antes desse período era reduzido e os servidores do MJSP não supriam essa necessidade, pois estavam lotados majoritariamente em áreas-meio e não em áreas finalísticas, como é a da segurança pública (Pires, 2021). A solução para superar o quadro reduzido de pessoal foi a mobilização de profissionais da segurança pública dos Estados, na forma da Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007 (Brasil, 2007).

Mobilizados são servidores civis e militares dos Estados e dos órgãos de segurança pública, sistema prisional e perícia criminal que, por cooperação federativa, exercem atividades administrativas no MJSP. A vivência em segurança pública é notada nos mobilizados em razão dos seus conhecimentos em assuntos de segurança pública. Outros agentes públicos ministeriais também podem possuir vivência, por exemplo, os ocupantes de cargos de direção e assessoramento (em regra, não mobilizados), além dos servidores do Ministério ou especialistas por formação (quando constituem-se indicações predominantemente técnicas), que geralmente possuem conhecimentos segmentados em segurança pública.

A vivência em segurança pública, segundo abordado pelos especialistas, trata-se da compreensão da complexidade que são as forças policiais, a compreensão da capacidade técnica da segurança pública estadual, a compreensão das realidades municipais, estaduais e regionais (que constituem a ponta com a qual a segurança pública lida), a compreensão da adequação de equipamentos de segurança com as atividades diárias, a compreensão do dia a dia do profissional de segurança pública e sua relação com sociedade, infratores e vítimas, e a compreensão de perigos e oportunidades aos quais o profissional de segurança pública está sujeito. Um comentário refletiu a percepção dos especialistas quanto à importância da vivência em segurança pública:

E.6. [...] as características que a gente espera aqui do profissional é que ele tenha uma vivência anterior na área de gestão e ter operado na segurança pública para poder fazer a interface entre a atividade operacional, que é o produto final que vai ser entregue para a sociedade, na ponta [...] ele tem que ter essa vivência da ponta e uma vivência, uma experiência anterior na área administrativa para a qual vai ser mobilizado, considerando que as atividades que ele vai desempenhar aqui são administrativas.

A vivência em segurança pública para o nível operacional, isto é, servidores e mobilizados, está associada à sensibilidade na apreciação de projetos, engajamento dos mobilizados junto aos Estados para formalização de propostas de transferências de recursos, dedicação exaustiva para conclusão de tarefas de impacto para a segurança pública e apresentação das necessidades dos Estados por meio da vivência dos mobilizados. Um dos especialistas sintetizou a sensibilidade daquele que possui a vivência em segurança pública:

E.1. Então, ao trazer profissionais para cá, a gente traz conhecimento dos Estados, com as peculiaridades desses Estados, com a carência desses Estados, o que facilita na definição e na elaboração de políticas públicas.

A vivência em segurança pública para o gestor público, seja em âmbitos operacional, tático ou estratégico, envolve a sensibilidade às necessidades dos órgãos e dos profissionais de segurança pública, o engajamento em projetos administrativos, a busca na qualidade do gasto público e o empenho em alcançar resultados para a redução da criminalidade. Essa atuação não é estática, mas maleável, conforme as características das corporações policiais, civis ou de bombeiros. A vivência contextualizada pelas falas dos especialistas envolveu o domínio de conhecimentos multidisciplinares, a percepção da qualificação do quadro de pessoal, a percepção de meritocracia, o conhecimento das diversas realidades regionais, a sensibilidade às novas estruturas de governo estadual de segurança pública, a *expertise* em políticas públicas, o desenvolvimento de políticas públicas baseadas em evidências, o respeito à governança ministerial e a elevação dos mobilizados à figura “elo” entre a União e os Estados.

A gestão mais eficiente não está, necessariamente, associada à prática da conjuntura institucional e da política pública; o déficit de recursos humanos e financeiros é que impede programas de longo prazo (Iglesias, 2013; Bateman; Snell, 2013). Recursos humanos em segurança pública devem possuir habilidades para o devido contato com a sociedade civil (Lopes da Silva Júnior, 2014). A participação de profissionais de segurança pública na elaboração de novas estratégias em segurança pública é necessária para esforços mais elaborados (Souza, 2009). Ver o profissional da segurança pública somente como um objeto de estudo limita o seu potencial como fonte para avaliação, direcionamento e monitoramento das políticas públicas (Lopes da Silva Júnior, 2021).

Em estudo comparado nos Estados Unidos, o Policiamento Orientado para Problemas (*Problem-Oriented Policing*) é um modelo que inspira policiais a identificar problemas em comunidades e desenvolver respostas inovadoras para a solução desses problemas (Perf, 2001). O modelo instiga a *expertise* policial a pensar de forma nova e criativa sobre a melhor resposta ao caso fático. O envolvimento mais amplo dos policiais é uma característica desse modelo. Segundo Goldstein (2018), mentor do modelo, quando o policial atua na identificação e definição dos problemas ele passa a exercer a função policial em sua plenitude. Pensar de forma nova e criativa supera a definição da função policial como combate ao crime e manutenção da lei e da ordem.

A vivência em segurança pública é um destaque no modelo de Goldstein (2018). O autor destaca que policiais de base (*rank-and-file*) ou oficiais de linha de frente (*line officers*) detêm uma compreensão acima da média do complexo papel da polícia e um compromisso com a resolução de problemas. Goldstein (2018) frisou que policiais podem contribuir com experiências e visões únicas de um problema baseado na familiaridade que esses profissionais possuem do problema nas ruas e casas. O estudo associa a experiência única à proximidade dos sentimentos e perspectivas da comunidade, ressaltando a frustração de policiais em não possuir liberdade para lidar com problemas e expressar ideias construtivas.

É claro que estereótipos da cultura agressiva policial precisam ser superados com o objetivo de garimpar a vivência em segurança pública e contribuir para a efetividade das políticas públicas. Goldstein (2018) foi assertivo em identificar profissionais de segurança pública interessados, talentosos e comprometidos com métodos alternativos para a resposta da polícia. Esses profissionais de segurança pública compõem um grupo diversificado, diferindo em personalidade, comprometimento e percepção do trabalho.

Diferença entre vivência e conhecimento em segurança pública

O conhecimento em segurança pública envolve conhecimento técnico, operacional e científico. A especialização em saberes práticos é característica de nichos do profissionalismo (Loureiro; Abrucio; Rosa, 1998). A maioria dos secretários que ocupou a Senasp demonstrou no currículo possuir conhecimento. Em breve levantamento dos currículos dos secretários, dos 17 ocupantes do intervalo compreendido entre 1995 e 2022 pode ser observado que 6 (35,2%) foram originários das forças armadas; 5 (29,4%) originários da esfera estadual, como delegados ou oficiais de instituições estaduais; 4 (23,5%) possuem especialização em segurança pública e não têm formação em área de segurança pública; e 2 (11,7%) detêm Graduações e Pós-Graduação diversas da segurança pública. Um dos especialistas pontuou a necessidade do conhecimento em segurança pública como alternativa à vivência na área:

E.6. A qualidade maior é essa: se ele não tiver uma vivência de segurança pública, que ele tenha uma especialização na área de segurança pública, além de estar associada à formação acadêmica dele na área de gestão.

A falta de uma escola nacional de estudos em segurança pública, em parte, limita o desenvolvimento de lideranças com conhecimento amplo em segurança pública, pois o saber científico policial é ciência sistêmica e não se confunde com conhecimento popular ou técnico (Lopes da Silva Júnior, 2021; Bayley, 2001). O saber científico policial em outros países constitui o campo de estudos policiais (*police studies*) (Costa, 2023). O projeto de lei do Susp, por exemplo, trata da criação de uma matriz curricular nacional no âmbito do Sistema Integrado de Educação e Valorização Profissional (Sievap) (CNI, 2018). O conhecimento em segurança pública não se limita a aspectos operacionais ou procedimentais, mas à política, com o alinhamento entre as políticas de segurança pública estaduais a União (Cabral, 2020).

As academias policiais dos Estados não suprem a falta de uma Escola Nacional de Estudos em Segurança Pública, uma vez que possuem formação limitada ao contexto estadual. A capacidade técnica dessas academias estaduais responde à qualidade dos governos. A falta dessa formação em âmbito nacional abre espaço para interpretar crises na segurança pública ou a própria segurança pública como questão das forças armadas (Burlamaqui, 2020; Figueira, 2015).

Um dos especialistas considerou, inclusive, que a formação nas forças estaduais responde melhor às necessidades da segurança pública do que gerais do Exército aquartelados. Em estruturas policiais, uma pequena parcela atua no suporte administrativo, e a grande massa opera no chamado “policiamento de rua” (Lopes da Silva Júnior, 2014), logo, o conhecimento em segurança pública é comum para esses profissionais de segurança pública. Recorrer ao conhecimento das forças armadas despreza essa *expertise* da segurança pública brasileira, conforme pontuado por um especialista:

E.7. Eu acho que o ideal é vindo das forças estaduais ou pelo menos das federais, que sejam da Polícia Federal ou Polícia Rodoviária Federal. Então, mais nesse nicho da segurança pública e nesse corpo a corpo. Não estar muito aquartelado.

Em arremate, a relação entre forças armadas e profissionais de segurança pública, com respeito a quem detém o conhecimento da segurança pública brasileira, é tema complexo. As forças armadas sempre atuaram na segurança pública em marcos de abertura de novas fases. A criação da Senasp, na década de 1990, foi marcada pela ocupação de generais. Posteriormente, quando da criação do Susp em 2018, a Senasp novamente foi ocupada por um general e, por fim, no ano seguinte, em 2019, novamente um general ocupou a Secretaria (Burlamaqui, 2020; Figueira, 2015). O cenário fático de recorrer às forças armadas para marcos da segurança pública ocorre, em parte, pela falta de formação de lideranças nacionais em segurança pública.

Vivência em segurança pública e a dependência dos mobilizados

Os mobilizados são observados em grandes quantidades na gestão tática e operacional do eixo da segurança pública, quando é reduzido ou inexistente o quadro de servidores do MJSP (Pires, 2021). Os saberes práticos de operações policiais, detalhes precisos de materiais de segurança e familiaridade com as corporações, proporcionam a esses profissionais facilidades no desenho de políticas, análise de convênios e reuniões de alinhamento com os órgãos de segurança pública. A inserção desses profissionais com vivência em segurança pública elevou a qualidade das atividades ministeriais e gerou a dependência desses profissionais. Um dos especialistas consultados abordou a dependência desses profissionais, ainda que o reduzido quadro de servidores fosse superado:

E2. Então assim, acho que esse trabalho do Susp de recursos humanos, ele nunca pode estar desassociado dos operadores de segurança pública, ainda que se faça [...] de repente, o Ministério da Economia determinar que se fosse feito um concurso aqui pelo Ministério da Justiça.

Em aspectos quantitativos, a solução de recursos humanos envolvendo mobilizados para suprir a carência de pessoal está refletida em todas as Secretarias do eixo da segurança pública. A Seopi não possuía um único servidor lotado no ano de 2022. Os mobilizados e comissionados atuaram na gestão administrativa das ações integradas realizadas por aquela Secretaria. A Segen possuía poucos servidores que não alcançavam sequer a metade da equipe de trabalho. A Segen é a responsável pela gestão de recursos, transferências voluntárias, emendas parlamentares, gestão do fundo da segurança pública, enfim, o financiamento da segurança pública. A Senasp atua com mais de 50% de mobilizados, sendo a área responsável pelo desenvolvimento de políticas públicas e interlocução com os Estados. Os mobilizados expressam o reforço do quadro de pessoal e a vivência em segurança pública.

A dependência do recrutamento de mobilizados para o eixo da segurança pública ganha relevância e gravidade quando se considera que a Senasp é responsável pela coordenação e articulação da segurança pública brasileira, responsável no governo federal pela articulação com Estados e municípios. Em anos recentes, em 2017, por exemplo, a Senasp possuía 50 servidores para o exercício dessas ações. A fragilidade institucional compromete a capacidade do governo federal de induzir e coordenar políticas de segurança pública (CNI, 2018). Em 2019 a solução encontrada para otimizar a atuação da Senasp foi a criação da Seopi e da Segen, reforçadas com mobilizados e com alguns servidores. A solução fortaleceu o eixo da segurança pública, todavia não foi acompanhada do reforço no quadro de servidores públicos necessários para manutenção das atividades administrativas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil percorreu um crescimento sistemático na taxa de homicídios no Brasil nos últimos 40 anos, porém destaca-se uma inflexão nessa série a partir de 2018, permanecendo uma queda no indicador, pelo menos, até 2022. Entre 2018 e 2022 a principal política pública na área de segurança foi a criação do Susp. Dada a relevância do Susp, o objetivo desta pesquisa é descrever a percepção dos especialistas do MJSP em relação ao *modus* de atuação dessa política na segurança pública.

O *modus* de atuação do Susp em segurança pública, segundo os especialistas consultados, impactou na governança do Estado por meio do 1) foco objetivo para a redução da criminalidade; 2) na integração entre os órgãos de segurança pública; e 3) no recrutamento e valorização de profissionais com vivência em segurança pública. Esse *modus* reflete o mecanismo de governança, a coordenação de esforços, os parâmetros de atuação e a articulação interinstitucional do Susp, caracterizando um Modelo Tridimensional de Governança em Segurança Pública.

O modelo de governança, proposto pelo Susp, constitui-se em um norte para a governança ministerial da segurança pública. A vivência em segurança pública é uma solução de governança para avaliação, direcionamento e monitoramento de políticas públicas e solução para o reduzido quadro ministerial de recursos humanos, com real possibilidade de acréscimo de pessoal qualificado e familiarizado com as especificidades da segurança pública. Não se propõe um recrutamento indiscriminado, mas uma seleção de perfis profissiográficos com o uso de um banco de talentos.

Pensar em um projeto para o Brasil no tema da segurança pública e de governança ministerial é necessário. Um projeto voltado para resultados de redução da incidência criminal, com compreensão da complexidade (atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança) e enriquecido por recursos humanos qualificados e com vivência em segurança pública, é a proposta do Modelo de Governança Tridimensional do Susp.

A experiência desse modelo foi observada no governo Bolsonaro (2019-2022), ano subsequente à instituição do Susp. O período de 2019-2022 foi marcado pela diminuição dos principais indicadores criminais, recordes na apreensão de drogas, maior integração entre os órgãos policiais, fortalecimento da governança ministerial, etc.

Relatórios de Gestão do MJSP e publicações especializadas são contundentes quanto aos resultados alcançados pelo Susp. Há, portanto, fortes indícios de que o Modelo de Governança Tridimensional contribuiu, em parte, para a redução da criminalidade. Não se atribui, contudo,

uma relação causa e efeito dos resultados somente ao modelo de governança identificado, haja vista que gerir a segurança pública envolve muitas variáveis. Nesse aspecto, uma agenda de pesquisas, em diferentes contextos e com outras abordagens metodológicas, é sugerida.

Algumas limitações foram observadas: a pesquisa foi desenvolvida sob o enfoque qualitativo, não abordando quantidades de servidores *versus* mobilizados, porém esse é um campo de estudos para compreender a importância dos mobilizados no quadro de pessoal do Ministério e a relação de dependência, não simplesmente numérica, mas qualificada. A carência de *staff* ministerial e sua relação com a dependência de mobilizados para o eixo da segurança pública é um campo de estudos, sobretudo com prejuízos a memória ministerial com rotatividade de mobilizados. Os efeitos da pandemia não foram o objeto de estudo, contudo é recomendável o aprofundamento de pesquisas envolvendo o período de 2019-2022 e o impacto de *lockdown* nas taxas de letalidade violenta. As amostras restaram limitadas à população ministerial, todavia são recomendados maiores estudos com participação de representantes da segurança pública estadual e municipal.

REFERÊNCIAS

- ALTINDAG, D. T. Crime and international tourism. *Journal of Labor Research*, v. 35, p. 1-14, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1007/s12122-014-9174-8>
- BAPTISTA, G. C. Análise de políticas públicas, subjetividade e poder: matrizes e intersecções teóricas. *Psicologia USP*, v. 23, n. 1, p. 45-67, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-65642012000100003>
- BAYLEY, D. H. *Padrões de policiamento: uma análise internacional comparativa*. 1. ed. São Paulo: Edusp, 2001.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BATEMAN, T. S.; SNELL, S. A. *Administração*. Porto Alegre: AMGH Editora, 2013.
- BECK, U. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Editora 34, 2011.
- BELTRÃO, H. Programa nacional da desburocratização. *Revista de Administração Pública*, v. 15, n. 3, p. 92-119, 1981.
- BOCK, C. A. do P.; LIMA JÚNIOR, H. de S. *A atuação integrada das forças de segurança pública no Brasil a partir de 2019 e os impactos na ordem pública e na defesa nacional*, 2021. Disponível em: <https://repositorio.esg.br/handle/123456789/1491>. Acesso em: 26 fev. 2024.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF, 1988.
- BRASIL. *Decreto nº 1.796, de 24 de janeiro de 1996*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério da Justiça e dá outras providências, 1996.
- BRASIL. *Decreto nº 4.053, de 13 de dezembro de 2001*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Justiça, e dá outras providências, 2001.
- BRASIL. *Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007*. Dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública e revoga a Lei nº 10.277, de 10 de setembro de 2001, 2007.
- BRASIL. *Decreto nº 8.668, de 11 de fevereiro de 2016*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça, 2016.
- BRASIL. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018a. V. 2.
- BRASIL. *Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018*. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, 2018b.
- BRASIL. *Plano e Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social*. Sistema Único de Segurança Pública. Brasília: Ministério da Segurança Pública, 2018c.
- BRASIL. *Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social*. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2018d.

BRASIL. *Decreto nº 9.662*, de 1º de janeiro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2019.

BRASIL. *Decreto nº 10.822*, de 28 de setembro de 2021. Institui o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030, 2021a.

BRASIL. *Relatório de Gestão 2020*. Brasília: MSJP, 2021b.

BRASIL. *Guia Informativo Programa Nacional de Fortalecimento da Gestão Municipal de Segurança Pública (CidadeSusp)*. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2022a.

BRASIL. *Relatório de Gestão 2021*. Brasília: MSJP, 2022b.

BRASIL, M. G. M. Formação e inteligência policial: desafios à política pública de segurança. *O Público e o Privado*, v. 2, n. 4, p. 141-163, 2020.

BUENO, N. The dilemma of public security and business competitiveness: What scholars have to say to policymakers about it? *Revista do Sistema Único de Segurança Pública*, v. 1, n. 1, p. 197-2007, 2021. DOI: <https://doi.org/10.56081/2763-9940/revsusp.v1n1.a12>

BURLAMAQUI, P. de O. *Contingência e estrutura de oportunidades no processo decisório da segurança pública do Estado do Rio de Janeiro: o caso da Política de Pacificação*. 2020. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2020.

CABRAL, M. A. K. Planejamento estratégico e alinhamento institucional na área de segurança pública: o caso do sistema de segurança pública do Distrito Federal. *Debates em Administração Pública, IDP*, n. 9, 2020.

CAMPOS, M. de S.; ALVAREZ, M. C. Políticas públicas de segurança, violência e punição no Brasil (2000-2016). In: MICELI, S.; MARTINS, C. B. (org.). *Sociologia brasileira hoje*. Cotia: Ateliê Editorial, 2017. p. 143-213.

CERQUEIRA, D.; SOARES, R. R. The welfare cost of homicides in Brazil: accounting for heterogeneity in the willingness to pay for mortality reductions. *Health economics*, v. 25, n. 3, p. 259-276, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1002/hec.3137>

CNI. Confederação Nacional da Indústria. *Segurança pública: a importância da governança*. Brasília: CNI, 2018.

COSTA, A. T. M. *Segurança pública, redes e governança*. Brasília: Editora UnB, 2023.

EISNER, M.; NIVETTE, A. How to Reduce the Global Homicide Rate to 2 per 100,000 by 2060. In: LOEBER, Rolf; WELSH, Brandon C (ed.). *The Future of Criminology*. New York: Oxford Academic, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199917938.003.0028>

EVANS, P. O Estado como problema e solução. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, v. 28/29, p. 107-156, 1993. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451993000100006>

FIGUEIRA, M. G. *A construção de um sistema nacional de informações em segurança pública: os desafios de implementação de uma agenda*. 2015. 205 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

GOLDSTEIN, H. On problem-oriented policing: the Stockholm lecture. *Crime Science*, v. 7, n. 1, p. 1-9, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1186/s40163-018-0087-3>

IGLESIAS, C. B. *Para onde vamos*. Análises de políticas públicas de segurança cidadã na América Latina. Washington DC: Woodrow Wilson Center, 2013.

IGLESIAS, C. B.; EHRLICH, H. F. *Seguridad Ciudadana en América Latina* – miradas críticas a procesos institucionales. Santiago do Chile: Instituto de Asuntos Públicos, 2016.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. *Agenda 2030 – ODS: Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*, 2018. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8855/1/Agenda_2030_ods_metas_nac_dos_obj_de_desenv_susten_propos_de_adequa.pdf. Acesso em: 24 fev. 2024.

LOPES DA SILVA JÚNIOR, A. *O modelo brasileiro de segurança pública e a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública*. 274 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Ciência e Letras – Unesp, Araraquara, São Paulo, 2014.

LOPES DA SILVA JÚNIOR, A. Ensaio sobre a luta das ciências policiais no campo científico: um estudo comparado. *Revista do Sistema Único de Segurança Pública*, v. 1, n. 1, p. 173-184, 2021. DOI: <https://doi.org/10.56081/2763-9940/revsusp.v1n1.a10>

LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. de; CAVALCANTE, P. Do insulamento burocrático à governança democrática: transformações institucionais e a burocracia no Brasil. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 10., 2016, Belo Horizonte. *Anais [...]*. Belo Horizonte, MG, 2016.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; ROSA, C. A. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. *Revista do Serviço Público*, v. 49, n. 4, p. 46-82, 1998. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v49i4.400>

MOYO, B.; ZIRAMBA, E. The impact of crime on inbound tourism to South Africa: An application of the bounds test. *African Security Review*, v. 22, n. 1, p. 4-18, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1080/10246029.2012.737815>

O'CONNELL, P. E. *Using performance data for accountability: the New York City Police Department's CompStat model of police management*. [S. l.]: Price waterhous e Coopers Endowment for the business of government, 2001.

SAPORI, L. F.; ANDRADE, S. C. P. de. 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.

PETERS, B. G.; PIERRE, J. *Comparative governance: Rediscovering the functional dimension of governing*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

PIRES, E. H. F. *Burocratas nas políticas de justiça e segurança pública: um retrato do quadro de pessoal na administração pública federal brasileira*. 157 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2021.

PERF. Police Executive Research Forum. *Excellence in problem-oriented riented policing the 2001 herman goldstein award winners*. Washington: Police Executive Research Forum, 2001.

RODAS, S. *Cabe ao Judiciário, e não às Forças Armadas, resolver conflito entre os Poderes*, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jun-07/entrevista-raul-jungmann-ex-ministro-defesa-seguranca-publica/>. Acesso em: 24 fev. 2024.

SINESP. Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública. *Incidência criminal Brasil por município (2018-2022) – homicídios dolosos*. Microsoft Power BI, 2023. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiYjhhMDMxMTUtYjE3NC00ZjY5LWl5Y2EtZDljNzBjNDg2ZjVklwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRlOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em: 24 fev. 2024.

SOUZA, L. A. F. de. *Políticas de segurança pública no Estado de São Paulo: situações e perspectivas a partir das pesquisas do Observatório de Segurança Pública da Unesp [on-line]*. São Paulo: Editora Unesp; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

TONRY, M. H.; GHIROTTI, J. C.; MORRIS, N. *Policiamento moderno*. São Paulo: Edusp, 2003.

UNODC. United Nations Office on Drugs and Crime. *Global Study on Homicide*. Vienna: United Nations, 2019.

WEBER, M. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Martin Claret, 2015.

VASCONCELOS, A. C. D. de A. *O legado dos grandes eventos para a segurança pública no Brasil*. 2018. 120 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Economia Aplicada, Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, Brasília, 2018.

Autor Correspondente

Alexandre Nascimento de Almeida

Universidade de Brasília – UnB

Brasília/DF, Brasil. CEP 70910-900

alexalmeida@unb.br

Este é um artigo de acesso aberto distribuído
sob os termos da licença Creative Commons.



ANEXO 1 – ROTEIRO DE ENTREVISTA

- 1) Gostaria que você falasse da experiência que tem sobre o Susp; chegou a atuar na gestão do Sistema desde a sua criação? Você considera que o Susp se encontra estabelecido?
 - 1.1) Quais potencialidades você nota no Susp para a segurança pública brasileira?
 - 1.2) O que o Susp representa para você? Você possui algum momento marcante vivido no Susp?
- 2) Na sua opinião, as políticas públicas desenvolvidas pelo Susp são baseadas em evidências científicas, estatísticas ou diagnósticos?
- 3) Na sua opinião, o quadro de pessoal do Susp oferece uma capacidade de gestão do Sistema? O que poderia ser feito para melhorar essa capacidade de gestão? O que prejudica a capacidade de gestão do Susp?
 - 3.1) Na sua opinião, é possível pensar em uma carreira quanto aos recursos humanos do Susp?
- 4) Em relação ao quadro de pessoal do Susp em sua área de trabalho, qual a sua percepção macro a respeito desse quadro (quantitativamente elevado ou reduzido para as atividades que desempenha)?
- 5) Para você, qual o cenário ideal para o quadro de pessoal do Susp quanto ao nível de qualificações dos profissionais?
- 6) A titulação profissional é um diferencial para a gestão administrativa do Susp? Qual a qualidade maior que se espera do gestor do Susp?
- 7) Deseja acrescentar mais alguma informação?

Fonte: Elaborado pelos autores.

ANEXO 2 – DADOS DO PILOTO EM FRENTE BRASIL (2018-2022) – HOMICÍDIOS DOLOSOS, BASEADO EM DADOS DO SINESP.

Municípios	2018	2019	2020	2021	2022
Ananindeua/PA	373	153	84	92	92
Goiânia/GO	409	267	235	168	139
Cariacica/ES	156	148	174	138	119
Paulista/PE	119	85	81	94	71
São José dos Pinhais/PR	69	59	67	59	72