



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



RELATÓRIO TÉCNICO

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

JOSÉ ROBERTO ANGELO BARROS SOARES

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Suylan de Almeida Midlej e Silva

Dissertação de Mestrado Profissional em Administração Pública

Brasília – DF

2022

APRESENTAÇÃO

Este Relatório Técnico consiste uma síntese da dissertação de Mestrado Profissional em Administração Pública, **POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL: ANÁLISE DA ADERÊNCIA DOS PLANOS ESTADUAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA E DAS CAPACIDADES ESTATAIS**, cuja defesa e aprovação foi realizada no dia 25/22/2022, perante banca examinadora formada pelos professores: Dra. Suylan de Almeida Midlej e Silva (Orientadora), Universidade de Brasília - PPGA/UnB; Dr. João Mendes Rocha Neto (Examinador Interno), Universidade de Brasília - PPGA/UnB; e Dra. Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro (Examinadora Externa), Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. A dissertação de mestrado profissional, realizada durante o período de dez/2019 a fev/2022, foi apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA/FACE/UnB, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração.

Sumário

RESUMO	IV
ABSTRACT	V
1. INTRODUÇÃO	1
2. REFERENCIAL TEÓRICO	3
3. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	6
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO	7
4.1 IDENTIFICAÇÃO DOS PLANOS ESTADUAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA	8
4.2 ADERÊNCIA DOS PLANOS ESTADUAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA	8
4.3 CAPACIDADES ESTATAIS PARA FORMULAÇÃO DE PLANOS ESTADUAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA	10
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	11
REFERÊNCIAS	16

Resumo

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

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

Abstract

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

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

1. INTRODUÇÃO

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

Somente no final da década de 1990, com a alteração da distribuição de competências, em relação à provisão de serviços sociais, entre União, Estados e Municípios, foi possível ao Governo Federal formular e implementar políticas de transferência de atribuições para os entes estaduais e municipais. Assim como as áreas sociais, a Segurança Pública é bastante afetada pela falta de regulamentação do Art. 23 da CF-1988, que estabelece as atribuições concorrentes entre União, Estados e Municípios, criando um vácuo constitucional e afetando a capacidade de coordenação e indução de políticas de segurança pública pelo Governo Federal.

Na esfera dos Governos Estaduais, apesar da previsão legal de vinculação do acesso aos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública à instituição de planos estaduais de segurança pública, conforme previsto na Lei Nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, não se observa a adesão dos Estados elaborando seus planos estaduais, conforme se observa na Pesquisa ESTADIC 2019 do IBGE.

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

Nacional de Segurança Pública e Defesa Social.

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

Para embasamento da pesquisa foram utilizados os conceitos de capacidades estatais e federalismo. O uso do conceito de capacidades estatais ainda é relativamente recente na literatura acadêmica. Inicialmente, o conceito foi associado à formação do Estado e ao desenvolvimento econômico. Atualmente, o conceito começa a ser utilizado na bibliografia sobre políticas públicas (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017).

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

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

2. REFERENCIAL TEÓRICO

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

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

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

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

Neste sentido, observa-se que os arranjos interestaduais do federalismo impacta na implementação de políticas públicas, em especial as caracterizadas como políticas públicas intergovernamentais, a exemplo da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, em que cabe ao governo federal elaborar planos nacionais, estabelecendo diretrizes, objetivos e metas, além da descentralização de recursos orçamentários, e aos governos subnacionais, a implementação destas políticas, por meio de formulação de planos estaduais adaptados às

realidades regionais.

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

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

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

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

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

Segundo Freire (2018), as políticas nacionais com maior perenidade, implementadas de forma pactuada e respeitando a autonomia federativa, adotam mecanismos de incentivo, no âmbito da coordenação nacional. Os mecanismos de incentivo facilitam a implementação das diretrizes emanadas pela política nacional. Os mecanismos de incentivo mais comuns e eficazes utilizam a estratégia de criação de um fundo nacional para apoiar os entes subnacionais com aporte de recursos orçamentários, mediante o estabelecimento de condicionantes vinculadas aos

critérios para implementação da política. Estes tipos de arranjos respeitam a autonomia dos entes federados e viabilizam a implementação das políticas públicas, sendo conhecidos na literatura acadêmica como constrangimentos.

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

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

Segundo Gomide, Pereira e Machado (2017), em artigo que aborda o uso do conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica, o conceito de capacidade estatal vem reflorescendo, uma vez que inicialmente foi associado a formação do Estado e desenvolvimento econômico, agora passou a ser empregado, também, em bibliografia sobre governança e políticas públicas, ampliando a sua perspectiva temática. Entretanto, apesar do seu uso crescente, ainda é um conceito que padece de consenso, sendo essencialmente contestado (GALLIE, 1956). A capacidade estatal é um conceito multidimensional, ou seja, abrange várias dimensões, de acordo com o tipo de capacidade a que se refere, envolvendo componentes administrativos, técnicos, institucionais e políticos (SOUZA, 2015; 2017).

3. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

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

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

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

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

Para o alcance do segundo objetivo específico: mensurar a aderência dos planos estaduais de segurança pública à Política e ao Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, foi elaborado um *framework* a partir de categorias e critérios extraídos das legislações referentes aos documentos para análise de aderência dos planos estaduais de segurança pública.

Para cada critério contemplado no respectivo plano analisado foi atribuída a pontuação

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

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

Figura 1 – Fórmula para cálculo da Aderência – ADR
Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa

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

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

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

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

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

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

4.1 Identificação dos Planos Estaduais de Segurança Pública

Com base na pesquisa documental, complementada pelas informações dos questionários, identificou-se vários atos normativos e documentos, que após analisados receberam as seguintes classificações: Políticas Estaduais de Segurança Pública, Planos Estaduais de Segurança Pública e Planos Estratégicos das Secretarias Estaduais de Segurança Pública. Apenas a análise do título do documento não foi suficiente para estabelecer a classificação, sendo necessária a análise de seus conteúdos, levando-se em consideração a identificação da temática segurança pública, o nível de detalhamento das ações, sua abrangência, vigência, nível estratégico, entre outros.

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

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

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

4.2 Aderência dos Planos Estaduais de Segurança Pública

A análise de aderência dos Planos Estaduais de Segurança Pública foi realizada com

base no *framework*, detalhado no capítulo metodológico, e nos dados coletados por meio da pesquisa documental. Os resultados demonstram uma necessidade de aprimoramento no processo de implementação da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, em função de verificar-se a ausência de planos estaduais de segurança pública em diversas unidades da federação, além da insuficiência de aderência dos planos existentes.

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

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

Em relação ao nível de aderência por Unidade da Federação, observa-se que nove planos foram classificados como de alta aderência, oito classificados como de média aderência, três classificados como de baixa aderência e sete estados não possuem Pesp ou plano estratégico vigente. Observa-se, ainda, que o estado que possui o Pesp com maior aderência, obteve um percentual de 96,77%, enquanto o de menor aderência obteve 29,03% de aderência. A discrepância entre os percentuais de aderência demonstra a necessidade de um nivelamento entre as secretarias estaduais de segurança pública, além da necessidade de indução da coordenação horizontal, onde a colaboração entre as secretarias produzirá um desempenho melhor. O apoio e a orientação da Senasp também, por meio da promoção de seminários, treinamentos e disponibilização de um guia, além da definição dos critérios que serão utilizados para análise de aderência dos planos estaduais de segurança pública, podem ser oportunos e essenciais para o sucesso na implantação da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social.

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

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

Os resultados da pesquisa apontam para a necessidade de aprimoramento da coordenação da política nacional de segurança pública, conforme Arretche (2004), ao argumentar que Estados federativos como o Brasil são mais propensos a ter problemas de coordenação para o alcance dos objetivos das políticas públicas, em função de superposição de competências e competição entre os diferentes níveis de governo. Estas relações desencadeiam processos de barganhas federativas, em que cada nível de governo busca por benefícios e tenta transferir os custos políticos. Neste sentido, a política de segurança pública conta com o instrumento adequado, que é o Fundo Nacional de Segurança Pública, com aumento significativo de recursos para a segurança pública, desde 2018, provenientes da arrecadação das loterias federais, e uma regulamentação com previsão de condicionantes a serem estabelecidas pela União, características dos mecanismos de constrangimento definidos para auxiliar na implementação de políticas pública (FREIRE, 1018; MACHADO e PALOTTI, 2015). Além da necessidade de implantação do Sistema Único de Segurança Pública para propiciar a atuação de conjunta, coordenada e integrada entre os órgãos de segurança pública do Brasil.

4.3 Capacidades Estatais para formulação de Planos Estaduais de Segurança Pública

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

do questionário.

Todos os atributos foram avaliados em categorias que demonstram suas relevâncias para a formulação de planos estaduais de segurança pública, com destaque para os atributos relacionados à dimensão Político-Relacional, como interação política, capacidade extrativa e participação social, corroborando com a literatura, reforçando os argumentos, segundo Pires e Gomide (2014, 2016), que em contextos democráticos, a exemplo do Brasil pós Constituição Federal de 1988, na implementação de políticas públicas, a dimensão político-relacional se sobressai em relação as demais.

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

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

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

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

Para isto, criou-se o conceito de aderência e *frameworks* para sua mensuração, obtendo-

se como principal resultado a constatação de que: 13 estados ainda não possuem planos estaduais de segurança pública vigentes, sendo que alguns nunca possuíram tais planos; 14 estados possuem planos estaduais de segurança pública vigentes; e 6 estados, daqueles que não possuem planos estaduais de segurança pública, possuem planos estratégicos das secretarias de segurança pública, que para fins de análise de aderência também foram considerados.

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

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

estratégico e com o orçamento do ente federativo, que teve um percentual de aderência de 20%, também um importante instrumento para a viabilidade de implementação das ações planejadas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- a) Reestruturar o site da Senasp, propondo um modelo e disponibilizando infraestrutura para as secretarias estaduais de segurança pública. A pesquisa abrangeu consulta aos sites das secretarias estaduais de segurança pública com o objetivo de identificar os planos estaduais de segurança pública e confirmar sua disponibilização nos sites das secretarias. De uma maneira geral, verificou-se uma grande dificuldade em acessar os sites, alguns apresentando instabilidade para acesso, além da dificuldade em localizar as informações desejadas. É importante a disponibilização dos planos estaduais de segurança pública, bem como um padrão que facilite a busca de documentos, dados, informações, estatísticas e notícias, contribuindo para a transparência e participação social, previstas na Política

Nacional de Segurança Pública e Defesa Social;

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

REFERÊNCIAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

_____, M. D. Sistemas de políticas pública: Articulação intersetorial e interfederativa com lições apreendidas para as políticas de gestão de riscos de desastres. Revista Gestão e

Sustentabilidade Ambiental, v. 7, jun. 2018.

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

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

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

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

PIERSON, Paul. Fragmented welfare states: federal institutions and the development of social policy. Governance: An International Journal of Policy and Administration, 1995.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. de Á. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. Revista de Sociologia e Política, v. 24, n. 58, p. 121- 143, 2016.

PIRES, M. C. S. O município no federalismo brasileiro: constrangimentos e perspectivas. Cadernos da Escola do Legislativo, 2019.

RODRIGUEZ BALLESTEROS, P. Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios. Revista Brasileira de Segurança Pública, 2014.

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

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

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

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

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

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

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

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