
Políticas de segurança pública e sistema de justiça criminal: o Ministério Público e o Poder Judiciário nos planos nacionais de segurança pública

Ericson dos Santos Cerqueira

Promotor de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Especialista em Direito, Estado e Constituição pela Faculdade de Ciências Jurídicas do Planalto Central – UNIPLAC.

Resumo: O artigo discute o distanciamento entre as políticas de segurança pública e o sistema de justiça criminal. O objetivo é tratar da conformação dos planos nacionais de segurança pública e de seu direcionamento ao sistema de justiça criminal, com ênfase no Ministério Público e no Poder Judiciário. A análise tem como ponto de partida a discussão sobre o direito fundamental à segurança pública, tal qual previsto na Constituição. Em seguida, o artigo discorre sobre a abertura no debate da segurança pública, com a entrada de novos atores políticos – governo federal e municípios – e a sociedade civil. São problematizados o Plano Nacional de Segurança Pública do governo Fernando Henrique Cardoso, o PRONASCI do segundo mandato do governo Lula e o Plano Nacional de Segurança Pública do governo Temer. Ao fim, é discutida a interface entre as políticas de segurança pública e o sistema de justiça criminal, com acento para a política criminal em voga e a atuação do Ministério Público, a exclusão dos atores do sistema de justiça criminal das políticas públicas de segurança e as consequências de tal distanciamento. Conclui-se que a exclusão dos demais órgãos do sistema de justiça criminal da conformação das políticas públicas de segurança não pode prescindir da atuação do Ministério Público e do Poder Judiciário na política criminal, sob pena de fracasso. Adotou-se a metodologia de análise documental e revisão bibliográfica com abordagem de políticas públicas e definição de seus arranjos institucionais, atores e competências.

Palavras-chave: Políticas públicas. Segurança pública. Justiça criminal. Ministério Público.

Sumário: Introdução. 1 Direito à segurança pública e sua con-

formação constitucional. 2 O debate da segurança pública pós-1988. 3 Os planos e programas nacionais de segurança pública dos governos FHC, Lula e Temer. 3.1 O Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP-2000) do governo FHC. 3.2 O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) do governo Lula. 3.3 O Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP-2017) do governo Temer. 4 Políticas de segurança pública e justiça criminal: o Ministério Público e o Poder Judiciário. 5 Conclusões. Referências.

Introdução

O sentimento de insegurança aliado aos índices crescentes de criminalidade, associado a um *boom* carcerário e a todas as violações de direitos humanos daí advindas, acaba por elevar a segurança pública a tema central na discussão do modelo de Estado e das relações intragovernamentais no Brasil nas últimas décadas.

Dentro desse contexto, percebe-se um distanciamento entre as políticas de segurança pública, notadamente aquelas levadas a efeito pelo governo federal, e o sistema de justiça criminal. Se o sistema de segurança pública e o sistema de justiça criminal têm evidentes interfaces, não se pode vislumbrar a conformação de uma política nacional de segurança pública sem contemplar medidas voltadas à justiça criminal, com ênfase no Ministério Público e Poder Judiciário.

Não se entende, contudo, que a solução passa exclusivamente pelo sistema de justiça criminal, como a teoria da dissuasão em criminologia – *deterrence theory* – a qual credita às organizações

daquele sistema a maior parcela do controle da criminalidade (BEATO FILHO, 1999, p. 21).

Muito se discute acerca da reforma das polícias brasileiras, se deve ser desconstitucionalizado o modelo vigente, cabendo a cada estado estruturá-las como melhor lhes aprouver, se devem ser unificadas as polícias militares e civis, etc. Contudo, salta aos olhos o fato de o Ministério Público e o Poder Judiciário serem alijados tanto dos debates acerca da segurança pública no Brasil quanto da discussão acerca de possíveis reformas no sistema de justiça criminal e as consequências para a segurança pública.

O exemplo da crise carcerária é sintomático, pois, intimamente ligada à questão da segurança pública, tanto o Ministério Público quanto o Poder Judiciário são sempre chamados a atuarem no sentido de solucionar a questão da superpopulação com uma política de “soltura” de presos – os famigerados “mutirões carcerários”, porém sem uma crítica profunda ao funcionamento deste mesmo sistema de justiça e às razões do hiperencarceramento.

Como se verá ao longo do texto, o Ministério Público e o Poder Judiciário são deixados de fora, seja da discussão dos planos nacionais de segurança pública, seja da destinação das políticas neles envolvidas. Como exemplo, no Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) do Governo Lula (Lei nº 11.530/2007), um dos focos prioritários é repressivo, no enfrentamento à criminalidade organizada. Contudo, não se preveem ações específicas destinadas aos órgãos do sistema de

justiça criminal que não as políticas. Detalha-se, tão somente, a capacitação dos magistrados, dos membros do Ministério Público e dos defensores em direitos humanos e a criação de núcleos de justiça comunitária.

No Plano Nacional de Segurança Pública de 2017, que é bem menos ambicioso que o PRONASCI, a repressão parece ser o foco principal de toda a estruturação do plano, mas, novamente, quando se fala em ações direcionadas ao Ministério Público e ao Poder Judiciário, restringe-se a “possibilidades de edição de provimentos” para se priorizar processos de homicídio e feminicídio, bem como investigações ou grupos de trabalho relacionados a tais crimes, com uma previsão, ainda, de “mutirão de audiência de custódia”.

A análise limitar-se-á aos três grandes planos/programas de segurança pública gestados nos últimos 17 anos no âmbito do governo federal, quais sejam, o Plano Nacional de Segurança Pública de 2000 (PNSP-2000), do governo Fernando Henrique Cardoso; o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania de 2007 (PRONASCI), do segundo mandato do governo Lula, e o Plano Nacional de Segurança Pública de 2017 (PNSP-2017), do governo Temer.

Tal recorte justifica-se, primeiramente, por esses documentos oferecerem um bom panorama das políticas nacionais dos governos democráticos pós-Constituição, de diferentes conotações políticas e ideológicas. E, em segundo lugar, por serem planos de pretensões mais amplas e não limitados

a políticas especificadas dentro do espectro possível da segurança pública.

No primeiro tópico, será discutido o direito à segurança pública e sua sede constitucional, com remissão a seu caráter de direito individual, direito social e dever estatal, mas, ao mesmo tempo, responsabilidade de todos.

Em seguida, discorrer-se-á sobre a abertura no debate da segurança pública ocorrido após a edição da Constituição de 1988. Merece destaque a adição de novos atores políticos no seio das políticas de segurança pública, sobretudo, o governo federal assumindo o papel de articulador nacional e provedor direto de segurança pública e os municípios, com sua vocação para a prevenção. Destaca-se, ainda, a abertura democrática promovida, já que a sociedade civil passou a debater diretamente a segurança pública, inclusive com a realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública em 2009.

Os planos nacionais de segurança pública dos governos Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Michel Temer são descritos no terceiro tópico. A ideia não é descrever pormenorizadamente cada um dos planos, pois isso seria exercício enfadonho e estéril, mas ressaltar os principais pontos e sobrelevar aquilo que aqui interessa, ou seja, a ausência de políticas voltadas aos demais órgãos do sistema de justiça criminal que não as polícias.

No quarto ponto, é discutida a interface entre o sistema de segurança pública ou as políticas de segurança pública e o sistema

de justiça criminal, com ênfase para a política criminal em voga e a atuação do Ministério Público. Optou-se por não focar o objeto de análise na reforma das polícias. O que se pretende desenvolver é a exclusão dos demais atores do sistema de justiça criminal das políticas públicas de segurança e as consequências de tal distanciamento. O foco principal é o Ministério Público, já que o autor é membro deste órgão e muitas das indagações advieram da prática da atuação.

Quanto à metodologia, adotaram-se a análise documental e a revisão bibliográfica, com abordagem de políticas públicas e definição de seus arranjos institucionais, atores e competências.

1 Direito à segurança pública e sua conformação constitucional

A Constituição prevê a segurança ora como um direito individual - artigo 5º, *caput* – ora como um direito social – art. 6º, *caput* – e traça, em seu Título V - da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas, a partir do art. 144, a segurança pública como direito e responsabilidade de todos e dever estatal, fixando os órgãos encarregados dessa segurança – polícia federal, rodoviária federal, civil, militar e corpo de bombeiros¹. É a primeira vez em nossa história constitucional que a segurança pública ganha um capítulo exclusivo sobre o tema. Nota-se, de

¹ Acerca dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 1987 e a influência das Forças Armadas e das corporações policiais nos trabalhos que resultaram no título V da Constituição, ver Fontoura; Rivero e Rodrigues, 2009.

início, que a Constituição não definiu o que é segurança pública, mas apenas os órgãos que são responsáveis por ela. Costa e Lima (2015) criticam tal conformação, pois

[...] a Constituição de 1988 resgatou o conceito de 1937 e trouxe um capítulo específico sobre segurança “pública”, não obstante repetir a Constituição de 1937 e não definir o significado deste conceito. A CF/1988, em seu Artigo 144, definiu tão somente quais são as instituições pública encarregadas por prover segurança “pública”. Em suma, a atual constituição Brasileira não define o que vem a ser segurança pública, apenas formaliza as organizações então existentes como as responsáveis pelo campo. Ao fazer isso, a Constituição de 1988 reforçou indiretamente, o modelo que ela mesmo buscou romper. (COSTA; LIMA, 2015, p. 331-332).

É possível, ainda, identificar, tal qual Ballesteros (2014, p. 8), “como um dos principais entraves ao desenvolvimento de reformas consistentes no sistema de segurança pública o jogo político estabelecido desde a época da constituinte”, com a atuação de interesses corporativistas e lideranças locais.

Costa e Lima (2015, p. 332) ressaltam que pouco da estrutura da segurança pública alterou-se com a Constituição, esta tampouco “tratou de reduzir os antagonismos que marcam o nosso sistema de justiça criminal, nele incluídas as polícias, o Ministério Público, a Defensoria, o Poder Judiciário e o sistema prisional”, criando-se novos conflitos com a inclusão dos municípios como ator político.

Pode-se avaliar que tal configuração constitucional da segurança não é sem motivo, uma vez que somente é possível falar-se em dignidade da pessoa humana ou exercício de outros

direitos de igual envergadura constitucional em um ambiente de segurança individual e coletiva, devendo-se “compreender a segurança como uma condição de desenvolvimento de potencialidades humanas” (SUXBERGER, 2010, p. 150-151).

Se a Constituição se ateve a dar uma conformação individual, coletiva e organizacional ao que seja segurança, destaca-se que, em todas as suas conotações, carece-se da ordenação de política pública voltada à sua concretização. Nas palavras de Suxberger (2010):

Importa aqui reconhecer a existência de um bem imaterial que hoje é usufruído pelas pessoas de modo não igualitário e de modo hierarquizado: a segurança. Na medida em que se propõem meios hábeis a assegurar que as pessoas tenham acesso igualitário e não aprioristicamente hierarquizado a esse bem, que é necessário a uma vida digna, impõe-se reconhecer a existência de um direito à segurança pública. Os processos levados a efeito para o reconhecimento e concretização desse direito, sim, é que serão considerados direitos humanos, dado o caráter dinâmico, emancipatório e de fruto de ações políticas voltadas à modificação de uma realidade. O reconhecimento de uma *fundamentalidade* desse direito de segurança pública só interessa na medida em que permitir a criação, implementação e prática de garantias jurídicas voltadas a sua concretização. (SUXBERGER, 2010, p. 140).

Sob o viés individual, o direito à segurança é um direito em face do Estado, de exigir-se deste a proteção contra a violação por outros particulares (ÁVILA, 2014, p. 202), atuando o Estado de modo repressivo ou reativo. Coletivamente, “a atuação estatal se dá de modo preservacional, de forma a bem realizar o programa de política criminal que dá substrato e legitimidade – ao menos no

campo estritamente jurídico – à resposta penal” (SUXBERGER, 2010, p. 138).

Alguns autores (SIQUEIRA, 2017, p. 52; SUXBERGER, 2010, p. 145) ressaltam a dimensão coletiva da intervenção penal estatal, anotando, ainda, serem incipientes os estudos nesse sentido. Conceitualmente, é possível diferenciar-se segurança pública de política de segurança pública, sendo a primeira entendida como “um processo articulado, caracterizando-se pelo envolvimento de interdependência institucional e social”, e a segunda como “como a forma de instituir mecanismos e estratégias de controle social e enfrentamento da violência e da criminalidade, racionalizando as ferramentas da punição.” (CARVALHO; SILVA, 2011, p. 60).

Segurança pública, portanto, envolve organizações diversas direta ou indiretamente relacionadas à manutenção da ordem pública, ao controle do crime e à prevenção de violências, o que significa dizer que não se confunde com sistema de justiça criminal e não limitação às policiais (CARVALHO; SILVA, 2011, p. 329).

2 O debate da segurança pública pós-1988

Desde a Constituição até meados da década de 1990, a questão e o debate da segurança pública se deram quase exclusivamente no âmbito dos Estados-membros. A União não se envolvia diretamente na segurança pública, senão com atuação direta e pontual das polícias federais, e os municípios, somente

com as suas guardas municipais. A sociedade civil não se incluía e não era incluída como ator do sistema.

A análise desse quadro de atores é relevante, pois informa a definição da agenda da política e a busca de alternativas para a solução do problema, sendo que

[...] a comunidade da política (*policy community*) é composta de atores visíveis (presidente, altos postos da burocracia governamental, parlamentares, grupos de pressão, mídia) e de atores invisíveis (pesquisadores, acadêmicos, consultores, servidores públicos, analistas de um grupo de interesse). Os primeiros são influentes na definição da agenda governamental e os segundos na identificação de alternativas e de soluções para os problemas a serem enfrentados. (GONÇALVES, 2009, p. 36).

Na definição das políticas de segurança pública e de justiça, jogam diferentes atores, agências e interesses, o que é agravado pelas: a) mudanças na gestão governamental, ora inclinando-se a políticas mais repressivas, de cunho lei e ordem, ora no sentido de mais promoção dos direitos humanos, e b) pelas difíceis relações entre os níveis federal e estaduais de governo (ADORNO, 2008, p. 13-14).

Um quadro bem delineado da política de segurança pública nesse período é dado por Ligia Gonçalves (2009, p. 13-14), que lista nove características da política de segurança pública logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, quais sejam:

- a) ênfase no modelo repressivo-punitivo;
- b) instituições policiais estaduais no centro da política;

- c) fragmentação das polícias e não realização do ciclo completo de polícia, bem como militarização do policiamento ostensivo;
- d) centralidade do anacrônico inquérito policial;
- e) ausência de uma política nacional de segurança pública, e de mecanismos institucionais de coordenação e cooperação intergovernamentais;
- f) municípios excluídos da gestão da segurança pública;
- g) inexistência ou ineficiência de mecanismos de controle externo e interno das polícias;
- h) comunidade da política restrita aos atores vinculados às instituições responsáveis pelo controle da lei e da ordem.

A partir de então, tal quadro começa a se redefinir, com as relações intergovernamentais em intensa reorganização e com o governo federal chamando para si o papel de articulador de políticas nacionais, enfrentando ele mesmo o problema da segurança pública no Brasil, buscando integrar os diversos atores presentes e chamando outros a mesma responsabilidade.

O governo federal passa a assumir um inédito protagonismo na formulação das políticas nacionais, com todos os governos a partir de Fernando Henrique Cardoso incluindo em suas agendas políticas de segurança pública, alguns até mais de uma, a exemplo do governo Lula.

Schabbach (2014, p. 217) fixa alguns marcos representativos desse movimento:

- a) criação da Secretaria de Ações Nacionais de Segurança Pública do Ministério da Justiça, em 1995, renomeada, em 1997, para SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública;
- b) Plano Nacional de Segurança Pública em 2000;
- c) criação do Fundo Nacional de Segurança Pública, também em 2000;
- d) criação do Sistema Unificado de Segurança Pública – SUSP, em 2003, com as diretrizes de reforma das instituições de segurança pública e de redução da violência;
- e) Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, em 2007;
- f) 1ª CONSEG – Conferência Nacional de Segurança Pública, em 2009.

A participação social na configuração de políticas públicas, e as de segurança pública não seriam diferentes, é importante, pois confere legitimidade democrática e promove abertura do debate para além dos tradicionais órgãos de segurança. Assim, têm-se exemplos, desde a década de 1980, dos conselhos comunitários de segurança (COSTA; LIMA, 2015, p. 342), que foram reforçados nos planos de 2000 e 2007 e, em 2009, com a Conferência Nacional de Segurança Pública. Para Moraes (2006),

A participação popular na discussão de políticas públicas, notadamente a política criminal, é de fundamental importância, por ser uma necessária via de duas mãos, e, pela qual, não apenas os representantes populares dirão o que esperam da política criminal, mas deverão ouvir e compreender que a cultura até

hoje entranhada, de que todos os seus problemas são resolvidos pela legislação criminal, deverá ser rechaçada. (MORAES, 2006, p. 203).

A inclusão dos municípios trouxe um ator relevante para o centro do debate, ante sua permeabilidade aos anseios próximos das comunidades. Além disso, teve o mérito de: a) focar em políticas preventivas, e não somente repressivas, para as quais os municípios têm vocação e capilaridade, e b) dividir a responsabilidade da segurança pública para além dos estados. Nada obstante ao agravamento dos problemas de interlocução intergovernamental, é inegável o mérito da inclusão municipal, pois, como afirma Sento-Sé (2011),

Sugere um alargamento da abordagem da segurança, inscrevendo-a no pacote de bens universais que devem ser garantidos indistintamente a todos os cidadãos, em lugar do tratamento convencional em que o campo se reportava exclusivamente às forças policiais e à estrita garantia da ordem pública. (SENTO-SÉ, 2011, p. 519).

E, como assinalado por Cano (2006), os projetos municipais levam vantagem em relação aos grandes planos nacionais, pois

[...] os planos nacionais estão sujeitos a vai-e-vem, atrasos ou paradas e podem entrar em colapso ou perder a força rapidamente quando mudam as condições políticas. De fato, a maioria dos programas demonstra uma preocupante falta de continuidade. Já o surgimento de iniciativas locais espontâneas pode ter melhores perspectivas de continuidade geral, apesar das incertezas que marcam os projetos em cada município. [...] os programas nacionais não costumam atingir a universalidade e a capilaridade com que são concebidos e sofrem riscos permanentes de interrupção. (CANO, 2006, p. 146).

Ressalte-se, ainda, que a academia também tem buscado seu espaço como um desses atores, com o aumento e a priorização na produção da pós-graduação e incremento de grupos de pesquisas em várias universidades (COSTA; LIMA, 2015, p. 340-341).

Sobressai, assim, uma mudança organizacional e institucional. Porém, Andrade (2013, p. 351-352) vai mais longe e evidencia mudança de paradigmas, ou seja, passa-se de um paradigma repressivo, voltado ao controle da criminalidade e pautado por ações policiais e de controle (“segurança contra a criminalidade”), a um paradigma de segurança como direito social e de segurança dos direitos humanos (“segurança do ser humano combinada com segurança da coletividade”), tendo por fundamento uma política integral de proteção desses mesmos direitos.

3 Os planos e programas nacionais de segurança pública dos governos FHC, Lula e Temer

Pode-se afirmar, como faz Andrade (2013, p. 337), que, dos direitos sociais previstos no art. 6º da Constituição, a segurança é talvez o único que não é estruturado em um sistema vinculado ao ciclo de implementação de políticas públicas.

Se, com a promulgação da Constituição, aos estados coube o papel central no arranjo institucional da segurança pública, já no final da década de 1990, viu-se a insuficiência desse modelo e, em 2000, edita-se o primeiro plano do governo federal para a segurança pública, com o Plano Nacional de Segurança Pública.

Em 2007, com o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, o governo federal assume de vez o papel de articulador federativo e financiador direto de políticas locais. Sento-Sé (2011) ressalta que

Inicialmente desincumbido de enfrentar uma questão tão rapidamente se revelou espinhosa, o poder federal foi instado a interferir diretamente no campo, criando uma linguagem e um tipo de abordagem próprios e se instituindo como elemento indutor de retóricas, estratégias e paradigmas que orientam as políticas dessa área de atuação. (SENTO-SÉ, 2011, p. 503).

Nada obstante, tem-se que as políticas nacionais dos governos federais consubstanciam mais política de governo que políticas de estado, pois aquela é limitada no tempo do mandato do governante da vez e pontuada pela ideologia dos integrantes (MORAES, 2006, p. 184).

Cabe aqui uma ressalva necessária. Não se olvida que, no período democrático pós-1988, tenha havido outras propostas para a segurança pública, a exemplo do primeiro mandato do governo Lula ou do governo Dilma. Contudo, à ausência de marco legal definido, optou-se por não as abordar.

Não é exagero anotar que, no primeiro mandato do governo Lula, na seara da segurança pública e sendo Márcio Thomaz Bastos o ministro da Justiça, deu-se uma continuidade às políticas do governo anterior, tendo sido, inclusive, tentada a elaboração de um novo plano, que não foi levada a efeito, tratando-se de “uma proposta audaciosa que a política abortou” (SOARES, 2007, p. 86).

Já o governo Dilma tinha por diretriz declarada a continuidade do PRONASCI, todavia, diante de uma crise econômica sem precedentes, o programa acabou tendo cortes substanciais de orçamento, com os recursos se reduzindo, em 2013, a um terço do gasto de 2010, último ano do governo Lula (NATAL, 2016, p. 192), ocasionando a não manutenção do Programa.

3.1 O Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP-2000) do governo FHC

Em 2000, após longa gestação, no âmbito do Ministério da Justiça, foi lançado o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), apressado pelo incidente conhecido nacionalmente como “Ônibus 174”, em que o sequestro de um ônibus foi transmitido ao vivo para o país e findou com a morte da refém e do sequestrador, já rendido e dentro de uma viatura policial, pela ação da polícia.

O PNSP tinha o autodeclarado objetivo de integrar políticas de segurança, sociais e comunitárias, e tinha como princípios interdisciplinaridade, pluralismo organizacional e gerencial, legalidade, descentralização, imparcialidade, transparência das ações, participação comunitária, profissionalismo, atendimento das peculiaridades regionais com estrito respeito aos direitos humanos (PLANO..., 2000, p. 4).

Nada obstante estarem pautados pelo eixo do respeito aos direitos humanos, evidencia-se o ecletismo de tais princípios, contemplando “valores protoacadêmicos (interdisciplinaridade),

valores éticos (transparência e imparcialidade), normas de gestão (profissionalismo e pluralismo gerencial) e princípios políticos (descentralização e participação comunitária)” (SENTOSÉ, 2011, p. 509).

Era composto de 15 compromissos direcionados ao governo federal, à cooperação entre governos federal e estaduais, bem como de medidas de natureza legislativa e de natureza institucional.

O plano era composto por seis medidas ou compromissos voltados ao governo federal, quais sejam: a) combate ao narcotráfico e ao crime organizado; b) desarmamento e controle de armas; c) repressão ao roubo de cargas e melhoria da segurança nas estradas; d) implantação do subsistema de inteligência de segurança pública; e) ampliação do programa de proteção a testemunhas e vítimas de crime; f) mídia x violência.

As medidas de cooperação eram: a) redução da violência urbana; b) inibição de gangues e combate à desordem social; c) eliminação de chacinas e execuções sumárias; d) combate à violência rural; e) intensificação das ações do programa nacional de direitos humanos; f) capacitação profissional e reaparelhamento das polícias; g) aperfeiçoamento do sistema penitenciário.

Havia, ainda, um compromisso de aperfeiçoamento legislativo e do sistema jurídico e de implementação do Sistema Nacional de Segurança Pública.

Uma das principais iniciativas do Plano foi a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública, com o fim de financiar

projetos estaduais e municipais que cumprissem determinados requisitos, tais como eficiência, transparência e respeito aos direitos humanos. Segundo Cano (2006, p. 139), a “ideia que começava a tomar forma era a de que o governo federal poderia induzir políticas públicas reformistas nos estados, através do financiamento seletivo, sem ferir suscetibilidades”.

Citava-se o Ministério Público como participante em vários dos compromissos, mas como ações específicas voltadas à justiça penal tinha-se somente a realização de mutirões para cumprimento de mandados de prisão (ação nº 53), mutirões carcerários (ação nº 101), liberdade condicional e regime semiaberto (ação nº 106), incentivo ao uso de penas alternativas (ação nº 107). Dos compromissos que mais afetariam a estrutura da política criminal a cargo do Ministério Público seria o do aperfeiçoamento legislativo, no qual havia a previsão de onze projetos de lei, dentre os quais os de atualização do Código Penal e de Processo Penal, de reformulação da execução penal e da lei de tóxicos, entre outros.

Um dos objetivos do PNSP-2000 era o aperfeiçoamento das ações dos órgãos de segurança pública, estabelecendo um marco teórico diverso do até então produzido, articulando ações de repressão e prevenção à criminalidade. “Para dar apoio financeiro ao PNSP, foi instituído, no mesmo ano, o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP). Entretanto, esses avanços na formação da política de segurança pública não produziram os resultados

concretos esperados”, pois, como assinalado por Carvalho e Silva (2011),

[...] sem recursos definidos, sem delineamento de metas e de processos de avaliação de eficácia, eficiência e efetividade, fracassou nos seus principais objetivos. Entretanto, pela primeira vez após o processo de democratização, emergiu a possibilidade de uma reorientação estratégica, com tratamento político-administrativo direcionado a colocar a questão da segurança pública como política prioritária de governo. (CARVALHO; SILVA, 2011, p. 63).

Teve o mérito de ser o primeiro plano nacional, com o governo federal assumindo uma tarefa que, até então, ficara relegada aos governos estaduais, passando a ter uma coordenação nacional, porém foi um plano com “elevada capacidade propositiva e baixa capacidade de execução” (ADORNO, 2008, p. 15). Como afirma Soares (2007),

Faltava àquele documento a vertebração de uma política, o que exigiria a identificação de prioridades, uma escala de relevâncias, a identificação de um conjunto de pontos nevralgicos condicionantes dos processos mais significativos, de tal maneira que mudanças incrementais e articuladas ou simultâneas e abruptas pudessem alterar os aspectos-chave, promovendo condições adequadas às transformações estratégicas, orientadas para metas claramente descritas. (SOARES, 2007, p. 83).

3.2 O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) do governo Lula

O governo Lula, em seu segundo mandato, e tendo por Ministro da Justiça Tarso Genro, em 2007, lançou o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI – com a proposta de superar a dicotomia entre políticas repressivas

e preventivas, buscando integrá-las, e partilhar com os governos estaduais a atribuição de prestar segurança pública, incluindo também os municípios (SILVA, 2009, p. 32).

O programa buscava integrar medidas de segurança pública e políticas sociais e foi instituído pela Medida Provisória nº 384/2007, convertida na Lei nº 11530/2007. Compunha-se de 17 diretrizes (art. 3), com quatro focos principais de atuação (art. 4º): a) foco etário: jovens de 15 a 24 anos; b) foco social: jovens e adolescentes egressos do sistema prisional ou em situação de rua, famílias expostas à violência urbana, vítimas da criminalidade e mulheres em situação de violência; c) foco territorial: regiões metropolitanas e aglomerados urbanos que apresentem altos índices de homicídios e de crimes violentos; e d) foco repressivo: combate ao crime organizado.

No total, envolvia um conjunto de 94 ações, a participação de 14 ministérios e dos gabinetes de gestão integrada nos estados e municípios, com um orçamento previsto de R\$ 6,7 bilhões em 4 anos (SILVA, 2009, p. 36). As ações foram divididas em dois eixos principais, quais sejam, programas estruturais (modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional, valorização dos profissionais de segurança pública e enfrentamento à corrupção policial e ao crime organizado) e programas locais (Territórios da Paz, integração do jovem e da família, segurança e convivência).

Os gastos com segurança pública, nada obstante o aporte bilionário do PRONASCI, ainda são muito concentrados nos

estados, responsáveis, em 2010, por 81% do total de gastos, enquanto o governo federal arcou com 12% e os municípios com 7% (COSTA; LIMA, 2015, p. 335).

E, mesmo na seara federal, os gastos são concentrados em poucas iniciativas. Schabbach (2014, p. 221) indica, ainda, que, no período entre 2008 e 2011, de um total de mais de 4 bilhões de reais, 93% dos gastos foram destinados a três tipos de ações do PRONASCI: 53% ao Programa Bolsa-Formação; 21% a projetos envolvendo o fortalecimento e a modernização das instituições de justiça criminal e a construção de prédios; e 19% a ações de prevenção.

Dentre as ações voltadas ao Ministério Público e ao Poder Judiciário, previa-se somente a capacitação de seus membros e de defensores públicos em direitos humanos, com foco na aplicação de tratados internacionais e na criação de núcleos de justiça comunitária.

O PRONASCI visualizava a segurança pública como uma questão transversal e multifacetada, contudo

[...] as ações entre os órgãos da área da segurança pública enfrentam limitações de atuação articulada nas estruturas de poder. O Poder Executivo e o Judiciário não atuam de forma conjunta no sentido de garantir a prevenção do delito, o julgamento célere para evitar, inclusive, a impunidade e a injustiça. (CARVALHO; SILVA, 2011, p. 66).

3.3 O Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP-2017) do governo Temer

Dos três planos aqui abordados, o de menor amplitude do ponto de vista da implementação de política pública é o plano de 2017, recém-lançado pelo governo Temer, tendo por ministro da Justiça Alexandre de Moraes (PLANO..., 2017). O estopim foi novamente a crise carcerária, com várias rebeliões em presídios pelo país, que, no caso, ainda tiveram como novidade um elevado grau de violência.

Lançado como um plano de ação, consubstanciava muito mais uma carta de intenções do que seria feito que uma política pública estruturada. Seus objetivos focavam-se na redução de homicídios, feminicídios e violência contra a mulher; na racionalização e na modernização do sistema penitenciário; e no combate ao crime organizado transnacional e a execução do plano iniciará pelas cidades de Natal, Porto Alegre e Aracaju, mas com abrangência de 209 municípios.

O plano tinha como metas: a) redução anual de 7,5% de homicídios nos municípios abrangidos pelo Plano; b) aumento na celeridade das investigações e processos de violência doméstica em 20% nos municípios abrangidos pelo Plano; c) até dezembro de 2017, obter informações completas e detalhadas em tempo real de todo o sistema penitenciário; d) até 2018, redução da superlotação carcerária em 15%; e) até 2017, aumento de 10% na quantidade de armas e drogas apreendidas; f) até 2018, aumento de 15% na quantidade de armas e drogas apreendidas.

Como medidas de integração com o Ministério Público e o Poder Judiciário, preveem-se: a) a articulação com eles no sentido de priorizar julgamento de processos envolvendo homicídios dolosos e feminicídios; b) a possibilidade de criação de departamentos de inquéritos relacionados a estes crimes – sem esclarecer exatamente o que seriam tais departamentos; c) criação de grupos de atuação especial no âmbito do Ministério Público para acompanhamento das investigações dos tipos de crimes referidos. Especificamente relacionado ao sistema prisional, realização de mutirão de audiência de custódia, com a disponibilização de tornozeleiras e acompanhamento individualizado dos soltos.

4 Políticas de segurança pública e justiça criminal: o Ministério Público e o Poder Judiciário

Fica claro que as políticas de segurança pública, a partir dos grandes planos nacionais, buscam integrar diferentes pastas governamentais, órgãos de controle e sociedade civil, articulando-os e corresponsabilizando-os, tendo por pano de fundo a ideia de que a segurança pública é direito fundamental (KRUCHIN, 2013, p. 47). Entretanto, como ressaltado por Siqueira (2017):

Estudos [...] criticam as políticas de segurança pública do Estado brasileiro, por estarem voltadas à manutenção do *status quo* e não à implementação eficiente de uma gestão da criminalidade, bem como por se apresentarem deficitárias nas estratégias de prevenção. Tratar-se de uma política voltada, apenas, para o gerenciamento de crises, marcada pela ineficiência e pelo caráter meramente reativo ao fenômeno da criminalidade, sem preocupação com um desenvolvimento adequado do ciclo de políticas públicas e com a eficiência dos modelos para atingir os resultados pretendidos. (SIQUEIRA, 2017, p. 37).

E, apesar de salutareos os avanços obtidos, é certo que, como afirma Adorno (2008), ainda se está preso a um passado autoritário:

Não obstante, não lograram alcançar inteiramente suas metas, sobretudo porque não romperam com as heranças do regime autoritário, ainda incrustadas nos domínios da polícia e das prisões. Buscaram conferir uma feição modernizadora às políticas formuladas, a despeito de terem de agir no interior de um quadro institucional conservador, dominado por atores que reivindicam o monopólio do saber técnico, não escutam profissionais fora de seus círculos corporativos, não se sujeitam à crítica externa, não prestam contas à sociedade, e – o pior – não se sentem responsabilizados pelas consequências de suas ações. (ADORNO, 2008, p. 16-17).

A despeito do que ocorre com outras políticas públicas, na segurança pública o arranjo político-institucional não consolidou uma agenda coletiva de estratégias e objetivos claros a serem atingidos (BALLESTEROS, 2014, p. 19). Poderia se argumentar que, diferentemente das outras políticas públicas, aqui devem ser perseguidas as causas da criminalidade. Contudo, a formulação de políticas de segurança pública pode prescindir do debate acerca das causas da criminalidade, pois não há consenso, devendo ser “pautadas por metas claras e definidas a serem alcançadas através de medidas confiáveis para a avaliação desses objetivos e pelos meios disponíveis para sua realização de forma democrática.” (BEATO FILHO, 1999, p. 15).

Os pontos nevrálgicos da política criminal levada a efeito pelo Estado brasileiro são atacados por Moraes (2006):

O Estado faz exatamente o oposto do que se espera de uma política criminal eficiente. Primeiro, porque, sem analisar e

atacar as causas do crime, utiliza-se da legislação criminal como único instrumento de sua política pública. Segundo, porque vulgariza a sanção penal, mais importante meio de coerção estatal, para finalidades a que ela não foi idealizada, tais como tentar suprir insuficiências públicas e individuais e resolver conflitos sociais que poderiam e deveriam ser neutralizados, ou solucionados, por outras áreas do direito, e com outras políticas públicas. Terceiro, porque, ao deslegitimar o aparato criminal (por sua equivocada utilização para a solução de conflitos sociais), busca se legitimar com um maior incremento da carga punitiva. Quarto, como o direito criminal é ineficaz ao fim para o qual é disposto, o aumento da carga punitiva só faz aumentar o número de condenados e presos e, por seu caráter seletivo, leva ao descrédito social aquele que deveria ser o mais parcimonioso e respeitado instrumento de poder político de um Estado moderno, o sistema punitivo. (MORAES, 2006, p. 199-200).

Nesse contexto, o distanciamento das políticas de segurança pública das práticas do sistema de justiça criminal acaba por minar a primeira. Se o objeto primário da segurança pública é a defesa da ordem pública (Constituição, art. 144), fazendo remissão ao campo do controle da criminalidade, e, portanto, competência por excelência do sistema de justiça criminal, os dois sistemas se sobrepõem, cabendo a ambos trabalhar em sinergia (ANDRADE, 2013, p. 339). E denota-se o papel central do Ministério Público em uma política criminal, parte da segurança pública, voltada ao controle da criminalidade.

A busca por efetividade das políticas públicas de segurança não pode prescindir das agências do sistema de justiça criminal, sob pena de incorrerem em fracasso certo, ou seja, “as práticas de segurança pública reclamam, como já destacado, compreensão e envolvimento de interdependência institucional e social, não

há como discutir focos repressivo, etário, social ou territorial sem o envolvimento direto dos planejamentos do aparato de Justiça” (SUXBERGER, 2013, p. 354) e, especificamente sobre o PRONASCI:

Os órgãos colegiados responsáveis pelo planejamento, gestão e avaliação das iniciativas do Pronasci não contam com qualquer contato mais próximo do Ministério Público (sejam os Ministérios Públicos estaduais, seja o Ministério Público por seus diversos ramos) ou o Poder Judiciário nacional (idem aqui: seja estadual, seja federal). (SUXBERGER, 2013, p. 353).

Não obstante ser a ação policial o primeiro filtro dos sistemas de segurança pública e de justiça criminal, os demais órgãos, Ministério Público e Poder Judiciário, exercem papel relevante na implementação da política criminal, aqui entendida como “conjunto de decisões técnico-valorativas sobre os instrumentos, regras, estratégias e objetivos do exercício institucionalizado do poder político estatal pelo uso da coerção penal em face de condutas indesejadas” (MORAES, 2006, p. 187), com dois grandes campos de atuação, quais sejam, o crime e os meios e instrumentos para lidar com ele (MORAES, 2006, p. 189). Política criminal que “como parte integrante do todo denominado Política de Estado, dependente não apenas do êxito das demais políticas públicas, mas, principalmente, e antes, necessita pressupor que haja aquele todo anterior e no qual se insere, uma Política de Estado.” (MORAES, 2006, p. 185).

E essa articulação não é somente com o sistema da segurança pública. As próprias agências que compõem o sistema de justiça de criminal conflitam entre si e não atuam articuladamente,

atuando muitas vezes em divergência (BEATO FILHO, 1999, p. 17). É sintomático, como afirmam Fontoura, Rivero e Rodrigues (2009), que

[...] o capítulo dedicado à segurança pública trate tão somente de órgãos de natureza policialesca e não incorpore o papel do Ministério Público (Ministério Público), do Judiciário ou dos agentes penitenciários neste campo de atuação do Estado. Isto corrobora uma visão de segurança como repressão policial, que pode ser avaliada como limitadora e produtora de políticas pouco eficientes, porque restritas. (FONTOURA; RIVERO; RODRIGUES, 2009, p. 145).

É evidente que ambos os sistemas têm enfrentado dificuldades em lidar com o aumento da criminalidade evidenciado nas décadas de 1980/1990, o que leva a uma perda de sua legitimidade e desconfiança nas instituições de justiça e segurança (AZEVEDO, 2009, p. 97), contudo, a crise aqui experimentada não é de eficiência e sim de efetividade, pois não há que se falar em aprimoramento ou eficiência do sistema de justiça criminal.

Para Suxberger (2013, p. 348), “a crise experimentada pelo Brasil, em relação ao seu sistema de justiça criminal e, de modo mais patente, em suas políticas de segurança pública, refere-se a uma crise de efetividade”, ressaltando que o sistema de justiça criminal não funciona, não cabendo discutir seu aprimoramento, ou seja, sua eficiência. A única promessa possível que o sistema de justiça criminal comporta é a da efetividade, pois há muito a Criminologia vem evidenciando a ausência de fundamento empírico de que o Direito Penal ou a pena criminal cumpra seus fins declarados:

São duas percepções sobre o funcionamento do sistema de justiça criminal e a realização das políticas públicas de segurança pública. A primeira, eles (sistema de justiça criminal e políticas de segurança pública) não funcionam. Essa constatação é verdadeira quando se tem em mente a que eles se dirigem. Se a preocupação é com a efetivação de um Estado democrático de Direito, não funcionam. A segunda, eles funcionam – e funcionam muito bem – para a manutenção de um modelo econômico e social injusto e fomentador da desigualdade. (SUXBERGER, 2013, p. 349-350).

Como órgão da persecução penal e implementador da política criminal, o Ministério Público exerce papel relevante nesse contexto. É certo que o Ministério Público, com a Constituição de 1988, ganhou dimensão antes não experimentada no arranjo institucional brasileiro. Com isso, e especificamente sobre a questão das políticas públicas, passou o Ministério Público a ter funções de agente político, produtor social, fomentador, incentivador e, até mesmo, de formulador de políticas públicas, atuando legitimamente como “canal de comunicação” entre a sociedade e o Estado (CAMBI, 2016, p. 643), e diversamente não poderia ser quanto à política de segurança pública (GOMES, 2010; NEVES, 2012).

Se, por um lado, o Ministério Público tornou-se relevante ator no processo político, com aumento da judicialização de conflitos políticos, por outro, há uma visão conservadora da política e da sociedade compartilhada por seus membros, caracterizando a sociedade civil brasileira como hipossuficiente e carente de órgãos públicos na defesa de seus direitos de cidadania (AZEVEDO, 2009, p. 103). Siqueira (2017) critica, afirmando que:

A instituição, tradicionalmente, também não se debruça sobre como as crenças subjacentes aos próprios operadores do sistema repercutem na persecução criminal, sobre o impacto que as posturas adotadas pelos membros têm na política criminal, nem sobre em que medida o processo penal funciona como instrumento de gerenciamento da criminalidade, embora se reconheça a função preventiva do direito material em questão. (SIQUEIRA, 2017, p. 51).

Ainda na seara criminal, Azevedo (2009, p. 103-104) aponta para pesquisas que indicam uma valorização de práticas punitivas dentro da instituição (Ministério Público) e a falta de investimento institucional no controle e na persecução à violência policial.

Azevedo (2009, p. 104) dirige o foco ao Poder Judiciário, evidenciando que pesquisas empíricas denotam a “existência de uma dupla seletividade na atividade judiciária”, ou seja, maior punição para camadas sociais desfavorecidas econômica e culturalmente, favorecimento das camadas superiores e “seletividade na interpretação da lei”, com juízes abusando de sua discricionariedade a partir de critérios políticos e ideológicos. O mesmo autor ressalta, ainda, a “ampliação da utilização da prisão provisória anterior à sentença condenatória, cada vez mais incorporada à normalidade do funcionamento do processo”.

A crítica interna à atuação do Ministério Público deve ser feita, pois participa dessa crise experimentada pelo sistema de justiça criminal e pelas políticas públicas, notadamente as de cunho nacional, e não tem voltado seus focos para a discussão da política criminal ou do sistema de justiça criminal. E tal função

poderia ser capitaneada por seu órgão de cúpula, o Conselho Nacional, o qual tem atuado muito mais correcionalmente e no controle de pessoal (SUXBERGER, 2013, p. 354).

Muito se mudou para não mudar nada, pois, como critica Silva (2012, p. 427), criam-se novas vagas no sistema prisional, mas sem previsão de medidas para reintegração e apoio ao egresso, ou realizam-se mutirões em delegacias, articulando-os com as Defensorias Públicas, mas sem discutir alternativas à prisão, notadamente à prisão provisória, e ao uso de medidas cautelares ou, ainda, fomenta-se o fortalecimento da articulação entre Polícia Civil, Ministério Público e Poder Judiciário, sem questionar a produção de verdade dentro do inquérito policial. “Em outras palavras, é prudente – ou até mesmo ‘correto’ – investir nas instituições da justiça e da segurança, sem exigir que, ao menos em alguma medida, elas se reinventem?” ou, nas palavras de Adorno (2008):

[...] a sociedade mudou, os crimes cresceram e se tornaram mais violentos, mas as instituições encarregadas da proteção dos cidadãos bem como de aplicar a lei e ordem permaneceram operando segundo o mesmo modelo que o faziam há três ou quatro décadas. Polícia, justiça penal e sistema penitenciário não acompanharam o ritmo dos novos tempos. Mantiveram práticas tradicionais de controle social, baseadas na manutenção de uma “cordão sanitário” em torno das “classes perigosas”. Essas práticas se revelam hoje completamente superadas. (ADORNO, 2008, p. 11).

5 Conclusões

A fundamentalidade do direito à segurança pública não é suficiente para garantir, de pronto, sua factibilidade, carecendo de política pública para sua implementação. A par disso, a Constituição passou a prevê-lo também como dever do Estado e responsabilidade de todos, o que, por um lado, inovou em relação às constituições anteriores. Por outro, ao dar conformação apenas organizacional a partir do art. 144, demonstrou sua herança pré-constitucional.

Apesar disso, das políticas públicas em vigor, viu-se que a segurança pública é daquelas que ainda não contam com ciclo de implementação, o que, conjugado com os elevados índices de criminalidade experimentados nas últimas décadas no país e com a inabilidade dos Estados-membros em lidar com o problema, acabou sendo tema relegado a um debate somente repressivo, restrito às organizações de natureza policial.

A partir de meados da década de 1990, contudo, novos atores foram incluídos ou se incluíram no debate e na tentativa de lidar com a (in)segurança para além das instituições policiais, a exemplo dos municípios e sua vocação para políticas de prevenção; da sociedade civil, cuja participação teve como ponto alto a realização da Conferência Nacional de Segurança Pública e , também, das instituições acadêmicas. Institucionalmente, o governo federal assumiu papel de relevância, com a estruturação de grandes planos nacionais de segurança pública e a prestação

direta de segurança pública, a exemplo da Força Nacional de Segurança.

O arranjo constitucional das instituições e a implementação da política de segurança pública pouco diferem de outras políticas públicas. Ao Executivo, cabe o papel de planejar e gerir a política de segurança pública com vistas à prevenção e repressão ao crime e à violência. Ao Judiciário, o papel da tramitação processual e da aplicação da legislação. Ao Legislativo, estabelecer o marco normativo necessário ao funcionamento adequado do sistema de justiça criminal.

A par disso, viu-se, da conformação dos três planos nacionais, que o foco repressivo ainda é norteador das políticas de segurança pública, nada obstante a tentativa de se aliar o combate à criminalidade a políticas de inclusão social ou de prevenção de crimes. Tais políticas deveriam envolver em seu instrumental de reformas não somente as polícias, mas também o Poder Judiciário e o Ministério Público, promovendo a articulação com a totalidade do sistema de justiça criminal. É necessária a articulação entre polícias, Ministério Público e Poder Judiciário, com aportes da sociedade civil, tendo por fim a efetividade da política criminal posta.

Diversamente do que ocorre em outras políticas públicas, o Ministério Público e o Poder Judiciário, por serem instituições por meios das quais se implementa a política criminal vigente, devem ser destinatários, também, de parte das políticas de segurança pública, já que o papel de repressão de crimes é relevante em

tais políticas. Notadamente, o Ministério Público, além de atuar externamente, induzindo e promovendo a política pública de segurança, atua internamente com o mesmo destinatário dessa política.

A exclusão dos demais órgãos do sistema de justiça criminal, à exceção das polícias, como destinatários das políticas de segurança pública tem suas consequências, já que o Estado não pode prescindir daqueles órgãos na conformação de sua política criminal. Bom exemplo destes efeitos é o aumento do encarceramento no país nas últimas décadas, acompanhado de um aumento do número de presos provisórios e da manutenção dessa condição ao longo dos anos, a despeito de várias alterações legislativas (introdução das penas alternativas e das medidas cautelares diversas da prisão) e de esforços do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público – com os mutirões carcerários – objetivando a diminuição da superlotação carcerária.

Outro obstáculo para a estruturação da segurança pública é a inexistência de estatísticas oficiais confiáveis a viabilizar estudos verossímeis que possam fundamentar políticas públicas efetivas, conforme diagnosticam Lima, Misse e Miranda (2000), problema até hoje ainda não solucionado, mesmo com a existência de órgãos nacionais de controle, como Conselho Nacional de Justiça e do Ministério Público:

[...] tem-se verificado que, para a formulação de políticas de segurança, é preciso um diagnóstico tecnicamente orientado sobre a criminalidade e a violência, a partir de dados consistentes

sobre as diferentes atividades criminais e violentas que afetam o cotidiano dos cidadãos. Tornou-se, então, uma questão central o processamento das estatísticas oficiais das instituições de segurança para a efetividade das políticas públicas. (LIMA; MISSE; MIRANDA, 2000, p. 58).

Na conformação dos planos nacionais de segurança pública, as medidas que contemplam o sistema de justiça criminal, a saber, Ministério Público e Poder Judiciário, são poucas e de pouco alcance prático. Não há discussão com aqueles órgãos, não se colocam em debate os problemas mais sérios deste sistema, a exemplo da produção de verdade a partir do inquérito, nem se traz os atores para dentro dos órgãos incumbidos de implementar a política, a exemplo dos Gabinetes de Gestão Integrada e demais órgãos executivos.

Certo é que se discute muito a reforma das polícias, o que é salutar diante do quadro de elevada criminalidade e problemas de violência institucionalizada no âmbito daquelas corporações. Contudo, olvida-se a outra ponta do sistema de justiça, deixando de fora uma discussão acerca da estrutura do Ministério Público e do Poder Judiciário e do papel na repressão de crimes, o que dá às políticas públicas um caráter de pouca ou nenhuma efetividade sob o foco repressivo nesta seara.

Title: Public security policies and the criminal justice system: the Public Prosecutor's Office and the Judiciary in the National Public Security Plans

Abstract: The article discusses the distance between public security policies and the criminal justice system. The objective is to discuss the conformation of national public security plans and

the direction at the criminal justice system, with emphasis on the Public Prosecutor's Office and the Judiciary. The starting point for our analysis is the discussion about the fundamental right to protection of public security as provided in the Constitution. After that, the opening of the debate will be on public security, with the rise of new political actors - federal and municipal governments - and civil society. The National Public Security Plan of President Fernando Henrique Cardoso's Government, the PRONASCI of the second term of President Lula's Government and the National Public Security Plan of President Temer's Government are problematized. At the end, the discussion will be about the interface between public security policies and the criminal justice system, with focus on the current criminal policy and the role of the Public Prosecutor's Office, the exclusion of public security actors from the criminal justice system and its consequences of such bar. It is concluded that the exclusion of the other organs of criminal justice system for the conformation of public security policies cannot do without the participation of those bodies in the criminal policy, under penalty of its failure. We adopted the methodology of documentary analysis and bibliographic review with approach to public policies and to definition of their institutional arrangements, actors and skills.

Keywords: Public policies. Public security. Criminal justice. Public Prosecutor's Office.

Referências

ADORNO, Sérgio. Políticas públicas de segurança e justiça penal. *Cadernos Adenauer*, v. 9, n. 4, p. 9-27, 2008.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. A mudança do paradigma repressivo em segurança pública: reflexões criminológicas críticas em torno da proposta da 1º Conferência Nacional Brasileira de Segurança Pública. *Sequência*, Florianópolis, n. 67, p. 335-356, dez. 2013. Disponível em: <<http://>

www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2177-70552013000200013&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 abr. 2017.

ÁVILA, Thiago André Pierobom de. *Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público*. 2014. 1303 f. Tese (Doutorado em Direito)-Universidade de Lisboa, Faculdade de Direito, Lisboa, 2014. Disponível em: <http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/17696/1/ulsd070111_td_Thiago_Avila.pdf>. Acesso em: 13/02/2017.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Justiça penal e segurança pública no Brasil: causas e consequências da demanda punitiva. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 3, n. 4, p. 94-113, 2009. Disponível em: <<http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/viewFile/42/40>>. Acesso em: 1 maio 2017.

BALLESTEROS, Paula Rodriguez. Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 6-22, 2014. Disponível em: <<http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/viewFile/353/173>>. Acesso em: 14 mar. 2017.

BEATO FILHO, Cláudio C. Políticas públicas de segurança e a questão policial. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 13, n. 4, p. 13-27, dez. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-

88391999000400003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 abr. 2017.

CAMBI, Eduardo. *Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário*. São Paulo: Almedina, 2016.

CANO, Ignacio. Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime. *SUR: Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, v. 3, n. 5, p. 136-155, dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452006000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 abr. 2017.

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; SILVA, Maria do Rosário de Fátima e. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. *Revista Katálýsis*, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 59-67, maio 2011. ISSN 1982-0259. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/S1414-49802011000100008>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

COSTA, Arthur Trindade da; LIMA, Renato Sérgio de. Mudanças políticas e transformações no campo da segurança pública no Brasil. In: MACHADO, Bruno Amaral (Coord.). *Justiça criminal e democracia II*. São Paulo: Marcial Pons; Brasília: Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2015. p. 327-346.

FONTOURA, Natália de Oliveira; RIVERO, Patricia Silveira; RODRIGUES, Rute Imanishi. Segurança pública na Constituição Federal de 1988: continuidades e perspectivas. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, Brasília, v. 3, n. 17, p. 135-196, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/bps_completo.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2017.

GOMES, Décio Alonso. Política criminal brasileira e o papel do Ministério Público. *Revista do Ministério Público*, Rio de Janeiro, n. 36, p. 19-42, abr./jun. 2010.

GONÇALVES, Ligia Maria Daher. *Política de segurança pública no Brasil na pós-transição democrática: deslocamentos em um modelo resistente*. 2009. 185 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-16082011-105157/pt-br.php>>. Acesso em: 1 abr. 2017.

KRUCHIN, Mariana Kiefer. Análise da introdução de um novo paradigma em segurança. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 40-56, 2013. Disponível em: <<http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/download/204/132>>. Acesso em: 4 abr. 2017.

LIMA, Kant de; MISSE, Michel; MIRANDA, Ana Paula Mendes de. Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia. *BIB: revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais*, Rio de Janeiro,

v. 50, n. 2, p. 45-124, 2000. Disponível em: <https://www.academia.edu/5310174/Viol%C3%Aancia_Criminalidade_Seguran%C3%A7a_P%C3%BAblica_e_Justi%C3%A7a_Criminal_no_Brasil_Uma_Bibliografia>. Acesso em: 21 mar. 2017.

MORAES, Maurício Zanoide de. Política criminal, Constituição e processo penal: razões da caminhada brasileira para a institucionalização do caos. *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo, v. 101, p. 403-430, 2006. ISSN 2318-8235. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67712>>. Acesso em: 1 maio 2017.

NATAL, Mariane. Políticas públicas de segurança para o combate a violência e a criminalidade no Estado Democrático de Direito: as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPS). In: FREITAS, Vladimir Passos de; GARCIA, Fernando Murilo Costa (Coord.) *Segurança pública*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 183-203.

NEVES, Sheila Maria da Graça Coitinho das. O papel do Ministério Público na prevenção de crimes: breve abordagem sobre a legitimidade do *Parquet* na promoção de políticas públicas que visem reduzir a prática de delitos. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 20, n. 96, p. 343-382, maio/jun. 2012.

PLANO Nacional de Segurança Pública. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo, 2000. 35 p. Disponível em: <<http://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/unidades/>>

procuradoria_geral/nicceap/legis_armas/Legislacao_completa/Plano_Nacional_de_Seguranca_Publica_2000_2002.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2017.

PLANO Nacional de Segurança Pública. Brasília: Presidência da República, Ministério da Justiça, 2017. 62 p. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/plano-nacional-de-seguranca-preve-integracao-entre-poder-publico-e-sociedade/pnsp-06jan17.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2017.

SCHABBACH, Letícia Maria. A agenda da segurança pública no Brasil e suas (novas) políticas. In: MADEIRA, Lígia Mori (Org.). *Avaliação de políticas públicas*. Porto Alegre: UFRGS, 2014. p. 217-231. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/108157/000948607.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 25 mar. 2017.

SENTO-SÉ, João Trajano. A construção de um discurso sobre segurança pública no âmbito nacional: apontamentos para um programa de pesquisa. *Dilemas: revista de estudos de conflito e controle social*, v. 4, n. 3, p. 501-521, fev. 2011. ISSN 2178-2792. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/7257>>. Acesso em: 27 abr. 2017.

SILVA, Fábio Sá e. “Nem isto, nem aquilo”: trajetória e características da Política Nacional de Segurança Pública (2002-2012). *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 412-433, 2012. Disponível em: <<http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/download/128/125>>. Acesso em: 14 mar. 2017.

SILVA, Ronaldo Teixeira da. Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci). In: OLIVEIRA, Fatima Bayma de et al. (Org.). *Desafios da gestão pública de segurança*. Rio de Janeiro: FGV, 2009. p. 31-37.

SIQUEIRA, Lia. *Segurança pública e Ministério Público: judicialização e participação social para a prevenção do crime*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. No prelo.

SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 77-97, dez. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142007000300006&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 25 mar. 2017.

SUXBERGER, Antônio Henrique Graciano. *Ministério Público e política criminal: uma segurança pública compromissada com os direitos humanos*. Curitiba: Juruá, 2010.

SUXBERGER, Antônio Henrique Graciano. Segurança pública e os dilemas de uma democracia em crise. In: MACHADO, Bruno Amaral (Coord.). *Justiça criminal e democracia*. São Paulo: Marcial Pons; Brasília: Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2013. p. 345-366.

Referência bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CERQUEIRA, Ericson dos Santos. Políticas de segurança pública e sistema de justiça criminal: o Ministério Público e o Poder Judiciário nos planos nacionais de segurança pública. *Revista do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios*, Brasília, n. 11, p. 303-344, 2019. Anual.

Submissão: 5/6/2017

Aceite: 15/9/2017