

# **35º Encontro Anual da Anpocs**

## **Estado, Governança e Segurança Pública no Brasil**

### **Uma Análise das Secretarias Estaduais de Segurança Pública**

Arthur Trindade M. Costa\*

Pode-se dizer que ainda são raros os estudos que buscam analisar as políticas públicas de segurança em curso no Brasil. Uma das maiores dificuldades encontradas pelos pesquisadores é a precariedade dos critérios e instrumentos empregados na avaliação deste tipo de política pública. De forma geral, tais critérios buscam relacionar policiamento e criminalidade. Fazem isso a despeito dos estudos que têm mostrado o reduzido impacto das estratégias de policiamento nos indicadores de criminalidade (Bayley 1998; Bayley & Skolnick 1986).

Alguns poucos trabalhos buscaram analisar o processo de formulação das políticas públicas de segurança. Para isso, eles se concentraram em decifrar as ideologias e os conflitos políticos que estão por detrás destas políticas públicas (Soares 2000; Belli 2003). A adoção de certas políticas de segurança tem sido determinada muito mais pelo seu apelo eleitoral do que por sua eficácia em lidar com a violência urbana. Há também aquelas pesquisas que procuram analisar as dificuldades de implantar novas políticas no campo da segurança pública (Muniz *et al* 1997; Sinhoretto *et al* 2003; Sento-Sé, 2005).

---

\* Arthur Trindade M. Costa é pesquisador 2 do CNPq e professor de Sociologia da Universidade de Brasília (UnB). Atualmente coordena o Núcleo de Estudos sobre Violência e Segurança (NEVIS/UnB).

Como em outras áreas, as políticas públicas de segurança têm esbarrado em obstáculos institucionais e na cultura organizacional. Por vezes são as limitações e os conflitos de competência que dificultam a implantação de novas políticas. Noutras ocasiões são as estruturas internas das instituições de segurança pública e justiça criminal que dificultam a inovação. Além disso, a cultura organizacional permeada por desconfianças e preconceitos tem dificultado bastante a implantação de novas políticas públicas de segurança.

Embora desempenhem papel relevante, as Secretarias Estaduais de Segurança Pública (SESP) são muito pouco conhecidas. Sua estrutura varia a cada estado, bem como o perfil dos profissionais que nela trabalham. Além disso, há importantes diferenças no que diz respeito ao seu *status* político vis-à-vis as polícias civis e militares. Há casos que as polícias são formalmente subordinadas aos secretários de segurança pública. Noutras situações, os comandantes e chefes de polícia têm as mesmas prerrogativas dos secretários. Estas diferenças acabam por repercutir na capacidade destas secretarias de elaborar e implantar políticas públicas de segurança.

Neste artigo analisamos capacidade de governança das Secretarias Estaduais de Segurança Pública (SESP'S). Ou seja, a capacidade destas secretarias formularem e coordenarem políticas públicas na área de segurança.

### *A Pesquisa*

As informações sobre as secretarias estaduais de segurança pública foram levantadas através de um *survey*. Para tal foi realizada uma parceria entre o Núcleo de Estudos sobre Violência e Segurança Pública (NEVIS) da Universidade de Brasília e a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do Ministério da Justiça.

Foram adotados alguns dos procedimentos utilizados nas “Pesquisas Perfil” realizadas pela SENASP.<sup>1</sup> A fim de elaborar um questionário, foram

---

<sup>1</sup> As pesquisas “Perfil das Instituições de Segurança Pública” vêm sendo realizadas desde 2004 e representam esforço do Ministério da Justiça de sistematizar dados organizacionais dessas instituições, como estrutura, condições de funcionamento, quantidade de recursos humanos e materiais, ações

realizadas entrevistas com profissionais que atuam ou atuaram em secretarias estaduais de segurança pública de diferentes unidades da federação. Também foram entrevistados alguns profissionais lotados no Ministério da Justiça que possuíam experiência de colaboração com governos estaduais na área de segurança pública. Uma vez elaborado, o questionário foi submetido a estes profissionais para que fizessem críticas e comentários sobre sua estrutura, perguntas e respostas. Ao final desse processo, elaborou-se um questionário com 9 partes: a) estrutura organizacional, b) recursos humanos, c) recursos materiais convencionais, d) orçamento, e) ações e atribuições, f) capacitação e valorização profissional, g) gestão da informação, h) histórico institucional e rede de articulação, i) iniciativas.

O questionário foi enviado, pela SENASP, a todas as 26 secretarias estaduais de segurança pública (ou similares) e à secretaria do Distrito Federal. Das 27 secretarias pesquisadas, 22 responderam o questionário: Acre, Amazonas, Amapá, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pará, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe, São Paulo e Tocantins.<sup>2</sup>

### **Redes de Políticas Públicas e Governança**

As principais políticas públicas na área de segurança e justiça criminal são decorrentes de uma complexa e contínua interação entre diversos atores, tanto dentro quanto fora do governo. Essa interação não ocorre em um vácuo organizacional. Ela possui características estruturais muito particulares, que criam limites e possibilidades para a atuação desses atores. A estrutura subjacente a essa interação é denominada “rede de políticas públicas” que pode

---

desenvolvidas, orçamento e gastos. A pesquisa já foi realizada junto a 11 instituições: Polícia Civil, Polícia Militar, Corpos de Bombeiros Militares, Academia de Polícia, Centros de Formação e Aperfeiçoamento de Praças, Delegacia de Proteção a Criança e ao Adolescente, DEAM, Guardas Municipais, IML, Corregedorias.

<sup>2</sup> Não responderam o questionário as Secretarias de Segurança Pública do Maranhão, Paraíba, Alagoas, Espírito Santo e Roraima.

ser definida como o “conjunto de relações relativamente estáveis entre atores políticos (públicos ou privados) que interagem através de uma estrutura não-hierárquica e interdependente, para alcançar objetivos comuns” (Bonafont, 2004).

Autonomia e interdependência são as características essenciais das redes de políticas públicas. Os atores políticos, dentro e fora do governo, estabelecem entre si relações não-hierárquicas. Entretanto, estes atores são interdependentes, ou seja o resultado das sua ação de cada um depende da participação dos outros. Numa estrutura social desta natureza, o desafio é estabelecer práticas e espaços sociais não-hierárquicos de coordenação, de forma a obter coerência na ação dos atores que compõem a rede.

Não há dúvida que para entender as redes de políticas públicas é fundamental analisar os atores que as compõem, bem como a forma como eles interagem. Entretanto, podemos aprender bem mais sobre as redes se as tomarmos como uma estrutura social que não se limita aos seus atores. Muitas vezes, as propostas e os resultados das políticas públicas não são claramente identificáveis com os interesses de qualquer dos membros de uma rede. A redes têm dinâmicas próprias que prevalecem sobre as vontades individuais dos seus membros. Portanto, para entendê-las é necessário analisar os aspectos que condicionam a interação entre os participantes e a capacidade das agencias estatais de coordenar as ações dos principais atores políticos. Ou seja a capacidade de governança do Estado na área de segurança pública.

Enquanto no Brasil a discussão sobre governança ainda é muito incipiente, na Europa e EUA este debate iniciou-se a cerca de uma década. Talvez em função do pouco tempo, há uma grande confusão sobre o que vem a ser governança e as diversas formas de governança existentes nas sociedades contemporâneas. A literatura existente associa uma enorme variedade de fenômenos tais como as novas configurações sociais envolvendo múltiplos atores, os novos instrumentos de gestão de políticas públicas e os novos padrões de relacionamento entre o setor público e o setor privado ao conceito de governança. É necessário, portanto, defini-la melhor.

Podemos definir governança como “*o direcionamento e a coordenação de atores políticos (normalmente coletivos) a partir de sistemas de normas institucionalizados*”. Essencialmente, governança refere-se à relação entre intervenção estatal e autonomia da sociedade civil. Ou melhor, entre autoridade pública e auto-regulamentação civil. O conceito de governança envolve as seguintes dimensões: política, institucional e políticas públicas (Treib, Bähr e Falkner 2005).

A governança das redes de políticas públicas refere-se à capacidade de coordenação das ações dos diversos atores participantes. Para Peters (1998) coordenação das redes implica na idéia de que as políticas públicas e os programas governamentais são marcados por um grau mínimo de redundância, incoerência e lacuna. A coordenação falha quando duas organizações desempenham as mesmas tarefas (redundância), quando políticas voltadas para o mesmo grupo social possuem diferentes objetivos e requerimentos (incoerência), ou ainda quando existe ausência de políticas e programa voltadas para um importante tema ou grupo social (lacuna).

Numa rede de políticas públicas, os problemas de redundância parecem ser mais de solução mais fácil, uma vez que são mais visíveis. Embora existam argumentos sobre a necessidade de políticas que recubram os mesmos temas e grupos sociais (Bendor 1985), num cenário de equilíbrio fiscal, certamente a duplicação de ações não é conveniente.

A existência de lacunas nas políticas públicas é cada vez menos freqüente nos estados contemporâneos, dada a enorme diversidade e alcance das ações governamentais. Na maior parte dos casos, a lacuna está relacionada aos problemas de formação da agenda de políticas públicas, aqui definido como o processo pelo qual problemas e alternativas de solução ganham ou perdem atenção do público e dos atores que compõem uma rede de políticas públicas (Birkland 2005). A literatura mostra que a formação da agenda governamental depende das coalizões de defesa que estabelecem em torno de temas e das janelas de oportunidade que possam surgir (Kingdon 1995). Portanto, os problemas de lacunas referem-se, fundamentalmente, à competição entre

atores, internos e externos às redes, para formar a agenda. Não dizem respeito apenas às redes de políticas públicas.

Já os problemas de incoerência são típicos das redes. Cada ator tem valores, racionalidade e prioridades próprios. Do seu ponto de vista, suas ações são adequadas, enquanto as ações dos outros atores são incoerentes. Conciliar estes diferentes pontos de vista é um dos maiores desafios à coordenação das redes de políticas públicas. A governança destas redes de políticas públicas implica fundamentalmente em reduzir as incoerências de ações entre seus atores.

Para entender a variação na capacidade de governança das redes de políticas públicas analisamos os seguintes aspectos das Secretarias Estaduais de Segurança Pública: a) Estrutura Organizacional; b) Recursos Humanos; c) Capacitação e d) Articulação.

### **Estrutura Organizacional**

Inicialmente buscamos verificar como se organiza a segurança pública em cada unidade da federação, bem como o papel das Secretarias Estaduais de Segurança (SESP). Para isso, analisamos o tipo de gestão que as SESP's desempenham em temas relacionados à segurança pública, sistema penitenciário, defesa civil, defesa social, justiça e perícia. Também analisamos a estrutura física das secretarias estaduais, bem como a existência de corregedorias, ouvidorias e casa militar. Além disso, verificamos a existência de instrumentos normativos que orientem as políticas de segurança, como organograma institucional, regimento interno, código de ética profissional e Lei Diretriz ou Plano Diretor Estadual de Segurança Pública.

Das 22 Secretarias que responderam o questionário, 19 (86,4%) declararam possuir algum tipo de competência ou atribuições sobre as polícias civis e militares, conforme mostra a tabela 1. De certa forma o resultado já era

esperado, uma vez que boa parte das ações e iniciativas das SESP's concentra-se nessas instituições.

No que diz respeito ao sistema penitenciário, são poucas secretarias que possuem algum de competência ou atribuições. Apenas 40,9% da SESP's declararam exercer algum tipo de gestão penitenciária. A mesma situação pode ser verificada quanto a Defesa Civil. Apenas 31,8% das Secretarias possuem competências e atribuições sobre o tema. No que se refere a defesa social, aqui entendida como políticas de prevenção, apenas 50% das SESP possui algum tipo de gestão sobre o tema.

Tabela 1  
**Atribuições e Competências da SESP**

Competências e Atribuições	sim		não		não respondeu		Total	
	n. absoluto	%	n. absoluto	%	n. absoluto	%	n. absoluto	%
Gestão das instituições de Seg. Púb.	19	86,4	2	9,1	1	4,5	22	100
Gestão Penitenciária	9	40,9	12	54,5	1	4,5	22	100
Gestão da Secretaria de Justiça do Estado	4	18,2	17	77,3	1	4,5	22	100
Gestão de Perícia	15	68,2	6	27,3	1	4,5	22	100
Gestão de Defesa Civil	7	31,8	14	63,6	1	4,5	22	100
Gestão de Defesa Social	11	50,0	10	45,5	1	4,5	22	100

MJ/SENASP, Nevis/UnB, Pesquisa do Perfil Organizacional das Secretarias de Segurança Pública, 2010.

Além dessas competências e atribuições, algumas Secretarias realizam gestão sobre outros temas. A SESP do Pará, além da gestão das instituições de segurança pública, apontou como outras atribuições e competências a gestão sobre o Centro Estratégico Integrado (CEI), o Centro Integrado de Operações (CIOP), o Conselho Estadual de Segurança Pública (CONSEP), o Instituto de Ensino de Segurança do Pará (IESP), o Conselho Estadual de Trânsito e a Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública. No Estado do Ceará, compete a SESP a gestão da Academia Estadual de Segurança Pública (AESPE).

As tabelas seguintes descrevem a presença de setores de controle das atividades profissionais, no âmbito da estrutura organizacional das Secretarias de Segurança Pública. Como pode ser observado na tabela 2, apenas 36,4% das SESP's abrigam Corregedorias próprias, ainda que mais de 85% das Secretarias pesquisadas declarem exercer ingerência sobre as organizações de Segurança Pública. Tal informação sinaliza que a maioria das instâncias de recepção e apuração de denúncias e punição de má conduta policial permanece vinculada apenas às delegacias e aos comandos gerais, comprometendo a isenção dos

processos de controle da atividade daqueles que detêm o uso legal e institucionalizado da força.

Tabela 2  
**Existência de Corregedoria Própria**

Há Corregedoria?	n. absoluto	%
sim	8	36,4
não	12	54,5
não respondeu	2	9,1
<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>100</b>

SENASP / NEVIS

Das Secretarias que responderam afirmativamente à existência de corregedorias, Ceará é o Estado em que primeiro se consolidou tal instância em sua estrutura organizacional (1997), seguida pelos Estados de Pernambuco (2001), Goiás (2002) e Bahia (2006). As Secretarias do Amazonas e da Paraíba instalaram suas Corregedorias apenas em 2007, conforme mostra a tabela 3.

Tabela 3  
**Ano de Criação das Corregedorias**

UF	Ano
CE	1997
PE	2001
GO	2002
BA	2006
AM	2007
MG	2007
RN	não respondeu
SC	não respondeu

Fonte: Pesquisa SENASP / NEVIS, 2010

Como demonstra a próxima tabela, há ouvidoria própria em quase 70% das Secretarias pesquisadas, exceto nos Estados do Acre, Mato Grosso do Sul, Piauí, Rondônia, Rio Grande do Sul, Sergipe e Tocantins.



Tabela 4  
**Existência de Ouvidoria Própria**

Há Ouvidoria?	n. absoluto	%
sim	15	68,2
não	6	27,3
não respondeu	1	4,5
Total	22	100,0

Fonte: Pesquisa SENASP / NEVIS, 2010

A tabela 5 evidencia que o processo de implantação de ouvidorias próprias inicia-se em 1996, na Secretaria de Segurança Pública do Estado do Pará, ganhando maior fôlego no último ano da década de 90. Para os Estados de Mato Grosso, Rio Grande do Norte e Santa Catarina, entretanto, não houve resposta quanto à pergunta sobre seu ano de criação.

Tabela 5  
**Ano de Criação das Ouvidorias**

UF	Ano
PA	1996
SP	1997
DF	1999
PE	1999
RS	1999
BA	2000
PR	2000
GO	2002
AP	2005
MG	2005
AM	2007
CE	2007
MT	não respondeu
RN	não respondeu
SC	não respondeu

Fonte: Pesquisa SENASP / NEVIS, 2010

Quanto à existência de Código de Ética Profissional, apenas em dois Estados suas secretarias estaduais de Segurança Pública declararam sua existência: Ceará e Tocantins. Apenas 41% das Secretarias norteiam suas atividades por uma Lei Diretriz específica ou Plano de Segurança Pública, conforme apontam tabela 6 e 7.

Tabela 6  
**Existência de código de ética profissional**

Há código de ética profissional?	n. absoluto	%
sim	2	9,1
não	19	86,4
não respondeu	1	4,5
Total	22	100,0

Fonte: Pesquisa SENASP / NEVIS, 2010

Tabela 7  
**Existência de Lei ou Plano Diretor**

Há código de ética profissional?	n. absoluto	%
sim	9	40,9
não	11	50
não respondeu	2	9,1
Total	22	100

Fonte: Pesquisa SENASP / NEVIS, 2010

Finalmente verificamos se existe Casa Militar na Unidade da Federação. Para todos os respondentes, essa é uma realidade, conforme demonstra tabela abaixo. As Secretarias dos Estados do Rio de Janeiro e Santa Catarina não responderam.

Tabela 8  
**Existência de Casa Militar**

Há Casa Militar?	n. absoluto	%
sim	20	90,9
não respondeu	2	9,1
Total	22	100

Fonte: Pesquisa SENASP / NEVIS, 2010

## **Recursos Humanos**

A segunda parte do questionário continha questões que versavam sobre o número de profissionais por tipo de vínculo institucional, quantitativo de Policiais Civis por cargo e de Policias Militares e Bombeiros por patente,

presença de profissionais com formação específica – psicólogos, assistentes sociais, pedagogos, profissionais de saúde, administradores, gestores públicos estaduais, estatísticos, estagiários –, categorização dos profissionais por grau de instrução e tempo de serviço na SESP, tipos e quantidades disponíveis de cargos comissionados e existência de carreira pública específica nas Secretarias.

Pode-se observar que a maior parte das Secretarias contam, em seus quadros, com policiais militares, policiais civis, servidores cedidos de outros órgãos, comissionados e bombeiros militares. Apenas 1/3 das Secretarias respondentes declararam contar com a presença de concursados da própria instituição ou de terceirizados. Entretanto, a indisponibilidade de consultores nas Secretarias é um dado preocupante, se considerarmos que a viabilidade de acesso a contratos por produto torna possível a realização de atividades especializadas e pontuais. Tal modalidade de contrato – difundida na gestão pública federal, por meio da interlocução com organismos internacionais – permite que haja fontes adicionais de recursos humanos e materiais e que se conte com a possibilidade de idealização e implantação de políticas que extrapolem a vertente tradicional dos investimentos em segurança pública (mobilização de recursos para aquisição armamento, viatura e aumento de efetivo).

Tabela 9  
Profissionais por Tipo de Vínculo

Vínculo	sim		não		não sabe		Total	
	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%
Concursados	8	36,4	13	59,1	1	4,5	22	100,0
Policiais Militares	17	77,3	4	18,2	1	4,5	22	100,0
Policiais Cívís	15	68,2	5	22,7	2	9,1	22	100,0
Bombeiros Militares	13	59,1	7	31,8	2	9,1	22	100,0
Outros órgãos	16	72,7	5	100,0	1	4,5	22	100,0
Consultores	0	0	22	31,8	0,0	0,0	22	100,0
Terceirizados	7	31,8	13	59,1	2	9,1	22	100,0
Comissionados total	14	63,6	6	27,3	2	9,1	22	100,0

Fonte: Pesquisa SENASP / NEVIS, 2010

A Secretaria de Estado e Defesa Social de Minas Gerais possui uma diversidade de perfis profissionais presentes no seu quadro de servidores concursados, assim como no de funcionários terceirizados, segundo planilhas encaminhadas mediante checagem posterior com alguns dos respondentes. A

Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Ceará também remeteu esclarecimentos quanto às categorias profissionais e número de vagas disponíveis para os terceirizados de sua Secretaria, que também é diversificada. Na Secretaria de Segurança Pública do Mato Grosso, todos os noventa e seis colaboradores terceirizados pertencem à área de Tecnologia da Informação. Na Secretaria de Estado de Segurança Pública do Paraná, serviços gerais é a função dos terceirizados contratados.

Os policiais militares somam o maior quantitativo de profissionais de segurança pública atuantes nas secretarias, totalizando o dobro do número de policiais civis e cinco vezes o de bombeiros. Na Tabela 42, constata-se que, entre os PM's lotados nas Secretarias de Segurança Pública, há representantes de quase todas as patentes. Os soldados, cabos, sargentos, primeiros tenentes, capitães e majores atuam em quase todas as Secretarias respondentes. Há menor representatividade de coronéis, tenentes coronéis e segundos tenentes. Para os bombeiros militares (tabela 43), há maior presença de tenentes coronéis e sargentos, seguidos por soldados, cabos e subtenentes. Para as respostas válidas com relação a policiais militares e bombeiros, não foi apontada a presença de aspirantes, cadetes e alunos-oficiais.

Tabela 10  
Profissionais Cedidos pela Polícia Militar

Patente/Graduação	sim		não		não sabe		Total	
	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%
Coronel	10	45,5	10	45,5	2	9,1	22	100,0
Tenente Coronel	12	54,5	8	36,4	2	9,1	22	100,0
Major	15	68,2	5	22,7	2	9,1	22	100,0
Capitão	15	68,2	5	22,7	2	9,1	22	100,0
1º Tenente	15	68,2	5	22,7	2	9,1	22	100,0
2º Tenente	9	40,9	11	50,0	2	9,1	22	100,0
Aspirantes a oficial	0	0,0	19	86,4	3	13,6	22	100,0
Cadetes e alunos-oficial	0	0,0	19	86,4	3	13,6	22	100,0
Subtenentes	12	54,5	8	36,4	2	9,1	22	100,0
Sargentos	15	68,2	5	22,7	2	9,1	22	100,0
Cabos	13	59,1	7	31,8	2	9,1	22	100,0
Soldados	16	72,7	4	18,2	2	9,1	22	100,0

Fonte: Pesquisa SENASP / NEVIS, 2010

Tabela 11  
Profissionais Cedidos pelo Corpo de Bombeiros

Patente/Graduação	sim		não		não sabe		Total	
	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%
Coronel	3	13,6	17	77,3	2	9,1	22	100,0
Tenente Coronel	10	45,5	10	45,5	2	9,1	22	100,0
Major	6	27,3	14	63,6	2	9,1	22	100,0
Capitão	6	27,3	14	63,6	2	9,1	22	100,0
1º Tenente	7	31,8	13	59,1	2	9,1	22	100,0
2º Tenente	7	31,8	13	59,1	2	9,1	22	100,0
Aspirantes a oficial	0	0,0	19	86,4	3	13,6	22	100,0
Cadetes e alunos-oficial	0	0,0	19	86,4	3	13,6	22	100,0
Subtenentes	9	40,9	11	50,0	2	9,1	22	100,0
Sargentos	10	45,5	10	45,5	2	9,1	22	100,0
Cabos	9	40,9	11	50,0	2	9,1	22	100,0
Soldados	9	40,9	11	50,0	2	9,1	22	100,0

Fonte: Pesquisa SENASP / NEVIS, 2010

Entre os policiais civis, há maior representação de delegados e escrivães lotados nas Secretarias de Segurança Pública respondentes, conforme demonstra a tabela 12. Apenas duas secretarias declararam contar com a inserção de agentes penitenciários no seu quadro de profissionais – Distrito Federal e São Paulo.

Tabela 12  
Profissionais Cedidos pela Polícia Civil

Posto	sim		não		não sabe		Total	
	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%
Delegado	16	72,7	5	22,7	1	4,5	22	100,0
Inspetor	3	13,6	18	81,2	1	4,5	22	100,0
Investigador e Detetive	9	40,9	12	54,5	1	4,5	22	100,0
Agente	10	45,5	10	45,5	2	9,1	22	100,0
Papiloscopista	5	22,7	16	72,7	1	4,5	22	100,0
Escrivão e Escrevente	15	68,2	5	22,7	2	9,1	22	100,0
Carcereiro	2	9,1	19	86,4	1	4,5	22	100,0

Fonte: Pesquisa SENASP / NEVIS, 2010

Entre as secretarias que responderam à pesquisa realizada, sessenta por cento declararam contar com profissionais não pertencentes às forças estaduais de segurança pública em seus quadros. A questão de referência no questionário solicita também que os respondentes façam menção a outros tipos de profissionais não policiais e não bombeiros que atuam na Secretaria, além

daqueles disponibilizados como opção. As respostas obtidas encontram-se sistematizadas na tabela 13.

13

**Outros Profissionais Lotados nas SESP's**

Posto	sim		não		não sabe		Total	
	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%
Psicólogos	4	18,2	16	72,7	2	9,1	22	100,0
Assistentes Sociais	3	13,6	17	77,3	2	9,1	22	100,0
Pedagogos	3	13,6	17	77,3	2	9,1	22	100,0
Profissionais de Saúde	5	22,7	15	68,2	2	9,1	22	100,0
Administradores	4	18,2	16	72,7	2	9,1	22	100,0
Gestores Públicos Estaduais	4	18,2	15	68,2	3	13,6	22	100,0
Estatísticos	2	9,1	18	81,8	2	9,1	22	100,0
Estagiários	7	31,8	13	59,1	2	9,1	22	100,0

Fonte: Pesquisa SENASP / NEVIS, 2010

Solicitou-se aos respondentes que fizessem menção à quantidade de cargos comissionados disponíveis na Secretaria, bem como aos seus respectivos valores. O quadro abaixo apresenta, em ordem decrescente, os valores pagos aos secretários estaduais de segurança pública, apresentando o ano de 2009 como o período de referência.

Na tabela 14, é possível visualizar a distribuição dos cargos comissionados por faixas de remuneração.<sup>3</sup> No Distrito Federal e em Minas Gerais ocorrem as maiores distribuições de gratificações por exercício de cargo de confiança em suas secretarias de segurança pública. Em Minas Gerais, entretanto, há melhor distribuição dos valores, já que o Distrito Federal concentra noventa e oito por cento das remunerações gratificadas na categoria “abaixo de R\$2.000. Entretanto, é no Estado do Amazonas onde se localiza a maior quantidade de cargos melhor remunerados. Na Secretaria de Segurança Pública do Piauí, por outro lado, os valores disponibilizados para cargos comissionados estão bem abaixo daqueles praticados nas demais Unidades da Federação respondentes.

<sup>3</sup> As Secretarias dos Estados de Goiás, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Norte, Sergipe, Santa Catarina e São Paulo não responderam à questão de referência.

Tabela 14  
**Cargos Comissionados das Secretarias de Segurança Pública  
 por faixas de remuneração, segundo UF**

UF	Acima de R\$5.000 Incluindo Secretário	Entre R\$ 5.000 e R\$ 3.000	Entre R\$ 3.000 e R\$ 2.000	Abaixo de R\$ 2.000
AC	2	8	4	13
AM	69	71	66	9
AP	1	0	50	63
BA	1	13	44	227
CE	1	2	14	89
DF	16	0	2	733
MG	14	114	392	45
MT	4	8	50	236
PA	2	6	17	28
PE	1	20	26	37
PI	0	0	0	131
PR	1	5	0	354
RJ	1	7	19	209
RO	2	0	2	84
RS	1	15	1	151
TO	5	13	26	28

Fonte: Pesquisa SENASP / NEVIS, 2010

O bloco do questionário com perguntas sobre Recursos Humanos se encerra com duas questões sobre consolidação de carreira pública específica para ingresso de profissionais nas secretarias estaduais de segurança pública. Apenas em três unidades da federação, as secretarias de segurança pública respondentes declaram possuir profissionais ingressos a partir de processo seletivo exclusivo – Distrito Federal, Minas Gerais e Piauí. Nestas secretarias, as datas dos últimos concursos foram, respectivamente, os meses de novembro de 2007, março de 2008 e agosto de 2009.

As secretarias de segurança pública do Acre, Amazonas, Amapá, Bahia, Ceará, Pará, Paraná, Rio Grande do Norte, Rondônia, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe, São Paulo e Tocantins não adotaram processos seletivos próprios para preenchimento de cargos específicos nas suas secretarias de segurança pública. Para tais respondentes, não há previsão de criação de carreira própria específica.

Tabela 15  
**Existência de carreira pública específica**

Há carreira pública específica?	Frequência	%
sim	3	13,6
não	14	63,6
não respondeu	5	22,7
Total	22	100,0

Fonte: Pesquisa SENASP / NEVIS, 2010

## Capacitação

A seguir passaremos a analisar a capacitação do pessoal que trabalha nas Secretarias Estaduais de Segurança Pública. Para isso, pedimos que as SESP's indicassem se contavam com profissionais capacitados nas seguintes áreas: segurança no trabalho, saúde ocupacional, direitos humanos, gestão financeira, gestão de recursos humanos, políticas públicas e análise criminal. Perguntou-se também se havia profissionais capacitados pelos cursos ligados a *Rede Nacional de Especialização em Segurança Pública (RENAESP)*. Para efeito de contagem, foram considerados da mesma forma cursos de especialização presenciais ou a distância, mestrado e doutorado. Os resultados podem ser observados na tabela 16.

Tabela 16  
**Capacitação de Pessoal nas SESP's**

Curso	Frequência	%
Segurança no Trabalho	3	13,6
Saúde Ocupacional	8	36,4
RENAESP	3	13,6
Direitos Humanos	10	45,5
Gestão Financeira	7	31,8
Gestão de Recursos Humanos	7	31,8
Políticas Públicas	5	22,7
Análise Criminal	7	31,8

Fonte: Pesquisa SENASP / NEVIS, 2010

De forma geral, as secretarias estaduais contam com poucos profissionais capacitados em temas estratégicos para sua atuação. Das 22 secretarias segurança pública que responderam o questionário, 5 informaram não possuir sequer 1 profissional capacitado em qualquer uma das áreas descritas acima.



Menos da metade (45,5%) das SESP's contam com pelo menos 1 profissional capacitado em direitos humanos. Apenas(31,8%) das secretarias que contam com profissionais capacitados em gestão financeira e gestão de recursos humanos.

Apesar da necessidade de se promover políticas para melhoria das condições de trabalhos dos profissionais de segurança pública, poucas SESP's dispõem de pelo menos 1 profissional capacitado em saúde ocupacional (36,4%) e segurança no trabalho (13,6%). O mesmo pode ser dito com relação aos temas de políticas públicas e análise criminal. A despeito das demandas por melhor atuação, são raras as secretarias que contam com profissionais capacitados nesses temas.

Chama atenção o reduzido número de SESP's que dispõem de profissionais que realizaram algum dos cursos oferecidos no âmbito da RENAESP. Apenas 13% das secretarias informaram contar com profissionais que possuíssem esse tipo de capacitação. Isso acontece a despeito do esforço da Secretaria Nacional de Segurança Pública de promover capacitação para os profissionais de segurança pública através de um amplo programa de cursos e bolsas de estudos.

### **Articulação**

Uma vez que algumas das políticas públicas para prevenção de crimes e violências implicam na necessidade de envolvimento de outras agências governamentais e da sociedade civil, é importante verificar a articulação das SESP's com as demais instituições que tem atuação a área de segurança pública. A seguir, passaremos a analisar a qualidade desta articulação com diferentes agências governamentais, bem como com instituições e associações da sociedade civil.

No que diz respeito à articulação com as outras instituições que compõem o campo estadual de segurança pública, pode-se dizer as SESP's têm boa

articulação com a polícia civil, a polícia militar e a polícia técnica, conforme mostram as tabelas 17, 18 e 19. Nos três casos, mais de 80% as SESP's afirmaram possuir boa ou ótima articulação. Com relação aos Conselhos Comunitários de Segurança, 63% das secretarias apresentam boa ou ótima articulação (tabela 20).

Tabela 17  
**Grau de articulação da instituição com o iml ou dml**

	Frequência	%	% Válido	% Acumulado
Ótimo/Bom	18,0	81,8	81,8	81,8
Regular	1,0	4,5	4,5	86,4
Inexistente	1,0	4,5	4,5	90,9
N/R	2,0	9,1	9,1	100,0
Total	22,0	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa SENASP / NEVIS, 2010

Tabela 18  
**Grau de articulação da instituição com a policia civil**

	Frequência	%	% Válido	% Acumulado
Ótimo/Bom	19,0	86,4	86,4	86,4
Regular	1,0	4,5	4,5	90,9
Inexistente	0,0	0,0	0,0	90,9
N/R	2,0	9,1	9,1	100,0
Total	22,0	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa SENASP / NEVIS, 2010

Tabela 19  
**Grau de articulação da instituição com a policia militar**

	Frequência	%	% Válido	% Acumulado
Ótimo/Bom	20,0	90,9	90,9	90,9
Regular	0,0	0,0	0,0	90,9
Inexistente	0,0	0,0	0,0	90,9
N/R	2,0	9,1	9,1	100,0
Total	22,0	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa SENASP / NEVIS, 2010

Tabela 20  
**Grau de articulação da instituição com os conselhos comunitários**

	Frequência	%	% Válido	% Acumulado
Ótimo/Bom	14,0	63,6	63,6	63,6
Regular	5,0	22,7	22,7	86,4
Inexistente	1,0	4,5	4,5	90,9
N/R	2,0	9,1	9,1	100,0
Total	22,0	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa SENASP / NEVIS, 2010

O mesmo pode ser dito com relação à Polícia Federal e à Polícia Rodoviária Federal (tabelas 21 e 22). Nos dois casos, mais de 70% das secretarias estaduais responderam ter boa ou ótima articulação com os órgãos de segurança federal.

Tabela 21  
**Grau de articulação da instituição com a policia federal**

	Frequência	%	% Válido	% Acumulado
Ótimo/Bom	16,0	72,7	72,7	72,7
Regular	3,0	13,6	13,6	86,4
N/R	3,0	13,6	13,6	100,0
Total	22,0	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa SENASP / NEVIS, 2010

Tabela 22  
**Grau de articulação da instituição com a policia rodoviária federal**

	Frequência	%	% Válido	% Acumulado
Ótimo/Bom	16	72,7	72,7	72,7
Regular	3	13,6	13,6	86,4
N/R	3,0	13,6	13,6	100,0
Total	22,0	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa SENASP / NEVIS, 2010

De forma geral, a articulação com as instituições que compõem o Sistema de Justiça Criminal é boa. Mais de 77% das secretarias estaduais afirmaram ter boa ou ótima articulação com o Ministério Público (tabela 23). No que se refere ao Poder Judiciário, mais 68% apresentam uma boa ou ótima articulação (tabela 24). Assim como 86% das secretarias apresentam boa ou ótima

articulação com o sistema penitenciário (tabela 25). Já a articulação com a Defensoria Pública é apontada por pouco mais da metade das SESP's como boa ou ótima (tabela 26).

Tabela 23  
**Grau de articulação da instituição com o ministério público**

	Frequência	%	% Válido	% Acumulado
Ótimo/Bom	17,0	77,3	77,3	77,3
Regular	3,0	13,6	13,6	90,9
Inexistente	0,0	0,0	0,0	90,9
N/R	2,0	9,1	9,1	100,0
Total	22,0	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa SENASP / NEVIS, 2010

Tabela 24  
**Grau de articulação da instituição com o poder judiciário**

	Frequência	%	% Válido	% Acumulado
Ótimo/Bom	15,0	68,2	68,2	68,2
Regular	4,0	18,2	18,2	86,4
Inexistente	0,0	0,0	0,0	86,4
N/R	3,0	13,6	13,6	100,0
Total	22,0	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa SENASP / NEVIS, 2010

Tabela 25  
**Grau de articulação da instituição com o sistema penitenciário**

	Frequência	%	% Válido	% Acumulado
Ótimo/Bom	19	86,4	86,4	86,4
Regular	1	4,5	4,5	90,9
N/R	2,0	9,1	9,1	100,0
Total	22,0	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa SENASP / NEVIS, 2010

Tabela 26  
**Grau de articulação da instituição com a defensoria pública**

	Frequência	%	% Válido	% Acumulado
Ótimo/Bom	12,0	54,5	54,5	54,5
Regular	5,0	22,7	22,7	77,3
Inexistente	2,0	9,1	9,1	86,4
N/R	3,0	13,6	13,6	100,0
Total	22,0	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa SENASP / NEVIS, 2010

Já a articulação com outras secretarias e agências estaduais é apenas regular. Em mais de 77%, a articulação com as secretarias de justiça é boa ou ótima. Já com relação às outras secretarias estaduais, apenas 54% das secretarias de segurança pública afirmou ter boa ou ótima articulação com outros órgãos estaduais, conforme mostra a tabela 27 e 28.

Tabela 27  
**Grau de articulação da instituição com a secretaria de justiça**

	Frequência	%	% Válido	% Acumulado
Ótimo/Bom	17	77,3	77,3	77,3
Regular	1	4,5	4,5	81,8
N/R	4	18,2	18,2	100,0
Total	22,0	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa SENASP / NEVIS, 2010

Tabela 28  
**Grau de articulação da instituição com outros órgãos públicos estaduais**

	Frequência	%	% Válido	% Acumulado
Ótimo/Bom	12,0	54,5	54,5	54,5
Regular	6,0	27,3	27,3	81,8
Inexistente	0,0	0,0	0,0	81,8
N/R	4,0	18,2	18,2	100,0
Total	22,0	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa SENASP / NEVIS, 2010

Pode-se dizer que no plano das relações intergovernamentais, de forma geral, a articulação das SESP's é fraca. Apenas 27% das secretarias afirmam ter boa ou ótima articulação com as outras secretarias estaduais de segurança

pública. Em 45% dos casos a articulação é apenas regular e em 13% inexistente (tabela 29). A situação é semelhante no que se refere à cooperação com entre estados e municípios. Em apenas 36% dos casos a articulação é boa ou ótima. Mais de 31% das unidades da federação consultadas declararam não possuir qualquer tipo de articulação com os órgãos municipais equivalentes, conforme mostra a tabela 30.

29

**Grau de articulação da instituição de outras secretarias estaduais de segurança pública**

	Frequência	%	% Válido	% Acumulado
Ótimo/Bom	6,0	27,3	27,3	27,3
Regular	10,0	45,5	45,5	72,7
Inexistente	3,0	13,6	13,6	86,3
N/R	3,0	13,6	13,6	100,0
Total	22,0	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa SENASP / NEVIS, 2010

Tabela 30

**Grau de articulação da instituição com as secretarias municipais de segurança pública**

	Frequência	%	% Válido	% Acumulado
Ótimo/Bom	8,0	36,4	36,4	36,4
Regular	2,0	9,1	9,1	45,5
Inexistente	7,0	31,8	31,8	77,3
N/R	5,0	22,7	22,7	100,0
Total	22,0	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa SENASP / NEVIS, 2010

De forma geral, a articulação das SESP's com a sociedade civil é também fraca. Apenas 27 das secretarias afirmaram ter boa ou ótima articulação com ONG's e associações que atuam na prevenção de crimes e violências. Em 45% dos casos a articulação é regular e em 13% inexistente, conforme mostra a tabela 31. A situação é parecida com relação às universidades. Apenas 27% das secretarias estaduais possuem boa ou ótima articulação com a academia. Em 40% dos casos a articulação é regular e em 18% inexistente.

Tabela 31  
**Grau de articulação da instituição com ongs da área de violência e segurança**

	Frequência	%	% Válido	% Acumulado
Ótimo/Bom	6	27,3	27,3	27,3
Regular	10	45,5	45,5	72,7
Inexistente	3	13,6	13,6	86,4
N/R	3	13,6	13,6	100,0
Total	22	100	100	

Fonte: Pesquisa SENASP / NEVIS, 2010

Tabela 32  
**Grau de articulação da instituição com a universidade**

	Frequência	%	% Válido	% Acumulado
Ótimo/Bom	6	27,3	27,3	27,3
Regular	9	40,9	40,9	68,2
Inexistente	4	18,2	18,2	86,4
N/R	3	13,6	13,6	100,0
Total	22	100	100	

Fonte: Pesquisa SENASP / NEVIS, 2010

Em suma, a pesquisa revelou que as secretarias estaduais de segurança pública possuem boa ou ótima articulação com as instituições de segurança pública: Polícia Civil, Polícia Militar, IML, Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal. A articulação com as instituições que compõem o sistema de justiça criminal (Ministério Público, Poder Judiciário, Defensoria Pública e Penitenciárias) também é boa ou ótima. Já no que se refere aos demais órgãos e secretarias estaduais a articulação é apenas regular. No plano das relações intergovernamentais, a articulação das SESP's com outras secretarias equivalentes nos estados e municípios é fraca. Assim como também é fraca a articulação com ONG's e Universidades que têm atuação na área de segurança pública.

## **Bibliografia**

- ADORNO, Sérgio (1995). “*Discriminação Racial e Justiça Criminal em São Paulo*”, in *Novos Estudos CEBRAP*, vol. 43, pp. 45-63.
- ADORNO, Sérgio (2002). “*Exclusão socioeconômica e violência urbana*”, in *Sociologias*, pp. 84-135.
- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (2005). “*Perfil Socioprofissional e Concepções de Política Criminal do MP/RS*”, trabalho apresentado no XII Congresso Brasileiro de Sociologia, Belo Horizonte.
- BAYLEY, David (ed.) (1998). *What Works in Policing*. New York: Oxford University Press.
- BEATO, Cláudio et al (2004). “*Crime, Oportunidade e Vitimização*”, in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 19 (55).
- BEATO, Claudio. (1998). “*Determinantes da criminalidade em Minas Gerais*”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 13(37), p. 74-87.
- BELLI, Benoni. (2003). *Violência, Tolerância Zero e Democracia no Brasil: paradoxos da década de 90*. Tese de Doutorado, UnB.
- BENDOR, J.B. (1985). *Parallel Systems: redundancy in government*. Berkeley: University of Berkeley Press.
- BIRKLAND, Thomas A. (2005). *An Introduction to The Policy Process: Theories, Concepts, And Models of Public Policy Making*. New York: M.E.Sharpe.
- BONAFONT, Laura Chaqués. (2004). *Redes de Políticas Públicas*. Madrid: Siglo Vientiuno de Espana Editores.
- BRETAS, Marcos (1991). “*O Crime na Historiografia Brasileira: uma revisão da pesquisa recente*”, in *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica de Ciências Sociais*, nr. 32, pp. 49-61.



- CERQUEIRA, Daniel e LOBÃO, Waldir (2002). “*Criminalidade: Desafios para o próximo governo*”. *Conjuntura Econômica*, vol. 56 (7).
- COSTA, Arthur T. M. (2004). *Entre a Lei e a Ordem: violência e reformas nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York*. Rio de Janeiro: Ed. FGV.
- KANT DE LIMA, Roberto. (2004). *Direitos Civis e Direitos Humanos: uma tradição judiciária pré-republicana?*. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, SP, v. 18, p. 49-59, 2004.
- KANT DE LIMA, Roberto; MISSE, Michel. & MIRANDA, Ana Paula. (2000), “*Violência, Criminalidade, Segurança Pública e Justiça Criminal no Brasil: uma bibliografia*”. *BIB*, nr. 50, pp. 3-167.
- KINGDOM, John W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Harper Collins College Publishers.
- LEMGRUBER, Julita (1998). *Cemitério dos Vivos: análise sociológica de uma prisão de mulheres*. Rio de Janeiro: Ed. Forense
- LEMGRUBER, Julita, MUSIMECI, Leonarda e CANO, Inácio (2003). *Quem Vigia os Vigia: um estudo sobre o controle externo da polícia no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Record.
- MACHADO DA SILVA, Luis Antonio (2004). “*Sociabilidade Violenta: por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbano*”, in *Sociedade & Estado*, vol. 19(1).
- MARCH, James, e Johan OLSEN. (1989). *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.
- MONJARDET, D. (2003). *O que faz a polícia*. São Paulo, Edusp.
- MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; PROENÇA JUNIOR, Domicio. (2007). *Muita Politicagem, Pouca Política Os problemas da Polícia*. *Estudos Avançados*, v. 21, p. 159-172.
- MUNIZ, Jacqueline *et al.* (1997). “*Resistência e Dificuldades de um Programa de Policiamento Comunitário*”, in *Tempo Social*, 9(1), maio.

- O'DONNELL, Guillermo (1998). "*Poliarquias e a (In)Efetividade da Lei na América Latina*", in *Novos Estudos CEBRAP*, nr 51.
- PETERS, B.Guy. (1998). "*Managing the Horizontal Government.*" *Public Administration*, pp 295-311.
- PORTO, Maria Stela Grossi. (2004). *Polícia e Violência: representações sociais de elites policiais no Distrito Federal*. São Paulo em Perspectiva, S. Paulo, v. 18, n. 1, p. 132-141, 2004.
- PORTO, Maria Stela Grossi. (2006). *Crenças, Valores e Representações Sociais da Violência*. Sociologias (UFRGS), v. 16, p. 250-273, 2006.
- SADEK, Maria Tereza (2003). "*Delegados de Polícia: quem são e o que pensam*". Rio de Janeiro: Cadernos Adenauer.
- SALLA, Fernando. A. (2007). *De Montoro a Lembo: as políticas penitenciárias de São Paulo*. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 1, p. 72-90, 2007.
- SANTOS, José Vicente Tavares dos (2004). "*Violências e dilemas do controle social nas sociedades da modernidade tardia*", in *São Paulo em Perspectiva*, vol. 18 (1), pp. 3-12.
- SENTO-SÉ, João Trajano. (2005). *Prevenção da Violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, CeSEC.
- SINHORETTO, Jaqueline *et al.* (2003). *Justiça e Segurança na Periferia de São Paulo: os centros de integração da cidadania*. São Paulo: IBCCRIM.
- SKOLNICK, Jerome e BAYLEY, David. (1986). *The New Blue Line: Police Innovation in Six American Cities*. New York: The Free Press.
- SOARES, Bárbara M. e INGENFRITZ, Iara. (2002). *Prisioneiras: vida e violência atrás das grades*. Rio de Janeiro: Ed. Garamond/CESEC.
- SOARES, Gláucio Ary Dillon. (2007). *Não matará: Desenvolvimento, Desigualdade e Homicídios*. Rio de Janeiro: FGV.

SOARES, Luis Eduardo. (2000). *“Meu Casaco de General: 500 dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro”*. São Paulo: Cia das Letras.

TREIB, Oliver, Holger BAHR, e Gerda FALKNER. (2005). *Modes of Governance: a Note Towards Conceptual Clarification*. European Governanca Papers N.05-02, Brussels: EUROGOV.