



Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP
Curso de Mestrado em Direito Constitucional

Cooperação Federativa e Segurança Pública no Brasil:
análise do arranjo federativo de 1988 e dos desafios de implementação
do Sistema Único de Segurança Pública.

Aline Houston Fraga de Oliveira

Brasília-DF

2025

ALINE HOUSTON FRAGA DE OLIVEIRA

Cooperação Federativa e Segurança Pública no Brasil:
análise do arranjo federativo de 1988 e dos desafios de implementação
do Sistema Único de Segurança Pública.

Dissertação apresentada ao programa de pós-graduação em Direito Constitucional, como parte do requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientador: Prof. Dr. Atalá Correia

Brasília-DF

2025

Código de catalogação na publicação – CIP

O48c Oliveira, Aline Houston Fraga de

Cooperação federativa e segurança pública no Brasil: análise do arranjo federativo de 1988 e os desafios de implementação do Sistema Único de Segurança Pública / Aline Houston Fraga de Oliveira. — Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2025.

214 f. : il.

Orientador: Prof. Dr. Atalá Correia

Dissertação (Mestrado Profissional em Direito Constitucional) - Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, 2025.

1. Segurança pública. 2. Federalismo cooperativo. 3. Articulação intergovernamental. I. Título

CDDir 340

ALINE HOUSTON FRAGA DE OLIVEIRA

Cooperação Federativa e Segurança Pública no Brasil:

análise do arranjo federativo de 1988 e dos desafios de implementação do sistema único de segurança pública.

Dissertação apresentada ao programa de pós-graduação em Direito Constitucional, como parte do requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientador: Prof. Dr. Atalá Correia

Brasília, 30 de dezembro de 2026

Banca Examinadora

Prof. Dr. Atalá Correia

Doutor, Universidade de São Paulo (USP).

Prof.^a Dr. Marcelle Gomes Figueira

Doutora, Universidade de Brasília (UNB).

Prof. Dr. Felipe da Silva Freitas

Doutor, Universidade de Brasília (UNB).

A Deus, pela luz que me guia, pela força nos momentos de dúvida e pela graça de poder caminhar com propósito;

a minha família, por ser o alicerce da minha trajetória, presença constante nas alegrias e nos desafios, e fonte inesgotável de amor, coragem e inspiração;

e ao Ministro Raul Jungmann, cuja generosidade intelectual e incentivo permanente aos meus estudos na área da segurança pública foram decisivos para que eu persistisse nesta caminhada.

RESUMO

A presente pesquisa tem como objetivo analisar a segurança pública no Brasil sob a ótica da organização federativa constitucional, com especial atenção à eficácia da cooperação entre os entes federados no contexto pós-1988. A pesquisa se justifica por sua relevância teórica, ao abordar a segurança pública como uma exceção federativa negativa, em contraste com outras políticas sociais que foram reconfiguradas por dinâmicas cooperativas no período democrático; e por sua relevância social, ao discutir os impactos dessa estrutura fragmentada na efetividade da proteção de direitos fundamentais e na garantia da segurança da população. A hipótese central trabalhada é a de que a segurança pública, diferentemente de outras áreas de atuação estatal, permaneceu à margem das dinâmicas cooperativas do federalismo brasileiro, o que compromete a construção de estratégias nacionais articuladas e sustentáveis. Parte-se da ideia de que a fragilidade dos mecanismos de coordenação e a ambiguidade normativa do art. 144 da Constituição, somadas à limitada institucionalização do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), contribuem para um cenário de fragmentação, sobreposição de iniciativas e descontinuidade de políticas públicas. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, de caráter teórico e empírico, desenvolvida a partir de uma abordagem jurídico-constitucional e institucional. O raciocínio utilizado é dedutivo, combinando revisão bibliográfica e documental com a realização de entrevistas semiestruturadas junto a gestores públicos das esferas federal e estadual. A técnica metodológica envolveu pesquisa teórica e análise de conteúdo temática, articulada a uma perspectiva crítico-metodológica sobre os entraves jurídicos e institucionais à cooperação federativa no setor. A investigação foi construída a partir de tipos de pesquisa jurídico-compreensivo e jurídico-propositivo, examinando o arranjo constitucional da segurança pública à luz do modelo cooperativo e identificando obstáculos à efetivação de uma governança intergovernamental eficaz. Os dados empíricos obtidos nas entrevistas permitiram captar, em perspectiva qualitativa e exploratória, as percepções de atores institucionais selecionados sobre os desafios e limitações da cooperação federativa na área da segurança pública. A partir desse recorte, os achados indicam que a mitigação do quadro de desarticulação observado passa pelo fortalecimento das instâncias de articulação federativa e pelo reconhecimento da União como indutora de estratégias integradas e sustentáveis, de modo a aproximar a governança da segurança pública dos princípios do federalismo cooperativo e das demandas contemporâneas por políticas públicas coordenadas.

Palavras-chave: Federalismo Cooperativo; Segurança Pública; Articulação Intergovernamental; SUSP.

ABSTRACT

This research aims to analyze public security in Brazil from the perspective of the constitutional federal organization, with special attention to the effectiveness of cooperation among federal entities in the post-1988 context. The study is justified by its theoretical relevance, as it approaches public security as a negative federative exception, in contrast with other social policies that have been reshaped by cooperative dynamics in the democratic period; and by its social relevance, as it discusses the impacts of this fragmented structure on the effectiveness of the protection of fundamental rights and on the guarantee of public safety. The central hypothesis is that public security, differently from other areas of state action, has remained on the margins of the cooperative dynamics of Brazilian federalism, which undermines the construction of articulated and sustainable national strategies. The research is based on the idea that the fragility of coordination mechanisms and the normative ambiguity of Article 144 of the Constitution, combined with the limited institutionalization of the Unified Public Security System (SUSP), contribute to a scenario of fragmentation, overlapping initiatives, and discontinuity of public policies. This is a qualitative research, of both theoretical and empirical character, developed through a legal-constitutional and institutional approach. The reasoning employed is deductive, combining bibliographical and documentary review with semi-structured interviews conducted with public managers at the federal and state levels. The methodological strategy involved theoretical research and thematic content analysis, articulated with a critical-methodological perspective on the legal and institutional obstacles to federative cooperation in the sector. The investigation was constructed on the basis of comprehensive and propositional legal research, examining the constitutional framework of public security in light of the cooperative model and identifying obstacles to the implementation of effective intergovernmental governance. The empirical data obtained from the interviews made it possible, from a qualitative and exploratory perspective, to capture the perceptions of selected institutional actors regarding the challenges and limitations of federative cooperation in the field of public security. From this empirical recutting, the findings indicate that mitigating the observed pattern of disarticulation depends on strengthening federative coordination bodies and recognizing the Union as an inducer of integrated and sustainable strategies, in order to bring public security governance closer to the principles of cooperative federalism and to contemporary demands for coordinated public policies.

Keywords: Cooperative Federalism; Public Security; Intergovernmental Coordination; SUSP.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1. FEDERALISMO E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: O MODELO COOPERATIVO DE 1988.....	16
1.1. A (IN)SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL.....	16
1.2. FEDERALISMO NO BRASIL.....	24
1.3. A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS EM SEGURANÇA PÚBLICA À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E SUAS IMPLICAÇÕES.....	38
2. O SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA (SUSP): HISTÓRICO, ORGANIZAÇÃO E DESAFIOS.....	51
2.1. ANTECEDENTES: POLÍTICAS E PROGRAMAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL.....	51
2.2. PRINCÍPIOS, ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO SUSP.....	63
2.3. DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO SUSP.....	77
2.3.1. Fragilidades Estruturais e Federativas do SUSP.....	78
2.3.2. Comparação com Outros Sistemas Nacionais de Políticas Públicas (SUAS, SUS e SNE)...	82
2.3.2.1. <i>SUS – Sistema Único de Saúde.....</i>	82
2.3.2.2. <i>SUAS – Sistema Único de Assistência Social.....</i>	82
2.3.2.3. <i>SNE – Sistema Nacional de Educação (em construção).....</i>	82
2.3.3. Síntese Comparativa e o SUSP como exceção federativa negativa.....	82
3. PERCEPÇÕES INSTITUCIONAIS SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DO SUSP.....	83
3.1. ENTREVISTAS COM GESTORES: METODOLOGIA.....	83
3.2. PERCEPÇÕES SOBRE GOVERNANÇA FEDERATIVA NO SUSP.....	88
3.3. DESAFIOS INSTITUCIONAIS IDENTIFICADOS NAS EXPERIÊNCIAS CONCRETAS DE IMPLEMENTAÇÃO: AVANÇOS, DIFICULDADES E FRAGMENTAÇÕES FEDERATIVAS.....	105
3.2.1. Panorama geral sobre as percepções colhidas nas entrevistas sobre as dificuldades na implementação do SUSP.....	105
3.2.2. Avaliação do Modelo Cooperativo de Segurança Pública segundo Gestores.....	117
3.2.3. Percepções sobre a Natureza dos Obstáculos à Cooperação Federativa (Normativos x	

Institucionais).	129
3.2.4. Percepções sobre os Avanços e Fragilidades do SUSP (2018–2025).	142
3.2.5. Percepções sobre a Padronização e Integração de Dados (2025).	154
3.2.6. Demais percepções sobre desafios na implementação do SUSP.	165
4. NOVAS PERSPECTIVAS PARA O APERFEIÇOAMENTO DO SUSP	182
4.1. A PEC DA SEGURANÇA PÚBLICA: OBJETIVOS E POSSÍVEIS IMPACTOS	182
4.2. PRINCIPAIS ENTRAVES JURÍDICOS E INSTITUCIONAIS PARA A COOPERAÇÃO FEDERATIVA NA SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRA	200
4.3. DE QUE FORMA O SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA (SUSP), ENQUANTO INSTRUMENTO NORMATIVO DE ARTICULAÇÃO, TEM CONTRIBUÍDO (OU NÃO) PARA SUPERAR A FRAGMENTAÇÃO INSTITUCIONAL?	204
CONCLUSÃO	209
REFERÊNCIAS	212

INTRODUÇÃO

A segurança pública no Brasil, enquanto dever do Estado e direito fundamental do cidadão, encontra-se diretamente condicionada pela organização federativa estabelecida pela Constituição de 1988. O modelo constitucional adotado delinea uma complexa distribuição de competências entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, o que impacta de forma decisiva a formulação de políticas públicas e a coordenação institucional nesse campo. Nesse contexto, a criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), instituído pela Lei nº 13.675/2018, buscou estabelecer um mecanismo de integração e cooperação federativa, com vistas à uniformização de diretrizes, otimização de recursos e fortalecimento da efetividade das ações voltadas à prevenção e repressão da criminalidade. Todavia, a estrutura federativa brasileira, marcada por tensões entre centralização e autonomia, coloca desafios à consolidação do SUSP, exigindo uma análise crítica de como o arranjo federativo constitucional influencia sua estruturação, implementação e resultados práticos.

Essa constatação revela a relevância científica e social da presente pesquisa, cujo objeto central consiste na investigação da segurança pública no Brasil à luz da organização federativa constitucional. Do ponto de vista teórico, a análise da influência do arranjo federativo previsto na Constituição de 1988 na estruturação, implementação e efetividade do SUSP mostra-se fundamental diante das lacunas e divergências doutrinárias quanto à repartição de competências em matéria de segurança pública. O estudo busca contribuir para o debate acadêmico ao aprofundar a compreensão sobre os limites e possibilidades do federalismo brasileiro aplicado à segurança pública, ampliando o diálogo interdisciplinar entre o Direito Constitucional e a Ciência Política, ao mesmo tempo em que oferece fundamentos para o desenvolvimento de novas interpretações teóricas e de instrumentos de análise institucional.

Entre a limitada coordenação e a sobreposição desarticulada de esforços, o país vivencia o paradoxo federativo da segurança: na melhor das hipóteses, políticas locais bem-sucedidas perdem força pela falta de institucionalização nas esferas superiores; na pior, iniciativas concorrentes colapsam por falta de integração. Esse cenário fragmentado se reflete na prática. Onde há políticas públicas, estas frequentemente carecem de escala; onde há orçamento, falta estratégia; onde há diagnóstico, falta execução contínua e coerente. A consequência é um ciclo de descontinuidade que enfraquece tanto a prevenção quanto a repressão ao crime, com impactos severos sobre a confiança da população no poder público.

Sob o aspecto social, a pesquisa apresenta relevância por tratar diretamente de um dos temas mais sensíveis à vida em sociedade, qual seja, a segurança pública. A implementação de

políticas eficazes nessa área impacta de forma imediata a proteção da cidadania, a garantia da ordem pública e a efetivação de direitos fundamentais. A análise da influência do arranjo federativo sobre o SUSP torna-se ainda mais pertinente diante da fragmentação institucional, das dificuldades de coordenação entre os entes federados e da crescente demanda social por respostas estatais eficientes ao fenômeno da criminalidade. Assim, a pesquisa busca oferecer subsídios para a formulação de políticas públicas mais integradas e efetivas, contribuindo para a construção de um sistema de segurança capaz de responder de maneira adequada às necessidades da população.

Deste modo, a pergunta central que orienta a investigação é: como o arranjo federativo previsto na Constituição de 1988 influencia a estruturação, a implementação e a efetividade do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) no Brasil?

A pesquisa parte da hipótese de que o arranjo federativo previsto na Constituição de 1988 contribui para um ambiente de fragilização institucional e de fragmentação das políticas públicas, o que compromete a eficácia do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) como instrumento de governança nacional da segurança. Busca-se verificar se a segurança pública constitui uma exceção federativa negativa, ou seja, um campo institucional que permaneceu à margem das inovações cooperativas que marcaram outras políticas sociais desde a redemocratização.

Partindo dessa problemática, as perguntas específicas que orientam a investigação são: (i) quais os principais entraves jurídicos e institucionais à efetivação da cooperação federativa na segurança pública brasileira? (ii) de que forma o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), enquanto instrumento normativo de articulação, contribui (ou não) para a superação da fragmentação institucional?

Nesse sentido, a presente pesquisa tem como objetivo geral investigar a segurança pública no Brasil sob a perspectiva da organização federativa constitucional, analisando de que forma o arranjo federativo instituído pela Constituição de 1988 influencia a estruturação, a implementação e a efetividade do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) no Brasil.

Especificamente, a pesquisa tem como objetivos: (i) analisar o modelo cooperativo previsto na Constituição de 1988 e suas implicações na repartição de competências em segurança pública; (ii) investigar o funcionamento, o histórico e a organização do SUSP no ordenamento jurídico brasileiro e mapear, a partir da literatura, os gargalos de implementação e as evidências de fragmentação nas experiências federativas concretas; (iii) discutir as entrevistas realizadas com gestores públicos acerca da implementação do SUSP no Brasil,

examinando percepções institucionais sobre os desafios da governança federativa na área; e (iv) identificar pontos de aperfeiçoamento do SUSP, com ênfase na cooperação federativa.

A metodologia adotada combinou técnicas de pesquisa bibliográfica e documental com entrevistas semiestruturadas realizadas com atores estratégicos da gestão pública de segurança nos níveis federal e estadual. O enfoque foi qualitativo e descritivo, e a triangulação entre normas, evidências e percepções buscou conferir solidez analítica à investigação e proporcionar uma compreensão multifacetada do problema. Os entrevistados foram selecionados com base em critérios de representatividade institucional, experiência na área e atuação em contextos federativos distintos. As entrevistas, realizadas em 2025, foram analisadas com base na técnica de análise de conteúdo (GUSTIN; DIAS, 2013), permitindo a construção de categorias analíticas (BARDIN, 1977) que dialogam com o marco teórico.

Cumprir esclarecer que a pesquisa não teve a ambição de avaliar exaustivamente o funcionamento do Sistema Único de Segurança Pública em todos os estados e municípios brasileiros, trabalhando, antes, com um recorte qualitativo e ilustrativo: seis entrevistas com atores estratégicos, cinco deles vinculados a secretarias estaduais de segurança pública, um em cada região do país, e uma representante da esfera federal, responsável pela direção do SUSP. As conclusões empíricas devem ser lidas, assim, como a identificação de padrões recorrentes e tensões estruturais, e não como fotografia estatisticamente representativa da totalidade da federação.

O raciocínio empregado na pesquisa foi o dedutivo (GUSTIN; DIAS, 2013), partindo da análise das disposições gerais estabelecidas pela Constituição Federal de 1988 sobre a organização federativa para, em seguida, examinar o caso específico da estruturação, implementação e efetividade do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Busca-se, com isso, verificar em que medida a repartição de competências e a dinâmica cooperativa entre os entes federados impactaram a consolidação de uma política nacional de segurança pública.

A técnica utilizada foi a da pesquisa teórica (GUSTIN; DIAS, 2013), uma vez que esta tem como cerne a construção de conceitos e a sistematização crítica a partir da investigação de diferentes argumentações no campo do Direito Constitucional e da Ciência Política, permitindo a formulação de conclusões e proposições acerca da governança da segurança no Brasil.

Para tanto, o procedimento metodológico adotado foi o da análise de conteúdo (GUSTIN; DIAS, 2013), com exame da legislação constitucional e infraconstitucional, da doutrina especializada e da jurisprudência relacionada ao tema. Também foram realizadas pesquisas bibliográfica e documental. Embora o trabalho tenha considerado casos práticos ou

experiências pontuais de implementação do SUSP para enriquecer a reflexão, tais recortes não se configuraram como estudos de caso no sentido metodológico estrito.

A pesquisa estruturou-se a partir de um marco teórico que integra categorias do Direito Constitucional, da Teoria do Federalismo e da Análise Institucional de Políticas Públicas, com ênfase na noção de federalismo cooperativo como paradigma normativo e analítico da organização do Estado brasileiro. O objetivo é compreender de que modo a configuração constitucional da federação brasileira, em sua vertente cooperativa, influencia, ou deveria influenciar, a formulação, a coordenação e a execução das políticas públicas de segurança.

No plano jurídico-normativo, o trabalho parte da compreensão de que a Constituição de 1988 consagra um modelo federativo cooperativo e solidário, conforme evidenciado em dispositivos como os arts. 23, 24 e 241 da Carta Magna, nos quais se estabelece não apenas a possibilidade de repartição de competências entre os entes, mas também a exigência de coordenação na implementação de políticas públicas comuns. Esse entendimento é desenvolvido por Gilberto Bercovici (2002, 2008), para quem o Estado brasileiro é marcado por uma lógica de interdependência entre os entes federativos, exigindo a construção de instrumentos normativos e administrativos de cooperação e corresponsabilidade institucional, diagnóstico aprofundado por Fernando Luiz Abrucio (2007), um dos principais formuladores contemporâneos da teoria do federalismo no Brasil.

O referencial analítico é complementado pelos aportes de Cibele Franzese (2010), que examina o federalismo cooperativo brasileiro a partir da construção de sistemas nacionais de políticas públicas e dos arranjos de coordenação institucional entre os entes. Sua abordagem metodológica, que combina análise normativa com observação de práticas administrativas e mecanismos de indução federativa, orienta também esta pesquisa. Utilizam-se, ainda, Arretche (2007), De Azevedo (2018) e Sá e Silva (2014), compondo um marco teórico plural e crítico, no qual se busca oferecer uma interpretação constitucional da segurança pública que reconheça a necessidade de superação da lógica isolacionista e da fragmentação institucional, em favor de um modelo cooperativo, subsidiário e eficaz, capaz de assegurar a realização do direito fundamental à segurança no território nacional.

A vertente metodológica da pesquisa corresponde à jurídico-dogmática, por concentrar-se na análise do ordenamento jurídico, especialmente das normas constitucionais e infraconstitucionais que regulam a segurança pública e estruturam o SUSP. A linha adotada é a crítico-metodológica, na medida em que objetiva repensar a segurança pública a partir do federalismo de 1988, discutindo suas limitações e apontando alternativas para o fortalecimento da integração federativa (GUSTIN; DIAS, 2013).

O trabalho se desenvolve a partir dos tipos de investigação jurídico-compreensivo, ao buscar compreender as normas e instituições em sua totalidade; jurídico-comparativo, ao relacionar diferentes perspectivas de governança federativa em matéria de segurança; e jurídico-propositivo, ao sugerir caminhos para o aprimoramento do SUSP (GUSTIN; DIAS, 2013). O estudo apresenta significativa aderência aos objetivos acadêmico-científicos estabelecidos pelo Programa de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), particularmente no âmbito da linha de pesquisa “Estado, Constituição e Democracia”. São utilizados dados primários, consistentes em Constituição, legislação infraconstitucional, jurisprudência e documentos institucionais oficiais, além de dados secundários, a partir da análise da produção doutrinária e acadêmica nacional e internacional, de modo a oferecer um panorama abrangente e crítico sobre a relação entre federalismo e segurança pública no Brasil.

A pesquisa está organizada em quatro capítulos, em conformidade com os objetivos específicos. O Capítulo 1 examina os fundamentos teóricos e jurídicos do federalismo e da segurança pública no Brasil, destacando o modelo cooperativo instituído pela Constituição de 1988, a realidade da (in)segurança pública, a repartição de competências entre os entes federativos e as implicações normativas desse arranjo constitucional para a área. O Capítulo 2 apresenta uma análise histórica e institucional do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), abordando seus antecedentes, princípios estruturantes, organização e funcionamento, bem como os principais desafios verificados na sua implementação pelos estados e municípios. Posteriormente, realiza-se uma análise comparativa entre elementos do SUSP e outros sistemas integrados.

O Capítulo 3 reúne e interpreta as percepções institucionais de gestores sobre a implementação do SUSP, com base nas entrevistas realizadas, buscando identificar os principais entraves e limitações da governança federativa na prática. A metodologia específica do capítulo é aprofundada no item 3.1, em que se detalham o procedimento submetido e aprovado ao CEP, a coleta das entrevistas, os critérios de inclusão, o TCLE, a transcrição, a análise de dados, bem como outras especificidades. Utiliza-se o software IRaMuTeQ-0.8a7 para a elaboração de árvores de similitude, nuvens de palavras, gráfico de Análise Fatorial de Correspondência e dendrogramas sobre os temas, com a Classificação Hierárquica Descendente (CHD), de acordo com o método de Reinert (1990).

Por fim, o Capítulo 4 discute novas perspectivas para o aperfeiçoamento do SUSP, identificando elementos para o fortalecimento da cooperação federativa, analisando a Proposta

de Emenda à Constituição da Segurança Pública, PEC 18/2025, e refletindo sobre alternativas para uma governança colaborativa mais efetiva.

Cumpre, ainda, esclarecer que a pesquisa não se propõe a explorar fatores criminológicos associados à violência urbana, de forma que o foco da investigação permanece restrito às implicações jurídico-constitucionais da organização federativa brasileira sobre a segurança pública, com ênfase na dinâmica da cooperação intergovernamental e nos instrumentos normativos voltados à articulação entre os entes da federação, especialmente a partir da promulgação da Constituição de 1988.

Dessa forma, a presente pesquisa busca lançar luz sobre uma das mais desafiadoras discussões do arranjo federativo brasileiro: a distância entre o desenho constitucional da segurança pública, ancorado na cooperação entre os entes, e sua implementação prática, marcada por fragmentação, inércia institucional e respostas desarticuladas. Ao conjugar reflexão teórica, análise normativa e escuta qualificada de atores estratégicos, o trabalho pretende não apenas diagnosticar falhas estruturais, mas também contribuir para a construção de caminhos viáveis à consolidação de uma governança federativa coerente com os preceitos da Constituição de 1988. Trata-se, em última instância, de reafirmar a centralidade do pacto federativo na concretização de direitos fundamentais e de propor uma nova gramática institucional para a segurança pública: mais integrada, mais racional e, sobretudo, mais comprometida com os imperativos democráticos e sociais do Estado brasileiro.

1. FEDERALISMO E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: O MODELO COOPERATIVO DE 1988.

A pesquisa tem por escopo central a análise crítica das instituições políticas e jurídicas sob a perspectiva do Estado Constitucional, enfatizando o papel da Constituição como instrumento normativo de organização do poder, de limitação da autoridade estatal e de promoção dos direitos fundamentais. Por isso, é necessário investigar as implicações do modelo federativo brasileiro para a efetividade do direito à segurança pública, compreendido, nos termos do art. 6º da Constituição de 1988, como direito social fundamental, à luz da dinâmica de repartição de competências e da (in)efetividade dos mecanismos de cooperação entre os entes federados.

1.1. A (IN)SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Sob a diretriz constitucional de que a segurança pública constitui “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”, a Carta de 1988 instituiu um modelo que, mais do que uma repartição de encargos entre os entes federativos, expressa uma cláusula de solidariedade social. Trata-se de uma concepção integrada e democrática de segurança, que reconhece o Estado como agente central, incumbido de deveres institucionais indelegáveis; a população como titular de direitos fundamentais à proteção; e a sociedade como partícipe ativa de ações preventivas, fiscalizadoras e solidárias.

Tal estrutura, que exige a articulação entre os diversos entes da federação, ofereceu a promessa de um modelo capaz de enfrentar os desafios nacionais com responsabilidade compartilhada e corresponsabilidade institucional. No entanto, ao longo das últimas décadas, a fragilidade de mecanismos eficazes de coordenação e a fragmentação das iniciativas de segurança pública têm colocado essa promessa em xeque.

A compreensão das dinâmicas contemporâneas da segurança pública no Brasil impõe, como etapa preliminar, a análise crítica do seu atual estado, caracterizado por elevados índices de violência, por um padrão persistente de ineficiência institucional e por uma assimetria alarmante entre os recursos despendidos e os resultados alcançados.

Segundo pesquisa Quaest, divulgada em abril de 2025, a violência tornou-se a maior preocupação da população brasileira: 29% dos entrevistados indicaram a segurança pública como o principal problema do país (G1, 2025). Ainda, o Brasil possui uma taxa de homicídios superior a 20 mortes violentas intencionais por 100 mil habitantes, situando-se entre os países

com maiores índices de letalidade no mundo, dados que revelam a urgência da temática e convida à reflexão crítica sobre os limites e possibilidades do atual arranjo institucional (IPEA; FBSP, 2025).

Nesse contexto emergencial, torna-se imprescindível, para além da avaliação das políticas criminais em si, a consideração das condições institucionais que as conformam e, em larga medida, determinam sua eficácia. A persistente ineficiência das respostas estatais à criminalidade remete, portanto, à necessidade de examinar os fundamentos jurídico-políticos da segurança pública, com especial atenção ao modelo federativo brasileiro, conforme se verá no tópico seguinte.

Assim, a fim de dimensionar com precisão a complexidade do problema e estabelecer os contornos que justificam a necessidade de uma abordagem institucional mais ampla, é necessário partir de um panorama factual da violência no país. O Brasil se destaca como um dos países com maior incidência absoluta de homicídios, sendo reiteradamente mencionado nos estudos globais sobre violência letal. Segundo o Global Study on Homicide 2023, publicado pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), o Brasil registrou, em 2021, uma taxa de homicídios de 21,3 por 100 mil habitantes, situando-se entre os países com maiores índices de letalidade na América do Sul, atrás apenas da Colômbia (25,7 por 100 mil habitantes) e muito acima da média mundial de 5,8 por 100 mil habitantes no mesmo período. (UNODC, 2023).

De acordo com dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2024), o Brasil registrou 46.328 mortes violentas intencionais em 2024, o que corresponde a um aumento da taxa mencionada no relatório da ONU, que passa a ser de 22,8 homicídios por 100 mil habitantes.

A polícia, usada pela polarização ideológica ora como vilã ora como heroína, também protagoniza os dois lados da tragédia. A taxa média nacional de letalidade decorrente de intervenções policiais alcançou, em 2023, o patamar 3,1 mortes por 100 mil habitantes, porém há relatos de estados, como o Amapá, que registraram 23,6 mortes por 100 mil habitantes. No mesmo ano, 127 policiais civis e militares foram assassinados no país, sendo que 57% dessas mortes ocorreram fora do horário de serviço, o que evidencia a exposição contínua desses profissionais a situações de risco, mesmo em contextos não laborais. De maneira ainda mais alarmante, foram registrados 118 suicídios de policiais no período, sinalizando a gravidade do sofrimento psíquico e das condições de estresse ocupacional que afetam a categoria. (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024)

No Rio de Janeiro, essa dualidade assume contornos ainda mais dramáticos: em 2024, a polícia carioca matou 703 pessoas e entre janeiro e agosto de 2025 já foram registradas outras 470 mortes por ação policial, segundo dados oficiais (Human Rights Watch, 2025). Além disso, durante a chamada Operação Contenção, realizada em 28 de outubro de 2025 nos complexos da Penha e do Alemão, o número de mortos foi estimado entre 121 e 132 pessoas, um balanço que supera o Massacre do Carandiru (111 mortos em 1992), marcando a operação como a mais letal da história do país (CNN Brasil, 2025).

No Brasil, observa-se uma tendência recorrente de se associar a segurança pública quase exclusivamente à atuação policial. Essa concepção, além de reducionista, revela-se estruturalmente limitada, especialmente em um país com arranjo federativo no qual a responsabilidade constitucional sobre as polícias recai majoritariamente sobre os estados. Tal configuração tem contribuído para a fragilização de políticas públicas de segurança mais amplas e intersetoriais, pois ao se tratar segurança como sinônimo de polícia, desconsidera-se o papel fundamental que deve ser exercido pela União, sobretudo no planejamento, coordenação e financiamento, e pelos municípios, especialmente na prevenção, inclusão social e controle urbano (Szabó; Risso, 2018). Ademais, essa abordagem estreita tende a invisibilizar a dimensão transversal da segurança pública, que requer também a atuação integrada de instituições do sistema de justiça, do poder político, das comunidades locais e, de forma decisiva, da educação como vetor de transformação social e prevenção estrutural da violência.

Nesse contexto, é importante ressaltar que a provisão estatal da segurança não se esgota na repressão penal, tampouco na atuação das forças policiais. Conforme apontam Szabó e Risso (2018), o Estado proporciona segurança aos cidadãos por meio de um conjunto complexo e articulado de atividades, que incluem desde a elaboração de normas e a formulação de políticas públicas, até a garantia do funcionamento de instituições voltadas à promoção da justiça e da ordem, como o Poder Judiciário e os órgãos de segurança pública.

Por sua vez, no que tange ao financiamento das políticas públicas de segurança no Brasil, o Relatório de Conjuntura – Custos Econômicos da Criminalidade no Brasil (Brasil, 2018) estima que, entre 1996 e 2015, os custos públicos e privados da criminalidade saltaram de R\$ 113 bilhões para R\$ 285 bilhões (cerca de 4,4% do PIB), sem redução proporcional dos homicídios, que passaram de 35 mil para 54 mil no período. O dado revela um padrão de ineficiência alocativa, especialmente grave em unidades federativas com menor capacidade fiscal, reforçando a necessidade de repensar não apenas as políticas criminais, mas o próprio desenho institucional que condiciona sua coordenação

A persistência de elevados índices de violência, mesmo diante do aumento real dos investimentos, indica que a mera expansão orçamentária não é suficiente para reverter o quadro de insegurança pública. Ainda que o Brasil represente cerca de 3% da população mundial, concentra 14% dos homicídios globais. Esse dado coloca o país em posição crítica no cenário internacional e impõe desafios adicionais, notadamente em um contexto de deterioração fiscal. Entre 2013 e 2016, vinte unidades federativas apresentaram elevação nos níveis de endividamento, comprometendo a possibilidade de ampliação dos investimentos públicos em segurança (Brasil, 2018).

Nesse cenário de frustração institucional, limitação fiscal e elevada exposição social da violência, a resposta política ao problema tende a deslocar-se do campo da gestão pública para o terreno da disputa ideológica. De um lado, lemas como “tolerância zero” ou “bandido bom é bandido morto” passaram a carregar o viés de que o punitivismo, que carrega bandeiras como o encarceramento em massa, são respostas para a redução dos índices de violência, sem considerar fatores cruciais como a superlotação das prisões e os custos de manutenção desse sistema.

Esse imaginário punitivista, alimentado por discursos de ordem e força, ganhou projeção nas últimas décadas e encontrou eco em parcelas significativas da população brasileira, contribuindo diretamente para a ascensão de figuras políticas que se apresentam como antissistema e defensoras da mão dura.

Do outro lado, se fortalece, igualmente, uma vertente vitimista que defende, de forma tão desproporcional quanto a primeira, que a elevação dos níveis sociais é a resposta definitiva para a criminalidade, ignorando, por sua vez, questões que comprovadamente influenciam a escolha pela prática delituosa, como o custo de oportunidade (Vargas, 2020).

Pesquisas baseadas na teoria econômica do crime mostram que indivíduos tomam decisões racionais ao entrar no mercado ilícito, avaliando riscos e benefícios. Essa lógica evidencia que fatores como viabilidade econômica, rotas logísticas e estrutura das redes criminosas também desempenham papel central na criminalidade, exigindo, também, a implementação de políticas públicas mais estratégicas e orientadas por dados (OEI; SENAT; CNT, 2022).

A formulação de políticas criminais no Brasil, tanto no plano legislativo quanto na gestão pública, frequentemente é determinada por imperativos políticos e simbólicos, em detrimento da adoção de soluções baseadas em evidências empíricas. Essa tendência se relaciona com a crescente centralidade que o tema da criminalidade assume na percepção social, impulsionada pela ampla exposição midiática de fatos delituosos.

Como observa Díez Ripollés (2015), o medo do crime, antes concentrado em segmentos mais diretamente afetados, passou a mobilizar amplas parcelas da população, inclusive aquelas historicamente distantes da experiência direta da violência. Essa ampliação da sensibilidade social ao tema transformou o medo do crime em um fenômeno político autônomo, capaz de pautar a agenda pública e de influenciar decisivamente a produção legislativa e as ações de governo.

Nesse contexto, muitos programas de intervenção penal deixam de ser concebidos com foco na efetiva redução da criminalidade, priorizando, em vez disso, respostas que busquem atender às inquietações sociais generalizadas em relação à insegurança. Assim, a racionalidade técnico-científica cede espaço à lógica da responsividade política, comprometendo a eficácia das políticas públicas e a coerência dos marcos normativos no enfrentamento da violência. (Díez Ripollés, 2015)

Conforme assinala Díez Ripollés (2015), o fenômeno inovador não está na influência da experiência social na formulação do Direito, algo próprio de regimes democráticos, mas na supressão dos filtros institucionais e técnicos que deveriam mediar essa influência. Em lugar da intermediação de núcleos especializados aptos a refletir sobre os impactos jurídicos e sociais das decisões penais, observa-se a prevalência de uma lógica de resposta imediata às expectativas de vítimas, grupos organizados e da população em geral, frequentemente moldadas pela narrativa midiática.

Esse modelo decisório tem como característica marcante a aceleração do processo legislativo, a marginalização do debate parlamentar e a desconsideração de pareceres técnicos, em nome de uma suposta urgência ou de um consenso social inquestionável, legitimado pelo “alarde” midiático. Tal dinâmica retórica confere aparência de inevitabilidade a medidas penais que, muitas vezes, carecem de base empírica ou avaliação de eficácia. O resultado é a fragilização dos parâmetros técnico-jurídicos e a consolidação de uma política criminal reativa, simbólica e, por vezes, disfuncional, na qual o apelo à opinião pública substitui a análise criteriosa e multidisciplinar que deveria orientar a produção normativa em matéria penal. (Díez Ripollés, 2015)

Essa dinâmica encontra respaldo na lógica da chamada “sociedade do espetáculo”, conceito desenvolvido por Guy Debord (1997), segundo o qual a realidade social passa a ser mediada por representações midiáticas que transformam eventos em produtos de consumo simbólico. No campo da segurança pública, essa lógica se manifesta na espetacularização do crime, que converte a violência cotidiana em narrativa dramática contínua, reforçando estereótipos e produzindo uma sensação difusa de ameaça constante.

A mídia, ao privilegiar a cobertura sensacionalista de crimes violentos, especialmente em horários nobres e em programas policiais, colabora para a construção de um imaginário coletivo pautado pelo medo e pela urgência de respostas punitivas. O crime, assim, não é apenas um fato social ou jurídico, mas um artefato midiático que alimenta o ciclo de indignação pública e de pressão sobre o Estado. Essa estética da violência, em que a realidade é editada para provocar reações emocionais intensas, distorce a percepção da criminalidade, reforça soluções imediatistas e obscurece a complexidade estrutural do fenômeno. A resultante é uma política criminal moldada mais pela lógica da audiência e da visibilidade do que por diagnósticos técnicos ou avaliações de impacto, reproduzindo uma racionalidade simbólica que atende ao espetáculo da punição, em detrimento da sua eficácia real.

A fragilização da racionalidade técnico-jurídica no processo legislativo penal brasileiro pode ser observada em diferentes momentos históricos nos quais a resposta estatal à criminalidade foi orientada por pressões sociais imediatas, e não por critérios de eficácia empírica ou coerência dogmática. Em tais contextos, observa-se a aceleração do tempo legislativo, a marginalização do debate qualificado e a substituição da deliberação parlamentar por justificativas ancoradas na retórica da urgência e da comoção pública.

Exemplo paradigmático dessa lógica foi a promulgação da Lei nº 8.072/1990, que instituiu o regime dos crimes hediondos. Sua tramitação e aprovação ocorreram em meio a uma atmosfera de intensa comoção social diante do avanço da criminalidade violenta, o que resultou na edição de uma norma severa e de forte apelo simbólico. A lei inicialmente vedava benefícios como progressão de regime, indulto e anistia a condenados por crimes classificados como hediondos, independentemente da gravidade concreta do delito ou da trajetória individual do condenado. Contudo, parte dessas vedações foi posteriormente declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, que reconheceu a violação ao princípio da individualização da pena (art. 5º, XLVI, da CF) e à dignidade da pessoa humana, especialmente no que se refere à proibição absoluta de progressão de regime (HC 82.959/SP, rel. Min. Marco Aurélio, j. em 23/02/2006).

De forma semelhante, o trâmite e a aprovação do chamado Pacote Anticrime (Lei nº 13.964/2019) ilustram o predomínio de uma lógica decisória voltada à produção de efeitos simbólicos imediatos. Proposto pelo Poder Executivo como resposta ao agravamento da violência e da corrupção, o projeto foi aprovado em menos de um ano e resultou em modificações substanciais no Código Penal, no Código de Processo Penal e na Lei de Execução Penal. Dentre as inovações legislativas, destaca-se a criação da figura do juiz das garantias, cuja implementação foi suspensa por decisão do Supremo Tribunal Federal (ADI 6.299), sob o

argumento de ausência de estudos de viabilidade e de risco à organização do sistema de justiça criminal nos estados.

Ambos os episódios revelam um padrão recorrente de formulação legislativa penal que privilegia a resposta imediata às percepções difusas de insegurança social, frequentemente amplificadas pelos meios de comunicação, em detrimento da análise técnica, da escuta qualificada e da deliberação institucional. A consequência é a consolidação de um Direito Penal orientado por demandas emergenciais e simbólicas, cuja efetividade prática é frequentemente questionável, e cuja legitimidade jurídica pode ser comprometida por vícios de origem e por contrariedade a princípios constitucionais fundamentais.

Diante desse panorama, em que a violência persiste como um fenômeno de alta complexidade, impulsionado por fatores sociais, econômicos e simbólicos, torna-se imperativo interrogar as bases estruturais que condicionam a formulação e a execução das políticas de segurança pública no país. É nesse ponto que se impõe o exame das raízes históricas, jurídicas e institucionais do federalismo brasileiro, cuja lógica organizativa exerce papel determinante na eficácia, ou ineficácia, das políticas públicas de segurança. A seguir, passa-se à análise do federalismo brasileiro como elemento estruturante da problemática em questão.

1.2. FEDERALISMO NO BRASIL

A leitura crítica do cenário da (in)segurança pública brasileira, delineada no tópico anterior, demonstrou que a persistente ineficiência das políticas de combate à violência não pode ser dissociada das estruturas institucionais que condicionam sua formulação e execução. Nesse sentido, a elevada fragmentação das ações estatais, a sobreposição de responsabilidades e a ausência de mecanismos efetivos de coordenação interfederativa revelam que o problema da segurança pública ultrapassa os limites do debate penal e exige a análise detida do pacto federativo consagrado pela Constituição de 1988. É nesse arranjo federativo que se enraíza uma parte expressiva dos obstáculos à construção de políticas públicas integradas, contínuas e sustentáveis.

A agenda de estudos sobre federalismo no Brasil passou por uma transformação significativa nas últimas décadas, especialmente a partir da promulgação da Constituição de 1988. Se antes predominava uma abordagem centrada em questões fiscais e tributárias, voltada à repartição de receitas e ao equilíbrio financeiro entre União e entes subnacionais, observa-se a partir do período democrático uma ampliação do enfoque para dimensões administrativas e institucionais, com destaque para os mecanismos de coordenação vertical e horizontal entre os entes federativos. Essa mudança reflete a consolidação de um modelo cooperativo mais

complexo, no qual a integração de políticas públicas ganha centralidade e demanda novos instrumentos de articulação federativa (Linhares, Messenberg e Pallotti, 2021).

Dessa forma, antes de adentrar à análise das políticas de segurança pública implementadas no Brasil ao longo das últimas décadas, fruto do modelo de federalismo adotado pela Constituição Federal de 1988, é necessário mergulhar nas raízes históricas e jurídico-normativas que contribuíram para o atual estado de coisas.

A história da adoção de regimes federalistas ao redor do mundo é inaugurada no ano de 1787, com a Constituição dos Estados Unidos da América (Ribeiro, 2018). Após o fim da Guerra da Independência, a qual levou as 13 colônias norte-americanas à união pela luta que conduziria, mais tarde, à libertação da dominação Inglesa, pautados pelo anseio de proteção dos interesses comuns, os estados unitários perpetuaram o modelo confederativo que lhes assegurou a vitória, salvaguardando, no entanto, a proteção das soberanias individuais.

Ante a fragilidade deixada pela lacuna de um poder central e influenciados pelos pensamentos de Montesquieu, os constituintes norte-americanos fizeram nascer um Estado Federal, denominado Estados Unidos da América. Seguindo a referência estadunidense, diversas nações ao redor do mundo passaram a adotar o regime federalista, enquanto forma de organização do Estado, entre elas, alguns anos à frente, o Brasil.

Inobstante a multiplicidade de variações existentes, dois elementos centrais caracterizam o Estado Federal: de um lado, a soberania da União; de outro, a autonomia político-administrativa dos entes federados, fruto do processo de descentralização do poder (Mendes; Branco, 2012).

No Brasil, a forma federativa de Estado foi declarada expressamente pela primeira vez antes mesmo da primeira constituição republicana, de 1891, através do Decreto de Proclamação da República, o qual estabeleceu em seu art. 1º que “fica proclamada provisoriamente e decretada como forma de governo da nação brasileira – a República Federativa”.

Em oposição ao movimento ocorrido na América do Norte, a criação da República Federativa do Brasil não decorreu da união de soberanias distintas, mas do desmembramento de um estado unitário em centros repartidos de poder, através de um processo de descentralização que culminou no denominado federalismo centrífugo.

Não obstante a origem una da forma de Estado, as escolhas da Assembleia Constituinte de 1988 não mantiveram indiscriminadamente tendências de centralização do poder, mas, por vezes, significaram, em consonância com a verdadeira força centrífuga, uma estratégia de fuga do centro.

Dentre as distintas formas assumidas pelo federalismo ao longo do tempo, destacam-se, por sua relevância teórica e implicações práticas, os modelos dualista e cooperativo. O federalismo dualista, também denominado competitivo, emergiu como a primeira formulação doutrinária de repartição federativa clássica, alicerçada na concepção de esferas de poder estanques, rigidamente delimitadas, em que a União e os entes subnacionais exercem competências próprias, com baixa margem para interferência recíproca. Este arranjo foi historicamente identificado com o modelo norte-americano do século XIX, no qual se buscava preservar a autonomia plena dos estados-membros frente ao governo central, resguardando-lhes um campo decisório exclusivo e inviolável (Bernardes, 2008).

Essa concepção parte da premissa de que o pacto federativo deve se fundar na separação clara e definitiva das funções entre os níveis de governo, enfatizando a liberdade de atuação de cada ente dentro de sua respectiva esfera de competências. No plano político-institucional, essa configuração tende a fomentar uma lógica de concorrência entre os entes federativos, que passam a disputar recursos e protagonismo na formulação de políticas públicas, sem que haja, necessariamente, mecanismos formais de coordenação entre si. No contexto do federalismo dualista, a cooperação é vista como eventual ou excepcional, não sendo um princípio estruturante da federação (Bernardes, 2008; Franzese, 2010).

Em contrapartida, o federalismo cooperativo propõe uma reorganização das relações intergovernamentais a partir da valorização da interdependência entre os entes da federação. Diferentemente do modelo dualista, a ênfase não recai sobre a separação de competências, mas sobre o compartilhamento e a coordenação institucionalizada de responsabilidades. Trata-se de uma concepção mais recente, cuja consolidação decorre, em grande parte, da ampliação das funções do Estado contemporâneo, especialmente no que diz respeito à implementação de políticas sociais. Nesse modelo, as competências concorrentes e comuns ganham centralidade, sendo operacionalizadas por meio de fóruns de pactuação, instâncias colegiadas e mecanismos de negociação entre União, estados e municípios (Bercovici, 2008; 2010).

Para Zimmermann (2005), a história brasileira é marcada por uma tendência constante do federalismo cooperativo, ora de maneira mais autoritária, como nos tempos do regime militar, ora sob um viés democrático. Entretanto, tal posição deve ser escrutinada sob o ponto de vista do panorama histórico-constitucional.

No caso brasileiro, após a Constituição de 1824, que não tratava sobre qualquer organização de segurança pública no país (Brasil, 1824), a transição do estado unitário para a federação se confirmou com o advento da Constituição de 1891, que institucionalizou o modelo dualista, fortemente inspirado no modelo constitucional norte-americano, consagrando a

autonomia dos estados como núcleo organizativo do pacto federativo. Nesse contexto, a repartição de competências entre os entes federativos foi concebida a partir de uma lógica de separação rígida, com funções e responsabilidades claramente delimitadas e exercidas de forma exclusiva e não sobreposta.

Do ponto de vista jurídico-institucional, os artigos 5º e 6º da Constituição de 1891 evidenciam, de maneira paradigmática, o caráter dualista do federalismo então adotado. O artigo 5º estabelecia que “incumbe a cada Estado prover, a expensas próprias, as necessidades de seu Governo e administração; a União, porém, prestará socorros ao Estado que, em caso de calamidade pública, os solicitar”. Tal dispositivo normativo é revelador da concepção de que os estados possuíam não apenas autonomia administrativa, mas também responsabilidade orçamentária plena sobre suas estruturas institucionais, pressupondo um grau elevado de autossuficiência e autorregulação. A União, por sua vez, desempenharia um papel apenas subsidiário e excepcional, com vedação à ingerência sistemática nas esferas locais.

O artigo 6º, por sua vez, estabelecia de maneira expressa os casos restritos em que a União poderia intervir nos assuntos dos estados, quais sejam: para repelir invasão estrangeira ou de um Estado em outro; para manter a forma republicana federativa; para restabelecer a ordem e a tranquilidade nos Estados, a requerimento dos respectivos governos; e para assegurar a execução das leis e sentenças federais. Esse rol taxativo de hipóteses de intervenção federal reforça a concepção de que os estados federados eram considerados entes soberanos em suas competências internas, sujeitos à atuação do governo central apenas em situações de excepcional gravidade ou desestabilização da ordem constitucional.

A delimitação clara e inflexível das competências da União e dos estados, somada à vedação de intervenções não expressamente previstas, reflete com precisão o espírito do federalismo dualista, também denominado “federalismo do isolamento funcional”. Nesse modelo, as esferas de poder coexistem paralelamente, com escassa interação institucional e forte ênfase na autonomia recíproca. Tal concepção diferencia-se radicalmente das configurações cooperativas contemporâneas, nas quais a interdependência e a corresponsabilidade são elementos centrais do funcionamento federativo. Além disso, a Constituição não traz o termo “segurança pública” e nem aprofunda sobre o tema (Brasil, 1891).

A trajetória do federalismo no Brasil revela uma oscilação contínua entre movimentos de descentralização e centralização, marcados por inflexões institucionais decorrentes das sucessivas constituições republicanas. Após a adoção do modelo dualista clássico pela Constituição de 1891, inspirado diretamente na tradição estadunidense, a Constituição de 1934 inaugura um novo momento na história federativa brasileira. Em um contexto de redefinição

do papel do Estado frente à crise de legitimação do regime oligárquico e à crescente demanda por políticas públicas nacionalmente coordenadas, a Carta de 1934 introduz elementos normativos que representam um primeiro passo rumo à institucionalização de práticas cooperativas entre os entes da federação, ainda que sem ruptura plena com o arranjo dualista anterior.

Do ponto de vista normativo, a Constituição de 1934 mantém a estrutura federativa fundada na autonomia dos estados, preservando competências legislativas e administrativas exclusivas, mas incorpora dispositivos inovadores que sinalizam uma inflexão no modelo de repartição rígida de competências. O art. 9º, por exemplo, prevê explicitamente a possibilidade de acordos entre a União e os estados para a melhor coordenação e desenvolvimento de seus serviços, incluindo áreas sensíveis como a arrecadação tributária, segurança pública e fiscalização. Trata-se de uma novidade no constitucionalismo brasileiro, que revela a emergência de uma lógica de articulação intergovernamental que não se coaduna com a concepção isolacionista do federalismo dualista. A constituição estabelecia, no art. 159 que “Todas as questões relativas á segurança nacional serão estudadas e coordenadas pelo Conselho Superior de Segurança Nacional e pelos órgãos especiaes creados para attender ás necessidades da mobilização” (Brasil, 1934).

Esse movimento é reforçado pela previsão de competências concorrentes em áreas como saúde, educação e assistência social (art. 10), bem como pela autorização à legislação estadual supletiva (art. 5º, §3º), o que sugere uma transição para um modelo de federalismo mais flexível e adaptativo, ainda que carente de mecanismos estáveis de coordenação vertical. No plano político-institucional, tal transição coincide com o fortalecimento do poder central sob a liderança de Getúlio Vargas, que promoveu, sob o discurso do nacional-desenvolvimentismo, a centralização de instrumentos estratégicos da economia e da administração pública, como destaca Ferreira Filho (2012).

Com o advento do Estado Novo e a outorga da Constituição de 1937, o arranjo federativo sofre um refluxo autoritário, com supressão de garantias de autonomia e eliminação da designação "Estados Unidos do Brasil". Seu art. 122 estabelecia que “a Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade [...]” (BRASIL, 1937). A inclusão desse dispositivo, ainda que inserida em uma ordem constitucional centralizadora e de forte concentração de poderes no Executivo, ilustra a tentativa de conferir legitimidade ao regime mediante a previsão de direitos clássicos de matriz liberal, cuja efetividade prática, entretanto, era significativamente limitada pelas restrições políticas e institucionais impostas pelo governo Vargas.

A superação desse período ocorre apenas com a Constituição de 1946, promulgada sob o signo da redemocratização. Embora a nova Carta reafirme o pacto federativo e restabeleça a autonomia dos entes subnacionais, ela o faz em bases que combinam a tradição dualista com mecanismos tímidos de reequilíbrio federativo, agora orientados por uma lógica mais redistributiva.

Promulgada após a queda do Estado Novo e marcada pela restauração do regime democrático, destaca-se na Constituição o papel atribuído à União na estruturação da defesa nacional. O art. 5º, inciso IV, estabelecia competir à União “organizar as forças armadas, a segurança das fronteiras e a defesa externa” (BRASIL, 1946), reafirmando seu monopólio sobre os instrumentos essenciais de proteção da soberania e integridade territorial. Essa previsão evidencia a importância conferida pelo constituinte à centralização das funções militares e estratégicas, especialmente em um contexto de reorganização institucional do pós-guerra, no qual se buscava compatibilizar a retomada das liberdades democráticas com a necessidade de garantir estabilidade política e segurança nacional.

Abrucio e Franzese (2007) observam que, a despeito de manter a verticalização de competências e a rigidez da separação funcional entre os entes, como expressa nos arts. 5º, 6º e 18 da Constituição de 1946, houve, na prática, um fortalecimento político das elites estaduais, com ampliação de sua influência no Congresso Nacional e sua ascensão à Presidência da República. A Constituição de 1946 também favoreceu a ampliação da capacidade de negociação federativa por meio da distribuição horizontal de recursos e da revalorização do papel dos estados na gestão de políticas regionais. Contudo, tais avanços não foram institucionalizados no texto constitucional como instrumentos sistemáticos de cooperação federativa, mantendo-se a ausência de instâncias permanentes de pactuação ou coordenação interfederativa.

Assim, tanto a Constituição de 1934 quanto a de 1946 compartilham a ambiguidade de promoverem, no plano prático, experiências que tensionam a rigidez do modelo dualista, mas sem consolidarem um paradigma normativo plenamente cooperativo. São, portanto, marcos de transição: a primeira, por introduzir a linguagem da coordenação entre os entes; a segunda, por reabrir espaço para a reorganização das capacidades estatais regionais e a valorização política dos estados. Ambas, contudo, permanecem inscritas no modelo do federalismo competitivo, cuja lógica institucional continuou a dificultar a consolidação de políticas públicas articuladas entre os níveis de governo.

As inclinações centralizadoras ganharam dimensões maiores com o início do Regime Militar, em 1964, culminando no caráter autoritário das Constituições Federais de 1967 e 1969,

as quais submetiam os entes federados a um controle muito maior da União. Após 64, com a ascensão do regime militar, a fim de evitar oposição civil das elites regionais que foram formadas nas décadas anteriores, houve, novamente, crescimento do modelo centralizador (Abrucio; Franzese, 2007).

A Constituição de 1967, elaborada durante o regime militar estabelecido após 1964, ampliou de forma significativa as competências da União no que se refere à segurança do Estado. O art. 8º, inciso IV, atribuía-lhe a função de “organizar as forças armadas; planejar e garantir a segurança nacional” (BRASIL, 1967). Essa redação evidencia a centralidade que o constituinte conferiu ao aparato militar como instrumento de controle político e preservação da ordem interna. Ao incluir expressamente o planejamento e a garantia da segurança nacional, o texto constitucional refletia a influência da Doutrina de Segurança Nacional, que legitimava a intervenção das Forças Armadas na condução da vida política sob o argumento de proteção da estabilidade institucional.

Ademais, a referida Constituição conferiu especial relevo ao tema da segurança nacional, estruturando um modelo fortemente centralizado e alinhado à lógica político-institucional do regime militar. O art. 89 estabelecia que toda pessoa natural ou jurídica seria responsável pela segurança nacional, nos limites definidos em lei, ampliando a concepção de dever estatal para uma obrigação difusa da sociedade. Nos arts. 90 e 91, o texto constitucional disciplinava a atuação do Conselho de Segurança Nacional, órgão destinado a assessorar o Presidente da República na formulação e condução da segurança nacional e composto pelo Presidente, Vice-Presidente e todos os Ministros de Estado (BRASIL, 1967). Compete ao Conselho, segundo o art. 91, o estudo de problemas relativos à segurança nacional e a concessão de assentimento prévio em matérias consideradas estratégicas, como a instalação de meios de comunicação, construção de vias de transporte e exploração de indústrias de interesse nacional, além de poder modificar ou cassar tais concessões.

O parágrafo único do mesmo artigo determinava que a lei deveria especificar as áreas indispensáveis à segurança nacional, regulando sua utilização e assegurando a predominância de capitais e trabalhadores brasileiros, reforçando o caráter nacionalista e intervencionista que permeava a doutrina constitucional daquele período.

A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, que reformulou substancialmente a Constituição de 1967, aprofundou o caráter centralizador e autoritário do regime militar, especialmente no tocante à segurança nacional. O art. 55 conferia ao Presidente da República a possibilidade de expedir decretos-leis, em casos de urgência ou de interesse público relevante,

sobre diversas matérias, incluindo segurança nacional, o que ampliava significativamente o poder normativo do Executivo em detrimento do Legislativo.

Na Seção V, dedicada especificamente ao tema, a Emenda reafirmou a responsabilidade de toda pessoa, natural ou jurídica, pela segurança nacional, nos limites legais (art. 86), e consolidou o Conselho de Segurança Nacional como órgão de mais alto nível na assessoria direta ao Presidente para formulação e execução da política de segurança nacional, composto pelo Presidente, Vice-Presidente e todos os Ministros de Estado (arts. 87 e 88) (BRASIL, 1969). O art. 89 ampliou de forma expressiva as competências desse Conselho, atribuindo-lhe funções como estabelecer os objetivos nacionais permanentes, estudar assuntos internos e externos relacionados à segurança nacional, indicar áreas e municípios considerados estratégicos e conceder assentimento prévio para atividades relevantes, como concessões de terras, instalação de meios de comunicação, construção de vias de transporte e exploração de indústrias de interesse nacional, além de modificar ou cassar tais concessões. O dispositivo ainda abarcava a competência para conceder licença a entidades sindicais estrangeiras ou autorizar a filiação de entidades nacionais a organizações internacionais, revelando a profunda vinculação entre segurança nacional e controle político característico do período.

Afastando-se do viés autoritário, após o processo de redemocratização, o pacto federativo ora vigente, inaugurado com o nascimento da Constituição Federal de 1988, marca a transição para um federalismo mais democrático, e tridimensional, ao incluir, agora, os municípios enquanto entes dotados de autonomia própria.

A inclusão de 5.570 municípios, além dos 26 estados e do Distrito Federal, como entes autônomos e interdependentes, colocou o Brasil em uma posição de federação recordista em número de entes federados.

Na experiência brasileira, sobretudo após a promulgação da Constituição de 1988, observa-se, de forma geral, um movimento de aproximação ao paradigma cooperativo.

A Constituição da República de 1988 consagrou os fundamentos de um federalismo de natureza cooperativa, delineando um arranjo institucional alicerçado na coordenação interfederativa e na corresponsabilidade entre os diversos entes da Federação. Já em seu artigo 1º, ao afirmar que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, a Carta Magna sinaliza uma concepção federativa que transcende a mera repartição estanque de competências, orientando-se, ao contrário, por uma lógica mais integrativa.

O artigo 23, ao atribuir competências comuns à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, reforça a necessidade de atuação coordenada diante de temas de interesse

nacional, cuja complexidade demanda respostas articuladas em diferentes níveis de governo. Por sua vez, o artigo 241, ao prever a possibilidade de celebração de consórcios públicos e convênios entre entes federativos para a gestão associada de serviços públicos, institucionaliza mecanismos de cooperação intergovernamental como instrumentos de superação das deficiências estruturais da ação estatal.

A leitura sistemática desses dispositivos revela a inequívoca intenção do constituinte originário de promover uma governança multinível, capaz de enfrentar desafios coletivos por meio de arranjos colaborativos que privilegiem a eficácia, a racionalidade administrativa e a coesão federativa.

Ainda que a Carta de 1988 tenha estabelecido uma ampla descentralização político-administrativa e conferido protagonismo aos municípios, o que em um primeiro momento poderia sugerir uma lógica dualista, a dinâmica efetiva da implementação das políticas públicas, particularmente nas áreas de saúde, assistência social e educação, revelou uma crescente coordenação federativa verticalizada, liderada pela União (Franzese, 2010). Essa coordenação se materializa tanto na definição de diretrizes nacionais quanto no financiamento condicionado ao cumprimento de metas pactuadas.

Conforme argumenta Franzese (2010), os sistemas de políticas públicas instituídos a partir da década de 1990 não se restringem à mera distribuição de competências ou transferências de recursos, mas representam arranjos federativos complexos, orientados pela lógica da corresponsabilidade e da negociação contínua entre os entes. O desenho institucional desses sistemas consagra a ideia de que, em um país de dimensões continentais e acentuadas desigualdades regionais, a uniformização de padrões de atendimento não pode prescindir da ação coordenada entre os diversos níveis de governo. Tal formulação aproxima-se da noção de "federalismo por cooperação", em que a autonomia dos entes é preservada, mas exercida dentro de um quadro de harmonização normativa e administrativa (Bercovici, 2010).

As áreas de educação e saúde se destacam como referências no âmbito da coordenação federativa, movimento explicado, entre outras questões, pelo processo de vinculação de repasses da União à prestação de serviços pelos entes subnacionais, comprovados a partir da fixação e aferição do cumprimento de metas e pela adoção de padrões de políticas públicas de âmbito nacional.

Na área da saúde, a adoção de mecanismos de incentivo, como a possibilidade de adesão ao Sistema Único de Saúde (SUS) e o conseqüente recebimento de recursos financeiros por parte da União, somados à visibilidade institucional e ao crédito político derivados da ampliação da oferta de serviços à população, funcionaram como importantes vetores de mobilização dos

entes subnacionais, especialmente os municípios. Nesse contexto, pesquisa realizada em 2005 pelo Ministério do Planejamento, em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), apontou que as políticas com melhor desempenho nos estados são justamente aquelas em que se verifica maior grau de coordenação federativa (Abrucio; Franzese, 2007).

O próprio SUS, instituído pela Lei nº 8.080/1990, expressa com clareza essa lógica de governança multinível: trata-se de uma rede integrada e hierarquizada de serviços, cuja gestão é formalmente descentralizada, mas fortemente orientada por diretrizes normativas e técnicas emanadas do Ministério da Saúde. A União exerce papel central tanto no financiamento quanto na regulação do sistema, ao passo que cabe aos entes subnacionais, por meio das comissões intergestores bipartite e tripartite, a pactuação e a execução das ações e serviços de saúde.

De modo análogo, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), institucionalizado pela Lei nº 12.435/2011, promove a articulação federativa mediante adesão voluntária a parâmetros nacionais e por meio de um modelo de cofinanciamento condicionado ao cumprimento de metas e indicadores previamente definidos. Em ambos os casos, constata-se a configuração de um federalismo cooperativo assimétrico e funcionalmente centralizado, no qual a autonomia local é reconhecida, mas exercida dentro de uma moldura regulatória e financeira delineada pela União, reafirmando seu protagonismo na indução, coordenação e avaliação das políticas públicas.

Essa dinâmica cooperativa entre os entes federativos também se manifesta de forma estruturada na política educacional. Nos termos do artigo 211 da Constituição Federal, a organização da educação nacional pauta-se por um regime de colaboração, por meio do qual União, Estados, Distrito Federal e Municípios assumem responsabilidades distintas, porém complementares, conforme a etapa e a modalidade de ensino. À União compete estabelecer as diretrizes gerais da educação nacional e prestar assistência técnica e financeira aos demais entes, sobretudo quando se trata de garantir a equalização de oportunidades educacionais e a qualidade do ensino.

A operacionalização desse modelo de cooperação se concretiza por meio de diversos instrumentos, como o Plano Nacional de Educação (PNE), que estabelece metas de longo prazo a serem cumpridas por todos os entes, e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), mecanismo de redistribuição de recursos que articula a participação de União, Estados e Municípios no financiamento da educação básica. Além disso, a adesão a programas federais, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Dinheiro Direto na Escola

(PDDE) e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), reforça os canais de cooperação técnica e normativa, assegurando padrões nacionais e o alinhamento de esforços entre os níveis de governo.

Dessa forma, a política educacional brasileira constitui um exemplo emblemático de federalismo cooperativo, no qual a atuação integrada dos entes federativos se dá por meio de pactuações, apoio técnico, cofinanciamento e compartilhamento de responsabilidades, com vistas à promoção do direito à educação em todo o território nacional.

Esse esforço colaborativo também se projeta no plano horizontal, por meio de mecanismos de cooperação intermunicipal que visam a superação das assimetrias estruturais entre os entes subnacionais.

A Constituição Federal, em seu artigo 241, autoriza expressamente a celebração de consórcios públicos entre entes da Federação para a gestão associada de serviços públicos. Embora tal possibilidade se aplique genericamente a diversas áreas da administração pública, é no campo da educação que essa forma de cooperação intergovernamental encontra especial destaque na literatura acadêmica, em razão de sua potencialidade para mitigar desigualdades regionais e fortalecer a governança local.

Como observa Rossi (2021), os consórcios públicos educacionais representam um arranjo jurídico-institucional promissor para a efetivação do regime de colaboração previsto no artigo 211 da Constituição, à medida que promovem a integração horizontal entre municípios e a construção de soluções coletivas para desafios educacionais compartilhados. Segundo o autor, o consórcio público, enquanto instrumento de gestão associada de serviços públicos, revela-se especialmente adequado para refletir a natureza dinâmica e dialógica das relações federativas brasileiras, além de responder à transversalidade inerente às políticas públicas educacionais (Rossi, 2021).

Nesse sentido, pode-se afirmar que o Brasil adota, ao menos no plano normativo e em parte das práticas administrativas de alguns setores, uma forma híbrida de federalismo cooperativo, cujas características foram sendo construídas de maneira incremental, por meio da institucionalização de fóruns intergovernamentais e da indução federal à adesão subnacional a políticas nacionais. Embora persistam tensões e assimetrias que por vezes dificultam a consolidação de uma cooperação efetiva, especialmente em razão das desigualdades federativas históricas, a trajetória recente das políticas sociais demonstra uma inflexão relevante em direção a um modelo mais colaborativo (Abrucio; Franzese, 2007; Bercovici, 2008).

Assim, de forma geral, o modelo federativo brasileiro contemporâneo se distancia da rigidez do dualismo clássico e caminha, ainda que com oscilações, para a construção de um

federalismo de base cooperativa, fundado no compartilhamento de responsabilidades, na negociação institucionalizada e na busca por maior equidade territorial por meio da ação conjunta entre os entes da federação.

Ao conceder poderes aos entes autônomos é essencial que sejam criados mecanismos de incentivos à cooperação que conduzam à decisões intergovernamentais, sob pena de culminar em ações desarticuladas e sem efetividade (Abrucio; Franzese, 2007).

Em um regime federativo, é atribuição da União o exercício das funções de planejamento, coordenação, monitoramento e avaliação das políticas públicas, sobretudo naquelas de caráter nacional e estrutural. Tais atribuições, no entanto, não devem ser confundidas com um exercício de supremacia hierárquica, mas sim compreendidas como expressões de um federalismo cooperativo, no qual a articulação entre os níveis de governo pressupõe relações de interdependência e colaboração institucionalizada.

Nesse contexto, a efetividade das funções de acompanhamento e avaliação, essenciais para a formulação de políticas públicas informadas por evidências empíricas, depende da cooperação ativa dos entes subnacionais, que detêm a responsabilidade direta pela execução das políticas e, conseqüentemente, pela produção das informações primárias necessárias à avaliação. A União, por sua vez, atua como instância coordenadora e integradora, oferecendo diretrizes metodológicas, apoio técnico e capacidade analítica para consolidar os dados e transformar a informação em insumo para a tomada de decisão em âmbito nacional.

Esse modelo de articulação federativa fundamenta-se em princípios amplamente reconhecidos no direito comparado, entre os quais se destaca o princípio da subsidiariedade, consagrado com especial relevância na Lei Fundamental da Alemanha (Grundgesetz). O artigo 30 da Constituição alemã estabelece que, salvo disposição em contrário, o exercício dos poderes estatais e o desempenho das funções públicas é atribuição dos Länder, os estados federados. Já o artigo 72 dispõe sobre a competência legislativa concorrente, permitindo à Federação legislar apenas quando for necessário garantir condições de vida equivalentes em todo o território nacional ou a manutenção da unidade jurídica e econômica do país (Grundgesetz, art. 30 e 72).

Conforme destaca Hesse (1999), o federalismo alemão estrutura-se a partir da atribuição preferencial de competências aos Länder, cabendo à Federação intervir apenas quando a ação descentralizada não se mostrar suficiente.

Conforme assinala Camargo (2015), é justamente essa combinação entre coordenação central e autonomia local que confere à federação o papel de coluna vertebral das reformas sociais e políticas delineadas pela Constituição de 1988, permitindo a implementação de

políticas públicas estruturadas e sustentáveis, com respeito à diversidade regional e à autonomia dos entes.

Para Bercovici (2002), um dos principais problemas do modelo federativo instituído pela Constituição de 1988 foi a repartição de receitas e competências sem a definição clara de planos e programas de governo para orientar a atuação da União e dos entes federados. Termos como “descentralização por ausência” foram cunhados para descrever o fenômeno da omissão do governo federal na coordenação de políticas públicas (Arretche apud Bercovici, 2002).

A simples recentralização de receitas, por si só, não representa uma solução adequada. O essencial, segundo o autor, é o fortalecimento de políticas públicas de cooperação e coordenação entre os entes federados e a União (Bercovici, 2002). Essa perspectiva remete ao que Marta Arretche (apud Bercovici, 2002) denominou como o “aparente paradoxo do federalismo no Brasil”: para que se fortaleça a descentralização, é necessário fortalecer também o papel coordenador do governo federal. Assim como um coração que não bombeia sangue compromete as extremidades do corpo, a União, quando omissa, enfraquece a efetividade das políticas locais. No modelo constitucional brasileiro, a adesão dos entes subnacionais às políticas sociais federais depende, salvo nas hipóteses de imposição constitucional, de incentivos como o apoio técnico e financeiro da União (Bercovici, 2002).

Essa inclusão de atores regionais e locais nos processos de tomada de decisão colocou em evidência os dois lados de uma mesma moeda, uma vez que ao atender a necessidade de conceder mais autonomia aos estados e municípios, em respeito às peculiaridades locais, criou-se a indispensável demanda de promover a interlocução entre os entes federados, sem a qual é impossível ou extremamente dificultoso criar, executar e avaliar o impacto de políticas públicas em âmbito nacional.

Todavia, apesar dos avanços normativos e institucionais que consolidaram a lógica cooperativa em áreas como saúde, educação e assistência social, a segurança pública constitui uma aparente exceção a essa trajetória de institucionalização da cooperação federativa.

Disciplinada de maneira autônoma e segmentada no artigo 144 da Constituição, a segurança pública foi estruturada a partir de um modelo organizacional rígido, marcado pela concentração de competências operacionais nas polícias estaduais e pela ausência de mecanismos efetivos de coordenação interfederativa. Em lugar de um sistema integrado de gestão compartilhada, observa-se a persistência de uma lógica hierarquizada e fragmentada, que dificulta a formulação de políticas públicas articuladas e orientadas por metas comuns.

Tal conformação evidencia o que se pode denominar de uma exceção federativa negativa: um campo institucional em que os princípios da corresponsabilidade e da cooperação

intergovernamental permanecem subaplicados, contribuindo para a desarticulação das ações estatais e para a ineficácia estrutural do aparato de segurança no enfrentamento da violência.

1.3. A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS EM SEGURANÇA PÚBLICA À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E SUAS IMPLICAÇÕES.

A Constituição Federal de 1988 alçou a segurança pública a um patamar normativo diferenciado ao qualificá-la, no caput do artigo 144, como “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos” (BRASIL, 1988), inserindo-a, ainda, no centro da dogmática dos direitos fundamentais, em diálogo com o artigo 5º. Tal opção não é neutra: como assinala Romão (2020), a Carta de 1988 desloca a segurança de uma concepção meramente repressiva, típica do período autoritário, para uma dimensão de política pública vinculada à proteção de direitos e à realização do projeto do Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, a segurança pública passa a ser compreendida como componente estrutural da própria cidadania e da efetividade das liberdades, em linha com a leitura de federalismo cooperativo que Tavares e Bitencourt (2022) identificam no texto constitucional, segundo a qual a realização de objetivos comuns depende da atuação articulada dos diferentes níveis de governo.

O constituinte de 1988, ao mesmo tempo, inovou ao tratar da segurança pública em capítulo próprio, integrante do Título V – “Da defesa do Estado e das instituições democráticas”. O capítulo aborda, através do art. 144, quais são os órgãos responsáveis pela segurança pública do Estado, entretanto, esboçando apenas de maneira genérica as principais atribuições de cada um deles e deixando a cargo da lei disciplinar acerca de sua organização e funcionamento.

Tal incumbência, expressa pelo §7º do artigo supramencionado, até o ano de 2018, com a edição da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), carecia de regulamentação pelo Congresso Nacional, deixando um vácuo normativo acerca das funções e do estabelecimento de relações entre as polícias estaduais e federais, o que produziu no país um contexto de multiplicidade de ordenamentos destinados à superação de desafios comuns, porém, sem representar avanços expressivos na esfera nacional. (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2014)

Isso porque, ao colocar as corporações descritas no §6º do art. 144 da CF/88 sob a subordinação dos Governadores dos Estados e do Distrito Federal, mas sem imputar à União o papel de coordenação, criou-se uma lacuna institucional, que, pela falta de comunicação e

atuação conjunta dos entes federados entre si e com o poder central, dificulta a consolidação do caráter democrático do federalismo cooperativo brasileiro.

Conforme Vargas (2020), enquanto é possível observar o avanço de outras áreas sociais, como educação e saúde, a segurança apresentou nas últimas décadas regressão expressiva, justamente em razão desta lacuna, denominada pelo autor de isolacionismo institucional.

O isolacionismo institucional compreende o afastamento das instituições de segurança pública do Brasil, nas perspectivas vertical, quando se trata da falta de interlocução entre a União, os estados e o municípios; horizontal, quando de uma instituição para outra, abarcando as polícias, o Ministério Público, o Poder Judiciário e o sistema prisional; e, por fim, na esfera transversal, quando ausente ou precária a interação entre o sistema de segurança e entidades que não estão a ele diretamente vinculados, mas que exercem grande influência na construção e no sucesso das políticas, como é o caso da sociedade civil organizada.

Em outras áreas sociais, como a educação, a CF/88 previu um regime de distribuição de competências, tanto administrativas quanto legislativas que promovem regimes mais colaborativos. É o que se vê do art. 23, que enfatiza a concorrência comum entre os entes para proporcionar os meios de acesso à educação; do art. 24, que estabelece a competência concorrente para legislar sobre a matéria; e do art. 211, que, ao tratar da organização dos sistemas, reafirma a natureza colaborativa da relação federativa estabelecida.

De maneira distinta, no âmbito da segurança pública, o art. 144, apesar de tratar a segurança como um dever e responsabilidade de todos, insinuando a importância da cooperação nesta matéria, traz uma repartição de competências de natureza essencialmente administrativa, ou seja, define quem faz o quê na prática, em vez de seguir o modelo de competência legislativa concorrente previsto no artigo 24.

A União exerce suas competências por meio de órgãos como a Polícia Federal, responsável por investigar infrações penais contra a ordem política e social, crimes praticados em detrimento de bens, serviços e interesses da União, além de atuar no combate ao tráfico internacional de drogas, ao contrabando e à imigração ilegal. A Polícia Rodoviária Federal, por sua vez, é encarregada do patrulhamento ostensivo das rodovias federais, enquanto a Polícia Ferroviária Federal, ainda não plenamente implementada, tem a função de patrulhar as ferrovias.

Os Estados, por sua vez, assumem o protagonismo na segurança pública cotidiana. Cada Estado possui sua Polícia Militar, que realiza o policiamento ostensivo e preventivo, e sua Polícia Civil, que é responsável pela investigação criminal e pela condução de inquéritos

policiais. No caso do Distrito Federal, considerado híbrido, há a cumulação de competências de Estado e de Município, como está previsto no artigo 32 da Constituição Federal de 1988.

Já os Municípios, embora historicamente tivessem atuação mais restrita na seara da segurança pública, passaram a assumir um papel mais relevante, especialmente por meio das Guardas Municipais. Nos termos do artigo 144, §8º, da Constituição Federal, a função constitucional originária dessas corporações é a proteção de bens, serviços e instalações do município. No entanto, à luz da decisão do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 608.588, com repercussão geral reconhecida, firmou-se o entendimento de que os municípios podem editar leis que atribuam às Guardas Municipais competências voltadas à segurança urbana, incluindo o policiamento ostensivo e comunitário (Brasil, 2025). Com isso, consolidou-se a compreensão de que as Guardas podem exercer funções preventivas relevantes, especialmente no contexto urbano, desde que observados os limites constitucionais e legais. Trata-se de um avanço institucional que reafirma a possibilidade de uma atuação municipal mais ativa na prevenção da violência e na promoção da ordem pública.

Não obstante esse avanço normativo e jurisprudencial, a efetiva concretização desse novo papel municipal ainda enfrenta sérios desafios de ordem estrutural e operacional, notadamente quanto ao financiamento, à disponibilidade de tecnologias adequadas, à formação e à dimensionamento do efetivo, bem como à integração informacional com os demais órgãos do sistema de segurança pública. A assimetria de capacidades entre os entes municipais, especialmente entre grandes centros urbanos e pequenos municípios, impõe limites concretos à institucionalização plena dessa atuação preventiva, revelando a necessidade de políticas de coordenação federativa e de mecanismos de apoio técnico e financeiro para viabilizar, de modo equitativo, o fortalecimento das Guardas Municipais.

De forma geral, o que se observa é que a lógica constitucional da repartição de competências na segurança pública é funcional, priorizando a execução das atividades de segurança conforme a natureza e o alcance da atuação de cada ente federado, mas sem estabelecer, com a mesma clareza, instâncias estáveis de coordenação intergovernamental. A doutrina que descreve o modelo brasileiro como federalismo cooperativo evidencia que, em arranjos dessa natureza, a cooperação não decorre automaticamente do texto constitucional, mas exige a construção de instrumentos concretos de indução, sobretudo de natureza financeira, normativa e institucional (ARRETCHE, 2004).

Essa característica descentralizadora e mais rígida, é explicada, entre outros fatores, pelo esforço da Constituição Cidadã de superar as atrocidades vivenciadas durante o regime militar (Vargas, 2020), no qual, sob o comando da União, o poder policial foi instrumentalizado para

a repressão política, resultando em práticas sistemáticas de tortura, censura e perseguição. Durante esse período, mais de 400 pessoas foram mortas ou desapareceram por motivações políticas, segundo a Comissão Nacional da Verdade, e a tortura foi institucionalizada em centros como o DOI-CODI.

A Doutrina de Segurança Nacional, embora muitas vezes associada exclusivamente ao regime militar instalado em 1964, possui raízes anteriores e foi sendo construída ao longo das décadas de 1950 e 1960. Influenciada pela Escola Superior de Guerra, pelo pensamento geopolítico então em formação e pela noção de que o chamado “inimigo interno” representava ameaça tão relevante quanto agressões externas, a doutrina consolidou uma visão estratégica segundo a qual a segurança constituía dever prioritário do Estado central. Nesse contexto, a União passou a ser concebida como o núcleo decisório indispensável à preservação da ordem, o que serviu para justificar a centralização das competências relacionadas à defesa e à segurança, a ampliação dos poderes militares e a possibilidade de controle político sobre atividades civis consideradas sensíveis, como comunicações, infraestrutura e setores industriais estratégicos. Neste sentido, são as reflexões de Giannasi (2011):

Quanto ao inimigo interno, presentes nos países da América Latina, uma zona de influência dos Estados Unidos, e que eram criadores de instabilidade política, o qualificativo não cabia somente aos agentes subversivos. Os marxistas, com toda certeza, faziam parte desse perigo, agora maximizado com a presença de Cuba, quando se tornou ligada à União Soviética, e tão próxima, geográfica e geopoliticamente, do território norte-americano, mas também havia outro grande inimigo, esse de caráter impessoal. Era o somatório de problemas que os países latino-americanos enfrentavam problemas de ordem política, social e econômica, sempre focos de tensão, prontos para darem origem a movimentos armados e tumultos, contestadores do regime vigente e dos sistemas econômicos vigentes.

A centralização administrativa que marcou o período anterior à Constituição de 1988 revelou-se incapaz de responder de maneira adequada às demandas crescentes da sociedade brasileira. A rigidez burocrática e a concentração de decisões na esfera federal geravam lentidão, padronização excessiva e políticas públicas descoladas das realidades locais. Essa ineficiência estimulou um movimento de revisão estrutural do Estado, no qual a descentralização passou a ser vista como mecanismo essencial para aumentar a responsividade governamental, aproximar os centros decisórios da população e permitir que Estados e municípios adotassem soluções mais ajustadas às particularidades regionais (Abranches, 1988).

A rápida transformação do Brasil em um país majoritariamente urbano, especialmente entre as décadas de 1950 e 1980, gerou problemas sociais e estruturais que exigiam respostas mais diversificadas e territorializadas. O aumento da criminalidade urbana, a precariedade do transporte, as demandas por habitação e saneamento e a complexidade das dinâmicas metropolitanas tornaram evidente que o governo central não possuía capacidade plena para

formular políticas eficazes para realidades tão diversas. A descentralização emergiu, portanto, como estratégia para permitir que entes subnacionais assumissem papel protagonista na elaboração e execução de políticas públicas adequadas ao contexto urbano em expansão (Santos, 2003).

O fortalecimento político e econômico de diversas regiões do país, bem como o crescimento das máquinas administrativas estaduais e municipais, impulsionou reivindicações por maior autonomia federativa. Governadores e prefeitos passaram a demandar participação mais ativa na formulação das políticas públicas, recursos financeiros próprios e capacidade de estruturar suas instituições de segurança, educação e saúde. Esse movimento, fortalecido durante a abertura política, pressionou pela revisão do pacto federativo, resultando na ampliação das competências locais como forma de equilibrar o poder entre os entes e reconhecer a heterogeneidade territorial do país (Souza, 2005).

Ademais, o período de abertura política foi marcado pelo fortalecimento dos movimentos sociais, pela criação de conselhos comunitários e pela crescente mobilização de grupos organizados em torno de políticas de saúde, educação, assistência social e direitos humanos. Esse ambiente de engajamento coletivo demandava espaços institucionais que permitissem a participação direta da sociedade nas decisões governamentais. (Dagnino *et. al.*, 1998).

Neste sentido, a Constituição de 1988 ampliou significativamente o catálogo de direitos sociais, estabelecendo a universalização da saúde, a obrigatoriedade da educação básica e a institucionalização da assistência social como deveres do Estado. Para viabilizar a implementação desses direitos em um país de dimensões continentais, tornou-se indispensável distribuir competências entre os diferentes níveis federativos. Assim, a descentralização foi adotada como forma de organizar a prestação de serviços públicos essenciais, garantindo que a execução ocorresse de maneira mais eficiente e próxima da população, ao mesmo tempo em que se estruturavam sistemas nacionais de financiamento e cooperação (Arretche, 2007).

Verifica-se que a grave crise econômica e fiscal enfrentada pela União durante os anos 1980 reduziu de maneira drástica sua capacidade de financiar políticas públicas em escala nacional. O esgotamento do modelo desenvolvimentista centralizado evidenciou que o governo federal não tinha condições de sustentar sozinho a expansão dos serviços públicos demandada pela sociedade. A descentralização, nesse contexto, surgiu como alternativa para redistribuir responsabilidades e encargos entre os diferentes entes federativos, permitindo maior equilíbrio financeiro e incentivando os Estados e municípios a desenvolverem capacidades próprias de gestão e arrecadação (Pereira, 1997).

O agravamento de problemas criminais e a crescente diferenciação das dinâmicas de violência entre as regiões do país evidenciaram que um modelo altamente centralizado de segurança pública era incapaz de responder às especificidades locais. O crime urbano, as tensões rurais e os desafios metropolitanos exigiam abordagens distintas que o governo federal não conseguia formular de maneira uniforme (Soares, 2007).

A transição para a democracia demandou a reconfiguração das relações entre União, Estados e municípios, como forma de romper com o autoritarismo e reconstruir a legitimidade das instituições. A descentralização foi vista como caminho para ampliar o pluralismo político, reduzir a concentração de poder no Executivo federal e promover maior equilíbrio federativo (Abrucio, 1994).

Assim, a fim de proteger o futuro da segurança pública e do Estado brasileiro, o pacto federativo adotado criou lacunas que puderam ser percebidas logo nos primeiros anos de vigência da nova Carta.

A perspectiva de que a segurança pública é uma responsabilidade dos estados-membros culminou, nas três primeiras décadas que sucederam a promulgação da Carta Magna, no surgimento de grandes desafios, tais como o monitoramento dos dados e estatísticas e, conseqüentemente, dos resultados alcançados pelos recursos aplicados no setor, deixando, por muitas vezes, o Poder Executivo Federal às cegas.

As primeiras tentativas de implementação do arranjo constitucional a partir de um paradigma cooperativo na segurança pública surgiram em 1991, durante o governo do Presidente Fernando Collor, com o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (Spaniol; Moraes Júnior; Guimarães Rodrigues, 2020).

De acordo com informações do Ministério da Justiça e Segurança Pública (BRASIL, 2023), desde o ano de 2004 a União tem empregado esforços para a coleta informatizada de dados de segurança pública junto aos Estados, iniciativa que ganhou força com a implantação do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas – SINESP, criado pela Lei Federal nº 12.681/12.

O SINESP visa, hoje, representar uma base de dados única, responsável por consolidar informações criminais de todos os estados da federação, a fim de promover a análise de dados e produção de estatísticas qualificadas.

Entretanto, a experiência prática demonstra uma série de desafios para a coleta e apresentação de dados e informações que reflitam, de fato, a realidade dos estados. A representação dos dados depende da alimentação do Sistema pelos entes federados, que, por

vezes, sequer obedecem a uma classificação padronizada dos registros de ocorrências, o que torna extremamente dificultosa a elaboração de indicadores e estatísticas para o setor.

O Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2023) identifica, por exemplo, que alguns estados, como São Paulo, publicam dados de lesão corporal seguida de morte de maneira agregada, sem distinção clara entre os tipos penais ou entre autores identificados e não identificados, o que limita a sua utilidade estatística. Essa prática, segundo nota técnica do próprio Anuário, leva à substituição do número de vítimas por dados de ocorrências gerais, comprometendo seriamente a precisão analítica e a comparabilidade com outras unidades federativas. Trata-se de um exemplo ilustrativo de como a ausência de critérios uniformes de registro impacta negativamente a produção de diagnósticos confiáveis sobre a violência no país.

Tal cenário evidencia um dos principais gargalos da governança federativa no setor: a incapacidade do governo federal de induzir efetivamente padrões mínimos de registro, categorização e disponibilização de informações, apesar da existência de iniciativas como o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (SINESP).

A inexistência de uma cultura nacional de dados compatíveis e interoperáveis alimenta a fragmentação diagnóstica e, por consequência, a descontinuidade ou inadequação das políticas implementadas. Em um cenário federativo em que a competência executiva da segurança é predominantemente estadual, torna-se ainda mais imperioso que a União exerça um papel coordenador eficaz, capaz de promover não apenas o financiamento, mas também a estruturação técnica das bases informacionais indispensáveis à formulação de estratégias nacionais de enfrentamento à violência.

Como resultado, até os dias atuais, um dos dados mais confiáveis relacionados à segurança pública no Brasil é aquele produzido pelo Ministério da Saúde: o número total de homicídios. Esses dados são registrados por meio do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), mantido pelo DATASUS, o Departamento de Informática do SUS.

O sistema consolida informações obtidas a partir das declarações de óbito emitidas por hospitais, institutos médico-legais e cartórios, permitindo uma contagem mais padronizada e precisa das mortes violentas, independentemente da classificação legal dada pelas autoridades policiais ou judiciais.

A formulação de políticas públicas eficazes no campo da segurança pública, sobretudo em um regime federativo que distribui competências entre múltiplos níveis de governo, pressupõe a existência de sistemas de informação robustos, padronizados e acessíveis. A ausência de dados confiáveis compromete não apenas o diagnóstico preciso dos problemas a serem enfrentados, mas também inviabiliza o planejamento estratégico, o monitoramento e a

avaliação de impacto das ações implementadas. Em outras palavras, sem um fluxo contínuo e estruturado de informações entre os entes federativos, a política pública se torna refém da improvisação, da fragmentação institucional e da baixa responsividade estatal. A gestão do conhecimento, nesse sentido, deve ser compreendida como um dos pilares da governança pública contemporânea, especialmente em áreas de alta complexidade como a segurança. No entanto, o que se verifica no caso brasileiro é uma fragilidade estrutural dos mecanismos públicos de coleta, sistematização e disseminação de dados, o que tem levado outros atores, em especial da sociedade civil e do setor privado, a ocupar esse vácuo institucional.

É o que se vê com a publicação do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, iniciativa do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, que realiza interlocução direta com as Secretarias de Segurança Pública Estaduais e demais entidades públicas e privadas, para obter e dar publicidade aos dados de violência e criminalidade referentes a cada exercício.

É nesse contexto, também, que se insere a pesquisa Segurança Pública e Transporte: Caminhos para o Brasil, desenvolvida no âmbito da parceria entre a OEI, o SENAT e a CNT, com o objetivo de investigar os impactos concretos da violência sobre o setor de transportes no Brasil e subsidiar a formulação de políticas públicas mais responsivas e baseadas em evidências.

A motivação central da pesquisa decorre da constatação de que a insegurança pública impõe custos crescentes ao setor transportador, afetando desde a integridade física dos profissionais e dos passageiros até a logística e o planejamento operacional das empresas. Roubos de carga, assaltos a ônibus, depredações, sequestros e ameaças tornaram-se eventos recorrentes que comprometem a previsibilidade, a rentabilidade e a segurança das operações de transporte em todo o país. Diante da omissão do poder público em sistematizar dados fidedignos e comparáveis sobre essas ocorrências, o próprio setor precisou mobilizar esforços para compreender, com maior precisão, a dimensão dos riscos a que está exposto, bem como os padrões regionais e temporais da violência que o afeta.

O resultado, no entanto, evidenciou um cenário crítico: apenas o estado de Rondônia, dentre os consultados, forneceu dados primários completos, e ainda assim em volume muito reduzido. Os demais estados apresentaram lacunas graves de registro, ausência de padronização na tipificação dos delitos, inconsistências metodológicas e, em diversos casos, completa indisponibilidade de informações. Tal realidade revela não apenas a fragilidade das estruturas de produção e gestão da informação em segurança pública, mas também a inexistência de diretrizes federativas eficazes para garantir a uniformização dos dados entre os entes.

Um dos principais aportes metodológicos da pesquisa consiste na crítica à tradicional organização dos dados com base exclusiva em categorias jurídico-penais. Em seu lugar, propõe-

se a adoção de uma lógica baseada em “problemas criminais”, com enfoque nas situações concretas de vitimização e em suas consequências sociais e econômicas. A abordagem sugere compreensão da criminalidade não apenas sob a ótica da repressão penal, mas enquanto fenômeno que impacta diretamente a produtividade, a eficiência logística e o bem-estar dos trabalhadores do transporte. Ao propor a reorganização das informações a partir das necessidades reais do setor, a pesquisa sugere um planejamento de políticas integradas de segurança pública e mobilidade, com foco na prevenção e na mitigação de riscos, estratégia desenhada com base nas evidências identificadas.

Dessa forma, a atuação do setor de transportes, por meio de suas entidades representativas, assume um papel protagonista no preenchimento de uma função que deveria ser primordialmente estatal: a produção de conhecimento qualificado para o desenho de políticas públicas.

A despeito das limitações estruturais enfrentadas pelos entes federativos, a iniciativa privada tem contribuído, com rigor técnico e densidade analítica, para a construção de um novo modelo de governança informacional em segurança pública, que reconhece a transversalidade dos impactos da violência e reivindica respostas articuladas entre diferentes esferas do poder público. A superação da desarticulação federativa e da opacidade informacional, portanto, é não apenas desejável, mas imprescindível para a formulação de políticas públicas racionais, integradas e baseadas em evidência.

Nesse cenário, conforme preceituou Gilmar Mendes (2010), Ministro do Supremo Tribunal Federal, é preciso reconhecer o alcance nacional das questões de segurança pública, haja vista que, não obstante as peculiaridades locais, a atuação direta da União, a partir de uma ação integrada e com uma gestão compartilhada, é fundamental para a superação da criminalidade, enquanto um dos maiores obstáculos para o desenvolvimento nacional.

O obscurecimento das responsabilidades da União, a partir de uma análise restritiva e literal do art. 144 da CF/88, que imputa aos estados grande parte da gestão dos órgãos de segurança pública, corresponde à hermenêutica que não encontra mais espaço ante as demandas do estado democrático de direito.

Nesse sentido, é mister rememorar a máxima cunhada pelo Ex-Ministro da Suprema Corte, Eros Grau, quando expressou que “a Constituição não pode ser interpretada em tiras, aos pedaços”. Para o autor, a interpretação de normas constitucionais implica, necessariamente, na análise de três contextos: linguístico – que se desdobra sobre a compreensão da linguagem jurídica, enquanto fruto da linguagem natural; sistêmico – que perpassa pela análise da norma inserida em todo o sistema jurídico que a compõe; e, por fim, funcional, que culmina na

avaliação das diversas funções atribuíveis a uma mesma norma, ainda que conflitantes entre si (Grau, 2001).

Especialmente sob a perspectiva sistêmica, observa-se que a Constituição Cidadã, para além das disposições do art. 144, colocou a segurança pública em outro patamar, assumindo posição protagonista entre os direitos fundamentais, conforme elencado no caput do artigo 5º. O próprio art. 144, que encontra interpretações limitadoras com base no texto dos seus parágrafos e incisos, traz a definição de que a segurança repousa em um dever do Estado, direito e responsabilidade de todos.

Nesse interim, é revelado que as atribuições constitucionalmente definidas para a União, Estados-membros e municípios, no que tange à segurança pública, devem ser sempre analisadas sob o prisma da responsabilidade coletiva, representada pela mútua cooperação.

Tal perspectiva constitucional, amparada pelo princípio democrático e marcada pela participação de todos, inclusive da sociedade civil, encontrou amparo, após anos de debate, na Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, a qual disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNPDS) e institui – após anos de debate – o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

A criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), por meio da Lei nº 13.675/2018, representa um avanço relevante no processo de institucionalização da cooperação federativa no campo da segurança pública. Fundamentado nos princípios do federalismo cooperativo, o SUSP introduz diretrizes para uma atuação articulada, integrada, coordenada e baseada em evidências entre os diversos entes federativos e órgãos do sistema de justiça criminal. No entanto, a promulgação da norma, embora significativa do ponto de vista legislativo, impõe a necessidade de reflexão crítica sobre sua suficiência jurídica e institucional frente à persistente fragmentação do setor.

A despeito de sua densidade normativa, o SUSP não foi acompanhado de alteração no texto constitucional, permanecendo inalterada a lógica repartitiva rígida do art. 144 da Constituição Federal, cuja redação original ainda delimita de forma estanque as atribuições das polícias e das esferas federativas. Diante disso, impõe-se questionar se, na ausência de reforma constitucional, o novo marco legal é capaz de produzir efeitos estruturantes, ou se a superação dos desafios da segurança pública exige medidas complementares, formais e informais, para a efetivação de uma governança intergovernamental mais eficaz.

Nesse sentido, é preciso considerar que a institucionalização da cooperação não se esgota com a edição de uma lei: ela demanda, igualmente, o fortalecimento de capacidades

administrativas, o aprimoramento da cultura organizacional dos entes, o estímulo a mecanismos de coordenação horizontal e vertical, e a criação de incentivos políticos e financeiros que favoreçam a adesão voluntária e sustentável aos pactos cooperativos. Tais aspectos não podem ser ignorados se se pretende conferir densidade operacional à promessa constitucional de corresponsabilidade federativa no enfrentamento da criminalidade e da violência.

É justamente com esse objetivo que, no capítulo seguinte, serão analisadas as principais iniciativas de cooperação federativa na área da segurança pública desde a década de 1990 até os dias atuais, com especial atenção à trajetória institucional que culminou na edição da Lei nº 13.675/2018. Ao examinar criticamente essas tentativas, buscar-se-á compreender em que medida a legislação vigente representa um ponto de inflexão e quais limitações ainda persistem no desenho federativo brasileiro para a consolidação de uma política nacional de segurança pública baseada na colaboração efetiva entre os entes da Federação.

2. O SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA (SUSP): HISTÓRICO, ORGANIZAÇÃO E DESAFIOS

A criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), em 2018, representa um marco jurídico-institucional no esforço de superar a fragmentação federativa e a desarticulação histórica das políticas de segurança no Brasil. Para compreender plenamente seus objetivos, estrutura e desafios, é necessário analisar a trajetória de iniciativas anteriores, que, desde os anos 1990, buscaram estabelecer uma coordenação nacional para o setor.

Essas políticas e programas, implementados ao longo de diferentes governos federais, foram marcados por avanços institucionais relevantes, como a criação de órgãos de planejamento e fundos de financiamento, mas também por limites significativos relacionados à falta de integração entre União, estados e municípios. O exame desse percurso histórico é essencial para compreender as condições que levaram à institucionalização do SUSP e os obstáculos enfrentados para consolidar um modelo cooperativo de governança da segurança pública no país.

2.1. ANTECEDENTES: POLÍTICAS E PROGRAMAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Antes de tecer qualquer comentário acerca das principais políticas e programas nacionais de segurança pública implementados no Brasil nas últimas décadas, é mister esclarecer que realizar uma análise de tais feitos sob a perspectiva dos resultados alcançados é tarefa extremamente difícil, haja vista que, quando o assunto é segurança, diversos fatores derivados da complexa dinâmica social influenciam, para além das ações preventivas e repressivas promovidas pelo Estado, no crescimento ou na diminuição das curvas de criminalidade e violência (Soares, 2007).

Conforme demonstrado por Soares (2007), mudanças sociais provocadas por fatores originalmente positivos, tais como a melhoria de condições sanitárias, com o consequente aumento da representação de jovens na população ou, ainda, o aperfeiçoamento da prestação de serviços policiais, capaz de desencadear maior confiança da sociedade nas polícias, podem culminar no crescimento dos índices criminais, seja pelo aumento da criminalidade, cuja autoria majoritária é alocada no público jovem, seja pelo crescente número de registros de ocorrências, que por vezes deixam de ser realizados pela ausência de confiança da população na efetividade dos serviços públicos de segurança.

Além disso, a incidência de fatores negativos, oriundos de circunstâncias fortuitas ou de força maior, também acabam por contribuir para a variação das taxas de criminalidade.

É o que se observa, por exemplo, no impacto causado pela pandemia de covid-19, decretada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em 11 de março de 2020, a qual, a partir da instauração de uma crise sanitária e socioeconômica, foi acompanhada do crescimento do número de mortes violentas no ano de 2020, conforme demonstrado pelo Anuário Brasileiro de Segurança Pública (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2020).

Não obstante a influência de múltiplos fatores, de caráter externo e intersetorial, na segurança pública, é inegável o papel das políticas e ações próprias do setor, as quais, concorrendo com a realidade social, representam as estratégias, ações e recursos alocados pelo poder público para o alcance de objetivos que contribuam para o combate à violência e ao crime.

Por esta razão, o que se demonstrará a seguir, para além da avaliação de resultados, compreende um panorama geral das principais políticas e programas nacionais de segurança implementados no Brasil desde a redemocratização.

Apesar de, no ano de 2025, ainda vivenciarmos dificuldades para a criação e execução efetiva de políticas nacionais de segurança pública, a primeira estratégia nacional do setor destinada ao combate à violência e a criminalidade pós-Constituição de 1988, data do ano de 1991. Após a consolidação do processo de redemocratização no Brasil, foi elaborado, durante o governo do Presidente Fernando Collor, o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública.

Conforme abordado por Spaniol, Moraes Júnior e Rodrigues (2020), o documento reflete preocupações e necessidades contempladas de forma muito similar nos documentos que o sucederam, tais como a proposta de integração de todos os níveis policiais e a criação de bancos de dados interligados, por exemplo. Entretanto, apesar das inclinações legítimas, não constam no texto original quaisquer menções a dados ou justificativas científicas que fundamentem a sua criação ou a adoção das estratégias ali contidas.

Para além disso, o Plano, elaborado à época pela Secretaria de Polícia Federal, acabou tendo um acesso extremamente restrito, inexistindo informações claras acerca de sua construção e dos desdobramentos decorrentes de sua edição, razão pela qual qualquer análise mais aprofundada resta extremamente prejudicada (Spaniol, Moraes Júnior e Rodrigues, 2020).

Pouco tempo depois, no ano de 1995, ante a crescente criminalidade vivenciada pelo país na década de 1990, foi criada a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública – SEPLANSEG (Costa e Grossi, 2007), a qual, no ano de 1997, foi transformada na Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), vinculada ao Ministério

da Justiça e Segurança Pública, e que possui, desde a sua gênese, o objetivo de contribuir para o desenho das políticas nacionais para a área de segurança.

Inaugurada pelo Decreto nº 2.315, de 4 de setembro de 1997, a SENASP possui entre as suas competências o papel de assessorar o Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública na definição e implementação da política nacional de segurança pública, e, em todo o território nacional, acompanhar as atividades dos órgãos responsáveis pela sua consolidação. À época de sua criação, o primeiro plano nacional para o setor começava a ser formado pelos ministros e secretários de estado do governo Fernando Henrique Cardoso. Entretanto, tal marco só viria a se consolidar mais tarde, em meados dos anos 2000.

Portanto, a formulação de uma política nacional de segurança pública no Brasil começou a ganhar contornos mais definidos a partir do governo Fernando Henrique Cardoso (1995–2002), com a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) e do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), além da elaboração do primeiro Plano Nacional de Segurança Pública, em 2000. Essas iniciativas representaram um marco inicial na tentativa de estruturar uma atuação mais coordenada da União na área, embora seus resultados práticos tenham sido limitados pela ausência de mecanismos sólidos de articulação federativa e por restrições orçamentárias (Sá e Silva, 2014).

Em 11 de junho de 2000, o Brasil assistiu, perplexo, ao horror provocado na Cidade do Rio de Janeiro quando Sandro do Nascimento sequestrou o ônibus 174, ocasionando, após turbulenta operação policial, na perda da vida da professora Geisa Nascimento, que estava a bordo do coletivo (Metrópoles, 2019).

A tragédia, transmitida ao vivo em rede nacional, somada à criticada atuação dos órgãos de segurança pública na ocasião, movimentou as forças do governo a adiantarem o lançamento do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), para o dia 20 de junho de 2000.

O episódio ilustra de forma paradigmática como eventos traumáticos e altamente midiáticos, muitas vezes marcados por comoção pública e cobertura sensacionalista, têm impulsionado a formulação de políticas penais e de segurança no Brasil. Assim como anteriormente discutido, observa-se, nesse caso, a fragilidade dos filtros institucionais e técnicos que deveriam mediar a resposta estatal. A ausência de deliberação qualificada e de análise empírica prévia deu lugar a uma lógica reativa, em que a espetacularização da violência e a pressão da opinião pública precipitaram o anúncio de um plano nacional de segurança, ainda que desprovido de maturação estratégica.

Tal dinâmica evidencia, mais uma vez, o padrão decisório orientado por simbolismos e urgências imediatistas, em detrimento da racionalidade técnica que deveria pautar a formulação

de uma política de segurança pública estrutural e coordenada, sobretudo em um país de arranjo federativo complexo como o Brasil.

Neste sentido, no final do governo Fernando Henrique Cardoso, observou-se o início de um esforço mais estruturado de atuação federal na área da segurança pública. A criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e do primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), em 2000, representou uma tentativa inédita de formular uma política nacional coordenada. No entanto, a implementação dessas medidas ocorreu em um contexto de forte autonomia estadual e de ausência de mecanismos de governança cooperativa consolidados. Tratava-se de um arranjo institucional incipiente, com foco na transferência de recursos e na normatização mínima, sem capacidade efetiva de coordenação federativa ou indução de políticas integradas (Cano; Ribeiro, 2014).

Também conhecido como Plano Nacional Antiviolença, o PNSP se estruturou em torno de 15 compromissos principais, subdivididos em 124 ações estratégicas, as quais tratavam desde a adoção de medidas de caráter repressivo até ações de cunho social, como a recuperação de espaços públicos e o incentivo ao serviço civil voluntário. O documento, primeiro desta natureza ao colocar em ação uma abordagem da segurança enquanto matéria de política pública, foi criticado pela sua excessiva generalidade e ausência de definição clara de prioridades (Sérgio de Lima; Ricardo, 2010).

Em manifestação técnica da Consultoria Legislativa do Senado Federal, de outubro de 2002, o PNSP foi classificado como um plano complexo, expansivo e autorreferente (Brasil, 2002). Complexo porque conjugava, em um só documento, propostas de esforços repressivos e educativo-preventivos; expansivo porque empregava participação da União nas questões de criminalidade e violência de âmbito local – de competência originária dos Estados; e, por fim, autorreferente, em razão da realização de esforços do poder federal em favor dos estados e municípios, acentuando uma vertente centralizadora.

Não obstante as boas intenções que culminaram na elaboração do Plano, bem como a relevância do marco estabelecido, ao alçar a segurança à importância de possuidora de uma política própria, duras críticas foram feitas ao modelo proposto.

Conforme já mencionado, a inexistência de metas claras e definidas, substituídas pela descrição de compromissos genéricos sem a hierarquização de prioridades, a ausência de unidade orçamentária autônoma para sua execução, com a indefinição de alocação de recursos para cada estratégia proposta e a precariedade das medidas de monitoramento e controle constituem algumas das principais razões de fracasso da consolidação do PNSP enquanto um

plano de ação para o setor, uma vez que faltavam elementos essenciais que subsidiassem a execução de uma estratégia nacional.

Ainda, as estratégias do Plano dedicadas à prevenção da violência deram origem ao Plano de Integração e Acompanhamento dos Programas Sociais de Prevenção da Violência (PIAPS), cuja missão era “promover a interação local e, portanto, o mútuo fortalecimento dos programas sociais implementados pelos governos federal, estadual e municipal” (Fórum Brasileiro De Segurança Pública, 2014).

Conforme abordado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2014), o programa estimulou a participação dos governos locais na prevenção da violência. Porém, é inegável constatar a insuficiência gerada pela falha na qualificação dos programas sociais que o englobavam.

Por fim, outro aspecto relevante é a carência de normatização própria do PNSP, que acabou caracterizado como uma decisão política, precária de formalização, cuja referência legislativa só foi manifestada por intermédio da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001 – que instituiu, à época, o Fundo Nacional de Segurança Pública.

O Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) foi instituído pela Medida Provisória nº 2.045-1, de 28 de junho de 2000, a qual foi reeditada e convertida em lei pelo Congresso Nacional, culminando na Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001.

Conforme disposto no art. 1º da sua lei de criação, o objetivo do Fundo consistia no apoio a projetos de segurança pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de projetos sociais que se enquadrassem no PNSP e que fossem recomendados pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República ao Conselho Gestor do Fundo.

Em um primeiro momento, os recursos destinados à esfera municipal só eram permitidos aos entes que tivessem guardas municipais instaladas. Entretanto, no ano de 2003 houve uma alteração legislativa que permitiu que municípios sem guarda, mas com a presença de conselhos municipais de segurança ou que tivessem elaborado diagnósticos e/ou planos locais de segurança acessassem os recursos (Ricardo, 2014).

A criação do Fundo representou ferramenta importante em direção à integração entre a União e os demais entes federados. Entretanto, o seu modelo de concepção e o contexto em que foi inserido obstou a concretização das reformas estruturais necessárias ao setor para o enfrentamento e a prevenção da violência.

A priori, os recursos do Fundo deveriam ser destinados prioritariamente para o reequipamento, treinamento e capacitação das polícias, bem como para a implantação de

policciamento comunitário e de sistemas de informação e acompanhamento de estatísticas policiais (Costa; Grossi, 2007).

Entretanto, uma das principais críticas feitas ao Fundo foi que – em razão do caráter dispersivo do primeiro plano do setor, com a ausência de prioridades bem definidas, os recursos restaram limitados a financiar velhas práticas e a continuidade de um sistema pouco efetivo, dedicando-se, basicamente, ao patrocínio de compra de armamentos e viaturas para a atuação das polícias, em detrimento da criação e execução de políticas efetivas (Soares, 2007).

Em sua concepção originária, os recursos do FNSP eram provenientes de dotação orçamentária e doações ou auxílios e subvenções, o que afetava a previsibilidade e a continuidade de financiamento do setor.

Por isso, no ano de 2018, após a efetiva criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), foi editada a Lei nº 13.756 de dezembro de 2018, que propôs uma nova distribuição de recursos do Fundo, com novas fontes de arrecadação (Soares, 2007).

A nova legislação prevê o repasse de recursos arrecadados pelas loterias federais ao FNSP e, ainda, define um novo regime de governança para o Fundo, elencando critérios para aplicação dos recursos e tratando da forma de prestação de contas, enquanto estratégias para aumentar a capacidade do poder central de induzir os estados a terem maior participação nas políticas públicas de segurança.

Muitas foram as inovações trazidas no ano de 2018. Entretanto, a fim de respeitar o desenvolvimento do panorama histórico ora proposto, maiores detalhes acerca das iniciativas recentes serão abordados nos capítulos posteriores.

De volta ao ano de 2002, ainda durante o período de pré-campanha presidencial, o ex-Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, então Presidente do Instituto Cidadania, apresentou à nação o que viria a ser o II Plano Nacional de Segurança Pública (Soares, 2007).

Dentre as diversas proposições contidas no Plano, destacavam-se a previsão da implementação do Sistema Único de Segurança Pública, enquanto uma estratégia de integração das esferas federal, estadual e municipal e da sociedade civil; a proposta de desconstitucionalização das polícias, a fim de dar maior liberdade de atuação e decisão aos estados; e a criação dos Gabinetes de Gestão Integrada (GGI), os quais deveriam promover a integração entre as diferentes polícias atuantes dentro de cada ente federado.

Ocorre que, mais uma vez, apesar das ideias revolucionárias, tais projetos esbarraram em dificuldades políticas e técnicas para sua implantação.

No caso do SUSP, por exemplo, observa-se que a falta de estratégias que garantissem a coordenação da União sobre os processos de integração propostos, dificultou sua

operacionalização, mantendo as questões de segurança pública iminentemente sob a responsabilidade quase que exclusiva dos estados.

Além disso, no que tange à implementação dos GGIs, dada a necessidade de adesão pelos governos estaduais, diversas questões políticas e de discordância com o poder central culminaram na não efetivação ou, então, em uma implementação formal, de caráter apenas burocrático, porém sem representar mudanças eficazes no modo de atuação das polícias (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2014).

Por fim, a iniciativa foi perdendo força política, inclusive na esfera da União, o que deixou a implementação de uma política nacional para a segurança pública em segundo plano, prioridade retomada de forma mais expressiva apenas no ano de 2007.

Durante os dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva, houve um esforço mais consistente de expansão institucional e orçamentária da política nacional de segurança pública. O governo buscou induzir maior integração federativa por meio da ampliação dos repasses do FNSP, do fortalecimento dos instrumentos de planejamento, como os Planos Nacionais de Segurança Pública, e da criação dos Gabinetes de Gestão Integrada (GGIs), espaços voltados à articulação entre diferentes níveis de governo. Ainda assim, a política manteve características híbridas: ao mesmo tempo em que havia incentivos financeiros e diretrizes nacionais, os estados conservaram ampla margem de autonomia para adesão e implementação, revelando a ausência de um modelo plenamente cooperativo e estável (Cano; Ribeiro, 2014).

No ano de 2007, através da Medida Provisória nº 384, nasceu o PRONASCI – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania.

Com a conversão da medida provisória, o Programa foi formalmente instituído pela Lei nº 11.530, de 2007, posteriormente modificada pela Lei nº 11.707, de 2008. Nos termos definidos pelo governo federal, trata-se de uma iniciativa voltada à prevenção, ao controle e à repressão da criminalidade, com enfoque nas causas socioeconômicas e culturais da violência. O Programa busca promover a articulação entre políticas de segurança pública e ações de cunho social, mediante a cooperação federativa entre a União, os estados e os municípios.

O PRONASCI foi concebido sob a perspectiva de promover articulação entre 19 ministérios, a partir de 94 ações e intervenções – sendo estruturado no Plano Plurianual 2008-2011 com a previsão de 1,4 bilhão de reais alocados anualmente no orçamento da União (Fundação Getúlio Vargas, 2009).

Dentre as estratégias previstas em seu escopo, destacam-se o maior financiamento de ações de formação para agentes do setor de segurança e policiais, a destinação de recursos para compra de equipamentos, a execução de projetos culturais e sociais destinados ao atendimento

da juventude periférica, o aumento de vagas no sistema prisional, dentre outras ações, as quais foram divididas em duas categorias: ações estruturais e programas locais.

Conforme Soares (2007), o Programa demonstrou vantagens em relação à atuação anterior do governo Lula, refletida no II PNSP, uma vez que, de pronto, já foi objeto de normatização, através da edição da MP, o que gerou um compromisso formal com o governo, para além do posicionamento do eventual líder.

Ainda, afirma o autor que a vinculação orçamentária para o prazo de 6 anos (2008-2012) seria capaz de trazer maior comprometimento ao governo subsequente.

Por outro lado, identifica que as propostas do Programa são “essencialmente fragmentárias e inorgânicas, isto é, desprovidas da vertebração de uma política” e, ainda, que a ideia de envolver os 19 ministérios, apesar de bem-intencionada, esbarrava em entraves políticos e burocráticos.

Para além disso, a menção feita, no âmbito do PRONASCI, à regulamentação do SUSP, que já vinha sendo discutida desde 2001, foi abordada de maneira breve e superficial, mantendo, mais uma vez, a estratégia de uma integração nacional apenas no campo ideário.

De acordo com o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2020, o PRONASCI representou “o maior aporte de recursos financeiros e materiais da história do investimento federal na cooperação com os entes subnacionais em matéria de segurança pública”.

Entretanto, o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), entidade que participa desde o ano de 2007 do debate acerca da segurança pública no Brasil, defende que, já nos primeiros anos de execução, o Programa apresentou um afastamento da sua concepção originária, concentrando boa parte dos recursos para a concessão de bolsa formação e demonstrando execução precária no âmbito da prevenção à violência, por exemplo (INESC, 2012).

Nesse cenário, observa-se que as estratégias propostas e as efetivamente adotadas pelo PRONASCI não foram capazes de representar, por si só, o suprimento da lacuna deixada pela deficitária atuação da União no combate à criminalidade e a violência no Brasil.

Em continuidade aos intentos do governo federal, durante a gestão da Presidente Dilma Roussef, foi lançado, no ano de 2012, o Programa Brasil Mais Seguro, iniciativa destinada à redução da criminalidade violenta, cujo principal objetivo é a promoção da atuação qualificada dos órgãos de segurança pública e do sistema de justiça criminal.

No referido governo, os programas federais de segurança mantiveram o desenho híbrido do período anterior, combinando indução financeira e normativa com elevada autonomia estadual. O governo priorizou a continuidade dos instrumentos criados anteriormente, como os

GGIs e os programas nacionais de prevenção e repressão, mas enfrentou desafios crescentes de coordenação vertical e horizontal, especialmente diante de restrições fiscais e mudanças nas agendas políticas estaduais. Embora tenha havido algum fortalecimento institucional, não se consolidou um sistema cooperativo robusto, e a política federal continuou oscilando entre centralização normativa e descentralização operacional, o que ajuda a explicar a necessidade posterior de criação do SUSP para superar essas limitações (Cano; Ribeiro, 2014).

Já no ano de 2015, foi lançado o Pacto Nacional de Redução de Homicídios, elaborado com o objetivo de reduzir a ocorrência de homicídios nas 81 cidades consideradas as mais violentas do país.

Apesar da relevância da temática proposta, o Pacto jamais chegou a ser implementado, sendo arquivado após o impeachment da ex-Presidente.

Neste sentido, nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2010) e Dilma Rousseff (2011–2016), houve avanços na consolidação institucional, com ampliação dos investimentos federais, fortalecimento de instrumentos de planejamento e incentivo à cooperação interfederativa, a exemplo dos Gabinetes de Gestão Integrada (GGIs) e dos programas nacionais voltados à prevenção e repressão. Apesar disso, persistiram problemas de coordenação vertical e horizontal entre os entes federativos, o que limitou a efetividade dessas políticas e preparou o terreno para a criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) como tentativa de superar tais fragilidades (Sá e Silva, 2014).

Apesar dos avanços propostos no campo da gestão da informação em segurança pública, os desafios estruturais permanecem expressivos. Como destaca Figueira (2015), ainda há um longo caminho a ser percorrido para alcançar níveis satisfatórios de confiabilidade, qualidade, transparência e interoperabilidade das estatísticas no setor. A informação ocupa um lugar pouco privilegiado nas instituições produtoras, e os esforços de integração entre sistemas, quando ocorrem, tendem a se limitar à articulação entre polícias, sem envolver outros órgãos ou secretarias.

Essa realidade impõe limites à produção de indicadores capazes de subsidiar de forma consistente as diferentes etapas do ciclo de políticas públicas, revelando um déficit estrutural na base técnica da cooperação federativa. A autora alerta, ainda, que a construção de indicadores deve considerar as especificidades locais, as distintas naturezas das fontes de dados (polícia civil e militar), os diferentes níveis de desenvolvimento tecnológico e as culturas organizacionais, o que torna inviável esperar desses instrumentos uma tradução numérica completa das dinâmicas sociais e criminais (Figueira, 2015).

No início do governo Michel Temer, diante de intensas críticas relacionadas à condução da política de segurança pública e ao agravamento das taxas de criminalidade no país, foi concebido, ao final de 2016 e formalizado em 2017, um novo Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP). Conforme analisam Spaniol, Moraes Júnior e Rodrigues (2020), o documento, instituído pela Portaria nº 182, de 22 de fevereiro de 2017, propunha medidas voltadas à capacitação dos profissionais da área, ao fortalecimento da inteligência policial — com ênfase na modernização do sistema penitenciário, no combate ao crime organizado e na ampliação das ações de fronteira — e à articulação conjunta entre os órgãos responsáveis pela segurança pública, priorizando a prevenção e o fortalecimento do vínculo entre as forças policiais e a sociedade.

Os autores destacam que o referido plano estabelecia três objetivos centrais: (1) a redução dos índices de homicídios dolosos, feminicídios e casos de violência contra a mulher; (2) a racionalização e modernização do sistema penitenciário; e (3) o combate integrado à criminalidade organizada transnacional. Ainda segundo Spaniol, Moraes Júnior e Rodrigues (2020), o texto da Portaria enfatizava a necessidade de consolidação de diretrizes estratégicas do Ministério da Justiça e Segurança Pública, em consonância com o pacto federativo, buscando a integração de processos e ações entre os entes federados e os diversos atores institucionais, de modo a assegurar a execução conjunta e consensual do PNSP.

Entretanto, o plano foi amplamente criticado por pesquisadores, especialistas, representantes da sociedade civil e membros das próprias corporações policiais, em virtude da ausência de participação social na sua elaboração e da falta de medidas concretas e resultados efetivos. Como destacam Spaniol, Moraes Júnior e Rodrigues (2020), doutrinadores consideraram o PNSP um documento meramente reativo, elaborado em resposta a pressões da opinião pública e a crises episódicas, sem planejamento estratégico consistente ou continuidade institucional. Nessa mesma linha, houve a alegação a carência de propostas estruturantes capazes de modificar de forma efetiva a realidade da segurança pública no país, classificando o PNSP de 2016/2017 como o “pior plano nacional de segurança dos últimos 25 anos” (Spaniol, Moraes Júnior e Rodrigues, 2020).

Ao observar, comparativamente, as iniciativas implementadas nos primeiros 20 anos após a redemocratização, percebe-se a reiterada implementação de programas nacionais enfraquecidos pelo baixo esforço de indução da União à participação efetiva dos Estados, além da precariedade de critérios técnicos bem definidos, que auxiliem a execução de um plano eficaz para o desenvolvimento da segurança pública no Brasil.

Em 26 de fevereiro de 2018, antecedendo a formulação do novo plano decenal de segurança pública, foi instituído o Ministério da Segurança Pública (MSP), com a finalidade de coordenar nacionalmente as ações voltadas à área e promover a integração das diversas forças policiais. Conforme destacam Spaniol, Moraes Júnior e Rodrigues (2020), poucos meses depois, em 11 de junho de 2018, foi sancionada a Lei nº 13.675/2018, a qual passou a disciplinar a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, em atendimento ao disposto no § 7º do art. 144 da Constituição Federal, instituindo o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

Ainda segundo os autores, a referida lei criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), que estabeleceu como diretriz central a adoção de um planejamento estratégico de caráter sistêmico. Dentro dessa perspectiva, os planos nacionais de segurança pública e defesa social foram definidos como instrumentos fundamentais para a implementação dessa política, destinando-se, inclusive, um capítulo específico à formulação desses planos, a fim de orientar de modo integrado as ações no âmbito do SUSP (Spaniol; Moraes Júnior; Rodrigues, 2020).

Portanto, em resposta, após passadas mais de duas décadas, no ano de 2018, o governo federal apostou em um novo marco para a segurança nacional, iniciado pela - tão aguardada - criação do Sistema Único de Segurança Pública, o qual foi acompanhado da instituição da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e do Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social.

A emergência de instrumentos de cooperação federativa no campo da segurança pública está inserida em um movimento institucional mais amplo ocorrido nas décadas posteriores à redemocratização, no qual a coordenação intergovernamental passou a ocupar papel central na formulação de políticas públicas no Brasil. Segundo Linhares, Messenberg e Pallotti (2021), essa reconfiguração da agenda federativa incorporou novas dimensões administrativas e institucionais, inspirando-se em experiências exitosas de políticas nacionais integradas, como o Sistema Único de Saúde (SUS) e os mecanismos de financiamento educacional. Nesse contexto, a criação do SUSP representa a tentativa de transpor para a área da segurança pública um modelo cooperativo que vinha se consolidando em outras políticas sociais, com vistas a superar a fragmentação federativa e fortalecer a atuação conjunta dos entes.

2.2. PRINCÍPIOS, ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO SUSP.

A gestão da informação desempenha um papel estratégico no modelo de coordenação federativa da segurança pública, funcionando como um eixo técnico de integração entre os diferentes níveis de governo. Antes mesmo da institucionalização do SUSP, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) já havia identificado a necessidade de criar mecanismos padronizados de coleta, sistematização e análise de dados para subsidiar o planejamento e a execução de políticas públicas. Nesse contexto, Figueira (2015) propôs uma matriz de indicadores voltada à qualificação das ações de gestão da informação, com o objetivo de promover a interoperabilidade entre sistemas estaduais e federais, uniformizar registros e permitir o monitoramento contínuo de resultados. Essa iniciativa antecipou instrumentos essenciais para a governança cooperativa posteriormente formalizada pelo SUSP, ao reconhecer que a integração informacional é um requisito técnico para a coordenação federativa efetiva.

A criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) pela Lei nº 13.675/2018 representou um avanço institucional significativo ao estruturar um arranjo jurídico-organizacional sofisticado, voltado à integração entre União, estados, Distrito Federal e municípios. Romão (2020) assinala que o SUSP surgiu em um contexto de fragmentação federativa e busca alinhar diretrizes nacionais com a atuação descentralizada dos entes, evitando a confusão entre segurança pública e segurança nacional.

Ao estabelecer princípios de coordenação e cooperação, o SUSP busca operacionalizar a lógica cooperativa prevista na Constituição de 1988, fornecendo um arcabouço normativo para políticas integradas de prevenção e repressão. Esse enquadramento é essencial para compreender a função estratégica do SUSP como instrumento de governança federativa no campo da segurança pública (Romão, 2020).

O art. 1º da referida lei estabelece que o SUSP tem por finalidade a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, mediante atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em articulação com a sociedade. Essa formulação revela, de forma explícita, a opção legislativa por um modelo de gestão cooperativa, no qual diferentes níveis de governo atuam de maneira articulada para planejar e executar políticas de segurança (Brasil, 2018).

O art. 2º reforça essa diretriz ao afirmar que a segurança pública é dever do Estado e responsabilidade de todos, abrangendo todos os entes federativos no âmbito de suas competências legais. A lei concretiza, portanto, o mandamento constitucional do art. 144, ao vincular os entes federados à realização de políticas integradas, superando a lógica tradicionalmente fragmentada e setorializada do setor (Silva, 2019). O SUSP surge como um mecanismo jurídico e institucional destinado a estruturar fluxos de cooperação horizontal e

vertical, permitindo que a formulação e execução das ações de segurança pública ocorram de forma coordenada entre os diferentes níveis de governo, alinhando competências, procedimentos e informações (Romão, 2020).

Já o art. 3º define claramente a competência da União para estabelecer a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), cabendo aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a formulação de políticas próprias em consonância com as diretrizes nacionais. Trata-se de uma estrutura de governança federativa que, ao mesmo tempo em que preserva a autonomia dos entes, assegura a necessária coerência nacional das políticas, sobretudo diante de situações emergenciais e da criminalidade interestadual e transnacional. Essa configuração normativa expressa o ideal do federalismo cooperativo constitucional, no qual a coordenação nacional não se exerce de forma impositiva, mas por meio de indução, alinhamento e articulação institucional (Bitencourt; Tavares, 2020).

Os princípios que fundamentam a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) constituem a espinha dorsal normativa do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Eles expressam os valores constitucionais que devem orientar a formulação, a execução e a avaliação das políticas de segurança pública no país, funcionando como parâmetros para a atuação coordenada dos entes federativos e para a organização interna das instituições de segurança. Ao positivá-los no art. 4º da Lei nº 13.675/2018, o legislador buscou assegurar que a política de segurança se desenvolva em conformidade com o Estado Democrático de Direito, com base no respeito aos direitos fundamentais, na valorização dos profissionais e na eficiência administrativa, articulando objetivos operacionais e finalidades constitucionais (Brasil, 2018).

O princípio do respeito ao ordenamento jurídico e aos direitos e garantias individuais e coletivos (art. 4º, I) fixa a moldura jurídico-constitucional de toda a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. Ele reafirma que a ação estatal em segurança não opera em “regime de exceção”, mas sob estrita legalidade: planejamento, execução e controle das atividades policiais devem observar as normas vigentes, os procedimentos previamente definidos e as salvaguardas de liberdade, devido processo e proteção de bens coletivos. Na prática, isso impõe limites materiais e procedimentais à discricionariedade, exige padronização normativa (planos, protocolos, fluxos) e submete a atuação dos órgãos do SUSP a mecanismos de controle interno e externo, garantindo previsibilidade e accountability (Brasil, 2018).

O princípio da proteção, valorização e reconhecimento dos profissionais de segurança pública (art. 4º, II) desloca o foco apenas do “resultado” operacional para a capacidade institucional de produzi-lo com qualidade e regularidade. Ao positivá-lo, a lei reconhece que

condições de trabalho, formação inicial e continuada, saúde e segurança ocupacional, gestão de riscos, progressão e reconhecimento funcional são variáveis estruturantes da efetividade da política. Em termos de governança, esse princípio autoriza — e demanda — diretrizes nacionais para qualificação de pessoal, padrões mínimos de treinamento integrado, suporte psicossocial, proteção jurídica no exercício regular do dever e incentivos a práticas baseadas em evidências, articulando eficiência com integridade e bem-estar organizacional (Brasil, 2018).

Já o princípio da proteção dos direitos humanos, respeito aos direitos fundamentais e promoção da cidadania e da dignidade da pessoa humana (art. 4º, III) estabelece o vetor substantivo da PNSPDS: segurança como garantia de direitos. Ele orienta o desenho de políticas preventivas e repressivas, a elaboração de protocolos de atuação e custódia, o atendimento às vítimas, a prevenção de seletividade e discriminação e a abertura de canais de participação social. Também informa a produção e a publicidade de dados, a educação para direitos no treinamento das forças e a articulação intersetorial com saúde, educação e assistência, conferindo coerência entre meios (procedimentos policiais) e fins (tutela de vidas, liberdades e patrimônios) no âmbito do SUSP (Brasil, 2018).

Os princípios seguintes reforçam a dimensão operacional e democrática da política de segurança pública. Os incisos IV e V consagram a eficiência como vetor estruturante da prevenção, do controle, da repressão e da apuração de infrações penais, exigindo que a atuação estatal seja planejada, coordenada e orientada para resultados concretos. A eficiência na prevenção e no controle (IV) enfatiza a adoção de estratégias integradas de policiamento, inteligência e políticas sociais voltadas à redução de fatores criminógenos, enquanto a eficiência na repressão e na apuração (V) reafirma a necessidade de fortalecer a capacidade investigativa e a resposta penal do Estado, garantindo celeridade e efetividade na persecução de ilícitos. Ambos os princípios traduzem a exigência constitucional de boa administração pública para o campo da segurança, orientando a formulação de metas, protocolos operacionais e indicadores de desempenho (Brasil, 2018).

O inciso VI amplia esse enfoque ao estabelecer a eficiência na prevenção e na redução de riscos em situações de emergência e desastres que afetam a vida, o patrimônio e o meio ambiente, reconhecendo que a segurança pública vai além da criminalidade e envolve também a capacidade do Estado de proteger a população diante de eventos críticos, sejam naturais ou provocados. Esse princípio aproxima a política de segurança da lógica de gestão de riscos e de defesa civil, articulando proteção de direitos fundamentais, segurança humana e preservação ambiental (Brasil, 2018).

Por sua vez, o inciso VII introduz a participação e o controle social como diretrizes estruturantes da política nacional, reafirmando a natureza democrática da segurança pública e a corresponsabilidade entre Estado e sociedade. A lei reconhece que a eficácia das políticas de segurança depende não apenas da ação estatal, mas também da atuação ativa da sociedade civil na formulação, monitoramento e avaliação das estratégias públicas. Esse princípio legitima institucionalmente mecanismos como conselhos, ouvidorias, conferências e canais de diálogo, promovendo transparência, fiscalização cidadã e construção coletiva de soluções (Brasil, 2018).

O inciso VIII consagra a resolução pacífica de conflitos como um dos princípios orientadores da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, alinhando a atuação estatal a uma lógica de prevenção e mediação de tensões sociais. Ao incluir esse princípio, a lei reconhece que a segurança pública não deve se limitar à repressão de ilícitos, mas também promover soluções dialogadas e restaurativas, capazes de reduzir a violência interpessoal, comunitária e institucional. Esse enfoque amplia o repertório de estratégias disponíveis às forças de segurança, incorporando práticas de mediação, conciliação e articulação intersetorial, que fortalecem o vínculo entre Estado e sociedade e reduzem a dependência exclusiva do uso da força (Brasil, 2018).

O inciso IX, com redação atualizada pela Lei nº 14.751/2023, reafirma o uso comedido e proporcional da força pelos agentes da segurança pública, pautado nos documentos internacionais de proteção aos direitos humanos dos quais o Brasil é signatário. Esse princípio estabelece balizas jurídicas e éticas claras para a atuação policial, vinculando-a à legalidade, à necessidade, à proporcionalidade e à responsabilidade. Além de orientar protocolos operacionais, ele reforça o compromisso do Estado brasileiro com padrões internacionais de atuação, como os Princípios Básicos das Nações Unidas sobre o Uso da Força e de Armas de Fogo, internalizando parâmetros de proteção da vida e da integridade física nas rotinas de policiamento e persecução penal (Brasil, 2018; Brasil, 2023).

A proteção da vida é destacada pelo inciso X, do patrimônio e do meio ambiente como núcleo finalístico da política de segurança pública. Ao estabelecer esse princípio, a lei explicita que todas as ações do SUSP devem estar orientadas à preservação desses bens jurídicos fundamentais, conferindo coerência teleológica às estratégias preventivas e repressivas. Essa formulação reafirma a centralidade da tutela da vida e amplia o escopo da segurança pública para incluir a proteção ambiental, reconhecendo a interdependência entre direitos humanos, sustentabilidade e ordem pública (Brasil, 2018).

Os princípios previstos nos incisos XI a XIV do art. 4º reforçam dimensões estruturantes da governança pública: transparência, produção de conhecimento, eficiência

administrativa e racionalidade procedimental. O inciso XI estabelece a publicidade das informações não sigilosas como diretriz fundamental, vinculando a política de segurança pública ao dever de transparência ativa. Ao prever expressamente esse princípio, a lei reconhece que a divulgação de dados e informações confiáveis é condição indispensável para o controle social, a fiscalização democrática e a formulação de políticas baseadas em evidências. A abertura de informações não sigilosas favorece a integração entre órgãos, estimula a cooperação entre os entes federativos e permite que a sociedade civil acompanhe e avalie a efetividade das ações implementadas (Brasil, 2018).

Na sequência, o inciso XII dispõe sobre a promoção da produção de conhecimento sobre segurança pública, valorizando a pesquisa científica, a análise de dados e a gestão da informação como instrumentos estratégicos de planejamento e tomada de decisão. Esse princípio traduz a ideia de que a segurança pública deve apoiar-se em diagnósticos precisos e em metodologias técnicas consistentes, rompendo com práticas empíricas desarticuladas. Ao institucionalizar a produção de conhecimento como valor, a lei fortalece a integração entre academia, órgãos de segurança e gestores públicos, estimulando a construção de uma política mais racional e fundamentada (Brasil, 2018).

O inciso XIII, por sua vez, introduz a otimização dos recursos materiais, humanos e financeiros das instituições como princípio de gestão. Essa diretriz busca garantir que os recursos disponíveis sejam utilizados de maneira eficiente, coordenada e orientada a resultados, evitando duplicidades, sobreposições e desperdícios. No contexto do SUSP, esse princípio dialoga diretamente com a lógica federativa cooperativa, na medida em que a integração entre entes federativos permite ganhos de escala, compartilhamento de estruturas e padronização de procedimentos (Brasil, 2018).

O inciso XIV consagra os princípios da simplicidade, informalidade, economia procedimental e celeridade no serviço prestado à sociedade, que remetem a valores clássicos da boa administração pública. Ao aplicá-los à segurança pública, a lei enfatiza a necessidade de reduzir burocracias desnecessárias, agilizar fluxos de atendimento e tornar os serviços mais acessíveis e responsivos às demandas sociais. Esses princípios conferem à política de segurança uma orientação voltada para o cidadão, aproximando o aparato estatal da população e fortalecendo sua legitimidade (Brasil, 2018).

Os dois últimos princípios do art. 4º consolidam a dimensão institucional e democrática da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. O inciso XV estabelece a relação harmônica e colaborativa entre os Poderes como fundamento orientador da política, reconhecendo que a segurança pública, por sua natureza transversal e complexa, depende da

atuação coordenada entre Executivo, Legislativo e Judiciário. Ao positivá-lo, a lei reforça a ideia de que, embora cada Poder exerça funções distintas e autônomas, a eficácia das políticas de segurança exige um ambiente institucional de diálogo e cooperação, tanto na formulação de normas e políticas públicas quanto na execução e fiscalização de ações. Esse princípio busca evitar sobreposições, lacunas e conflitos de competência, promovendo uma atuação estatal integrada e coerente (Brasil, 2018).

Por fim, o inciso XVI consagra os princípios da transparência, responsabilização e prestação de contas, encerrando o rol principiológico com uma diretriz central da governança democrática contemporânea. Ao incorporar esses valores, a lei afirma que a política de segurança pública não pode ser conduzida de forma opaca ou imune à fiscalização social. A transparência garante o acesso às informações relevantes, a responsabilização assegura que agentes e instituições respondam por seus atos e decisões, e a prestação de contas materializa o dever de informar e justificar a ação estatal perante a sociedade. Em conjunto, esses elementos fortalecem os mecanismos de controle interno e externo, aumentam a confiança pública e legitimam a atuação das instituições de segurança (Brasil, 2018).

As diretrizes da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), previstas no art. 5º da Lei nº 13.675/2018, traduzem os princípios previamente estabelecidos no art. 4º em orientações operacionais e estratégicas para a formulação, implementação e avaliação das políticas públicas no âmbito do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Enquanto os princípios fornecem a base axiológica e normativa, as diretrizes oferecem parâmetros concretos de ação estatal, orientando a atuação coordenada dos entes federativos, a organização institucional e o planejamento integrado das atividades de segurança pública (Brasil, 2018).

As primeiras diretrizes (I e II) destacam o atendimento imediato ao cidadão e o planejamento estratégico e sistêmico, estabelecendo um eixo de articulação entre resposta ágil às demandas sociais e organização racional das políticas públicas. O atendimento imediato assegura a presença efetiva do Estado em situações emergenciais, garantindo proteção e acolhimento, enquanto o planejamento estratégico confere coerência e continuidade às ações, articulando diferentes níveis de governo e áreas de atuação (Brasil, 2018).

A terceira diretriz (III) enfatiza o fortalecimento das ações de prevenção e resolução pacífica de conflitos, priorizando políticas de redução da letalidade violenta com ênfase em grupos vulneráveis. Essa orientação traduz uma mudança de paradigma: a política de segurança deve ir além da repressão e focar na prevenção de violências letais e estruturais, articulando estratégias integradas de mediação, policiamento comunitário e proteção de populações historicamente expostas à violência (Brasil, 2018). A quarta diretriz (IV) complementa essa

lógica ao prever a atuação integrada entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, combinada com políticas transversais voltadas à preservação da vida, do meio ambiente e da dignidade humana — reforçando a dimensão cooperativa e intersetorial da política de segurança.

As diretrizes V a VII aprofundam a perspectiva de integração institucional e fortalecimento organizacional. A quinta (V) destaca a coordenação, cooperação e colaboração entre órgãos e instituições em todas as fases de planejamento, execução, monitoramento e avaliação, buscando racionalização de meios e disseminação de boas práticas. A sexta (VI) prevê a formação e capacitação continuada e qualificada dos profissionais de segurança pública, em consonância com a matriz curricular nacional, valorizando a profissionalização como instrumento de padronização e eficiência. A sétima (VII) estabelece o fortalecimento das instituições de segurança pública por meio de investimentos e inovação tecnológica, sinalizando a importância de políticas estruturantes e de modernização institucional para garantir respostas mais qualificadas e sustentáveis (Brasil, 2018).

A seguir, as diretrizes VIII a XI reforçam a dimensão informacional e técnica da política. A oitava (VIII) determina a sistematização e o compartilhamento de informações de segurança pública, prisionais e sobre drogas em âmbito nacional, condição essencial para a coordenação federativa. A nona (IX) vincula a atuação estatal à produção de pesquisas, estudos e diagnósticos, incentivando a formulação de políticas baseadas em evidências. A décima (X) enfatiza o atendimento prioritário, qualificado e humanizado a pessoas em situação de vulnerabilidade, enquanto a décima primeira (XI) trata da padronização de estruturas, capacitação, tecnologia e equipamentos, elemento fundamental para integração entre órgãos e racionalização de recursos (Brasil, 2018).

As diretrizes XII a XVI ampliam a perspectiva democrática e interinstitucional. A décima segunda (XII) incentiva ações de policiamento de proximidade, com foco na resolução de problemas, aproximando as instituições de segurança das comunidades. A décima terceira (XIII) prevê a modernização do sistema e da legislação, alinhando a política à evolução social. A décima quarta (XIV) reafirma a participação social como componente central da governança em segurança pública. Já as décima quinta (XV) e décima sexta (XVI) estabelecem formas de integração entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como de colaboração do Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública na definição de estratégias e metas, reforçando a natureza transversal da política e a necessidade de cooperação institucional (Brasil, 2018).

As diretrizes XVII a XXV abordam aspectos voltados à reinserção social, cultura de paz, gestão de efetivos e profissionalização. A décima sétima (XVII) fomenta políticas públicas para reinserção social de egressos do sistema prisional, buscando romper ciclos de reincidência criminal. A décima nona (XIX) incentiva programas de promoção da cultura de paz, segurança comunitária e integração com políticas sociais, consolidando uma visão intersetorial. A vigésima (XX) define a distribuição de efetivos segundo critérios técnicos, garantindo maior racionalidade operacional. As diretrizes XXI a XXIII estabelecem parâmetros para deontologia comum entre corporações, unidade de registro de ocorrência policial e uso de sistemas integrados de informações eletrônicas, instrumentos que fortalecem a padronização e a integração federativa (Brasil, 2018).

Por fim, a vigésima quinta diretriz (XXV) prevê o incentivo à designação de servidores de carreira para cargos de chefia, com base em mérito, capacitação e experiência, reforçando a profissionalização e a valorização funcional. A vigésima sexta (XXVI) permite a celebração de parcerias e protocolos com agências de vigilância privada, desde que observada a legislação, ampliando as possibilidades de cooperação público-privada para fins de segurança pública (Brasil, 2018).

Os objetivos da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), estabelecidos no art. 6º da Lei nº 13.675/2018, detalham os resultados estratégicos que devem orientar a atuação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Enquanto os princípios fornecem a base axiológica e as diretrizes definem os caminhos operacionais, os objetivos representam as metas de resultado e transformação social, funcionando como elementos centrais para o planejamento, execução, monitoramento e avaliação das políticas públicas no setor (Brasil, 2018).

Os primeiros objetivos (I a III) enfatizam a integração, a manutenção da ordem pública e a modernização institucional. O inciso I propõe fomentar a integração em ações estratégicas e operacionais, com destaque para inteligência de segurança e gerenciamento de crises, promovendo respostas coordenadas e articuladas entre diferentes níveis de governo e órgãos especializados. O inciso II prevê o apoio a ações de manutenção da ordem pública e da incolumidade das pessoas, do patrimônio, do meio ambiente e de bens e direitos, reafirmando os fundamentos constitucionais da segurança pública. O inciso III incentiva medidas voltadas à modernização tecnológica, padronização de equipamentos e qualificação da investigação e da perícia, reconhecendo o papel da inovação como vetor de eficiência e profissionalização (Brasil, 2018).

Os incisos IV a VI incorporam dimensões sociais e cognitivas à política de segurança. O inciso IV orienta a formulação de ações de prevenção à violência e à criminalidade, priorizando a redução da letalidade de grupos historicamente vulneráveis, como jovens negros e mulheres. O inciso V promove a participação social nos Conselhos de segurança pública, reafirmando o caráter democrático da política. Já o inciso VI estimula a produção e publicação de estudos e diagnósticos, essenciais para o desenho de políticas baseadas em evidências e para a consolidação de um ciclo de gestão informado e avaliável (Brasil, 2018).

Os objetivos VII a X reforçam a centralidade da informação e da integração federativa. O inciso VII prevê a interoperabilidade dos sistemas de segurança pública, permitindo o compartilhamento ágil de dados entre diferentes órgãos. O inciso VIII foca no enfrentamento aos crimes transfronteiriços, enquanto o inciso IX estimula o intercâmbio de informações de inteligência com instituições estrangeiras congêneres, inserindo a política brasileira no contexto internacional. O inciso X, por sua vez, determina a integração e o compartilhamento das informações de segurança pública, prisionais e sobre drogas, reconhecendo a informação como um insumo estratégico para coordenação federativa e tomada de decisão (Brasil, 2018).

Os incisos XI a XVII abrangem aspectos de formação profissional, execução penal e enfrentamento criminal estruturado. O inciso XI estimula a padronização da formação e capacitação dos profissionais, respeitando diversidades regionais. Os incisos XII e XIII voltam-se para o aperfeiçoamento da aplicação de medidas alternativas e dos regimes de cumprimento de pena, com vistas a uma execução penal mais racional. O inciso XV estabelece a racionalização e humanização do sistema penitenciário, enquanto o XVI fomenta estudos e pesquisas sobre políticas de drogas e redução de danos. O inciso XVII prioriza ações permanentes contra o crime organizado e a corrupção, reconhecendo esses fenômenos como desafios estruturais à segurança pública (Brasil, 2018).

Os objetivos XVIII a XXVI reforçam a importância do monitoramento, da proteção de agentes e da especialização no enfrentamento de determinadas modalidades criminosas. O inciso XVIII estabelece mecanismos de monitoramento e avaliação das ações implementadas, indispensáveis para a gestão orientada a resultados. O inciso XIX estimula a cooperação entre órgãos de segurança e o sistema de justiça, enquanto os incisos XX a XXII tratam de políticas de proteção de pessoas vulneráveis e de valorização dos servidores públicos que integram o sistema. Os incisos XXIII a XXVI priorizam políticas de redução da letalidade violenta e o fortalecimento de mecanismos de investigação e repressão a crimes específicos, como homicídios, crimes hediondos, delitos envolvendo armas de fogo e munições e crimes

cibernéticos, refletindo as demandas contemporâneas do campo da segurança pública (Brasil, 2018).

O parágrafo único do art. 6º confere a esses objetivos caráter vinculante para o planejamento estratégico nacional, determinando que eles orientem a formulação do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, documento que deve definir as estratégias, metas, indicadores e ações para sua concretização. Assim, os objetivos funcionam como o eixo de referência para toda a atuação do SUSP, garantindo coerência entre princípios, diretrizes e resultados esperados (Brasil, 2018).

Além dos princípios, diretrizes e objetivos, a Lei nº 13.675/2018 estabelece, em sua Seção V, um conjunto de estratégias para a implementação da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS). O art. 7º dispõe que essas estratégias devem garantir integração, coordenação e cooperação federativa, interoperabilidade de sistemas, liderança situacional, modernização da gestão institucional, valorização e proteção dos profissionais de segurança pública, complementaridade de ações entre entes federativos, adequada dotação de recursos humanos, diagnóstico técnico dos problemas enfrentados, excelência técnica, avaliação continuada dos resultados e regularidade orçamentária para execução de planos e programas (Brasil, 2018).

Esses elementos revelam que a estratégia de implementação da PNSPDS vai além de um simples conjunto de ações pontuais: trata-se de um modelo de governança federativa articulada, em que o compartilhamento de informações, a padronização de processos e a capacidade de planejamento integrado são pilares centrais. Ao enfatizar “interoperabilidade” e “liderança situacional”, o legislador reconhece a necessidade de coordenação horizontal e vertical, de modo a alinhar as diferentes esferas de governo em torno de objetivos comuns, respeitando as competências constitucionais, mas superando a fragmentação histórica do setor.

Já a Seção VI, relativa aos meios e instrumentos da PNSPDS, estabelece no art. 8º um conjunto institucional robusto para operacionalizar as estratégias. Entre os principais instrumentos, destacam-se os planos de segurança pública e defesa social, que estruturam o planejamento em nível nacional, estadual, distrital e municipal, e o Sistema Nacional de Informações e de Gestão de Segurança Pública e Defesa Social, que compreende diversas plataformas tecnológicas: o Sinaped, voltado ao acompanhamento e avaliação das políticas; o Sinesp, que integra dados sobre segurança pública, sistema prisional, rastreabilidade de armas e munições, material genético, digitais e drogas; o Sievap, que concentra esforços de formação e valorização profissional; a Renaesp, rede voltada à formação acadêmica avançada; e o Pró-Vida, que tem como foco a qualidade de vida dos profissionais de segurança (Brasil, 2018).

Além desses, a lei prevê planos específicos voltados a problemas estruturais, como o Plano Nacional de Enfrentamento de Homicídios de Jovens, e mecanismos de articulação com órgãos de controle de atos ilícitos contra a Administração Pública e relacionados à lavagem de dinheiro. Também foi incluído, por meio da Lei nº 14.330/2022, o Plano Nacional de Prevenção e Enfrentamento à Violência contra a Mulher, enfatizando a transversalidade das políticas de segurança pública e a necessidade de articulação com redes de proteção estaduais e municipais (Brasil, 2018).

Essas estratégias e instrumentos demonstram a intenção de institucionalizar mecanismos permanentes de coordenação federativa e gestão integrada, superando modelos reativos e fragmentados que historicamente caracterizaram a política de segurança no Brasil. Ao estabelecer bases para interoperabilidade, avaliação contínua e padronização de práticas, a PNSPDS reforça sua vocação de política pública de Estado, e não apenas de governo, alinhando-se aos fundamentos do federalismo cooperativo consagrado pela Constituição de 1988 (Brasil, 2018).

A composição do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), estabelecida no Capítulo III da Lei nº 13.675/2018, reflete a materialização institucional do modelo cooperativo de segurança pública previsto na Constituição Federal. O art. 9º institui formalmente o SUSP, tendo como órgão central o então Ministério Extraordinário da Segurança Pública, e define a integração de órgãos federais, estaduais, distritais e municipais — bem como de instituições operacionais e estratégicas — em uma rede cooperativa, sistêmica e harmônica de atuação (Brasil, 2018). Essa configuração busca superar a histórica fragmentação do setor, promovendo um ambiente de coordenação e compartilhamento de responsabilidades entre diferentes níveis de governo e órgãos com competências específicas.

O dispositivo diferencia dois grandes grupos de integrantes: estratégicos e operacionais. Os integrantes estratégicos compreendem a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, representados por seus respectivos Poderes Executivos, além dos Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social, que funcionam como instâncias de deliberação, planejamento e controle social (Brasil, 2018). Essa inclusão dos conselhos sinaliza a importância da participação institucional e social na definição de políticas e diretrizes, fortalecendo a governança democrática do sistema.

Já os integrantes operacionais abrangem uma ampla gama de instituições com funções diversas, contemplando desde as forças policiais tradicionais — Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, polícias civis e militares, corpos de bombeiros militares — até guardas municipais, órgãos do sistema penitenciário, institutos oficiais de criminalística e medicina

legal, agentes de trânsito e guarda portuária (Brasil, 2018). A lei inclui ainda órgãos de coordenação nacional, como a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec) e a Secretaria Nacional de Política sobre Drogas (Senad). Mais recentemente, com a Lei nº 14.531/2023, também foi incorporada a Polícia Legislativa, ampliando o espectro de atuação integrada e reconhecendo sua relevância na segurança institucional dos Poderes Legislativos federais e estaduais (Brasil, 2018).

O § 4º do art. 9º atribui aos sistemas estaduais, distrital e municipais a responsabilidade pela implementação de programas, ações e projetos de segurança pública em seus respectivos territórios, garantindo liberdade organizacional, desde que respeitados os princípios e diretrizes da lei. Essa disposição evidencia que, embora exista um núcleo normativo e institucional centralizado em nível federal, a execução e adaptação local são fundamentais para a efetividade do SUSP, reafirmando a lógica de cooperação federativa em vez de subordinação hierárquica (Brasil, 2018).

A estrutura de composição do SUSP, portanto, traduz a tentativa de organizar, em um único arcabouço normativo, a complexa teia de instituições responsáveis pela segurança pública no Brasil, estabelecendo canais formais de coordenação e integração. Essa arquitetura institucional representa um avanço significativo na direção de uma política nacional mais coerente e cooperativa, ainda que sua plena efetividade dependa da consolidação prática de mecanismos de articulação entre os múltiplos atores envolvidos.

O funcionamento do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) é delineado pela Seção II do Capítulo III da Lei nº 13.675/2018, que estabelece os mecanismos de integração e coordenação entre os órgãos que compõem o sistema. O art. 10 explicita que essa integração se dará nos limites das respectivas competências legais, por meio de uma série de instrumentos que materializam o modelo cooperativo de atuação: operações planejadas e executadas de forma integrada, definição de estratégias comuns para prevenção e controle qualificado de infrações penais, aceitação mútua de registros de ocorrência, compartilhamento de informações (inclusive com o Sistema Brasileiro de Inteligência – Sisbin), intercâmbio de conhecimentos técnicos e científicos e integração de dados por meio do Sinesp (Brasil, 2018).

Esses mecanismos representam um avanço importante frente ao histórico isolamento institucional que caracterizou a política de segurança pública no Brasil. A possibilidade de operações conjuntas com planejamento compartilhado permite uma resposta mais coordenada e eficiente a fenômenos criminais complexos, especialmente aqueles de caráter interestadual ou transnacional. Ao prever a aceitação mútua dos registros de ocorrência, a lei busca eliminar barreiras burocráticas que dificultavam a integração de dados e investigações entre diferentes

corporações e níveis federativos. Da mesma forma, o compartilhamento eletrônico de informações e a interoperabilidade de bancos de dados, previstos nos §§ 2º a 4º, fortalecem a base informacional necessária para o desenvolvimento de estratégias integradas de prevenção e repressão (Brasil, 2018).

Outro ponto de destaque é a ênfase no intercâmbio técnico e científico entre instituições, voltado à qualificação dos profissionais de segurança pública e defesa social. O § 5º do art. 10 determina que esse intercâmbio ocorra por meio de ações como a abertura recíproca de vagas em cursos de especialização e aperfeiçoamento, observando a matriz curricular nacional. Essa previsão contribui para a formação de uma comunidade profissional mais coesa, com padrões de atuação mais uniformes, fortalecendo a lógica de rede que permeia todo o SUSP (Brasil, 2018).

2.3. DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO SUSP

A despeito de sua relevância normativa e de sua pretensão de instituir um arranjo federativo mais coordenado para a segurança pública, o SUSP enfrenta obstáculos estruturais que dificultam sua plena implementação. A conformação histórica do setor, marcada por autonomia operacional das forças estaduais, ausência de mecanismos consolidados de pactuação interfederativa e forte fragmentação institucional, contrasta com a lógica cooperativa exigida por políticas de caráter nacional. Assim, compreender os desafios que permeiam o SUSP implica não apenas examinar suas fragilidades internas, mas também situá-lo no contexto comparado dos sistemas nacionais já consolidados no Brasil, como o SUS e o SUA, e daqueles em processo de estruturação, como o SNE.

Nesse sentido, as próximas subseções apresentam, inicialmente, uma análise das principais limitações do SUSP e, em seguida, uma comparação com outros sistemas públicos de referência, permitindo evidenciar as diferenças de trajetória, maturidade institucional, mecanismos de governança e modelos de financiamento que influenciam a efetividade de cada política.

2.3.1. Fragilidades Estruturais e Federativas do SUSP

Em que pese haja a referida legislação que regulamenta o SUSP, discute-se a necessidade de constitucionalização para criação de obrigações federativas. A Lei 13.675/2018, portanto, ao instituir o Sistema Único de Segurança Pública, representou um avanço normativo importante, mas permaneceu restrita aos limites de lei ordinária. Por essa razão, discute-se sobre

a força jurídica suficiente para alterar competências constitucionais, ou para instituir uma estrutura federativa vinculante. Suas diretrizes, neste sentido, não teriam caráter obrigatório, pois a lei não impõe padrões nacionais, não estabelece deveres cogentes aos estados e municípios e tampouco confere à União poder efetivo de coordenação. Isso decorre diretamente do art. 18 da Constituição, que protege a autonomia dos entes federados e impede que uma lei ordinária interfira na distribuição constitucional de competências. Assim, apesar de seu discurso integrador, o SUSP opera essencialmente como um conjunto de recomendações, cuja implementação depende da adesão voluntária dos estados, o que explica a baixa efetividade e a heterogeneidade observada na prática.

Embora a Lei nº 13.675/2018 preveja a criação de instâncias colegiadas de governança, como o Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (CNSP) e seus correspondentes estaduais e municipais, a implementação efetiva desses órgãos enfrenta obstáculos expressivos (Brasil, 2018). A participação social e a articulação intergovernamental previstas em lei exigem capacidade administrativa, equipe técnica permanente e cultura institucional colaborativa, condições que não se verificam de maneira homogênea no país.

Em muitos entes federativos, os conselhos funcionam de modo irregular, carecem de recursos materiais e humanos ou não conseguem garantir representação adequada da sociedade civil. Em determinados municípios, ainda não houve a criação do respectivo Conselho Municipal. A União, por sua vez, não estabeleceu mecanismos suficientemente robustos de indução ou monitoramento capazes de assegurar o funcionamento contínuo e integrado dessas instâncias (Brasil, 2018). Assim, a governança colaborativa idealizada pelo SUSP acaba enfraquecida, reduzindo seu potencial de coordenação e a efetividade da participação democrática no processo decisório de segurança pública.

Ademais, apesar de a Lei nº 13.756/2018 ter reorganizado o Fundo Nacional de Segurança Pública e integrado sua função ao SUSP no art. 17, a legislação não define percentuais mínimos de repasse da União aos Estados e municípios. Essa ausência de vinculação orçamentária compromete a previsibilidade financeira e dificulta o planejamento plurianual das políticas de segurança, uma vez que a continuidade das ações passa a depender das variações conjunturais da arrecadação federal e das escolhas discricionárias do Poder Executivo (Brasil, 2017). Em um país marcado por profundas desigualdades regionais, a inexistência de regras vinculantes para a distribuição dos recursos acentua assimetrias entre entes com maior ou menor capacidade de investimento. Desse modo, o financiamento da segurança pública permanece sujeito à instabilidade fiscal e política, limitando a consolidação

de um sistema nacional efetivamente cooperativo e estruturado para apoiar de forma equilibrada as diferentes realidades federativas.

A comparação entre a trajetória institucional do Sistema Único de Saúde (SUS) e a do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) revela assimetrias profundas na capacidade do Estado brasileiro de estruturar políticas públicas nacionais de forma integrada. Desde sua criação em 1988, o SUS desenvolveu mecanismos robustos de coordenação federativa, com normas claras de repartição de competências, conselhos efetivamente instituídos e atuantes, instrumentos de pactuação interfederativa e, sobretudo, um modelo de financiamento estável e contínuo, apoiado em percentuais mínimos obrigatórios e fontes vinculadas. Essa arquitetura possibilitou a expansão progressiva do sistema, assegurando-lhe capilaridade territorial, governança democrática e relativa uniformidade de práticas, o que fez do SUS uma das políticas sociais mais consolidadas do país.

O SUSP, por sua vez, não percorreu trajetória semelhante. Apesar de instituído com o objetivo de integrar as ações de segurança pública em todo o território nacional, o sistema enfrenta obstáculos estruturais que limitam sua consolidação. A ausência de financiamento obrigatório e de critérios estáveis de repasse federal impede que Estados e municípios realizem planejamento estratégico de médio e longo prazo. Da mesma forma, muitos conselhos previstos em lei permanecem sem regulamentação ou não funcionam de forma contínua, o que fragiliza instâncias essenciais de participação social e pactuação entre os entes federativos. Além disso, as desigualdades regionais na capacidade administrativa das forças de segurança tornam difícil estabelecer padrões nacionais mínimos, especialmente quando não há indução federal semelhante àquela historicamente conferida ao SUS.

Essa comparação evidencia que, se o país pretende estruturar uma política de segurança pública com o mesmo grau de institucionalidade, universalidade e estabilidade alcançado pelo SUS, será indispensável fortalecer o SUSP por meio de investimentos permanentes, critérios objetivos de redistribuição de recursos e mecanismos de governança cooperativa mais sólidos. Em um setor marcado por desafios complexos e dinâmicos, a ausência de financiamento adequado e de coordenação federativa consistente impede a construção de respostas efetivas e duradouras. Assim, a segurança pública somente alcançará os patamares necessários de integração nacional quando receber prioridade orçamentária e institucional equivalente àquela que possibilitou a consolidação do sistema de saúde brasileiro.

A pesquisa desenvolvida por Nunes e Lima (2023) investigou de que maneira o mecanismo de transferências fundo a fundo tem contribuído para o fortalecimento da coordenação e da cooperação federativa nas políticas de segurança pública no Brasil. Os

resultados apontam que o aumento dos repasses do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), aliado à elaboração de planos estaduais e de aplicação, bem como à previsibilidade na transferência dos recursos, configura um conjunto de fatores que favorece o alinhamento das ações estaduais às diretrizes nacionais.

A análise dos planos estaduais de aplicação, associada às entrevistas com gestores, revelou que a política de descentralização apresenta um caráter predominantemente cooperativo, ao privilegiar a autonomia dos entes federativos e mecanismos de indução positivos em vez de imposições centralizadas. Essa constatação está em sintonia com a literatura que compreende o pacto federativo como fruto de instrumentos de coordenação e incentivos, e não de determinações unilaterais. Assim, a pesquisa reforça que a ampliação de recursos e sua distribuição regular, associadas à obrigatoriedade de planejamento e ao alinhamento normativo, fortalecem a cooperação federativa e a capacidade indutora da União na implementação de políticas nacionais de segurança pública (NUNES; LIMA, 2023).

O diagnóstico apresentado por Azevedo e Sinhoretto (2018) sobre o sistema de justiça criminal brasileiro ajuda a compreender limites estruturais enfrentados pelo Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Embora os autores não tratem especificamente do SUSP, eles demonstram que o campo da justiça criminal no Brasil é historicamente marcado por fragmentação institucional, baixa coordenação entre órgãos e práticas autônomas dificilmente integráveis, características que dificultam a consolidação de qualquer política nacional de articulação. Para os autores, há uma “diversidade de abordagens e de objetos” e uma produção de conhecimento que se organiza de forma dispersa e não sistemática (AZEVEDO; SINHORETTO, 2018), o que reforça a ausência de rotinas institucionais compartilhadas.

Essa desarticulação estrutural ajuda a explicar por que a simples criação normativa de redes e conselhos pelo SUSP não é suficiente para promover integração federativa. Azevedo e Sinhoretto (2018) evidenciam ainda que o sistema de justiça opera com baixa capacidade de coordenação horizontal e vertical, apresentando graus reduzidos de cooperação entre instituições que, teoricamente, deveriam atuar de modo articulado. Esse diagnóstico revela que o desafio do SUSP não é apenas jurídico ou administrativo, mas profundamente institucional: trata-se de inserir uma política nacional de integração em um campo marcado por autonomia fragmentada e por culturas organizacionais resistentes à coordenação.

Os autores também destacam a intermitência e a descontinuidade das iniciativas nacionais no campo da justiça e segurança, apontando que ciclos de mobilização federal nem sempre resultam em institucionalidade duradoura (AZEVEDO; SINHORETTO, 2018). Essa observação é essencial para compreender por que o SUSP encontra dificuldades para se

consolidar: políticas dependentes de continuidade administrativa e financiamento estável tendem a fracassar em ambientes nos quais iniciativas federais surgem e desaparecem sem produzir transformação organizacional profunda.

Outro ponto enfatizado pelos autores é a falta de integração entre as instituições que compõem o sistema de justiça, polícias, Ministério Público, Judiciário e sistema prisional, cada uma atuando segundo lógicas próprias e pouco permeáveis à cooperação. Tal fragmentação, descrita por Azevedo e Sinhoretto (2018), atinge diretamente os objetivos centrais do SUSP, que busca justamente superar esses “arranjos fragmentados” por meio de interoperabilidade, compartilhamento de informações e coordenação federativa. No entanto, como o artigo demonstra, essa fragmentação não é conjuntural, mas histórica, dificultando a implementação de mecanismos de governança previstos na Lei 13.675/2018.

Por fim, os autores apontam a escassez de dados padronizados e de sistemas integrados de informação como um dos grandes entraves ao estudo e à gestão da justiça criminal no Brasil (AZEVEDO; SINHORETTO, 2018). Essa constatação reforça outra limitação estrutural ao SUSP: a ausência de uma cultura institucional de compartilhamento de dados impede o funcionamento efetivo de conselhos, redes e órgãos colegiados, mesmo quando formalmente existentes.

2.3.2. Comparação do SUSP com o SUAS e o SUS.

A hipótese de que a segurança pública constitui uma “exceção federativa negativa” em relação a outras políticas públicas estruturadas em bases cooperativas exige, para além de uma intuição teórica, a definição de critérios analíticos objetivos. A expressão é empregada nesta pesquisa para designar um campo institucional em que, embora a Constituição de 1988 consagre um modelo federativo cooperativo e solidário, os mecanismos de coordenação, financiamento e governança intergovernamental se mostram significativamente menos desenvolvidos do que em outros sistemas nacionais, como o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A adoção dos traços analíticos utilizados nesta pesquisa para caracterizar a condição da segurança pública como uma “exceção federativa negativa” encontra fundamento teórico consistente no conceito de arranjo institucional desenvolvido por Maria Paula Dallari Bucci. Para a autora, políticas públicas se materializam em tramas compostas por normas, decisões, estruturas e competências que somente adquirem estabilidade quando alcançam determinado grau de institucionalização, entendido como o processo de objetivação, ordenação jurídica e organização racional da ação do Estado (Bucci, 2021, p. 91). Nesse sentido, avaliar o SUSP a

partir desses critérios permite evidenciar em que medida a política de segurança pública brasileira se distancia de modelos institucionais já consolidados, como o SUS e o SUAS.

Para esta análise, será considerado que uma política pública se aproxima da condição de exceção federativa negativa quando apresenta, de forma reiterada, os seguintes traços:

Em primeiro lugar, observa-se o baixo grau de institucionalização das instâncias de coordenação federativa, quando inexistem comissões, conselhos ou fóruns permanentes capazes de assegurar a continuidade, a impessoalidade e a estabilidade da ação pública. Na perspectiva de Bucci (2021), políticas públicas se tornam institucionalizadas quando se objetivam em estruturas estáveis que organizam e orientam a atuação dos diversos atores, o que não ocorre quando os mecanismos de articulação federativa permanecem frágeis, descontínuos ou meramente formais.

Em segundo lugar, identifica-se um regime de financiamento predominantemente residual e discricionário, sem regras jurídicas que assegurem previsibilidade, repartição estável de recursos ou mecanismos automáticos de transferência. Bucci (2021) destaca que a institucionalização de uma política depende da juridificação de seu padrão organizativo, o que envolve a definição normativa de competências, responsabilidades e fluxos financeiros. A ausência de financiamento normativamente estruturado impede a consolidação de um arranjo institucional coerente, dificultando a cooperação e a continuidade das ações públicas.

Outro elemento característico é a ausência de padrões mínimos de integração de dados e interoperabilidade dos sistemas de informação, o que limita a capacidade de monitoramento, avaliação e formulação estratégica. Para Bucci (2021), elementos técnicos e cognitivos do arranjo institucional, como sistemas de informação padronizados, são essenciais para garantir racionalidade e coordenação à política pública. Quando essas bases de dados são fragmentadas, a política opera sem um núcleo informacional estruturante, comprometendo sua capacidade institucional.

Também se inclui entre esses traços a fragilidade dos instrumentos formais de pactuação interfederativa, como planos articulados, metas compartilhadas e indicadores comuns. Bucci (2021) argumenta que um arranjo institucional somente alcança coerência sistêmica quando combina normas, objetivos e procedimentos capazes de orientar a ação dos diversos entes federados de forma alinhada e previsível. A inexistência dessa pactuação limita a capacidade de coordenação nacional e mantém a política em estado de dispersão.

A baixa institucionalização dos mecanismos de participação social e controle democrático constitui outro indicativo de exceção federativa negativa. Conforme Bucci (2021), estruturas participativas contribuem para a objetivação e legitimidade das políticas públicas,

reforçando sua permanência e seu caráter impessoal. Quando conselhos existem apenas formalmente ou funcionam de maneira irregular, a política carece de um componente institucional essencial, tornando-se vulnerável a flutuações conjunturais e a menor transparência decisória.

Por fim, observa-se a capacidade indutora limitada da União, especialmente quando não há instrumentos financeiros, normativos ou estratégicos que orientem a atuação coordenada dos entes subnacionais. A noção de ideia-diretriz, central na teoria de Bucci (2021), pressupõe a existência de um núcleo orientador capaz de conferir unidade à política pública ao longo do tempo. Na ausência de uma estratégia nacional clara e contínua, o arranjo institucional permanece frágil e incapaz de sustentar uma política pública de caráter cooperativo.

À luz desses critérios, a segurança pública será analisada em perspectiva comparada com sistemas nacionais mais institucionalizados, como o SUS e o SUAS, que desenvolveram arranjos robustos de coordenação federativa, financiamento estável e integração de informações. A ideia de “exceção federativa negativa” não se confunde, portanto, com uma avaliação moral da política de segurança, mas com a constatação de que, nesse campo específico, os instrumentos de cooperação intergovernamental permanecem subaplicados ou subdesenvolvidos quando comparados a outras áreas em que o modelo cooperativo de 1988 logrou maior densidade institucional.

2.3.2.1. SUS – Sistema Único de Saúde

No campo da saúde, o SUS consolidou um modelo paradigmático de federalismo cooperativo. A existência de comissões intergestores tripartite e bipartites, de repasses fundo a fundo com critérios de rateio relativamente estáveis, de planos de saúde articulados entre os níveis de governo e de sistemas nacionais de informação fortalece a governança interfederativa. Ainda que o SUS enfrente problemas crônicos de subfinanciamento e desigualdades regionais, há um desenho institucional que torna a cooperação uma exigência estrutural do funcionamento cotidiano do sistema.

A consolidação das instâncias de coordenação federativa no Sistema Único de Saúde representa um dos pilares do federalismo cooperativo brasileiro. Previstas no art. 198 da Constituição Federal de 1988 e regulamentadas pelas Leis nº 8.080/1990 e nº 8.142/1990, as Comissões Intergestores Tripartite (CIT) e Bipartites (CIB) constituem espaços institucionais fundamentais para a pactuação entre União, Estados e Municípios. Essas instâncias, dotadas de capacidade deliberativa e reunidas de forma periódica, asseguram a articulação de diretrizes

nacionais, a definição de metas e a harmonização das responsabilidades interfederativas, demonstrando um elevado grau de maturidade cooperativa (Brasil, 1990).

O regime de financiamento do SUS, por sua vez, reforça a verticalidade cooperativa do sistema. A Emenda Constitucional nº 29/2000, posteriormente complementada pela EC nº 86/2015, estabeleceu percentuais mínimos de aplicação em ações e serviços públicos de saúde pela União, Estados e Municípios, garantindo previsibilidade e estabilidade financeira. Essa base constitucional se articula aos mecanismos de repasses fundo a fundo, previstos nas Leis nº 8.080/1990 e 8.142/1990, que permitem distribuição regular e automática de recursos conforme critérios técnicos e normativos, reforçando a capacidade indutora da União sobre os demais entes (Brasil, 2000).

Outro elemento estruturante do SUS é a integração de seus sistemas nacionais de informação. Normas do Ministério da Saúde, amparadas pelas leis orgânicas da saúde, instituíram instrumentos como o Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN), o Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), o Sistema de Informações Hospitalares (SIH/SUS) e, mais recentemente, o e-SUS. Esses sistemas padronizados asseguram monitoramento contínuo, vigilância epidemiológica qualificada e produção de dados essenciais para planejamento federativo, constituindo uma infraestrutura informacional ímpar entre as políticas sociais brasileiras.

A pactuação interfederativa, no SUS, é igualmente robusta e encontra lastro jurídico nas Leis nº 8.080/1990 e 8.142/1990, que estruturaram a elaboração de Planos de Saúde em âmbito nacional, estadual e municipal. Esses instrumentos, articulados às deliberações das CIT/CIB, estabelecem metas, protocolos clínicos, critérios de regionalização e diretrizes de conformação das redes de atenção. Trata-se de um modelo de governança que obriga os entes federados a atuar de forma alinhada, reduzindo a fragmentação e padronizando a execução da política pública (Brasil, 1990).

No que se refere ao controle social, o SUS se destaca pela forte institucionalização de mecanismos participativos. A Lei nº 8.142/1990 determinou a criação obrigatória de Conselhos de Saúde em todas as esferas federativas, com caráter deliberativo e composição paritária. Esses colegiados, juntamente com as Conferências de Saúde, asseguram participação contínua da sociedade na formulação, fiscalização e avaliação das políticas de saúde, garantindo transparência e legitimidade democrática ao sistema (Brasil, 1990).

Por fim, a capacidade indutora da União no SUS decorre de um conjunto articulado de dispositivos constitucionais e infraconstitucionais. Além do financiamento estruturado e das normas gerais estabelecidas pela Lei nº 8.080/1990, cabe ao Ministério da Saúde definir

diretrizes nacionais, estabelecer parâmetros técnicos, normatizar ações de vigilância, organizar redes assistenciais e coordenar o funcionamento de todo o sistema. Esse conjunto de instrumentos juridicamente vinculantes confere elevada autoridade técnica e política à esfera federal, permitindo-lhe orientar o conjunto das políticas de saúde em âmbito nacional (Brasil, 1990).

2.3.2.2. SUAS – Sistema Único de Assistência Social

Na assistência social, o SUAS também representa um avanço relevante na institucionalização da cooperação federativa. A definição de competências entre os entes, a existência de pisos de cofinanciamento, a utilização de repasses fundo a fundo, a atuação de comissões intergestores e a presença de conselhos em diferentes níveis federativos contribuem para um arranjo em que União, Estados, Distrito Federal e Municípios dividem responsabilidades em torno de uma política nacional estruturada. Apesar de desafios persistentes, a assistência social deixou de ser um conjunto disperso de ações focalizadas para assumir a forma de um sistema público com algum grau de estabilidade cooperativa.

A institucionalização das instâncias de coordenação federativa no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) constitui um dos marcos mais relevantes da política socioassistencial brasileira pós-2004. A partir da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), da Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS) e, posteriormente, da Lei nº 12.435/2011, consolidou-se um modelo cooperativo estruturado por Comissões Intergestores Tripartite (CIT-SUAS) e Bipartites (CIB-SUAS). Essas instâncias funcionam como espaços permanentes de pactuação entre União, Estados e Municípios, responsáveis por definir padrões de oferta, níveis de proteção, critérios de financiamento e parâmetros de vigilância socioassistencial. A existência histórica de uma governança interfederativa regular reforça a estabilidade institucional do sistema (Brasil, 2004).

O regime de financiamento do SUAS deriva de marcos normativos centrais da assistência social, especialmente a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS – Lei nº 8.742/1993) e as regulamentações subsequentes introduzidas pela Lei nº 12.435/2011 (Brasil, 1993; 2011). O modelo estabelece pisos de proteção social e prevê cofinanciamento entre União, Estados e Municípios, operacionalizado predominantemente por meio de repasses fundo a fundo. Normativas do Ministério do Desenvolvimento Social detalham as modalidades de transferência, critérios de partilha e responsabilidades de cada ente federativo, ainda que persistam desafios estruturais relacionados ao subfinanciamento do setor. Mesmo assim, o

mecanismo garante maior previsibilidade financeira do que a observada em políticas de natureza mais fragmentada, como a segurança pública.

A integração dos sistemas de informação no SUAS é outro elemento que reforça sua capacidade de coordenação nacional. O Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), o Censo SUAS, o RMA (Relatório Mensal de Atendimentos) e demais sistemas de gestão, regulamentados pelo MDS em conformidade com a LOAS, fornecem dados padronizados sobre usuários, serviços, equipes, equipamentos e benefícios. Essa arquitetura informacional permite monitoramento contínuo da política socioassistencial, identificação de vulnerabilidades territoriais e produção de indicadores nacionais. A existência de bases integradas, articulando vigilância socioassistencial e gestão descentralizada, aproxima o SUAS dos modelos de governança estruturada vistos no SUS.

A pactuação interfederativa no SUAS se materializa por meio de instrumentos normativos e operacionais de alcance nacional. O Pacto de Aprimoramento da Gestão do SUAS, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109/2009) e outros atos do Conselho Nacional de Assistência Social fornecem um arcabouço institucional que define padrões mínimos de oferta, níveis de complexidade dos serviços e critérios de acompanhamento e avaliação. A pactuação nesses instrumentos ocorre no âmbito da CIT-SUAS e das CIB-SUAS, permitindo alinhamento nacional das ações e maior homogeneidade na execução da política entre os entes federados, algo raro em outras áreas sociais.

A participação social no SUAS é institucionalizada e constitui elemento essencial do modelo de gestão democrática previsto na LOAS. A lei exige a existência de conselhos de assistência social em nível nacional, estadual e municipal, com composição paritária e competências deliberativas sobre planos, orçamentos e execução da política. Esses conselhos, juntamente com as conferências de assistência social, criam mecanismos de controle social contínuo, permitindo fiscalização e legitimação das decisões públicas. Assim como no SUS, a atuação regular desses órgãos representa um marco de democratização da gestão de políticas sociais no Brasil.

Neste sentido, a capacidade indutora da União no SUAS decorre tanto da normatização técnica quanto do controle sobre o financiamento federal. A LOAS e a Lei nº 12.435/2011 atribuem à União a competência de formular normas gerais, definir parâmetros de qualidade, estabelecer mecanismos de avaliação e coordenar a política em âmbito nacional. Além disso, os repasses financeiros condicionados a metas e à regularidade da gestão reforçam a capacidade do governo federal de induzir a conformação das estruturas locais, promover a melhoria da

gestão e disseminar padrões homogêneos de oferta. Essa função indutora revela a maturidade institucional do SUAS e o distingue de políticas públicas com baixa integração federativa.

2.3.3. Análise Comparativa e o SUSP como exceção federativa negativa.

Quando se observa a segurança pública à luz desses parâmetros, a distância em relação aos modelos cooperativos fica evidente. A institucionalização do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), embora represente um marco normativo relevante, ainda não se traduziu em um conjunto estável de instâncias de coordenação federativa com capacidade decisória, em um regime de financiamento nacional dotado de previsibilidade e critérios claros de repartição, nem em um sistema integrado e obrigatório de informações e indicadores compartilhados. A cooperação, nesse campo, permanece fortemente dependente de programas federais pontuais, de transferências discricionárias e de iniciativas isoladas de articulação, muitas vezes condicionadas a agendas políticas conjunturais.

Enquanto SUS e SUAS desenvolveram estruturas institucionais que tornam a cooperação federativa elemento constitutivo do próprio funcionamento das políticas, a segurança pública ainda se organiza em torno de lógicas predominantemente fragmentadas e setoriais. Essa assimetria reforça a hipótese de que a segurança pública ocupa, no desenho federativo brasileiro, uma posição de exceção federativa negativa: um campo em que as promessas cooperativas da Constituição de 1988 foram apenas parcialmente concretizadas, deixando em aberto a construção de um verdadeiro sistema nacional de segurança pública.

Quadro 1 – Comparação de dimensões cooperativas no SUS, SUAS e SUSP

Dimensão	Saúde (SUS)	Assistência Social (SUAS)	Segurança Pública (SUSP)
Instâncias estáveis de coordenação federativa	Comissões Intergestores Tripartite e Bipartites consolidadas (CIT/CIB), previstas no art. 198 da CF/88 e nas Leis nº 8.080/1990 e 8.142/1990; reuniões regulares e alta capacidade de pactuação.	Instâncias de pactuação formalizadas (CIT-SUAS e CIB-SUAS), previstas na Lei nº 12.435/2011, na PNAS/2004 e na NOB/SUAS; forte articulação interfederativa.	Instâncias de coordenação previstas na Lei nº 13.675/2018, mas ainda pouco institucionalizadas, com funcionamento irregular e baixa densidade decisória (ausência de instâncias equivalentes às CIT/CIB).
Regime de financiamento nacional	Repasse fundo a fundo previstos nas Leis nº 8.080/1990 e 8.142/1990; pisos constitucionais definidos pela EC 29/2000 e EC 86/2015; participação significativa da União.	Cofinanciamento entre União, Estados e Municípios previsto na LOAS (Lei nº 8.742/1993), Lei nº 12.435/2011 e NOB/SUAS; pisos de proteção social e repasse fundo a fundo.	Ausência de fundo nacional específico no SUSP; transferências majoritariamente discricionárias via convênios e programas federais (ex.: Pronasci), conforme Lei nº 13.675/2018; baixa previsibilidade financeira.
Integração de dados e sistemas de informação	Sistemas nacionais estruturados: e-SUS, SINAN, SIM, SIH/SUS, previstos em normativas do Ministério da Saúde e amparados pelas Leis nº 8.080/1990 e 8.142/1990.	Sistemas integrados como CadÚnico, Censo SUAS e RMA, previstos na LOAS e regulados por portarias do MDS; voltados ao monitoramento e à gestão federativa.	Multiplicidade de bases (Infoseg, Sinesp, registros estaduais) previstas genericamente na Lei nº 13.675/2018, porém sem interoperabilidade obrigatória; dificuldades estruturais de compartilhamento.

Instrumentos formais de pactuação interfederativa	Planos de saúde nacionais, estaduais e municipais articulados (Lei nº 8.080/1990), metas e protocolos pactuados na CIT/CIB; pactuação obrigatória estruturada.	Plano Decenal do SUAS, Tipificação Nacional dos Serviços, pactuação do Pacto de Aprimoramento da Gestão; normas previstas na LOAS, na Lei nº 12.435/2011 e na NOB/SUAS.	Planos nacionais e estaduais previstos na Lei nº 13.675/2018, mas sem mecanismos vinculantes de adesão ou pactuação obrigatória; implementação desigual entre os entes.
Participação social e controle democrático	Conselhos de saúde obrigatórios em todos os níveis, previstos na Lei nº 8.142/1990, com competências deliberativas e forte tradição participativa.	Conselhos de assistência social em níveis nacional, estadual e municipal, previstos na LOAS (Lei nº 8.742/1993) e reforçados pela Lei nº 12.435/2011; atuação deliberativa consolidada.	Conselhos de segurança pública previstos na Lei nº 13.675/2018, porém sem efetividade e sem caráter deliberativo robusto.
Capacidade indutora da União	União exerce indução por normas gerais, financiamento estável e diretrizes nacionais (CF/88, art. 198; EC 29/2000; EC 86/2015).	União define padrões, normativas e cofinanciamento, conforme LOAS, Lei nº 12.435/2011 e regulamentações do MDS; indução institucionalizada.	Capacidade indutora fragmentada e dependente de programas pontuais; ausência de estratégia contínua e estruturada conforme a Lei nº 13.675/2018; baixa força normativa e financeira.

A análise comparativa das dimensões cooperativas entre SUS, SUAS e SUSP revela que a segurança pública constitui uma das áreas mais marcadas pela persistência de um arranjo federativo fragmentado, destoando significativamente dos padrões de coordenação e integração consolidados nos demais sistemas nacionais de políticas públicas. Enquanto o SUS e o SUAS desenvolveram, ao longo de décadas, instâncias estáveis de pactuação interfederativa — institucionalizadas, respectivamente, pelas Leis nº 8.080/1990, 8.142/1990 e 12.435/2011 — o SUSP, embora previsto na Lei nº 13.675/2018, ainda carece de mecanismos regulares de deliberação, comissões operacionais consolidadas e processos de tomada de decisão capazes de produzir alinhamento entre União, Estados e Municípios. A irregularidade e a fraca institucionalização dessas instâncias contrastam diretamente com o funcionamento sistemático das CIT/CIB no SUS e no SUAS, evidenciando a baixa densidade cooperativa do campo da segurança pública.

No que tange ao financiamento, a assimetria é ainda mais pronunciada. O SUS conta com pisos constitucionais definidos pelas Emendas nº 29/2000 e nº 86/2015, além de repasses fundo a fundo que asseguram fluxo estável de recursos, enquanto o SUAS se estrutura a partir dos pisos de proteção social e do cofinanciamento regularizado pela LOAS e pela Lei nº 12.435/2011. Em contraste, o SUSP não dispõe de fundo próprio nem de critérios permanentes de transferência de recursos, sendo financiado majoritariamente por programas federais episódicos, convênios e ações discricionárias. Essa ausência de financiamento contínuo impede planejamento de longo prazo, limita a capacidade indutora da União e preserva desigualdades históricas entre os entes federados, reforçando a instabilidade normativa e operacional da política de segurança pública.

A comparação também evidencia diferenças estruturais no âmbito da gestão da informação. Enquanto o SUS e o SUAS desenvolveram sistemas nacionais integrados — como SINAN, SIM, SIH/SUS, CadÚnico e Censo SUAS — o SUSP permanece dependente de múltiplas bases não interoperáveis, entre as quais se destacam o Infoseg, o Sinesp e sistemas estaduais heterogêneos. A falta de integração impede análises nacionais consistentes, dificulta o compartilhamento de dados em tempo real e compromete a capacidade de formulação estratégica, evidenciando uma fragilidade que não encontra equivalente nos sistemas de saúde e assistência social.

Além disso, o SUSP não possui instrumentos de pactuação interfederativa equivalentes aos existentes no SUS e no SUAS. Embora a Lei nº 13.675/2018 preveja a elaboração de planos nacionais e estaduais de segurança pública, não há mecanismos de vinculação, adesão obrigatória ou pactuação tripartite sistemática, como ocorre nas CIT/CIB da saúde e da

assistência. Como resultado, as diretrizes nacionais de segurança pública tendem a ser implementadas de forma desigual e dependem mais das prioridades políticas dos governos estaduais do que de orientações federativas coordenadas.

A participação social também apresenta diferenças profundas. Enquanto o SUS e o SUAS possuem conselhos institucionalizados com competências deliberativas legalmente asseguradas, nos termos das Leis nº 8.142/1990 e nº 8.742/1993, os conselhos previstos na Lei do SUSP enfrentam baixa efetividade, escassa continuidade e reduzida capacidade de influência nas decisões governamentais. Isso reforça a permanência de práticas decisórias opacas na segurança pública e distancia o setor dos padrões democráticos consolidados nas demais políticas sociais.

Por fim, a capacidade indutora da União na segurança pública revela-se significativamente inferior àquela exercida nos sistemas de saúde e assistência social. Sem instrumentos normativos vinculantes, sem um regime de financiamento estável e sem instâncias consolidadas de pactuação, a União atua mais como promotora de programas pontuais do que como coordenadora de um sistema nacional de política pública. Em termos federativos, isso confirma a condição da segurança pública como uma “exceção federativa negativa”, na qual a ausência de coordenação estruturada contrasta com o alto grau de integração observado no SUS e no SUAS.

Como se observa no Quadro 1, tanto o SUS quanto o SUAS dispõem de arranjos institucionais que tornam a cooperação federativa elemento estruturante das políticas. Já na segurança pública, os mesmos elementos aparecem de forma incipiente, fragmentada ou apenas programática, reforçando a ideia de que o SUSP ainda não alcançou o patamar de um sistema nacional de políticas públicas em sentido forte e corroborando a caracterização da área como exceção federativa negativa no contexto do federalismo cooperativo brasileiro.

3. PERCEPÇÕES INSTITUCIONAIS SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DO SUSP

O terceiro capítulo dedica-se à análise empírica da pesquisa, com o objetivo de compreender como o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) tem sido interpretado, operacionalizado e experienciado por aqueles que atuam diretamente em sua implementação. Se os capítulos anteriores examinaram o arranjo constitucional, o desenho institucional e os desafios federativos do SUSP sob uma perspectiva normativa, histórica e teórica, este capítulo desloca o foco para a dimensão prática, buscando identificar como tais diretrizes se materializam, ou deixam de se materializar, no cotidiano da gestão pública de segurança.

A incorporação de percepções institucionais atende à premissa de que políticas públicas não se esgotam em sua formulação legal, mas são permanentemente reconstruídas por agentes, estruturas, disputas, assimetrias federativas, capacidades estatais e constrangimentos políticos. Nesse sentido, ouvir gestores permite acessar diagnósticos internos, avaliações críticas, experiências concretas de cooperação (ou sua ausência), bem como obstáculos operacionais e institucionais frequentemente ausentes da literatura ou dos textos normativos.

É a partir dessa compreensão que se estruturam as entrevistas apresentadas a seguir, cuja metodologia, seleção dos participantes, procedimentos éticos e critérios analíticos são detalhados na próxima seção.

3.1. ENTREVISTAS COM GESTORES: METODOLOGIA

A presente investigação adota uma abordagem qualitativa, descritiva e exploratória, estruturada a partir da triangulação entre pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas realizadas com atores estratégicos da segurança pública. Essa combinação metodológica foi selecionada por permitir a articulação entre o plano normativo-constitucional, a formulação teórica sobre federalismo e a experiência prática da gestão pública, possibilitando uma compreensão multifacetada do objeto de estudo. Trata-se, portanto, de estudo com alcance analítico, e não estatístico-representativo: os dados empíricos não são utilizados para inferências numéricas sobre o conjunto da federação, mas para identificar padrões de percepção, tensões recorrentes e configurações institucionais relevantes para o problema de pesquisa.

O método dedutivo orienta o percurso analítico (Gustin; Dias, 2015): parte-se do marco constitucional que estrutura o federalismo cooperativo no Brasil, especialmente no que concerne à segurança pública, para, em seguida, examinar empiricamente a implementação, governança e efetividade do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Assim, a discussão

normativa não se esgota em si mesma, mas serve de instrumento para compreender os efeitos práticos da repartição de competências e da dinâmica cooperativa entre os entes federados.

Do ponto de vista técnico, trata-se de uma análise teórica e jurídico-dogmática, destinada a identificar, organizar, interpretar e sistematizar as entrevistas relacionadas ao tema. O estudo também incorpora dimensões jurídico-compreensivas, jurídico-comparativas e jurídico-propositivas (Gustin; Dias, 2015), com o objetivo de avaliar criticamente a estrutura federativa da segurança pública e formular alternativas normativas e institucionais para seu aprimoramento.

A etapa empírica da pesquisa consistiu na realização de entrevistas semiestruturadas, método adequado para captar percepções, interpretações institucionais, conflitos federativos, assimetrias decisórias, mecanismos informais de cooperação e dificuldades de implementação do SUSP. Os participantes foram selecionados por amostragem intencional (*purposive sampling*), com base em três critérios: (i) representatividade institucional; (ii) experiência profissional em políticas de segurança pública; e (iii) atuação em diferentes contextos federativos (federal ou estadual). Foram entrevistados seis profissionais no total, sendo cinco ligados a secretarias estaduais de segurança pública, um de cada região do país, além da Diretora do Sistema Único de Segurança Pública, atores diretamente responsáveis pela formulação, coordenação e execução de políticas de segurança pública no país. Esse conjunto de participantes não pretende esgotar a diversidade da federação brasileira, constituindo um recorte exploratório e ilustrativo das percepções de gestores de diferentes regiões e da instância federal de coordenação do SUSP.

As entrevistas foram conduzidas individualmente, mediante videoconferência, com duração média de 40 minutos. Todas foram autorizadas por meio de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), previamente enviado aos participantes, garantindo voluntariedade, privacidade, autonomia, confidencialidade e liberdade de recusa a qualquer momento. Os dados foram gravados, transcritos e armazenados em conformidade com os termos aprovados pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP), seguindo as diretrizes da Resolução CNS nº 466/2012. Para viabilizar o desenvolvimento do estudo, foram apresentados ao CEP a Folha de Rosto, o Projeto de Pesquisa, a Carta de Anuência Institucional do IDP e o TCLE, todos aprovados, conforme CAAE 93584025.3.0000.5650 e número do parecer 8.021.844.

As transcrições foram realizadas pelo sistema Teams e Windows, examinadas por meio de análise de conteúdo temática, por meio do software IRaMuTeQ 0.8 alpha 7, permitindo a identificação de categorias empíricas que dialogam com o marco teórico e entre as próprias entrevistas. Esse procedimento possibilitou sistematizar convergências, dissensos, lacunas

institucionais, diferentes percepções sobre competências federativas, dificuldades operacionais do SUSP, entraves políticos, assimetrias financeiras, fragilidades na integração de dados e experiências exitosas de cooperação federativa. As falas foram citadas de forma nominal ou anonimizada, conforme autorização expressa no TCLE.

Além dos quadros comparativos, serão utilizadas as análises de similitude, nuvem de palavras, análise de especificidades (AFC) e gráficos com a utilização do método de Reinert (1990), figuras elaboradas pela autora, com a utilização do IRaMuTeQ 0.8 alpha 7.

O método de Reinert, também conhecido como análise lexicográfica do ALCESTE, é uma técnica estatística de análise textual que busca identificar estruturas de sentido presentes em um corpus por meio da distribuição das palavras nos segmentos de texto. Em vez de analisar apenas palavras isoladas, o método recupera os contextos em que elas aparecem, permitindo compreender não apenas o vocabulário empregado, mas os campos semânticos que organizam o discurso (Reinert, 1990).

A lógica central do método é a Classificação Hierárquica Descendente (CHD), um procedimento que fragmenta o texto em Unidades de Contexto Elementar (UCEs) e, em seguida, agrupa essas unidades em classes lexicais homogêneas, segundo a frequência e a coocorrência das palavras. Essas classes representam diferentes discursos, visões ou posicionamentos presentes no material analisado. A técnica é, portanto, indutiva e identifica automaticamente os temas mais estruturantes do corpus (Reinert, 1990).

A partir da análise qualitativa (Gustin; Dias, 2015) das entrevistas realizadas com gestores estaduais da segurança pública, foi possível identificar um conjunto de desafios institucionais que afetam diretamente a implementação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e a governança federativa do setor. A técnica de análise temática, inspirada no procedimento de Bardin (1977), com pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados, com inferência e interpretação, permitiu organizar os achados em categorias analíticas recorrentes, revelando padrões comuns entre os estados e especificidades locais derivadas das distintas capacidades institucionais, contextos sociocriminais e arranjos federativos.

O quadro com a proposta de roteiro das entrevistas semiestruturadas foi o seguinte:

Quadro 2 – Proposta de Roteiro de Entrevistas Semiestruturadas

Objetivo Específico	Eixo Temático	Perguntas Propostas
----------------------------	----------------------	----------------------------

<p>(i) Analisar o modelo cooperativo previsto na Constituição de 1988 e suas implicações normativas na repartição de competências em segurança pública</p>	<p>Federalismo e repartição de competências</p>	<p>- Como o(a) senhor(a) avalia o modelo cooperativo de segurança pública previsto na Constituição de 1988? - Na sua percepção, a repartição de competências entre União, Estados e Municípios contribui ou dificulta a efetividade das políticas de segurança pública? - Quais são os principais entraves normativos ou institucionais que o senhor(a) identifica nesse modelo? Poderia citar um exemplo prático?</p>
<p>(ii) Investigar o funcionamento, histórico e organização do SUSP no ordenamento jurídico brasileiro e mapear os gargalos de implementação e as evidências de fragmentação nas experiências federativas concretas</p>	<p>Histórico, funcionamento e organização do SUSP</p>	<p>- Como o(a) senhor(a) percebe a criação do SUSP em relação às experiências anteriores de políticas nacionais de segurança? - Quais avanços o SUSP trouxe para a estruturação e coordenação da segurança pública no Brasil? - Que fragilidades ou gargalos o(a) senhor(a) identifica no funcionamento e na implementação prática do SUSP? - Como estão integração de bases, padrões, rotinas de compartilhamento e governança de dados? Quais gargalos jurídicos/tecnológicos?</p>
<p>(iii) Discutir as entrevistas realizadas acerca da implementação do SUSP no Brasil, examinando percepções institucionais de gestores acerca dos desafios da governança</p>	<p>Governança federativa na prática</p>	<p>- Como os gestores e instituições locais têm reagido à implementação do SUSP? - O senhor(a) percebe colaboração efetiva entre União, Estados e Municípios na área de segurança pública? Poderia citar um exemplo? - Quais são os principais desafios encontrados na governança federativa do SUSP? - Poderia relatar experiências positivas ou negativas vivenciadas em seu contexto institucional? Como convênios, induções federais e critérios de</p>

<p>federativa na área do SUSP</p>		<p>rateio influenciaram a cooperação? Quais incentivos funcionaram (ou não) e por quê?</p>
<p>(iv) Propor modelo de aperfeiçoamento do SUSP, com ênfase na cooperação federativa</p>	<p>Perspectivas de aperfeiçoamento</p>	<p>- Na sua opinião, que medidas poderiam ser adotadas para aperfeiçoar o SUSP?</p> <p>- O senhor(a) considera viável um modelo de cooperação federativa mais robusto na área de segurança pública? Como ele poderia ser implementado?</p> <p>- A chamada “PEC da Segurança Pública” representa, em sua visão, um avanço ou um risco para o sistema? De que forma a nacionalização do SUSP e a coordenação proposta pela PEC podem se traduzir em cooperação real entre as forças estaduais e federais no combate ao crime?</p> <p>- Que outras alternativas poderiam fortalecer a cooperação entre entes federados no campo da segurança pública?</p>
<p>Alinhamento transversal</p>	<p>Encerramento</p>	<p>-Há documentos, dados ou pessoas que devo consultar para entender melhor esses pontos?</p> <p>Gostaria de acrescentar algum ponto que julgue relevante sobre o SUSP ou sobre a governança federativa em segurança pública?</p>

A triangulação entre normas, literatura especializada, documentos oficiais e percepções institucionais foi adotada para assegurar consistência analítica, validade interpretativa e solidez argumentativa, evitando conclusões baseadas apenas em textos legais ou somente em relatos empíricos. Não se trata, contudo, de estudo de caso em sentido metodológico estrito, mas de investigação institucional ampliada sobre o funcionamento federativo da segurança pública no Brasil.

O primeiro entrevistado do presente trabalho é Reinaldo Brezinski Nunes, profissional com formação acadêmica e experiência na área de segurança pública e do direito. Possui graduação em Direito pelo Centro Universitário de Vila Velha (1997) e graduação em Formação de Oficiais pela Polícia Militar do Estado de Minas Gerais (1991). No âmbito da pós-graduação, concluiu especialização em Segurança Pública pela Universidade Federal do Espírito Santo (2003), desenvolvendo estudo voltado à possibilidade de utilização do habeas corpus em punições disciplinares no âmbito da Polícia Militar do Estado do Espírito Santo, bem como especialização em Direito Penal e Processual Penal pelas Faculdades de Direito de Vitória (2001), com pesquisa dedicada ao Tribunal do Júri (Brasil, 2025a).

No campo profissional, atua desde 1989 como servidor público da Polícia Militar do Estado do Espírito Santo, ocupando atualmente o posto de Tenente-Coronel, o que lhe confere vivência institucional aprofundada nas estruturas e dinâmicas da segurança pública. Paralelamente, exerce atividade docente desde 2009 como professor na Fundação de Assistência e Educação (FAESA), contribuindo para a formação acadêmica na área jurídica. Sua trajetória revela convergência entre prática institucional, reflexão teórica e atuação pedagógica, com áreas de atuação concentradas em segurança pública, defesa e direito, o que justifica sua escolha como entrevistado e a relevância de suas contribuições para os objetivos do presente estudo (Brasil, 2025a).

O segundo entrevistado do presente trabalho é Marcelo Werner Derschum Filho, profissional com formação jurídica e atuação consolidada na área da persecução penal, especialmente no âmbito da investigação criminal. Possui graduação em Direito pela Universidade Católica do Salvador (2004), instituição na qual concluiu sua formação jurídica inicial, direcionando sua trajetória profissional para o campo do Direito Penal e da investigação policial (Brasil, 2025b).

No plano profissional, exerce desde 2006 o cargo de Delegado de Polícia Federal, no Departamento de Polícia Federal, com atuação contínua na atividade de investigação criminal em nível federal. Sua experiência institucional abrange a condução de procedimentos investigativos complexos, inseridos no contexto da repressão a infrações penais de interesse da

União, o que lhe confere conhecimento técnico-prático relevante sobre a aplicação do Direito Penal e Processual Penal no âmbito da segurança pública e da justiça criminal. A trajetória profissional do entrevistado revela estreita vinculação entre formação jurídica e prática investigativa, com ênfase no Direito Penal e na investigação policial, circunstância que fundamenta sua seleção como participante da pesquisa e reforça a pertinência de suas contribuições para a análise desenvolvida no presente estudo (Brasil, 2025b).

O terceiro entrevistado do presente trabalho é Renato Brum dos Santos, Coronel da Polícia Militar e atual Secretário de Estado de Segurança Pública de Goiás, cargo que ocupa desde abril de 2022. Natural de Goiânia, construiu trajetória profissional de mais de três décadas no âmbito da Polícia Militar do Estado de Goiás, acumulando experiência institucional relevante na gestão da segurança pública em nível estratégico e operacional (Goiás, 2025).

Ao longo de sua carreira na Polícia Militar de Goiás, exerceu funções de elevada responsabilidade, destacando-se como Comandante-Geral da PMGO no período de 2021 a 2023, além de ter comandado o 2º Comando Regional, o Batalhão de Rondas Ostensivas Metropolitanas (ROTAM) por duas gestões, os 8º, 31º e 41º Batalhões da PM, o Centro de Operações da Polícia Militar (COPOM/Aparecida) e o Centro de Formação de Oficiais e Praças. No âmbito do Governo do Estado de Goiás, além do comando-geral da PMGO, responde, na condição de Secretário de Segurança Pública, pela gestão integrada das Polícias Civil e Militar, do Corpo de Bombeiros Militar e do sistema prisional estadual (Goiás, 2025).

No plano acadêmico, é bacharel em Direito pela Universidade Católica de Goiás, possuindo formação pós-graduada voltada à segurança pública, ao direito penal e à docência. Concluiu o curso de Altos Estudos de Segurança Pública (CAESP), é especialista em Direito Penal pelo Instituto de Estudos e Pesquisas Criminais (IEPC), especialista em Docência Universitária pela Faculdade Lions e detém MBA em Gerenciamento de Segurança Pública pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos em Segurança Pública (CGESP) (Goiás, 2025).

Ressalte-se que um dos entrevistados é oriundo da região Sul do Brasil, possuindo trajetória profissional e institucional relevante para os fins da presente pesquisa. Todavia, a pedido expresso do próprio participante, optou-se pela preservação de sua identidade, em observância aos princípios éticos que regem a pesquisa científica envolvendo seres humanos, especialmente no que se refere à confidencialidade, ao respeito à autonomia do participante e à minimização de eventuais riscos decorrentes da exposição pública de informações sensíveis .

Assim, para fins analíticos, o referido participante é identificado apenas por meio de caracterização regional, sem menção nominal ou institucional específica, não havendo qualquer prejuízo à consistência metodológica, à validade das informações obtidas ou à profundidade da

análise desenvolvida. A adoção do anonimato, nesse contexto, revela-se medida necessária e proporcional, assegurando a integridade da pesquisa e a livre manifestação do entrevistado.

A quarta entrevistada do presente trabalho é Isabel Seixas de Figueiredo, profissional com trajetória acadêmica e institucional destacada nas áreas de direito público, direitos humanos e políticas públicas de segurança. É graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1997), mestre em Direito Constitucional pela mesma instituição (2003) e especialista em Gestão Pública pela Escola Nacional de Administração Pública (2009) (Brasil, 2025c).

No âmbito acadêmico, desenvolveu pesquisa de mestrado voltada ao tema das ações afirmativas e da transformação social sob a perspectiva constitucional, com ênfase nos princípios da igualdade e dos direitos humanos. Sua formação pós-graduada em gestão pública concentrou-se no estudo do controle da atividade policial, abordando os órgãos e instrumentos de fiscalização e governança das forças de segurança, temática diretamente relacionada aos objetivos analíticos do presente estudo (Brasil, 2025c).

No plano profissional, exerce atualmente o cargo de Diretora do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), no âmbito da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Ao longo de sua trajetória institucional, atuou como Secretária Adjunta de Segurança Pública e Paz Social do Distrito Federal e como Diretora de Ensino e Pesquisa na Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), acumulando experiência na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas de segurança em nível nacional e subnacional (Brasil, 2025c).

Além das funções exercidas na administração pública, desenvolveu atividades como consultora e pesquisadora em segurança pública, com foco em temas como gestão e governança do setor, controle de armas, prevenção, redução e investigação de homicídios, controle da atividade policial, perícia criminal e uso da força por agentes da lei. A combinação entre sólida formação acadêmica e atuação institucional estratégica confere à entrevistada perspectiva qualificada sobre o funcionamento e os desafios do sistema de segurança pública brasileiro, justificando sua inclusão na amostra da pesquisa e a relevância de suas contribuições para os objetivos do presente trabalho (Brasil, 2025c).

O último entrevistado do presente trabalho é Marcus Vinicius Oliveira de Almeida, profissional com trajetória consolidada na área da segurança pública, especialmente no âmbito da gestão estratégica e operacional de políticas de defesa e ordem pública. É graduado em Ciências de Defesa Social e Cidadania pelo Instituto de Ensino de Segurança do Pará (1996) e possui especialização em Inteligência de Estado e Inteligência de Segurança Pública (2014),

formação que orienta sua atuação no planejamento, coordenação e execução de ações de segurança pública (Brasil, 2025d).

No plano acadêmico, encontra-se em curso de mestrado profissional em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos pela Universidade do Estado do Amazonas, o que evidencia a articulação entre prática institucional e aprofundamento teórico-reflexivo sobre os desafios contemporâneos da segurança pública, da cidadania e da proteção de direitos fundamentais (Brasil, 2025d).

No campo profissional, exerceu funções de elevada responsabilidade na Polícia Militar do Amazonas, destacando-se como Comandante-Geral da PMAM no período de 2021 a 2023, além de ter ocupado cargos de comando e chefia em diferentes unidades operacionais e administrativas, como o Comando de Policiamento de Área Norte, comandos de Companhias Interativas Comunitárias (CICOMs) e funções estratégicas ligadas à área de inteligência e tecnologia da informação. Atuou, ainda, como Secretário de Estado de Administração Penitenciária do Amazonas entre 2019 e 2021, acumulando experiência direta na gestão do sistema prisional (Brasil, 2025d).

Desde 2023, exerce o cargo de Secretário de Estado de Segurança Pública do Amazonas, sendo responsável pela coordenação e integração das forças de segurança estaduais, com atuação voltada à formulação, implementação e gestão de políticas públicas de segurança em contexto federativo complexo e de elevada sensibilidade social. A combinação entre formação acadêmica, experiência operacional e atuação em cargos estratégicos de gestão confere ao entrevistado visão abrangente e qualificada sobre o funcionamento do sistema de segurança pública, justificando sua inclusão na amostra da pesquisa e a relevância de suas contribuições para os objetivos analíticos do presente estudo (Brasil, 2025d).

A seleção dos entrevistados observou critérios de pertinência institucional, diversidade federativa e qualificação técnico-profissional, contemplando atores com experiência nos níveis federal, estadual e operacional da segurança pública. Os perfis apresentados evidenciam a convergência entre formação acadêmica, exercício de funções estratégicas e atuação prática na formulação, implementação e gestão de políticas públicas de segurança, o que confere robustez empírica à pesquisa. A pluralidade de trajetórias e posições institucionais dos participantes possibilita uma análise qualificada e multifacetada do objeto investigado, sem prejuízo da coerência metodológica, assegurando a consistência dos dados obtidos e a validade das inferências realizadas ao longo do trabalho.

3.2. PERCEPÇÕES SOBRE GOVERNANÇA FEDERATIVA NO SUSP

A investigação empírica realizada por meio das entrevistas com gestores revelou percepções convergentes e críticas sobre o funcionamento da governança federativa no âmbito do Sistema Único de Segurança Pública. Neste tópico, serão evidenciados os principais pontos sobre as percepções sobre a governança federativa no SUSP.

As percepções colhidas nas entrevistas revelam que, embora o modelo constitucional de segurança pública estabeleça um arranjo cooperativo entre União, estados e municípios, sua concretização prática permanece limitada e assimétrica. Segundo Reinaldo Brezinski, subsecretário de Gestão Estratégica da Secretaria de Segurança Pública do Espírito Santo, a própria compreensão institucional sobre a natureza compartilhada da segurança pública levou décadas para amadurecer. Durante muitos anos, o termo “Estado” previsto na Constituição foi interpretado de modo restritivo, como referência exclusiva aos estados federados, o que retardou a atuação municipal e federal no campo da segurança (Brezinski, 2025).

Esse descompasso histórico ainda produz efeitos contemporâneos, sobretudo em municípios pequenos, que continuam a se eximir de responsabilidades estruturantes na prevenção e redução da violência urbana, seja por limitações financeiras e administrativas, seja por ausência de cultura institucional de colaboração. Para o entrevistado, a União também demorou a reconhecer seu papel estruturante no sistema, o que explica a dificuldade de consolidação do SUSP e a inexistência de um verdadeiro sistema nacional integrado de inteligência, operações e dados — elemento percebido como imprescindível ao enfrentamento do crime organizado interestadual e transnacional (Brezinski, 2025).

A experiência do Espírito Santo evidencia, contudo, que iniciativas de governança articulada podem alterar esse cenário. O Programa Estado Presente, citado pelo subsecretário, promove a integração sistemática entre entes estaduais, órgãos federais instalados no território e administrações municipais, estabelecendo espaços formais de coordenação política, compartilhamento de informações e planejamento conjunto. Tal arranjo demonstra que a cooperação federativa depende menos de reformas constitucionais e mais de vontade política, capacidade administrativa e institucionalização de mecanismos permanentes de interação entre os atores governamentais.

Além disso, o entrevistado destaca que a governança federativa do SUSP não se limita aos entes federados, devendo envolver também os Poderes constituídos, especialmente o Judiciário e o Ministério Público. Para ele, decisões judiciais morosas na apreciação de medidas cautelares, como mandados de prisão e busca e apreensão, comprometem a efetividade das ações de segurança pública e revelam uma fragmentação institucional que ultrapassa a esfera

federativa (Brezinski, 2025). Assim, a falta de coordenação interinstitucional, e não apenas intergovernamental, constitui obstáculo relevante à implementação do SUSP.

No conjunto, as percepções de gestores evidenciam que a governança do SUSP enfrenta limitações estruturais decorrentes de três fatores principais: (i) desigual engajamento dos entes federativos; (ii) ausência de mecanismos nacionais robustos de coordenação e integração; e (iii) distanciamento entre política de segurança e sistema de justiça. Tais elementos reforçam o diagnóstico de que o federalismo cooperativo previsto constitucionalmente ainda não se materializou integralmente na gestão da segurança pública, produzindo um sistema fragmentado, reativo e vulnerável diante da dinâmica contemporânea da criminalidade.

Além da constatação de que a governança federativa da segurança pública ainda não alcançou o nível de coordenação esperado pelo desenho constitucional, as entrevistas revelam que parte significativa dos entraves decorre menos de lacunas normativas e mais de elementos culturais, institucionais e organizacionais. Segundo Reinaldo Brezinski, subsecretário de Gestão Estratégica da Secretaria de Segurança Pública do Espírito Santo, embora a Constituição de 1988 pudesse ter detalhado de forma mais clara a participação municipal na segurança pública, o maior obstáculo à cooperação não está no texto constitucional, mas na “resistência à integração” existente entre instituições e agentes públicos (Brezinski, 2025).

O entrevistado destaca que a cultura organizacional das forças de segurança, historicamente marcada pela fragmentação, rivalidades institucionais, disputa de protagonismo, retenção de informações e ausência de confiança mútua, compromete a articulação necessária para implementação efetiva do SUSP. Mesmo em contextos nos quais estruturas físicas integradas foram criadas — como centros de comando e controle — a integração não se materializou, permanecendo barreiras simbólicas e práticas entre corporações, o que demonstra, segundo ele, que integração não é apenas arquitetônica, mas sobretudo relacional e institucional (Brezinski, 2025).

Essa percepção reforça que a governança federativa da segurança pública depende de fatores subjetivos e comportamentais, como a disposição dos atores em compartilhar responsabilidades, informações e resultados. Brezinski afirma que, enquanto persistirem disputas por visibilidade, atribuição de mérito e transferência de culpa conforme os indicadores de criminalidade oscilam, a cooperação não se consolidará, porque o cidadão exige segurança pública como política pública integrada, e não como produto institucionalizado de uma corporação específica (Brezinski, 2025).

O subsecretário também observa que políticas de integração exigem tempo, continuidade administrativa e estratégias estruturadas de formação profissional. A unificação de academias de formação, citada como experiência bem-sucedida no Espírito Santo, é apresentada como instrumento para promover socialização interinstitucional, reduzir preconceitos corporativos e criar redes de cooperação que se prolongam na prática cotidiana. Nesse sentido, a governança federativa não se constrói apenas por meio de marcos legais ou programas governamentais, mas pela transformação gradual de valores profissionais, incentivos e normas informais que regulam o funcionamento das instituições de segurança pública.

Verifica-se que o problema central não reside apenas na insuficiência normativa ou na ausência de instrumentos legais de cooperação, mas na falta de alinhamento entre cultura organizacional, incentivos institucionais e objetivos sistêmicos do SUSP. A governança federativa da segurança pública, portanto, permanece condicionada à superação de barreiras políticas, administrativas e simbólicas que impedem a construção de uma atuação integrada, contínua e corresponsável entre entes federados, órgãos do sistema de justiça e instituições policiais.

Outra dimensão relevante da governança federativa no âmbito do SUSP diz respeito à produção, padronização e circulação de dados criminais entre os entes federados. Conforme relatado por Reinaldo Brezinski e Evaristo, gestores da Secretaria de Segurança Pública do Espírito Santo, a ausência de critérios nacionais uniformes para registro, classificação e divulgação das ocorrências policiais compromete a comparabilidade estatística, a transparência pública e a formulação de políticas coordenadas (Entrevista com Reinaldo Brezinski e Evaristo, 2025). Essa heterogeneidade metodológica gera distorções relevantes — estados podem inflar ou reduzir artificialmente indicadores, não necessariamente por manipulação intencional, mas em razão de diferentes critérios de contagem, tais como considerar uma única ocorrência com múltiplas vítimas como um ou vários crimes, incluir ou excluir denúncias do Ministério Público, ou enquadrar furtos patrimoniais como roubo de carga.

Segundo os entrevistados, essa assimetria estatística impacta diretamente a governança federativa, pois dificulta diagnósticos nacionais confiáveis, fragiliza mecanismos de cooperação interestadual e prejudica estados menores, cujo desempenho passa a ser avaliado a partir de bases metodológicas distintas. Embora reconheçam avanços institucionais — como o SINESP, observatórios estaduais e avaliações independentes de impacto — ambos afirmam que, sem diretrizes federais mais claras e mecanismos de indução cooperativa, o SUSP continuará enfrentando limitações estruturais na construção de um sistema nacional de informações (Brezinski e Evaristo, 2025).

Aduz-se, portanto, que integração federativa não depende apenas de operações conjuntas, financiamento ou articulação política, mas também de infraestrutura informacional compartilhada, padronizada e confiável. A governança cooperativa, nesse sentido, exige um consenso mínimo metodológico entre União, estados e municípios, sem o qual o SUSP permanece vulnerável à fragmentação e à tomada de decisão baseada em indicadores incomparáveis — comprometendo sua capacidade de orientar políticas de segurança pública de alcance nacional.

No que se refere à Proposta de Emenda Constitucional da Segurança Pública, as percepções coletadas indicam que sua principal contribuição potencial reside no reforço da coordenação federativa e na institucionalização do SUSP em nível constitucional. Para Reinaldo Brezinski, a PEC representa um avanço, sobretudo porque pode conferir maior força normativa à União na indução de políticas nacionais de segurança —, tarefa hoje limitada pela adesão voluntária dos estados e pela assimetria de capacidades institucionais e financeiras (Brezinski, 2025).

Contudo, o subsecretário pondera que a proposta ainda carece de amadurecimento democrático e técnico, especialmente por não ter sido amplamente discutida nos fóruns especializados de formulação e gestão da segurança pública, como o Conselho Nacional dos Secretários de Segurança, o Conselho Nacional de Comandantes-Gerais das Polícias Militares, o Colégio Nacional de Delegados-Gerais das Polícias Cíveis e a Liga Nacional de Corpos de Bombeiros. Segundo ele, uma PEC que pretende reorganizar o sistema federativo de segurança pública deveria ouvir prioritariamente esses órgãos, que representam os atores que operacionalizam a política no cotidiano (Brezinski, 2025).

A crítica não se dirige ao conteúdo da proposta, mas ao processo político de formulação: ao ganhar centralidade no debate partidário, a PEC corre o risco de afastar-se das necessidades concretas da administração pública e da realidade da criminalidade no país. Brezinski destaca, ainda, que diferenças de estilo administrativo entre ministros da Justiça afetam diretamente a construção de consensos federativos, revelando que a cooperação intergovernamental depende tanto de desenho institucional quanto de abertura política, sensibilidade federativa e capacidade de escuta da União.

Nesse sentido, a entrevista reforça que o fortalecimento da governança cooperativa na segurança pública não depende exclusivamente de mudanças constitucionais. Além da PEC, seriam necessárias reformas legislativas voltadas à redução de gargalos estruturais do sistema de justiça criminal, como a alta reincidência, a morosidade processual, a pouca efetividade da análise criminológica e a dificuldade de execução penal em casos de violência grave. Para o

gestor, essas fragilidades repercutem diretamente sobre a segurança pública e sobre a capacidade de estados e municípios de formular políticas integradas e de longo prazo (Brezinski, 2025).

Sugere-se que a PEC pode contribuir para a consolidação de um sistema nacional de segurança pública, mas apenas se acompanhada de participação federativa ampliada, reformas infraconstitucionais e compromisso político contínuo com a cooperação. A governança federativa, nesse contexto, depende menos de uma alteração normativa isolada e mais de uma transformação cultural, institucional e gerencial orientada à corresponsabilidade entre os entes federados.

Outro elemento relevante identificado na pesquisa refere-se à dimensão epistemológica e institucional da cooperação federativa. Ao ser questionado sobre possíveis referências adicionais, Reinaldo Brezinski destacou a importância de centros estaduais de produção de conhecimento, como o Instituto Jones dos Santos Neves, e de pesquisadores vinculados ao Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ressaltando que a formulação de políticas de segurança mais integradas depende não apenas da atuação governamental, mas também da articulação com comunidades acadêmicas especializadas (Brezinski, 2025).

A entrevista realizada com o secretário de Segurança Pública da Bahia, Marcelo Werner Derschum Filho, reforça que a governança federativa do SUSP permanece condicionada a limitações estruturais do modelo constitucional de 1988. Embora reconheça a relevância da repartição de competências, o gestor sustenta que o desenho federativo não foi acompanhado de instrumentos constitucionais capazes de induzir cooperação, coordenação nacional e corresponsabilidade entre União, estados e municípios, o que, em sua avaliação, contribuiu para a demora na consolidação de uma política nacional de segurança pública (Derschum Filho, 2025). Para ele, a criação tardia do SUSP, apenas em 2018, evidencia que a segurança pública não recebeu, historicamente, o mesmo tratamento institucional conferido a outras áreas estruturantes, como saúde e educação.

Nesse sentido, Marcelo Werner defende a constitucionalização do SUSP como mecanismo de fortalecimento da governança federativa, sobretudo por permitir a criação de fonte estável de financiamento e por atribuir à União um papel mais claro de coordenação nacional, semelhante ao modelo do SUS e aos fundos educacionais (Derschum Filho, 2025). A ausência de padronização de dados, diretrizes nacionais obrigatórias e mecanismos formais de cooperação é apontada como um dos principais fatores de fragmentação das políticas de segurança, resultando em respostas heterogêneas e assimétricas entre os entes federados.

A fala do secretário também amplia o conceito de cooperação federativa ao incluir a guarda municipal como ator essencial da política de segurança, indicando que a governança do SUSP deve incorporar efetivamente os municípios, não apenas como executores residuais, mas como corresponsáveis institucionais pela prevenção, proteção de bens públicos e articulação territorial (Derschum Filho, 2025). Ao destacar que segurança pública não é atribuição exclusiva das polícias, mas política pública transversal, o gestor reforça que a integração federativa depende igualmente de políticas sociais, educacionais e urbanísticas.

A experiência relatada pelo secretário de Segurança Pública da Bahia, Marcelo Derschum Filho, reforça que a governança federativa do SUSP permanece marcada por assimetrias estruturais entre os entes federados e por limitações decorrentes de sua ausência de status constitucional. Na percepção do gestor, embora a criação do Sistema Único de Segurança Pública, em 2018, tenha representado avanço institucional, seus efeitos materiais ainda são restritos e desiguais entre os estados (Derschum Filho, 2025). Um exemplo citado é o Fundo Nacional de Segurança Pública, que, para estados com menor capacidade fiscal, como a maior parte do Nordeste, constitui fonte relevante de financiamento, enquanto, para estados como São Paulo, tem impacto orçamentário marginal. Assim, o próprio desenho financeiro do SUSP reforça a dependência de determinadas unidades da federação em relação à União, revelando a persistência de um federalismo cooperativo assimétrico.

Apesar disso, Werner destaca que os recursos disponibilizados pelo fundo não se convertem automaticamente em políticas públicas, devido a um conjunto de entraves burocráticos e interpretativos dentro da administração federal. Segundo ele, a inexistência de critérios uniformes de análise, a descentralização de entendimentos técnicos entre analistas e a liberação tardia dos recursos dificultam sua execução, o que explica a recorrente existência de valores “parados” nos relatórios oficiais (Derschum Filho, 2025). Assim, o problema, em sua visão, não é apenas de financiamento, mas de capacidade de coordenação federativa, elemento que o SUSP, enquanto lei ordinária, ainda não conseguiu assegurar.

Nesse contexto, o secretário defende que a constitucionalização do sistema, prevista na atual PEC da Segurança Pública, seria capaz de conferir força normativa, estabilidade financeira e legitimidade política à atuação coordenadora da União. Para ele, esse movimento não ameaça a autonomia dos estados, uma vez que o pacto federativo já impõe esse limite constitucional, mas permitiria maior protagonismo federal na definição de diretrizes estratégicas nacionais, especialmente diante da atuação interestadual e transnacional das organizações criminosas (Derschum Filho, 2025). Essa avaliação converge com a literatura que

aponta a União como ator indispensável à indução de cooperação federativa em políticas públicas complexas.

Por fim, Werner destaca que a integração federativa não pode restringir-se a estruturas institucionais, exigindo também integração informacional. A fragmentação dos bancos de dados estaduais, a heterogeneidade de classificações criminais e a escassez de interoperabilidade entre sistemas de registro são, em sua visão, obstáculos centrais para a governança nacional da segurança pública. Para o secretário, a União deveria assumir papel coordenador na padronização de registros, interoperabilidade tecnológica e compartilhamento seguro de informações, condição essencial para tomadas de decisão baseadas em inteligência e evidências (Derschum Filho, 2025). Ele observa ainda que, diante dessa ausência de coordenação federal, estados vêm buscando soluções paralelas, como o Consórcio Nordeste e acordos bilaterais, revelando uma cooperação federativa “não institucionalizada”, impulsionada mais pela necessidade do que pela estrutura normativa.

Outro elemento central para compreender a governança federativa do SUSP diz respeito à cooperação interestadual. A experiência relatada pelo secretário de Segurança Pública da Bahia, Marcelo Werner Derschum Filho, evidencia que a dinâmica do crime organizado no país ultrapassa fronteiras administrativas, exigindo respostas articuladas entre diferentes unidades da federação (Derschum Filho, 2025). Segundo o gestor, a atuação de facções sediadas no Rio de Janeiro impacta diretamente a segurança pública baiana, com lideranças e operadores do crime deslocando-se entre estados para se homiziar, ordenar ações violentas, negociar armas, organizar logística de drogas e estruturar redes financeiras ilícitas. Nesses casos, mais da metade das prisões de lideranças baianas ocorreu fora do território estadual, distribuídas em 18 estados diferentes, o que demonstra que o fenômeno criminal é nacional e interdependente.

Diante desse cenário, mesmo na ausência de mecanismos formais de integração previstos em lei, a cooperação ocorre cotidianamente por meio das inteligências policiais e de estratégias operacionais compartilhadas, como campanhas conjuntas de localização de foragidos, operações integradas e troca de informações sensíveis entre secretarias de segurança (Derschum Filho, 2025). Essa cooperação não resulta de indução normativa federal, mas da necessidade prática de enfrentar organizações criminosas que circulam pelo território nacional com maior facilidade do que o próprio Estado.

O secretário destaca, no entanto, que essa integração permanece frágil e fragmentada, pois ainda depende da iniciativa individual dos estados e de redes informais de colaboração. Para ele, a consolidação de bancos de dados interoperáveis e consultas nacionais, como um módulo integrado do Processo Policial Eletrônico para identificação de investigados em

diferentes estados, seria um passo concreto para transformar articulações pontuais em política pública estruturada. Essa proposta demonstra que, na visão de gestores estaduais, a cooperação federativa não deve restringir-se ao discurso político, mas materializar-se em ferramentas institucionais que permitam identificar, investigar e responsabilizar indivíduos que atuam em múltiplas jurisdições (Derschum Filho, 2025).

Nesse sentido, a entrevista reforça que a governança federativa do SUSP ainda é sustentada mais pela necessidade operacional do que pela coordenação institucionalizada. A ausência de um sistema nacional obrigatório de compartilhamento de informações e padrões tecnológicos comuns limita a capacidade estatal de responder de maneira integrada ao crime organizado, o que confirma a literatura que diagnostica a persistência de um federalismo cooperativo incompleto na segurança pública brasileira.

Outra dimensão relevante para a compreensão da governança federativa no âmbito do SUSP diz respeito ao papel dos dados como instrumento de coordenação nacional. O secretário de Segurança Pública da Bahia, Marcelo Werner Derschum Filho, destaca que a ausência de critérios uniformes de registro e categorização estatística entre os estados compromete a capacidade do sistema de operar como política pública integrada (Derschum Filho, 2025). Segundo o gestor, discrepâncias metodológicas, como percentuais elevados de “mortes a esclarecer” ou quantidades atípicas de pessoas desaparecidas, podem artificialmente reduzir indicadores de letalidade violenta, produzindo comparações distorcidas entre unidades federativas.

Para Werner, esse cenário revela um elemento estrutural de governança: embora o SUSP proponha integração, ainda não existe uma autoridade reguladora capaz de definir parâmetros nacionais obrigatórios para alimentação, validação e divulgação de dados criminais. Por isso, os próprios secretários estaduais têm provocado o Ministério da Justiça e o Consesp para estabelecer critérios unificados de mensuração, de modo a garantir transparência, credibilidade estatística e comparabilidade federativa. A defesa do gestor é clara: a cooperação federativa exige dados consistentes, compartilháveis e metodologicamente equivalentes — ainda que isso implique expor indicadores negativos — pois apenas a partir deles é possível planejar, avaliar políticas, responsabilizar gestores e compreender a dinâmica criminal.

Nesse sentido, a entrevista evidencia que a governança do SUSP permanece dependente de iniciativas voluntárias entre estados e de acordos informais, sem instrumentos normativos que assegurem padronização nacional. Ao apontar que a Bahia tornou públicos seus indicadores e promove encontros técnicos entre órgãos estatísticos para harmonizar procedimentos, o secretário demonstra que a federatividade em segurança pública ainda se

apoia na disposição política dos entes, e não em mecanismos estruturais de coordenação estatal (Derschum Filho, 2025). Assim, a percepção de gestores revela que, sem uniformidade metodológica e transparência, não há verdadeira cooperação federativa, tampouco capacidade de o SUSP atuar como sistema nacional.

A entrevista realizada com o Secretário de Segurança Pública de Goiás, Coronel Brum, evidencia uma visão amplamente favorável ao modelo federativo de segurança pública delineado pela Constituição de 1988. O secretário afirma que o arranjo constitucional preserva o pacto federativo e reconhece as particularidades regionais, elemento que considera essencial para um país com dimensões continentais e realidades criminais distintas. Em sua percepção, alterações profundas nas atribuições das polícias ou na distribuição constitucional de competências tendem a gerar conflitos operacionais e insegurança jurídica, razão pela qual defende a manutenção do desenho atual, ainda que com ajustes incrementais e melhorias nos mecanismos de cooperação (Brum, 2025).

Ao analisar o Sistema Único de Segurança Pública, criado em 2018, Brum reconhece a existência de avanços concretos, sobretudo na formulação de diretrizes gerais de integração e no estímulo à cooperação entre estados e União. Entretanto, destaca que a implementação efetiva do sistema permanece limitada pela ausência de um mecanismo permanente e claramente definido de financiamento, pela falta de padronização nacional de dados e pela inexistência de sistemas interoperáveis que permitam uma ação coordenada entre as unidades federativas. Em sua avaliação, o SUSP permanece como uma iniciativa importante, porém ainda distante de produzir os efeitos estruturantes idealizados pelo legislador (Brum, 2025).

O secretário ressalta que a integração de dados entre os estados é um dos maiores desafios atuais da governança federativa. Cada unidade federativa mantém bancos de dados próprios, com classificações distintas para ocorrências e critérios diferentes de registro, o que dificulta a construção de diagnósticos nacionais consistentes e a coordenação de ações interestaduais. Ele cita situações recentes em que o Estado de Goiás enfrentou dificuldades para acessar informações sobre foragidos goianos mortos em confrontos no Rio de Janeiro, o que exigiu mobilização direta e informal das equipes de inteligência dos dois estados. A ausência de uma plataforma nacional de dados, na avaliação de Brum, compromete tanto a investigação quanto a resposta operacional, especialmente em casos que envolvem facções criminosas que atuam simultaneamente em diversos estados (Brum, 2025).

Ao comentar a necessidade de padronização dos registros criminais, Brum reconhece que esse processo ainda encontra resistência em alguns estados, muitas vezes preocupados com comparações nacionais e com a exposição de indicadores negativos. Mesmo assim, ele

considera indispensável que a União exerça um papel coordenador mais efetivo na definição de critérios uniformes de classificação, o que contribuiria para a transparência e para a formulação de políticas públicas baseadas em evidências. Segundo relata, Goiás já iniciou internamente a revisão e padronização de classificações, mas a efetividade plena depende de uma adoção nacional articulada.

O secretário também aborda a Proposta de Emenda Constitucional da Segurança Pública. Sua principal crítica refere-se à possibilidade de alteração das atribuições das polícias, mudança que considera inadequada. Entretanto, reconhece um ponto positivo na PEC: a previsão de constitucionalização do Fundo Nacional de Segurança Pública. Para Brum, a criação de um fundo constitucional é essencial para que a União participe de forma mais estruturada e contínua do financiamento da segurança pública. Ele menciona que, atualmente, o repasse federal ao Estado de Goiás corresponde a aproximadamente um por cento do total investido pelo governo estadual, valor insuficiente para sustentar uma política nacional minimamente robusta de cooperação federativa (Brum, 2025).

Brum também enfatiza que o fortalecimento do SUSP exige mais do que bases legais e financiamento adequado. A cooperação federativa depende de condições materiais e funcionais que incluem investimentos contínuos em inteligência, integração institucional, sistemas penitenciários eficazes, interoperabilidade tecnológica e articulação permanente entre as forças de segurança estaduais e municipais. Relata que parte significativa dos resultados positivos alcançados por Goiás se deve à combinação de integração entre agências, investimentos maciços na modernização tecnológica e fortalecimento das inteligências estaduais.

Por fim, o secretário reitera a importância de que todos os estados e a União adotem critérios comuns de registro e validação de dados criminais. Para ele, transparência, comparabilidade e confiabilidade são pré-requisitos para que o SUSP cumpra sua função de orientar políticas nacionais. Brum defende que a padronização e a integração de bancos de dados constituem condições indispensáveis para que a cooperação federativa deixe de ser operacionalizada apenas de forma informal e passe a ocorrer sobre bases institucionais e estáveis (Brum, 2025).

A entrevista conduzida com o gestor estadual, aqui referido como Entrevistado Anônimo, revela uma interpretação claramente favorável ao modelo federativo de segurança pública estabelecido pela Constituição de 1988. Segundo ele, a repartição de competências prevista no art. 144 constitui um arranjo funcional que atribui aos estados um papel decisivo na execução das políticas de segurança, sem que isso configure um desequilíbrio estrutural do

sistema. Para o gestor, a ideia de alterar competências constitucionais tem sido usada com frequência no debate público, mas não encontra respaldo na análise técnico-operacional das necessidades do setor. Em sua avaliação, o modelo vigente é coerente com a realidade brasileira, especialmente porque os estados desempenham um papel central no enfrentamento do crime transnacional, incluindo tráfico internacional de drogas e delitos que exigem resposta territorial contínua (Entrevistado Anônimo, 2025).

O entrevistado reforça que o principal problema do sistema não reside no desenho federativo, mas sim na ausência de investimentos adequados e na insuficiência da estrutura federal. Ao analisar o financiamento da política de segurança, argumenta que o Fundo Nacional de Segurança Pública, embora represente um avanço trazido pela Lei nº 13.675/2018, opera com uma capacidade financeira muito inferior à necessária para apoiar de maneira significativa a atuação dos estados. Ele compara esse arranjo com o da saúde, que possui vinculação constitucional de receitas, e afirma que a inexistência de uma vinculação semelhante para a segurança pública impede qualquer avanço estrutural robusto. Para ele, o valor repassado pela União é desproporcional ao que os estados investem com recursos próprios, perpetuando assimetrias e fragilidades operacionais (Entrevistado Anônimo, 2025).

Essa percepção também se articula com sua avaliação sobre os órgãos federais. Segundo o gestor, tanto a Polícia Federal quanto a Polícia Rodoviária Federal deveriam ter, no mínimo, o dobro do efetivo atual, já que desempenham funções essenciais relacionadas ao controle de fronteiras e ao combate ao fluxo de armas e drogas. Assim, em vez de alterações constitucionais, ele defende o fortalecimento do aparato federativo já existente.

No tocante ao Sistema Único de Segurança Pública, o entrevistado manifesta posição claramente positiva. Em sua avaliação, a Lei do SUSP foi bem concebida, possui diretrizes adequadas e fornece instrumentos suficientes para promover coordenação, integração e racionalidade às políticas de segurança. Nesse ponto, sua crítica desloca-se novamente da dimensão normativa para a dimensão gerencial. Para ele, o problema não é a falta de dispositivos legais, mas a dificuldade histórica do país em transformar o que está previsto em lei em ações concretas. A coordenação nacional, frequentemente apresentada como motivação para mudanças constitucionais, já é atribuição do Ministério da Justiça por meio da Senasp. Assim, segundo o entrevistado, a defesa de que seria necessária uma PEC para ampliar a coordenação federal não corresponde ao que está previsto na legislação vigente (Entrevistado Anônimo, 2025).

A integração de dados aparece como um dos temas mais sensíveis. O entrevistado reconhece sua centralidade para o enfrentamento do crime organizado, mas novamente destaca

que não há necessidade de alteração constitucional para viabilizar essa integração. O entrave não é jurídico, mas tecnológico e organizacional. As bases estaduais são heterogêneas, os sistemas não conversam entre si e faltam investimentos estruturantes que possibilitem interoperabilidade nacional e a adoção de ferramentas avançadas, como inteligência artificial. Na visão do gestor, esse quadro revela uma fragilidade de gestão federal. Ele sustenta que a União deveria possuir um Ministério da Segurança Pública, como ocorreu em 2018, período no qual, segundo ele, ocorreu o maior avanço institucional recente: a criação do SUSP. Ao extinguir o ministério e reduzir o protagonismo federal, a agenda de segurança perde prioridade política e capacidade de coordenação (Entrevistado Anônimo, 2025).

Apesar disso, o entrevistado reconhece avanços recentes na esfera federal no que diz respeito à padronização das estatísticas criminais. Ele considera que o Ministério da Justiça, ao publicar documentos nacionais com dados consolidados, reduziu disparidades entre metodologias estaduais e melhorou a transparência. Esse esforço, embora ainda incompleto, é avaliado como significativo.

Outro ponto relevante da entrevista diz respeito à integração operativa entre estados. O gestor afirma, de forma enfática, que a cooperação interestadual funciona de maneira muito mais efetiva do que a literatura costuma pressupor. Ele cita, como exemplo, a atuação durante as enchentes no Rio Grande do Sul, quando o estado recebeu cerca de dois mil profissionais enviados por outras unidades da federação. Para ele, essa resposta conjunta demonstra que há um nível elevado de integração, especialmente entre comandantes das Polícias Militares, chefias das Polícias Civis e Corpos de Bombeiros. Embora reconheça que essa integração é mais operativa do que sistêmica, considera que a cooperação federativa é, na prática, muito mais avançada do que se costuma afirmar (Entrevistado Anônimo, 2025).

Por fim, ao avaliar a PEC da Segurança, o gestor afirma que, após a retirada dos dispositivos que ameaçavam a autonomia dos estados, a proposta deixou de representar risco federativo. No entanto, também deixou de oferecer avanços concretos. Na sua avaliação, a PEC não resolve nenhum problema real do sistema e tampouco cria instrumentos eficazes. Ela se limita a repetir dispositivos que já existem na legislação do SUSP e a prever um fundo já instituído. Por isso, considera que o verdadeiro avanço institucional dependeria da vinculação constitucional de receitas, e não de alterações simbólicas ou redundantes (Entrevistado Anônimo, 2025).

A entrevista demonstra uma percepção madura e tecnicamente consistente sobre governança federativa no SUSP. O entrevistado sustenta que o modelo constitucional é adequado, que não há deficit normativo, que a Lei do SUSP fornece instrumentos suficientes e

que os problemas reais estão no subfinanciamento, na falta de prioridade política e na incapacidade estrutural da União de exercer plenamente seu papel coordenador. Trata-se, portanto, de uma visão alinhada à literatura que diferencia déficits de norma e déficits de implementação, reforçando que a segurança pública brasileira não sofre de escassez legislativa, mas de baixa capacidade estatal para operacionalizar o que já está previsto no ordenamento.

No que se refere aos pontos levantados pela entrevistada Isabel Figueiredo, inicia-se destacando o desconhecimento generalizado da Lei do SUSP por parte dos gestores estaduais. Segundo ela, “a lei não é estudada, não é conhecida; ela é cansativa, prolixa, e não deixa claro justamente o que deveria esclarecer” (Figueiredo, 2025). Essa falta de apropriação normativa explica por que muitos secretários demonstram compreensão fragmentada sobre suas responsabilidades dentro do sistema. Essa observação dialoga diretamente com as falas estaduais registradas neste estudo, nas quais diversos gestores confessaram não dominar integralmente a legislação, priorizando apenas aspectos financeiros do SUSP.

Outro ponto de convergência entre as percepções estaduais e a avaliação da diretora diz respeito ao entendimento do papel da União. Enquanto gestores frequentemente relataram que enxergam o governo federal sobretudo como repassador de recursos, Isabel afirma que essa visão reduzida compromete a essência cooperativa do sistema. Ela observa: “para muitos secretários, o papel da União é simplesmente dar dinheiro”, ainda que a própria lei estabeleça funções amplas de coordenação e definição conjunta de diretrizes (Figueiredo, 2025). Essa interpretação limitada contribui para tensões federativas e para a baixa utilização das instâncias formais de deliberação.

Isabel descreve também um fenômeno recorrente que ajuda a iluminar a perspectiva estadual: a distância entre a representação formal dos estados nos colegiados federais e a participação efetiva nessas instâncias. Ela questiona: “por que essa discussão não é feita lá?”, referindo-se ao fato de que decisões ou cobranças muitas vezes são feitas fora dos fóruns previstos em lei, como o Conselho Gestor do Fundo e o Conselho de Estatísticas (Figueiredo, 2025). Sua observação complementa entrevistas estaduais que relataram desconhecimento sobre o funcionamento desses conselhos ou desinteresse em participar de suas discussões técnicas.

Outro ponto relevante, especialmente para entender a heterogeneidade das percepções estaduais, é a constatação de que não existe consenso — nem na academia, nem no governo, nem entre os próprios gestores — sobre o que significa “o SUSP sair do papel”. Sobre isso, Isabel afirma que, se dez pessoas fossem convidadas a definir o termo, “haveria dez respostas diferentes”, pois a expressão se tornou “uma crítica vazia, repetida sem clareza conceitual”

(Figueiredo, 2025). Essa indeterminação aparece também nas falas estaduais, que utilizam o termo de forma difusa, ora para cobrar investimentos, ora para apontar a falta de integração operacional, ora para se referir à ausência de diretrizes normativas.

No tocante à dinâmica concreta da cooperação, Isabel destaca que os problemas não derivam apenas do arranjo jurídico, mas também de fatores culturais e institucionais. Ela argumenta que a governança da segurança pública no Brasil ainda sofre com “uma lógica muito operacional”, em que gestores priorizam demandas imediatas, sem percepção sistêmica dos espaços deliberativos e dos instrumentos de coordenação previstos (Figueiredo, 2025). Essa avaliação complementa declarações estaduais que demonstraram foco preponderante em demandas emergenciais, como aquisição de equipamentos, efetivos e infraestrutura.

Outro elemento que reforça as análises estaduais é a avaliação da diretora sobre o financiamento do SUSP. Estados apontaram que, embora relevante, o Fundo Nacional de Segurança Pública ainda representa montantes insuficientes para influenciar sua agenda estratégica. Isabel vai na mesma direção ao afirmar que o fundo, apesar de essencial, “não cresceu de forma proporcional às necessidades do sistema” e que o poder de coordenação nacional é sempre limitado quando o volume de investimentos é reduzido (Figueiredo, 2025).

Isabel reconhece que a governança federativa do SUSP exige avanços estruturais, seja por meio da PEC da Segurança Pública, seja pelo fortalecimento das instâncias colegiadas já existentes. Para ela, a Constituição de 1988 não forneceu a base necessária para uma política federativa de segurança pública, e a PEC “dirime questões importantes”, especialmente ao reforçar o papel coordenador da União sem violar a autonomia dos entes (Figueiredo, 2025).

As percepções apresentadas pelo Coronel Marcus Vinícius Oliveira de Almeida, Secretário de Segurança Pública do Amazonas, contribuem de forma expressiva para compreender os limites da governança federativa no setor. Segundo o gestor, o modelo cooperativo previsto na Constituição e reforçado pelo SUSP não tem se materializado na prática, o que acaba por dificultar a efetividade das políticas públicas. Conforme afirma Almeida (2025), a cooperação não ocorre em razão de fatores institucionais, políticos e operacionais, especialmente porque ainda existe grande dificuldade em compartilhar informações básicas. O entrevistado destaca que tanto o envio quanto o recebimento de dados entre os diferentes níveis federativos são problemáticos e que, em alguns casos, a integração é praticamente inexistente.

O secretário observa que essa ausência de articulação é tão profunda que os próprios estados passaram a formalizar acordos diretos entre si, tentando suprir uma lacuna que deveria ser preenchida pela União. Conforme relata Almeida (2025), a incapacidade do governo federal

em estruturar e coordenar bancos de dados nacionais é um dos principais entraves para o funcionamento do SUSP. Ele destaca que sistemas utilizados atualmente pelas polícias civis não permitem integração ou construção de APIs, o que inviabiliza um fluxo de informações contínuo e confiável. A falta de interoperabilidade, portanto, repercute diretamente na capacidade de planejamento, investigação e resposta dos órgãos de segurança.

Outro elemento apontado por Almeida (2025) diz respeito à desconfiança histórica dos estados em relação à União no que se refere ao uso, armazenamento e devolução das informações enviadas. Segundo o gestor, os estados passaram por experiências anteriores em que dados foram entregues ao governo federal, mas sem retorno operacional ou compartilhamento estratégico. Essa dinâmica consolidou um ambiente federativo marcado por fragilidades de confiança e baixa disposição à cooperação, o que compromete o próprio propósito do SUSP.

A percepção do secretário também evidencia que a governança federativa sofre impactos diretos do desequilíbrio estrutural entre os entes. Municípios pequenos e com baixa capacidade administrativa recebem responsabilidades previstas no SUSP, mas sem os meios necessários para executá-las. Almeida (2025) menciona que, no Amazonas, apenas um município conta com guarda municipal regularizada, enquanto a maioria sequer realizou concurso público ou dispõe de estrutura institucional mínima. Esse cenário reforça desigualdades regionais e impede que a lógica cooperativa produza resultados realistas.

Diante dessas considerações, a entrevista demonstra que, embora o SUSP represente um marco normativo relevante, sua governança federativa permanece limitada pela insuficiência de recursos, pela ausência de coordenação central eficaz e pela falta de instrumentos institucionais capazes de induzir padrões cooperativos. As percepções de Almeida (2025) revelam que a integração proposta pelo sistema ainda não se traduz em práticas concretas, resultando em um arranjo fragmentado que reproduz desigualdades e compromete a efetividade das políticas de segurança pública no país.

3.3. DESAFIOS INSTITUCIONAIS IDENTIFICADOS NAS EXPERIÊNCIAS CONCRETAS DE IMPLEMENTAÇÃO: AVANÇOS, DIFICULDADES E FRAGMENTAÇÕES FEDERATIVAS

As experiências relatadas por gestores estaduais evidenciam que a implementação do SUSP enfrenta obstáculos estruturais, culturais e operacionais que extrapolam o debate normativo. Entre os principais desafios, destaca-se a dificuldade de consolidação de uma governança federativa cooperativa, marcada por assimetrias de capacidade financeira, política

e administrativa entre os entes da federação. Neste tópico, serão comparadas as respostas por tema, utilizando-se quadros comparativos, análise de similitudes, nuvem de palavras, além de gráfico realizado a partir do método de Reinert.

3.3.1. Panorama geral sobre as percepções colhidas nas entrevistas sobre as dificuldades na implementação do SUSP.

Como observado por Reinaldo Brezinski, a ausência de dependência financeira da União permite que determinados estados simplesmente rejeitem iniciativas de padronização ou cooperação nacional, o que fragiliza o caráter sistêmico do SUSP (Entrevista com Reinaldo Brezinski, 2025).

Outro entrave recorrente diz respeito à cultura institucional historicamente segmentada das forças de segurança. Apesar de avanços estruturais e da criação de centros integrados, a resistência à cooperação permanece, manifestando-se na disputa por protagonismo, na relutância em compartilhar informações e na manutenção de hierarquias simbólicas entre corporações. O entrevistado menciona que, mesmo com infraestrutura física compartilhada, a integração não se efetiva quando servidores não estão dispostos a atuar coletivamente, revelando que o problema é menos organizacional e mais cultural (Entrevista com Reinaldo Brezinski, 2025).

A integração informacional, elemento central do SUSP, também enfrenta limitações significativas. A inexistência de uma padronização nacional de indicadores, classificações criminais e metodologias estatísticas gera distorções, inviabiliza diagnósticos comparáveis e dificulta a formulação de políticas públicas integradas. Segundo Brezinski, cada estado adota critérios próprios, o que resulta em registros incompatíveis, estatísticas não equiparáveis e interpretações equivocadas sobre níveis de criminalidade, comprometendo a credibilidade do planejamento governamental (Entrevista com Reinaldo Brezinski, 2025).

Além disso, a entrevista revela desafios externos ao sistema de segurança, mas que impactam diretamente sua execução, como a morosidade judicial, a reincidência penal, a falta de critérios mais robustos para decisões cautelares e a ausência de análises criminológicas efetivas no sistema prisional. Tais fatores alimentam ciclos de violência e frustram resultados operacionais, demonstrando que a governança da segurança pública depende de uma articulação interinstitucional mais ampla, envolvendo Ministério Público, Poder Judiciário, sistema prisional e administrações municipais (Entrevista com Reinaldo Brezinski, 2025).

Neste sentido, os desafios institucionais identificados não decorrem de uma única causa, mas da combinação entre desenho federativo pouco indutor de cooperação, fragilidade normativa, disputas corporativas, desigualdades federativas, ausência de padronização nacional e insuficiência de diálogo intergovernamental. Tais percepções empíricas reforçam que a consolidação do SUSP depende menos da criação de novos instrumentos legais e mais da construção de ambientes institucionais capazes de sustentar cooperação, confiança e corresponsabilidade federativa.

As experiências relatadas pelo secretário de Segurança Pública da Bahia, Marcelo Werner Derschum Filho, evidenciam que os desafios institucionais enfrentados pelos estados na implementação do SUSP são multifacetados e atravessam dimensões jurídicas, administrativas, financeiras e culturais. Um primeiro obstáculo identificado diz respeito à baixa densidade normativa do sistema, que, por não possuir força constitucional, limita a capacidade da União de exercer coordenação efetiva e induzir padrões nacionais mínimos de atuação, integração e compartilhamento de informações entre os entes federativos (Entrevista com Marcelo Werner Derschum Filho, 2025). Essa lacuna resulta em assimetria de prioridades, heterogeneidade operacional e respostas fragmentadas frente ao crescimento do crime organizado, cuja atuação extrapola fronteiras estaduais.

Outro desafio recorrente refere-se ao financiamento. Embora o Fundo Nacional de Segurança Pública represente um avanço, Werner aponta que a burocracia para utilização dos recursos, a ausência de entendimentos administrativos uniformes e a liberação tardia dos repasses dificultam sua execução, mantendo a dependência financeira de estados com menor capacidade arrecadatória (Entrevista com Marcelo Werner Derschum Filho, 2025). Para muitos gestores, o problema não é a falta de recursos, mas a impossibilidade prática de utilizá-los tempestivamente.

A desintegração informacional constitui ainda outro entrave estruturante. Segundo o secretário, a inexistência de bancos de dados interoperáveis, de metodologias padronizadas e de protocolos nacionais para registro de ocorrências, investigações e indicadores estatísticos compromete o planejamento estratégico, a inteligência policial e a formulação de políticas públicas baseadas em evidências. Como resultado, estados recorrem a iniciativas paralelas de cooperação ou acordos bilaterais, o que revela a ausência de governança sistêmica prevista no SUSP (Entrevista com Marcelo Werner Derschum Filho, 2025).

Werner destaca que a segurança pública permanece condicionada a marcos legais e institucionais defasados, especialmente no que se refere ao Código Penal, ao Código de Processo Penal e à legislação infraconstitucional, os quais, na prática, contribuem para ciclos

de reincidência, sensação de impunidade e sobrecarga das forças policiais estaduais (Entrevista com Marcelo Werner Derschum Filho, 2025). Assim, a entrevista evidencia que os obstáculos para a consolidação do SUSP não decorrem apenas de problemas de gestão ou de vontade política, mas de um desenho federativo historicamente fragmentado, cuja superação exige revisão legislativa, fortalecimento da coordenação nacional, integração tecnológica e mecanismos institucionais de cooperação permanente.

Nas experiências examinadas, destaca-se um conjunto de obstáculos estruturais que limita a eficácia do Sistema Único de Segurança Pública e restringe a capacidade de coordenação nacional (Brezinski; Evaristo, 2025; Marcelo Werner, 2025; Brum, 2025).

O primeiro desafio identificado consiste na ausência de padronização nacional dos registros criminais. Os gestores do Espírito Santo relatam que a inexistência de critérios uniformes distorce indicadores, gera assimetrias artificiais e prejudica comparações interestaduais, especialmente em crimes patrimoniais e categorias como roubo de carga e mortes a esclarecer (Brezinski; Evaristo, 2025). A falta de consenso sobre classificações básicas, como o que conta como “roubo total”, o número de vítimas por ocorrência ou os critérios de inclusão em “morte a esclarecer”, compromete tanto o diagnóstico quanto a formulação de políticas públicas (Brezinski; Evaristo, 2025).

A percepção é compartilhada pela gestão da Bahia, que enfatiza a necessidade de critérios comuns para reduzir inconsistências estatísticas e evitar a manipulação indireta de indicadores por meio da ampliação artificial de categorias residuais, como mortes a esclarecer e desaparecimentos (Marcelo Werner, 2025). Em Goiás, o problema é igualmente evidenciado quando o secretário relata dificuldades práticas para acessar informações sobre foragidos goianos mortos em confrontos no Rio de Janeiro, destacando a dependência de articulações informais entre equipes de inteligência estaduais, justamente por não existir um banco nacional de dados efetivamente integrado (Brum, 2025). Essas experiências convergentes indicam que a heterogeneidade dos sistemas de dados permanece como um dos principais entraves à construção de uma política nacional orientada por evidências.

O segundo desafio refere-se à insuficiência de mecanismos robustos e permanentes de integração tecnológica. Embora haja avanços pontuais, como o Banco Nacional de Mandados de Prisão, os estados operam majoritariamente com sistemas autônomos, bancos de dados fragmentados e plataformas que não se comunicam entre si (Marcelo Werner, 2025; Brum, 2025). As entrevistas revelam que essa fragmentação gera lacunas operacionais que dificultam investigações interestaduais, o rastreamento do deslocamento de lideranças de facções e o acompanhamento de dinâmicas criminais transfronteiriças.

O Espírito Santo aponta que a ausência de interoperabilidade nacional compromete a comparação de indicadores e a integração de registros criminais, mesmo quando há forte cultura local de uso de dados e avaliação de impacto em políticas de segurança (Brezinski; Evaristo, 2025). Na Bahia, o secretário acrescenta que, apesar de iniciativas promissoras, como o uso intensivo de videomonitoramento e reconhecimento facial, a integração real depende de mecanismos nacionais que permitam compartilhamento fluido e seguro de informações, inclusive por meio de módulos de consulta interestadual em sistemas como o Processo Policial Eletrônico (PPE) (Marcelo Werner, 2025). Em Goiás, a avaliação é semelhante: a inexistência de sistemas nacionais de inteligência e dados integrados limita a capacidade de resposta coordenada frente ao crime organizado e exige esforço pessoal constante das equipes de inteligência para compensar a falta de integração institucional (Brum, 2025).

Outro desafio recorrente diz respeito ao financiamento. Os gestores enfatizam que o Fundo Nacional de Segurança Pública representa inovação relevante, mas ainda insuficiente para cumprir o papel de instrumento de indução federativa idealizado pelo SUSP (Brezinski; Evaristo, 2025; Marcelo Werner, 2025; Brum, 2025). Além de valores relativamente modestos, sobretudo para estados de maior porte, a utilização dos recursos permanece marcada por entraves burocráticos, interpretações divergentes de analistas e liberação tardia, o que reduz a capacidade de planejamento de médio prazo (Marcelo Werner, 2025). No Espírito Santo e na Bahia, há consenso de que a ausência de fonte de custeio constitucional fragiliza o papel coordenador da União e mantém o SUSP em uma posição normativa mais do que efetivamente estruturante (Brezinski; Evaristo, 2025; Marcelo Werner, 2025). Em Goiás, essa percepção é reforçada pelo dado de que o aporte federal equivale a aproximadamente um por cento do montante investido pelo estado em segurança pública, o que evidencia a limitada capacidade da União para exercer influência material sobre políticas estaduais (Brum, 2025).

A governança federativa enfrenta, ainda, desafios relacionados à dinâmica do crime organizado. As entrevistas revelam que as facções atuam de forma dissociada das fronteiras estaduais e que a circulação de lideranças criminosas entre diferentes estados pressiona as instituições a desenvolver mecanismos de cooperação mais rápidos e consistentes (Brezinski; Evaristo, 2025; Marcelo Werner, 2025; Brum, 2025). O Espírito Santo relata que grande parte das lideranças locais foi capturada em outras unidades da federação, o que exige articulação intensa e permanente entre estruturas de inteligência estaduais e federais (Brezinski; Evaristo, 2025). A Bahia menciona a presença de lideranças baianas homiziadas em comunidades do Rio de Janeiro, pagando taxa de proteção a facções locais e, de lá, ordenando homicídios, tribunais do crime e negociações de armas e drogas, o que reforça a necessidade de cooperação

operacional e informacional contínua entre estados (Marcelo Werner, 2025). Goiás, por sua vez, relata cooperações operacionais complexas em situações de ataques violentos em outros estados, como no caso de Confresa, no Mato Grosso, que demandaram articulação simultânea com Minas Gerais, Tocantins e Mato Grosso do Sul para repressão de grupos fortemente armados (Brum, 2025). Esses relatos demonstram que a governança federativa na segurança pública tem operado, na prática, em uma lógica predominantemente reativa, dependente de redes informais e esforços pontuais, em vez de se apoiar em estruturas de coordenação institucional estáveis.

As entrevistas convergem para o diagnóstico de que o SUSP, embora represente um avanço normativo importante, ainda não se materializou como política pública plenamente implementada. Os gestores reconhecem a relevância de suas diretrizes e a importância simbólica da sua criação, mas afirmam que, no cotidiano das corporações e dos operadores na ponta, a percepção predominante é de que o sistema não alterou de forma significativa as rotinas de trabalho nem consolidou um eixo claro e perceptível de coordenação nacional (Marcelo Werner, 2025; Brum, 2025). Para os entrevistados, o fortalecimento do SUSP exige não apenas financiamento adequado e integração tecnológica, mas também a construção de uma cultura de cooperação que ultrapasse fronteiras administrativas e disputas institucionais, assegurando ações articuladas e contínuas entre União, estados e municípios, em consonância com o modelo de federalismo cooperativo previsto na Constituição de 1988 (Brezinski; Evaristo, 2025; Marcelo Werner, 2025; Brum, 2025).

Para o entrevistado anônimo da região Sul do país, desafios não decorrem de lacunas normativas, mas de fragilidades estruturais, gerenciais e federativas, que impactam diretamente a operacionalização do Sistema Único de Segurança Pública e a efetividade das políticas públicas previstas no art. 144 da Constituição. As dificuldades identificadas concentram-se em determinados eixos, como: financiamento, estrutura federal insuficiente, ausência de priorização política nacional, dificuldades tecnológicas de integração e assimetria na capacidade de gestão entre entes federativos.

O primeiro desafio destacado diz respeito ao subfinanciamento estrutural da segurança pública. Segundo o entrevistado, o Fundo Nacional de Segurança Pública, embora importante, opera com valores irrisórios comparados ao volume investido pelos próprios estados. Não há vinculação constitucional mínima de recursos, ao contrário do que ocorre em áreas como a saúde. Essa ausência de vinculação torna o financiamento federal instável, limitado e insuficiente para promover uma coordenação nacional robusta ou reduzir as desigualdades na capacidade de resposta dos estados (Entrevistado Anônimo, 2025). Dessa forma, o que se

verifica é uma dependência quase integral da capacidade fiscal estadual, gerando assimetria estrutural entre unidades federativas.

Um segundo desafio refere-se à insuficiência da estrutura federal, especialmente no que se refere às forças incumbidas de funções nacionais, como a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal. Para o gestor, ambos os órgãos atuam com efetivos muito aquém do necessário. Essa fragilidade compromete atividades estratégicas para a segurança pública, como o controle de fronteiras, a fiscalização de rotas de armas e drogas, e o enfrentamento do crime organizado transnacional. A falta de capacidade operacional da União amplia a pressão sobre os estados, que acabam assumindo responsabilidades para as quais não possuem atribuição formal nem meios adequados (Entrevistado Anônimo, 2025).

O terceiro desafio identificado é a ausência de prioridade política nacional para a segurança pública. O entrevistado associa esse problema diretamente à inexistência de um Ministério da Segurança Pública. Ele observa que o período de maior avanço institucional recente, justamente a criação do SUSP, ocorreu quando esse ministério existiu. Com a extinção da pasta, a agenda perdeu protagonismo federal, fragmentando políticas, dificultando a coordenação e reduzindo a capacidade de implementação. Assim, a falta de uma estrutura política autônoma voltada exclusivamente à segurança pública é percebida como um entrave institucional significativo (Entrevistado Anônimo, 2025).

O quarto ponto crítico refere-se às fragilidades tecnológicas e organizacionais que dificultam a integração nacional de dados. Embora a legislação permita plenamente a interoperabilidade entre sistemas estaduais e federais, essa integração não ocorre de maneira consistente. De acordo com o entrevistado, faltam bases tecnológicas compatíveis, investimentos em infraestrutura, padronização mínima de informações e sistemas capazes de operar volumes massivos de dados, incluindo o uso de inteligência artificial. Tais limitações impedem que a União exerça a coordenação informacional necessária ao enfrentamento do crime organizado, que atua de forma interestadual e transnacional. Assim, a integração de dados, longe de ser um problema jurídico, constitui um desafio técnico e operacional (Entrevistado Anônimo, 2025).

Por fim, o quinto desafio institucional diz respeito à assimetria gerencial e estruturante entre estados, o que afeta a cooperação federativa. Embora o entrevistado reconheça que, em situações concretas de crise, a cooperação interestadual funciona adequadamente, ele admite que nem todos os estados possuem capacidade equivalente de gestão, produção de dados ou implementação de políticas tecnológicas. Essa desigualdade gera dificuldades na construção de padrões nacionais e cria dependência de esforços voluntários, já que o SUSP, enquanto lei

ordinária, não estabelece mecanismos de obrigatoriedade, indução forte ou sanções federativas. Assim, grande parte da cooperação depende da disposição política e administrativa individual de cada estado (Entrevistado Anônimo, 2025).

Em conjunto, esses desafios revelam que o problema da segurança pública no Brasil é menos jurídico e mais institucional. A governança federativa sofre com déficits de capacidade estatal, fragilidade estrutural da União, falta de financiamento adequado e ausência de mecanismos efetivos de coordenação executiva. A experiência concreta narrada pelo gestor reforça a tese de que o sistema brasileiro não carece de novas normas constitucionais, mas sim de mecanismos de implementação, integração e governança capazes de transformar o que já está disposto na Lei do SUSP em práticas efetivas. A ineficiência da União como ente coordenador emerge, assim, como o principal obstáculo ao fortalecimento do sistema.

As entrevistas revelam percepções marcadamente práticas e operacionais sobre o funcionamento do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), especialmente relacionadas ao financiamento, às dificuldades de integração de dados e aos limites de coordenação entre União e estados. Para complementar esse panorama, a entrevista com a Dra. Isabel Figueiredo, Diretora do SUSP, oferece uma visão privilegiada da perspectiva federal, permitindo comparar e aprofundar a análise da governança federativa.

A análise das experiências concretas de implementação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) revela um cenário marcado por avanços pontuais, dificuldades estruturais persistentes e uma profunda fragmentação federativa. Embora a Lei nº 13.675/2018 tenha representado um marco normativo relevante, as entrevistas realizadas demonstram que o sistema ainda opera de modo fragmentado, com baixa capacidade de coordenação nacional, forte heterogeneidade institucional e limitada aderência dos entes subnacionais às instâncias formais de governança.

A fala da Dra. Isabel Figueiredo, diretora do Ministério da Justiça e Segurança Pública, reforça esse quadro ao apontar que muitos dos entraves contemporâneos não decorrem diretamente da inexistência de normas, mas da fragilidade histórica da modelagem federativa da segurança pública, que nasce na Constituição de 1988 sem o reconhecimento da segurança como política pública estruturada, com competências definidas e mecanismos de coordenação (Figueiredo, 2025). Essa ausência de arquitetura constitucional clara teria criado um sistema que se concentra na lista de polícias do art. 144, mas sem prever mecanismos de cooperação ou divisão temática de responsabilidades.

Entre os principais desafios, destaca-se a padronização de dados e metodologias, apontada tanto pelos estados quanto pela própria União. Segundo Isabel, embora o SINESP já

existisse desde 2012 com capacidade legal para padronizar taxonomias e métodos de contagem, o problema reside no fato de que os secretários estaduais frequentemente desconhecem ou ignoram as instâncias formais de decisão, produzindo regras paralelas e contraditórias (Figueiredo, 2025). Essa falta de integração faz com que classificações divergentes permaneçam, dificultando análises nacionais consistentes, como no caso das estatísticas de roubo de carga, reincidência e mortes a esclarecer.

No campo da interoperabilidade tecnológica, o diagnóstico da gestora federal confirma a percepção dos estados: o SUSP não foi capaz de promover integração efetiva. Para ela, “não houve inovação concreta desde o SINESP de 2012, pois o sistema permanece subutilizado e incapaz de conectar bases estaduais de forma robusta” (Figueiredo, 2025). Essa disfuncionalidade técnica impede que ações de inteligência sejam realizadas de maneira integrada, gerando duplicidade de esforços e fragilizando o enfrentamento ao crime organizado, cuja dinâmica é interestadual.

Outro ponto crítico é a coordenação federativa, que deveria constituir a espinha dorsal do SUSP. Isabel observa que a União enfrenta grandes dificuldades para exercer seu papel coordenador, em especial porque parte dos gestores estaduais desconhece seus assentos formais nos conselhos, não participa das discussões e cobra decisões que já foram tomadas democraticamente nos fóruns adequados (Figueiredo, 2025). Essa desconexão revela não apenas desarticulação, mas também uma cultura institucional orientada mais pela demanda imediata do que pela construção coletiva de políticas de longo prazo.

O financiamento também surge como elemento central da fragmentação. Para Isabel, a capacidade de indução da União depende quase exclusivamente do Fundo Nacional de Segurança Pública, o que é insuficiente diante da escala dos problemas: o fundo cresceu nominalmente, mas não representa aumento real nem capacidade estruturante, especialmente diante de contingenciamentos recentes (Figueiredo, 2025). A comparação com o financiamento da saúde evidencia a ausência de prioridade orçamentária para a segurança pública, o que limita qualquer tentativa de coordenação nacional.

No tocante à execução do SUSP, a gestora critica a dificuldade conceitual que domina o debate público. Para ela, a expressão tirar o SUSP do papel tornou-se uma crítica vazia e sem conteúdo técnico, pois não há consenso sobre o que exatamente significaria a plena implementação do sistema (Figueiredo, 2025). A implementação ocorre por meio de avanços progressivos como a elaboração de protocolos de uso da força, pactuação de operações integradas ou padronização de perícias. Esses elementos, embora essenciais, são invisíveis ao debate público e frequentemente desconsiderados por gestores estaduais.

Por fim, quanto às lacunas normativas, Isabel argumenta que a própria Lei do SUSP é cansativa, prolixa e perdeu a oportunidade de definir conceitos fundamentais (Figueiredo, 2025). Para ela, a proposta de emenda constitucional que tramita no Congresso seria necessária para estabelecer um “ piso constitucional mínimo ” sobre governança, coordenação e competências, elementos ausentes no desenho original da Constituição.

As experiências analisadas, incluindo a visão da União, convergem para um quadro de federalismo fragmentado, em que avanços pontuais convivem com limitações estruturais profundas. A fala de Isabel reforça a percepção de que os entraves vão além de questões técnicas ou legislativas, envolvendo cultura organizacional, desconhecimento institucional, baixa prioridade política e insuficiência crônica de financiamento. Assim, o SUSP permanece como um sistema potencialmente integrador, mas ainda distante de uma implementação plena e coerente no pacto federativo brasileiro.

A entrevista de Almeida (2025), Secretário de Segurança Pública do Amazonas, oferece um exemplo contundente da distância existente entre o modelo normativo do SUSP e sua execução cotidiana. O gestor afirma que a cooperação federativa permanece mais no plano retórico do que na prática, uma vez que a articulação entre os entes não ocorre de maneira efetiva. Segundo Almeida (2025), mesmo ações consideradas básicas, como o compartilhamento de dados operacionais, enfrentam obstáculos persistentes. O secretário relata que tanto o recebimento quanto o envio de informações encontram barreiras técnicas e institucionais, o que compromete a capacidade de planejamento e resposta do estado.

Além disso, Almeida (2025) destaca que o governo federal não consegue exercer plenamente sua função constitucional de coordenação, o que força os estados a recorrer a soluções paralelas, como acordos diretos de cooperação técnica entre secretarias estaduais. Esse fenômeno indica a existência de um federalismo de sobrevivência, no qual os entes subnacionais preenchem lacunas deixadas pelo centro, produzindo uma espécie de coordenação horizontal que opera à margem da estrutura prevista pelo SUSP.

Outro desafio relevante identificado pelo gestor diz respeito à ausência de integração tecnológica nacional. Almeida (2025) enfatiza que sistemas de uso cotidiano, como plataformas policiais de investigação e registro, não permitem interoperabilidade ou criação de interfaces automatizadas. A inexistência de bancos de dados nacionais consolidados, capazes de incorporar e redistribuir informações de forma ágil, profunda e segura, compromete investigações, políticas de prevenção e ações em rede contra organizações criminosas. Em sua avaliação, a falta de uma arquitetura de dados moderna e centralizada impede que o Brasil

avance para um modelo de governança informacional compatível com as dinâmicas contemporâneas da criminalidade.

A entrevista também evidencia as desigualdades estruturais que atravessam a federação. Municípios pequenos, especialmente na região Norte, não dispõem de estrutura institucional para cumprir as responsabilidades que o SUSP lhes atribui. Almeida (2025) destaca que, dos 62 municípios do Amazonas, apenas um possui guarda municipal plenamente regularizada. A ausência de recursos financeiros e administrativos impede a concretização de políticas previstas em lei e aprofunda a fragmentação federativa.

O financiamento aparece como outro ponto crítico. Para o secretário, o Fundo Nacional de Segurança Pública opera com valores irrisórios frente às necessidades estaduais. Almeida (2025) afirma que o Amazonas recebe cerca de trinta milhões de reais por ano, valor insuficiente para estruturar políticas duradouras ou mesmo para garantir a execução mínima das diretrizes do SUSP. Essa limitação reforça o argumento de que a cooperação federativa não se sustenta em ausência de mecanismos financeiros capazes de induzir comportamentos cooperativos.

Por fim, Almeida (2025) observa que propostas recentes, como a PEC da Segurança Pública, não resolvem os problemas centrais da implementação do SUSP. Em sua visão, a PEC não traz avanços concretos e não altera a realidade operacional porque não enfrenta o principal déficit do sistema: a ausência de integração informacional, a fragilidade da coordenação nacional e a falta de estrutura para execução das metas previstas em lei.

As falas do gestor amazonense reforçam que os desafios do SUSP decorrem menos de lacunas normativas e mais da incapacidade de transformar o marco legal em práticas institucionalizadas. A governança federativa da segurança pública continua marcada por fragmentação, assimetrias regionais, desconfiança entre os entes e ausência de instrumentos robustos de financiamento e coordenação. Essas condições revelam que o SUSP, embora conceitualmente estruturado, ainda não alcançou maturidade institucional suficiente para consolidar uma política nacional de segurança pública capaz de responder às dinâmicas complexas da criminalidade contemporânea.

Em conjunto, essas percepções federais ampliam e complexificam as narrativas trazidas pelos gestores estaduais. Revelam que, além das dificuldades práticas relatadas pelos estados, o SUSP enfrenta desafios de compreensão normativa, baixa participação institucional e disputas políticas que atravessam toda a federação. A fala da diretora, ao convergir e contrastar com as entrevistas estaduais, oferece base sólida para compreender os limites atuais da governança federativa e os caminhos possíveis para a consolidação efetiva do sistema.

3.3.2. Avaliação do Modelo Cooperativo de Segurança Pública segundo Gestores.

Para sintetizar esses achados e possibilitar uma leitura comparada das percepções dos entrevistados, elaborou-se os quadros a seguir, que reúnem os principais desafios institucionais identificados nas experiências concretas dos Estados e no âmbito do SUSP. A sistematização destaca convergências relevantes, especialmente no tocante à padronização de dados, integração tecnológica, governança federativa e insuficiências do financiamento, além de desafios emergentes ligados às dinâmicas interestaduais do crime organizado.

Quadro 3 – Avaliação do Modelo Cooperativo de Segurança Pública segundo Gestores (2025)

Pergunta: *Como os senhores avaliam o modelo cooperativo de segurança pública previsto na Constituição de 1988? Essa repartição de competências entre União, estados e municípios contribui ou dificulta a efetividade das políticas de segurança pública?*

Entrevistado	Percepção sobre o Modelo Cooperativo de Segurança Pública
Brezinski (ES)	Avalia que o modelo constitucional demorou a ser compreendido pelos entes federativos. Durante anos, municípios não assumiram responsabilidade e a União permaneceu ausente. Afirma que o problema não é o texto constitucional, mas a prática: faltou entendimento de que segurança pública é dever de todos os níveis de governo. Destaca que a cooperação melhora quando há articulação política direta, como no Programa Estado Presente, mas a integração ampla ainda está distante. Ressalta também a dificuldade de diálogo com o sistema de justiça, que impacta diretamente o fluxo e a eficácia das ações policiais.
Werner (BA)	Defende que o modelo vigente precisa ser revisado e atualizado. Para ele, a constitucionalização do SUSP seria fundamental para consolidar competências e viabilizar financiamento estável, à semelhança da saúde e educação. Considera que a Constituição perdeu a oportunidade de estruturar a política de segurança de forma sistêmica. Destaca a necessidade de integrar dados e fortalecer guardas municipais, corrigindo

	<p>a interpretação simplista de que segurança pública seria responsabilidade apenas dos estados. Enxerga potencial no modelo cooperativo, desde que modernizado e financiado.</p>
<p>Brum (GO)</p>	<p>Afirma que o modelo atual deve ser preservado, pois respeita o pacto federativo e reconhece particularidades regionais. Contudo, alerta que propostas recentes de alteração, incluindo a PEC, podem gerar conflitos institucionais entre polícias e entre níveis de governo. Destaca que há tensões operacionais entre PF, PRF, polícias militares e civis, resultado de sobreposição de atribuições. Reconhece que o sistema pode funcionar bem quando há cooperação efetiva, mas diz que isso depende da inteligência estadual e de coordenação, não da Constituição.</p>
<p>Entrevistado Anônimo (Sul)</p>	<p>Considera o modelo atual positivo e adequado ao federalismo brasileiro. Entende que o problema não está na repartição de competências, mas na insuficiência de meios: falta vinculação constitucional de recursos, a União investe pouco e a PF e PRF têm efetivos insuficientes. Defende fortalecimento institucional, não mudança constitucional. Afirma que os estados já desempenham papel crucial no combate ao crime organizado e que o foco deveria ser gestão, financiamento e estrutura.</p>
<p>Isabel Figueiredo (MJSP)</p>	<p>Sustenta que, na prática, <i>não existe</i> um modelo cooperativo na Constituição. O art. 144 apenas lista órgãos policiais e suas atribuições, sem desenho sistêmico, sem definição de competências federativas e sem diretrizes de política pública. Afirma que a Constituição começou pelo fim e nunca estruturou um sistema, o que resultou em disputas interinstitucionais e ausência de governança. Para ela, a falta de um modelo federativo claro é uma das principais causas dos problemas de coordenação no país.</p>

De Almeida (AM)	Avalia que o modelo dificulta a cooperação. A ausência de articulação federal e a impossibilidade de compartilhamento de dados tornam o sistema ineficaz. Estados precisam firmar acordos bilaterais porque a União não coordena a integração, embora isso esteja previsto constitucionalmente. Critica a falta de interoperabilidade entre sistemas e destaca que, sem dados compartilhados, não existe cooperação real. Para ele, o modelo atual prejudica mais do que ajuda.
------------------------	---

Fonte: Elaboração pela autora.

A análise das entrevistas revela que, embora os gestores reconheçam a intenção cooperativa presente no texto constitucional, há convergência quanto ao fato de que o modelo idealizado em 1988 não se concretizou na prática. As percepções diferem em grau, mas apontam para três grandes eixos problemáticos: (i) ausência de governança federativa estruturada, (ii) insuficiência de coordenação da União, e (iii) lacunas de financiamento e integração operacional.

Do ponto de vista histórico e institucional, Reinaldo Brezinski (2025) observa que a própria compreensão da Constituição levou décadas para amadurecer. Municípios demoraram a assumir responsabilidades e a União tardou ainda mais a se inserir no campo da segurança pública. Para ele, o problema não reside no texto constitucional, mas na incapacidade prática dos entes de internalizar a ideia de responsabilidade compartilhada. Brezinski destaca que avanços só ocorreram quando houve vontade política de integração, como no Programa Estado Presente, demonstrando o papel decisivo da coordenação vertical e horizontal para efetivar o modelo cooperativo.

Marcelo Werner (2025), por outro lado, enfatiza que o desenho constitucional é, ele próprio, insuficiente. Para o gestor baiano, a Constituição perdeu a oportunidade de estruturar a segurança pública em bases sistêmicas. Daí sua defesa da constitucionalização do SUSP, o que, em sua visão, permitiria consolidar competências, corrigir lacunas históricas e, sobretudo, garantir financiamento estável — condição indispensável para transformar a cooperação em prática e não apenas em diretriz formal. Sua argumentação aproxima-se da lógica de sistemas consolidados como o SUS e o Fundeb, revelando que, sem financiamento, o modelo cooperativo permanece abstrato.

A perspectiva de Brum (2025), representante de Goiás, situa-se em posição intermediária. Ele defende o modelo atual do ponto de vista federativo, enfatizando que respeita

as particularidades regionais e a autonomia dos estados. No entanto, reconhece que, na operação cotidiana, conflitos institucionais persistem — entre PF e PRF, entre forças estaduais, e mesmo dentro das polícias — o que demonstra que a mera previsão constitucional não garante articulação efetiva. Para ele, o modelo é adequado, mas sofre com distorções provocadas por propostas de mudança legislativa que podem ampliar tensões institucionais ao invés de resolvê-las.

A visão do entrevistado anônimo (2025) é similar à de Brum quanto à adequação do modelo federativo, mas apresenta uma crítica mais incisiva ao papel da União. Ele entende que não é necessário redesenhar a Constituição, mas sim fortalecer as instituições federais e ampliar o financiamento. A baixa capacidade operacional da PF e PRF, somada à ausência de vinculação constitucional de recursos, demonstra que o problema está menos na divisão de competências e mais na falta de meios estruturantes para que o modelo cooperativo funcione.

Em sentido contrastante, Isabel Figueiredo (2025) afirma que o erro está justamente na Constituição. Para ela, não há um modelo cooperativo propriamente dito, pois o art. 144 apenas elenca órgãos policiais e suas atribuições, sem definir competências federativas, diretrizes, mecanismos de coordenação ou instrumentos de governança. A Constituição teria “começado pelo fim”, listando executores antes de delinear a política pública, gerando um vazio estrutural que se perpetua. Sua crítica é a mais profunda entre os entrevistados, ao apontar que a falta de um sistema é causa raiz das disputas entre corporações e da ausência de articulação entre os entes federativos.

Por fim, a análise de Marcus Vinicius de Almeida (2025), do Amazonas, reforça o diagnóstico prático dessa ausência de governança: a cooperação não acontece. Segundo ele, a União não articula, não integra sistemas, não compartilha dados — e, por isso, os estados precisam criar acordos bilaterais para suprir a falha federal. Sua crítica evidencia o descompasso entre o que a Constituição prevê e o que ocorre no campo operacional, especialmente quando menciona que sistemas federais básicos, como o PPE, sequer permitem integração por API. Em sua visão, o modelo atual dificulta a cooperação porque a prática não acompanha o discurso, e a União falha reiteradamente em sua função coordenadora.

O conjunto dessas percepções revela que, embora haja divergências sobre a adequação do desenho constitucional, predomina a compreensão de que o Brasil não consolidou um verdadeiro modelo cooperativo de segurança pública. Para alguns entrevistados, como Brum e o gestor anônimo, o modelo é adequado, mas mal executado. Para outros, como Werner e Figueiredo, o próprio desenho constitucional é incompleto. E, para gestores como Brezinski e Almeida, o problema se manifesta sobretudo na operação: a cooperação não existe ou ocorre

A imagem apresenta uma árvore de similitude construída a partir das respostas dos entrevistados sobre o modelo cooperativo de segurança pública previsto na Constituição de 1988. O arranjo visual evidencia núcleos de significados, conexões temáticas e padrões discursivos que ajudam a interpretar como gestores compreendem a repartição de competências entre União, estados e municípios e seus impactos na efetividade das políticas de segurança pública no Brasil.

No centro do diagrama, o agrupamento formado pelas palavras “público”, “segurança”, “constituição”, “modelo”, “federal”, “competência”, “polícia” indica que os entrevistados estruturam sua avaliação a partir da relação entre o desenho constitucional e a atuação prática das instituições de segurança. Esse núcleo central revela que o debate não se limita aos aspectos normativos, mas se expande para as consequências operacionais do arranjo federativo.

A partir desse centro, o mapa se ramifica em campos semânticos que refletem tensões e interpretações recorrentes nas entrevistas. Destaca-se, por exemplo, o agrupamento relacionado a “integração”, “importante”, “entender”, “federativo” e “modelo”, que aponta para o reconhecimento de que a Constituição de 1988 concebeu um sistema que, em tese, aposta na cooperação e na articulação entre os entes federativos. A presença frequente do termo “importante” sugere que os entrevistados reconhecem valor no modelo, ainda que o considerem insuficientemente implementado.

Em contraste, outros agrupamentos revelam as fragilidades percebidas pelos gestores. O bloco que inclui “existir”, “já”, “melhorar”, “pergunta”, “época”, “institucional” sugere uma visão crítica de que o arranjo constitucional é incompleto ou inadequado para a realidade atual da segurança pública. Há, portanto, a percepção de que o modelo cooperativo precisa ser revisitado ou aprimorado para superar suas limitações históricas.

Outro conjunto expressivo de termos envolve “polícia”, “federal”, “constitucional”, “atribuição”, “estadual”, “fronteira”, “internacional”, “tráfico”, destacando que os entrevistados associam a repartição de competências a desafios operacionais significativos, especialmente em matérias que exigem ação integrada, como o enfrentamento ao crime organizado e ao tráfico transnacional. Essa região do mapa ilustra claramente a sensação de que o modelo atual produz lacunas, sobreposições e disputas por atribuições.

A área em torno de “município”, “forma”, “guarda”, “informação”, “integrar”, “inteligência” evidencia outro eixo de reflexão importante: a inserção crescente dos municípios na segurança pública, ainda que a Constituição não lhes atribua papel estruturante. Esse conjunto lexical indica que os entrevistados veem os municípios como atores emergentes, cuja atuação depende de maior clareza normativa e integração com estados e União.

A nuvem de palavras apresentada sintetiza, de maneira visual, os elementos discursivos mais recorrentes nas respostas dos entrevistados sobre a pergunta. O destaque maior para os termos “público”, “segurança”, “polícia”, “federal”, “constituição”, “modelo” e “competência” demonstra que as discussões orbitam, essencialmente, em torno do arranjo constitucional de 1988 e de sua capacidade — ou incapacidade — de estruturar um sistema de segurança pública verdadeiramente cooperativo. Essas palavras centrais indicam que os entrevistados interpretam a segurança pública como um campo marcado pela tensão entre estrutura normativa e execução prática, especialmente no que diz respeito à coordenação entre os entes federativos.

A presença expressiva do termo “federal” evidencia a centralidade atribuída ao papel da União, tanto como coordenadora quanto como agente que, muitas vezes, não exerce plenamente suas funções de articulação política, técnica e financeira. A recorrência de “município” e “estadual” na periferia da nuvem indica que há preocupação crescente com o aumento da participação municipal na segurança, ainda que isso não esteja claramente definido na Constituição, e com a autonomia dos estados para cumprirem suas funções policiais.

Palavras como “modelo”, “constitucional”, “competência”, “atribuição” e “espírito” apontam para uma avaliação crítica do desenho federativo previsto no artigo 144 da Constituição. Os entrevistados enxergam ali um modelo que pretende cooperação, mas que, na prática, produz fragmentação, zonas cinzentas de competência e disputas institucionais entre polícias civis, militares, guardas municipais e órgãos federais.

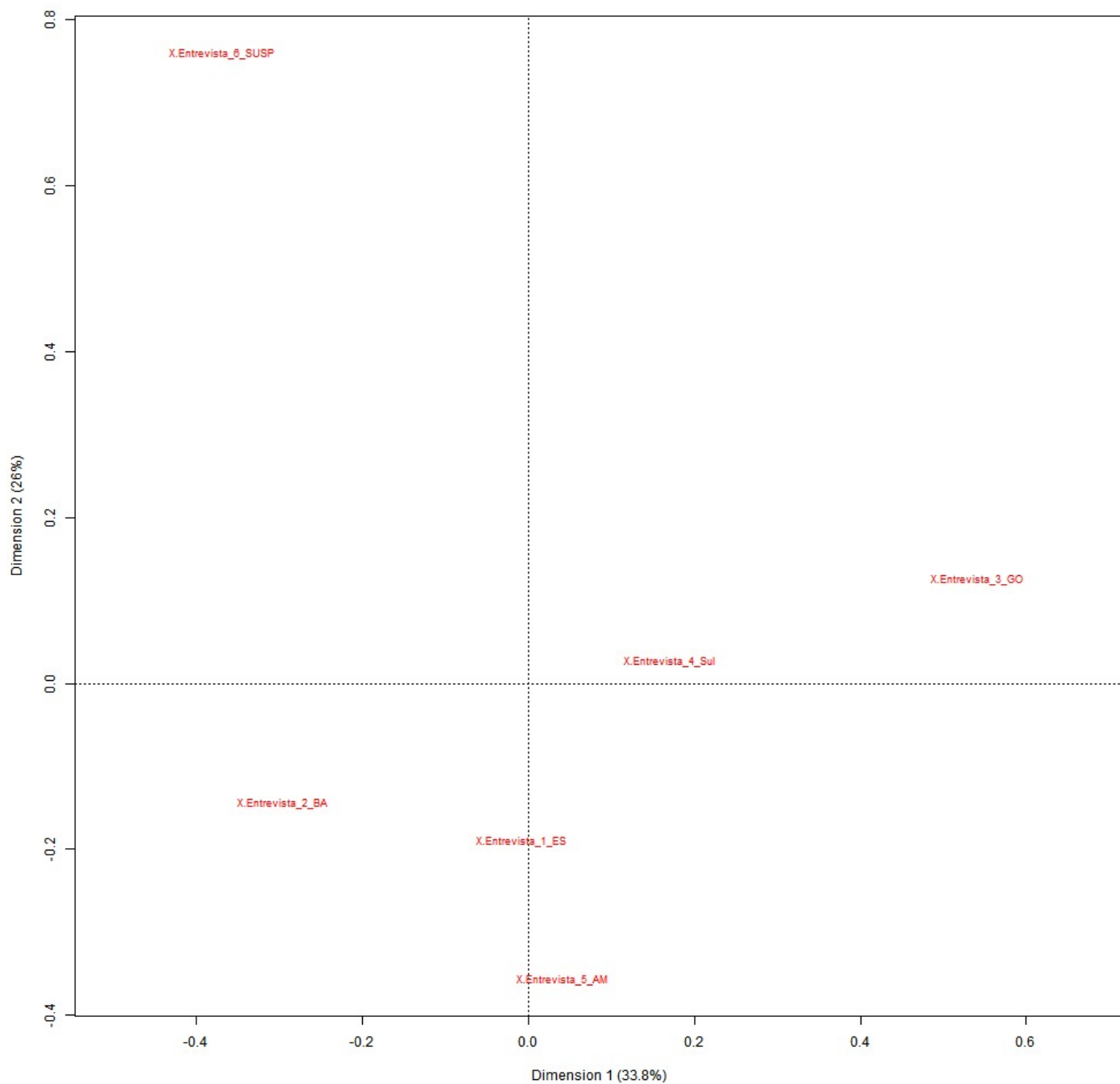
A aparição forte de “integração”, “cooperar” e “importante” sugere que há consenso sobre a necessidade de maior articulação entre os entes federativos. Entretanto, a presença simultânea de termos como “problema”, “dificuldade”, “precisar”, “responsabilidade”, “falta” e “investimento” revela que os entrevistados percebem obstáculos estruturais que impedem a conversão do ideal cooperativo em prática efetiva. Isso reforça a interpretação de que o modelo constitucional seria inadequado para os desafios contemporâneos, sobretudo frente à complexidade do crime organizado e à atuação transfronteiriça das facções.

Além disso, palavras como “ano”, “época”, “histórico”, “governo” e “político” indicam que os entrevistados situam sua avaliação em um contexto evolutivo, reconhecendo que o desenho de 1988 responde a um período de redemocratização, mas não necessariamente aos desafios atuais de governança multiescalar.

Por fim, a presença recorrente de “muito”, “quando”, “porque”, “exemplo”, “achar” assinala o caráter opinativo e argumentativo das respostas, nas quais os entrevistados articulam

justificativas, avaliam experiências empíricas e trazem análises situacionais do funcionamento das instituições.

Gráfico 1 - Análise Fatorial de Correspondência:



Fonte: Elaboração pela autora, com a utilização do IRaMuTeQ 0.8 alpha 7.

A projeção espacial apresentada no gráfico permite visualizar com clareza a configuração das convergências e divergências discursivas entre os entrevistados. O mapa fatorial revela dois padrões distintos:

Primeiro, observa-se que todas as entrevistas de gestores estaduais — Espírito Santo (ES), Bahia (BA), Amazonas (AM), Goiás (GO) e Sul (entrevista anônima), estão posicionadas relativamente próximas no plano, especialmente ao longo da Dimensão 1, que concentra a maior parte da variância (33,8%). Essa proximidade indica alta similaridade temática e convergência interpretativa entre os responsáveis estaduais pela segurança pública. Ainda que haja pequenas variações, como a posição mais à direita de Goiás e a mais inferior do Amazonas, o conjunto forma um núcleo relativamente compacto, refletindo um repertório comum de problemas, desafios e percepções.

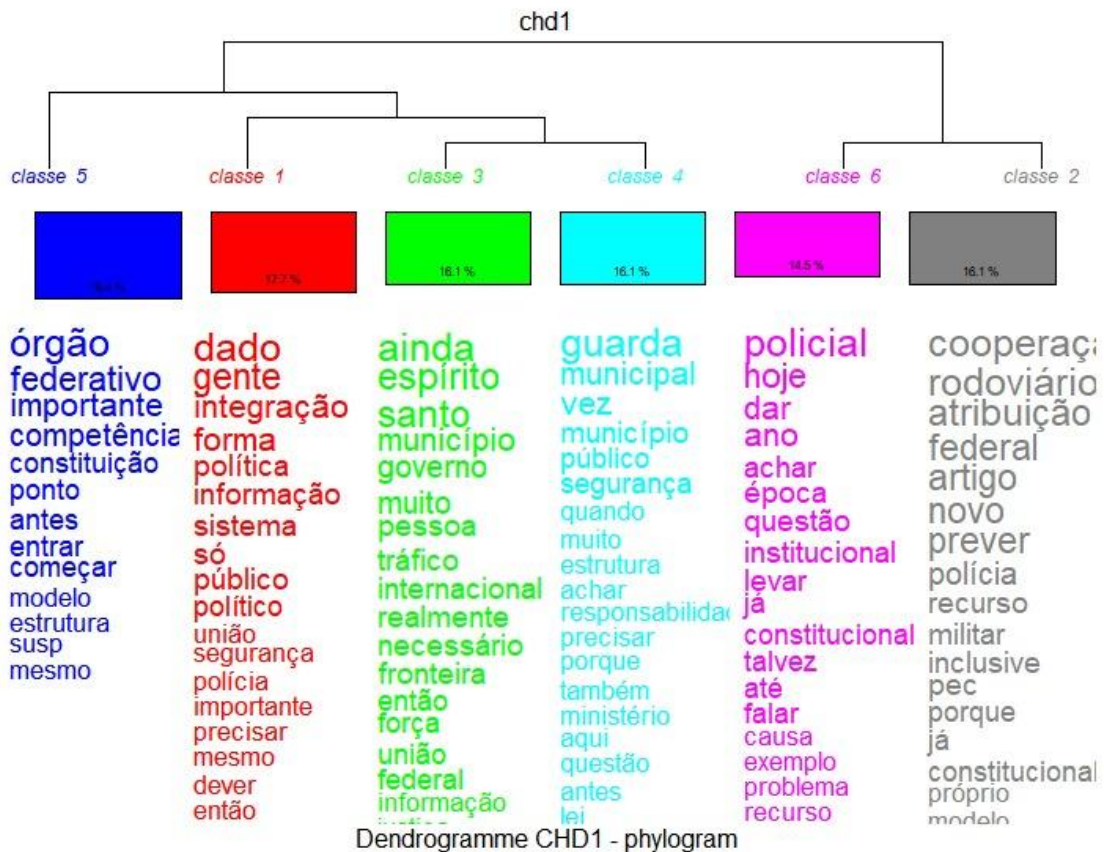
Este agrupamento confirma que os gestores estaduais compartilham diagnósticos semelhantes sobre limitações do arranjo federativo, insuficiências de coordenação, carências estruturais e dificuldades de implementação prática das políticas de segurança.

Em segundo lugar, destaca-se a posição isolada da entrevista da diretora do SUSP, localizada no quadrante superior esquerdo e afastada do bloco das entrevistas estaduais. Esse distanciamento sugere divergência discursiva relevante, indicando que a visão federal, especialmente a partir da direção do SUSP, possui características próprias, menos ancoradas na experiência operacional dos estados e mais vinculadas à perspectiva normativa, institucional e política da segurança pública em nível nacional.

Enquanto os gestores estaduais enfatizam obstáculos práticos, assimetrias federativas e gargalos de implementação, a diretora do SUSP tende a enfatizar lacunas estruturais do sistema, problemas de desenho legal, inconsistências na governança nacional e insuficiências na atuação dos próprios estados nos fóruns federativos. Essa diferença qualitativa se reflete no mapa como um deslocamento significativo em relação ao eixo das entrevistas estaduais.

Do ponto de vista analítico, esse resultado refina a leitura inicial sobre a governança federativa da segurança pública. A proximidade entre as entrevistas estaduais indica a existência de um repertório comum de problemas e frustrações com o desenho cooperativo previsto na Constituição, enquanto o afastamento da entrevista federal evidencia uma clivagem entre o discurso normativo-institucional e a experiência concreta de implementação. Em termos da hipótese desta pesquisa, o mapa fatorial sugere que a segurança pública opera, na prática, como uma exceção federativa negativa: a União enxerga o SUSP como marco estruturante, mas os estados experimentam cotidianamente um cenário de cooperação incompleta, assimetrias persistentes e baixa capacidade de indução nacional.

Figura 3 - Dendrograma sobre avaliação do modelo cooperativo no SUSP. Classificação Hierárquica Descendente (CHD) - Método de Reinert



Fonte: Elaboração pela autora, com a utilização do IRaMuTeQ 0.8 alpha 7.

O dendrograma resultante da Classificação Hierárquica Descendente (CHD), representado por blocos coloridos, revela a estrutura interna do discurso dos entrevistados ao responderem sobre o modelo cooperativo de segurança pública previsto na Constituição de 1988. Cada cor identifica uma classe lexical, isto é, um agrupamento de palavras que coocorrem de forma estatisticamente significativa nos segmentos do corpus, refletindo diferentes núcleos temáticos associados à percepção dos gestores.

A Classe 5 (em azul escuro) concentra termos relacionados ao papel das instituições federativas e à necessidade de coordenação, como “órgão”, “federativo”, “constituição”, “competência” e “modelo”. Essa classe evidencia um discurso mais jurídico-institucional, voltado à crítica do arranjo constitucional e à preocupação com a ausência de coordenação nacional. É o núcleo mais conceitual e normativo.

A Classe 1 (em vermelho) reúne palavras como “dado”, “integração”, “público”, “política”, “informação” e “sistema”. Trata-se de uma classe claramente orientada para os desafios de padronização e interoperabilidade, ressaltando o desequilíbrio entre a necessidade de integração e a realidade fragmentada dos sistemas estaduais. É o núcleo da crítica técnica sobre a dificuldade de cooperação federativa.

A Classe 3 (em verde) enfatiza elementos territoriais e contextuais, com termos como “ainda”, “Espírito Santo”, “fronteira”, “internacional”, “governo”, “força” e “união”. Essa classe reflete experiências regionais marcadas pela atuação do crime organizado e pelas assimetrias federativas. Expressa a percepção de que a geografia e as condições locais influenciam diretamente a efetividade da cooperação prevista na Constituição.

A Classe 4 (em ciano) agrupa vocábulos associados ao papel dos municípios e das guardas municipais, como “guarda”, “municipal”, “público”, “vez”, “responsabilidade” e “quando”. Indica o reconhecimento crescente do protagonismo municipal na segurança, ainda que não previsto inicialmente no arranjo constitucional de 1988.

A Classe 6 (em rosa) reúne palavras ligadas à atividade policial, como “policial”, “hoje”, “achar”, “época”, “constitucional”, “questão” e “institucional”. Essa classe demonstra o discurso mais pragmático e operacional, centrado na rotina policial e nas limitações do modelo constitucional para responder às demandas cotidianas de segurança.

Por fim, a Classe 2 (em cinza) apresenta termos vinculados à legislação e às competências formais, como “cooperação”, “rodoviário”, “federal”, “artigo”, “novo”, “polícia”, “inclusive”, “pec” e “constitucional”. Esta classe expressa a dimensão normativa do debate, especialmente no contexto das discussões sobre a PEC da Segurança Pública.

3.3.3. Percepções sobre a Natureza dos Obstáculos à Cooperação Federativa (Normativos x Institucionais).

Neste subtópico, compara-se, com a mesma metodologia, as percepções dos gestores sobre a natureza dos obstáculos à Cooperação Federativa.

Quadro 4 – Percepções sobre a Natureza dos Obstáculos à Cooperação Federativa (Normativos x Institucionais), segundo Gestores (2025)

Entrevistado	Percepção sobre a origem das dificuldades de cooperação federativa	Síntese da justificativa apresentada
Brezinski (ES)	Predominantemente institucional, ainda que com falhas normativas	Atribui a dificuldade de integração mais à cultura organizacional de isolamento, à resistência à troca de informações e à ausência de vontade cooperativa entre órgãos. Relata que mesmo estruturas integradas podem fracassar quando os servidores preservam “ilhas” institucionais. Reconhece que o texto constitucional poderia detalhar melhor o papel dos municípios, mas considera que o problema central é a dinâmica histórica das instituições e suas vaidades.
Werner (BA)	Normativa e estrutural, com grande peso para a falta de constitucionalização do SUSP	Defende que a Constituição não deu o tratamento adequado à segurança pública como política pública. Ressalta que a ausência de uma fonte constitucional de financiamento, como ocorre no SUS e na educação, é um entrave decisivo. Considera que a revisão do art. 144 e a constitucionalização do SUSP são fundamentais para superar a fragmentação e permitir uma cooperação real.
Brum (GO)	Modelo constitucional deve ser preservado; problemas são de gestão e de articulação	Embora critique a PEC por potencialmente gerar conflitos de atribuições, sustenta que o modelo atual já prevê cooperação e deveria funcionar melhor. As falhas decorrem de desalinhamentos operacionais, sobreposição de ações entre polícias e dificuldades históricas de articulação, e não da Constituição em si.

<p>Entrevistado Anônimo (Sul)</p>	<p>Predominantemente institucional, não normativa</p>	<p>Considera o modelo constitucional adequado e entende que a mudança de competências não resolveria os problemas. Para ele, o desafio central é a falta de estrutura e recursos, especialmente da Polícia Federal e PRF, bem como a ausência de financiamento federal robusto. Defende que a cooperação falha mais pela insuficiência de investimentos e pela baixa capacidade institucional do que por deficiência normativa.</p>
<p>Isabel Figueiredo (MJSP)</p>	<p>Equilíbrio entre problemas normativos e institucionais</p>	<p>Argumenta que não existe um modelo federativo de segurança na Constituição: há apenas um rol de órgãos e suas atribuições. A ausência de definição clara de competências gera disputas, zonas cinzentas e sobreposição de papéis. Mas enfatiza que, mesmo com aperfeiçoamento normativo, persistiriam obstáculos derivados de cultura organizacional, disputas institucionais, falta de clareza hierárquica e tensões políticas.</p>
<p>De Almeida (AM)</p>	<p>Predominantemente institucional, sobretudo por falta de articulação nacional</p>	<p>Relata dificuldades elementares de compartilhamento de dados com municípios e com a União. Atribui isso à baixa capacidade de articulação do governo federal, ausência de sistemas integrados e falhas de gestão que inviabilizam a cooperação. Exemplifica com problemas de trânsito municipal que afetam toda a cadeia de segurança. Acredita que o modelo constitucional, por si só, não é o problema. O entrave é a execução e a ausência de coordenação efetiva.</p>

Fonte: Elaboração pela autora.

A leitura integrada das respostas revela que os obstáculos à cooperação federativa na segurança pública não decorrem de uma única dimensão, mas de uma combinação variável de fatores normativos, institucionais, culturais e operacionais. Os entrevistados convergem parcialmente ao reconhecer que o modelo previsto na Constituição de 1988 apresenta lacunas estruturais, sobretudo quanto à definição de competências, diretrizes e mecanismos de coordenação. No entanto, divergem quanto ao peso relativo dessas insuficiências, o que permite visualizar diferentes matrizes interpretativas sobre o funcionamento do federalismo cooperativo no setor.

No Espírito Santo, Brezinski enfatiza a dimensão institucional como o cerne das dificuldades. Para ele, mesmo quando há previsão normativa ou estrutura de integração, o comportamento organizacional, marcado por ilhas burocráticas, disputas de protagonismo e resistência ao compartilhamento de informações, impede que a cooperação avance. Seu argumento se sustenta em exemplos concretos e reforça uma perspectiva segundo a qual a cultura policial e o modo como as corporações se percebem entre si constituem entraves mais profundos que a ausência de regulação.

A posição de Marcelo Werner, por outro lado, desloca o eixo explicativo para a insuficiência normativa. O secretário baiano entende que a Constituição não estruturou um sistema de segurança pública e que a falta de constitucionalização do SUSP compromete a clareza de competências e a sustentabilidade financeira do setor. Para ele, o financiamento é elemento central, de modo que a inexistência de uma fonte obrigatória de custeio, nos moldes do SUS ou dos fundos educacionais, inviabiliza a cooperação e limita a capacidade da União de coordenar o sistema. O argumento normativo aparece, portanto, como condicionante das capacidades institucionais.

A fala de Brum revela uma posição intermediária. Embora reconheça tensões e conflitos operacionais entre polícias federais e estaduais, reforça que o modelo atual já prevê cooperação suficiente. Assim, coloca a responsabilidade nas dinâmicas de gestão, na articulação cotidiana entre instituições e nos arranjos operacionais, mais do que em omissões constitucionais. Sua perspectiva reforça a ideia de que a efetividade depende menos de mudanças no texto constitucional e mais da forma como os atores se organizam para operar o modelo vigente.

O entrevistado anônimo também adota uma interpretação predominantemente institucional. Para ele, o modelo constitucional não é o problema central; as fragilidades decorrem da falta de estrutura, da baixa capacidade operacional das forças federais e do insuficiente volume de recursos repassados pela União. Sua argumentação destaca especialmente o déficit de pessoal da Polícia Federal e da PRF, além do subfinanciamento do

FNSP, e evidencia uma leitura pragmática: o sistema falha não pela forma, mas pela falta de meios para implementá-lo.

A análise de Isabel Figueiredo acrescenta um nível de sofisticação ao debate ao argumentar que o país não possui um modelo federativo de segurança pública definido constitucionalmente. Para ela, o artigo 144 lista órgãos e atribuições, mas não organiza competências, diretrizes e responsabilidades, o que produz ambiguidades e disputas permanentes. No entanto, Isabel afirma que a fragilidade normativa é apenas parte do problema, já que tensões institucionais, disputas corporativas e interpretações equivocadas sobre hierarquia federativa persistiriam mesmo com um desenho constitucional mais robusto. Seu argumento posiciona-se em um ponto de equilíbrio: a cooperação depende simultaneamente de um marco normativo coerente e da superação de barreiras culturais e institucionais profundamente enraizadas.

Finalmente, Marcus Vinicius retoma a dimensão institucional ao relatar dificuldades práticas de compartilhamento de dados e falhas básicas de articulação entre União, estados e municípios. Seu exemplo envolvendo falta de fiscalização municipal e impactos diretos sobre ações de segurança reforça a ideia de que a cooperação falha porque os entes não conseguem sequer cumprir suas competências elementares. Assim como o entrevistado anônimo, ele não identifica o modelo constitucional como causa principal das disfunções, mas sim a baixa capacidade operacional dos órgãos envolvidos e a ausência de coordenação nacional efetiva.

A comparação entre as falas evidencia que, embora haja consenso sobre a necessidade de aperfeiçoar a cooperação federativa, há divergências significativas quanto ao locus do problema. Os gestores que vivenciam intensamente o cotidiano operacional tendem a enfatizar questões institucionais, enquanto aqueles com maior inserção em debates estratégicos apontam para deficiências normativas estruturantes. A análise integrada sugere que a cooperação federativa na segurança pública falha, simultaneamente, por ausência de um marco regulatório coerente e por limitações culturais, históricas e organizacionais que impedem a consolidação de práticas colaborativas.

Figura 4 - Árvore de Similitude sobre a Natureza dos Obstáculos à Cooperação Federativa (Normativos x Institucionais).

percepção compartilhada de que os obstáculos, sejam normativos ou institucionais, operam dentro de uma visão sistêmica da segurança pública como política de alcance nacional. Ao redor desse centro, irradiam-se outros conjuntos lexicais que indicam, simultaneamente, tensões normativas, falhas estruturais e dificuldades operacionais.

No polo mais claramente normativo, representado sobretudo pelas áreas em tons vermelho e lilás, surgem palavras como “constitucional”, “atribuição”, “lei”, “artigo”, “dever”, “básico” e “modelo”. Esse agrupamento indica que os entrevistados reconhecem limitações estruturais impostas pelo arranjo constitucional de 1988, notadamente a repartição rígida de competências entre União, estados e municípios e a ausência de um modelo claro de coordenação federativa. Palavras como “dever”, “entender” e “cooperar” reforçam a percepção de que o desenho legal não fornece diretrizes suficientemente precisas para garantir integração efetiva. Esse bloco sugere que os obstáculos de natureza normativa são vistos como estruturais, derivando de uma Constituição que, ao mesmo tempo em que distribui funções, não cria mecanismos sólidos para articulá-las.

Por outro lado, a dimensão institucional e operacional é representada nos agrupamentos em tons verde, azul e rosa, que reúnem termos como “polícia”, “municipal”, “federal”, “integração”, “processo”, “responsabilidade”, “informação”, “resultado”, “delegado”, “força” e “estrutura”. Esse conjunto indica a percepção de que a ausência de integração entre corporações, a falta de interoperabilidade de dados e a dificuldade de alinhar prioridades operacionais entre os entes federados constituem entraves talvez mais graves do que as lacunas legais. A presença de palavras como “importante”, “exemplo”, “gente”, “federal”, “instituição” e “integração” explicita a noção de que os atores reconhecem a necessidade de articulação, mas permanecem limitados pelas diferenças organizacionais, pela competição institucional e pela falta de mecanismos nacionais de coordenação efetiva.

Destaca-se, ainda, o agrupamento marginal em tons rosa intenso, que reúne palavras como “droga”, “facção”, “foragido”, “acontecer”, “mandar”, “rio”, “janeiro”, “amazonas”. Essa região indica o impacto direto da criminalidade organizada transnacional e interfederativa como elemento adicional de pressão sobre um sistema fragmentado. Os gestores associam os entraves institucionais à própria dinâmica do crime, que opera sem fronteiras, expondo a insuficiência de um modelo federativo que depende de colaboração voluntária entre estados.

Ao integrar essas dimensões, a árvore de similitude mostra que, na percepção dos entrevistados, os obstáculos à cooperação federativa não são exclusivamente normativos nem exclusivamente institucionais. Pelo contrário, as duas dimensões se entrelaçam: lacunas constitucionais e legais (modelo, atribuição, dever, constitucional) coexistem com barreiras

operacionais e organizacionais (polícia, informação, municipal, federal, processo). Essa interação sugere que qualquer tentativa de aperfeiçoar a cooperação federativa deve atuar simultaneamente em ambos os níveis, revisando marcos normativos e fortalecendo capacidades institucionais.

Por fim, a dispersão dos clusters demonstra que não existe um consenso unidimensional, mas uma compreensão multifacetada dos entraves. Se, por um lado, a Constituição deixou zonas de indefinição quanto à coordenação nacional, por outro, as práticas institucionais não evoluíram para suprir essas lacunas. A árvore evidencia, portanto, que os gestores percebem a cooperação federativa como um problema estrutural, cuja solução exige tanto ajustes normativos quanto transformações organizacionais profundas.

Figura 5 - Nuvem de palavras sobre a Natureza dos Obstáculos à Cooperação Federativa (Normativos x Institucionais).

Outro termo de grande relevância é “polícia”, que aparece com ramificações que remetem às diferentes esferas de atuação: “militar”, “civil”, “federal”, “municipal”, “guarda”. Essa dispersão evidencia um dos problemas centrais levantados pelos gestores: a fragmentação institucional entre corporações, marcada por sobreposições de atribuições, falta de interoperabilidade e dificuldades de articulação entre os níveis federativos. O destaque simultâneo de “município”, “federal”, “instituição” e “competência” reforça que essa fragmentação é percebida tanto verticalmente (entre entes federativos) quanto horizontalmente (entre órgãos dentro do mesmo ente).

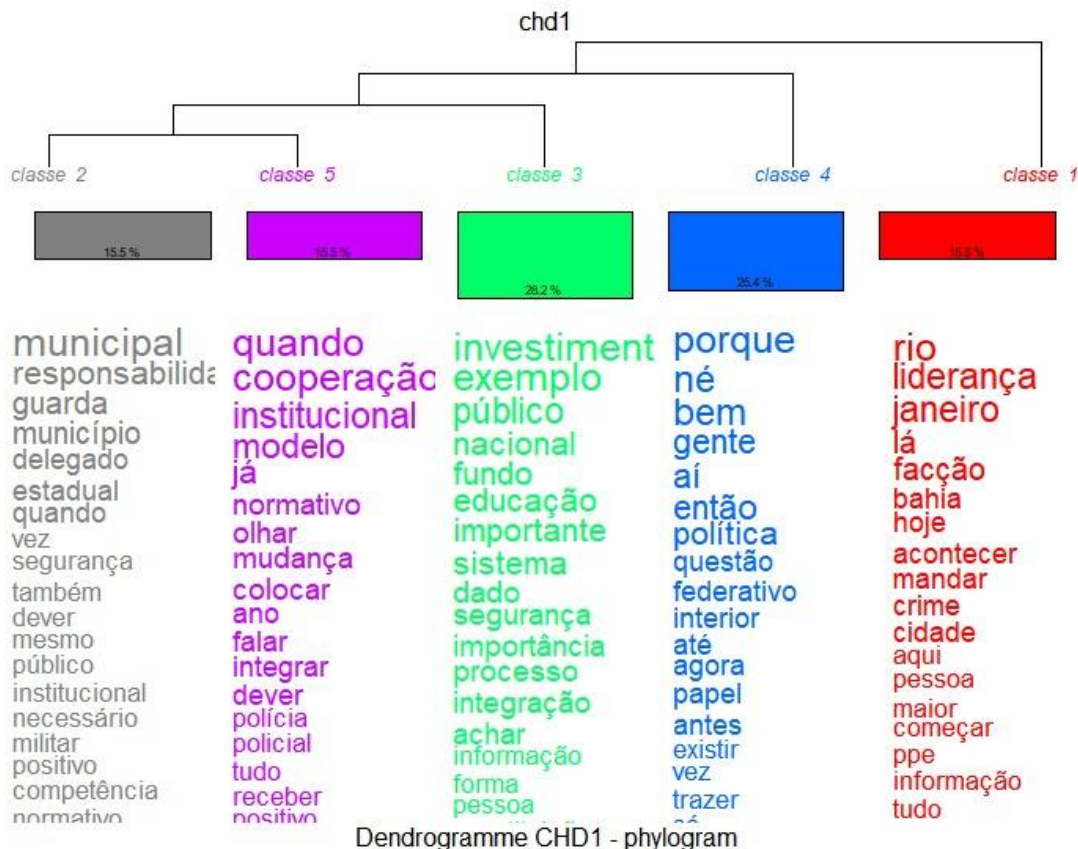
A presença de palavras como “integração”, “modelo”, “exemplo”, “informação”, “institucional”, “coordenação” e “competência” demonstra que a necessidade de articulação aparece como uma demanda recorrente, e não como realidade consolidada. “Integração”, embora destacada, surge associada a termos que denotam dificuldade ou incompletude, como “quando”, “porque” e “forma”. Isso indica que, embora reconhecida como essencial, a integração não se efetivou plenamente na prática.

Do ponto de vista dos entraves normativos, palavras como “constitucional”, “atribuição”, “modelo”, “competência” e “institucional” apontam para críticas ao arranjo estabelecido pela Constituição de 1988. Essa crítica aparece conectada a termos como “hoje”, “existir”, “achar” e “problema”, sugerindo que os entrevistados percebem defasagem entre o marco normativo e as necessidades operacionais contemporâneas da segurança pública. A menção recorrente ao caráter “constitucional” reforça que os gestores entendem que parte dos obstáculos não pode ser resolvida apenas com mudanças administrativas, mas exige revisão normativa mais profunda, como discutido nas entrevistas sobre a PEC da Segurança Pública.

A nuvem revela ainda elementos associados à prática cotidiana, como “delegado”, “policiais”, “informação”, “resultado”, “tráfico”, “foragido”, “facção”, mostrando que a dimensão institucional-operacional das dificuldades é tão presente no discurso quanto a jurídica. A combinação entre “integração” e referências ao crime organizado sugere que a incapacidade de compartilhamento eficiente de dados impacta diretamente o enfrentamento das dinâmicas criminais nacionais e regionais.

Por fim, termos como “muito”, “quando”, “porque”, “também”, “exemplo” e “hoje” funcionam como conectores argumentativos, revelando que as respostas foram mais explicativas do que descritivas. Isso indica que os entrevistados buscaram construir um raciocínio causal sobre a fragmentação, articulando passado, presente e possíveis soluções.

Figura 6 - Dendrograma sobre entraves normativos e institucionais na implementação do SUSP. Classificação Hierárquica Descendente (CHD) - Método de Reinert.



Fonte: Elaboração pela autora, com a utilização do IRaMuTeQ 0.8 alpha 7.

A análise do dendrograma produzido pelo método de Reinert revela cinco classes lexicais distintas, representadas por diferentes cores, que organizam as percepções dos gestores sobre os entraves à cooperação federativa em segurança pública. Cada bloco cromático evidencia um eixo semântico específico, permitindo compreender como as narrativas se estruturam em torno de obstáculos normativos, institucionais e operacionais.

A classe cinza (classe 2) concentra vocábulos relacionados à esfera municipal, como municipal, guarda, responsabilidade e delegado. Essa classe evidencia que parte significativa das dificuldades deriva da indefinição sobre o papel dos municípios na segurança pública. Termos como necessário, possível e competência mostram que os entrevistados percebem tensões sobre o grau de atuação municipal, reforçando a lacuna normativa deixada pela Constituição de 1988, que não delimitou com precisão competências locais. Essa indefinição repercute na ausência de cooperação vertical e na dificuldade de organizar um sistema verdadeiramente nacional.

Ademais, a classe rosa (classe 5) está associada ao discurso institucional e normativo. Palavras como cooperação, institucional, modelo, olhar, mudança e integrar indicam que grande parte dos entrevistados compreende os entraves como estruturais. O léxico revela preocupação com a necessidade de reformulação do marco normativo, articulando conceitos como normativo, processo e integrar. Essa classe é fundamental porque explicita a percepção de que a fragmentação federativa não é apenas operacional, mas nasce de um arcabouço jurídico insuficiente para promover ação coordenada entre União, estados e municípios.

A verde clara (classe 3) aborda o eixo dos investimentos e do financiamento. Termos como investimento, público, nacional, fundo e sistema mostram que o déficit financeiro surge como elemento central da dificuldade de cooperação. A presença de palavras como importância, forma e acesso reforça que a insuficiência de recursos impede a materialização da integração prevista em lei, especialmente para estados menos estruturados. A associação frequente entre financiamento e educação, política e exemplo sugere que os entrevistados compreendem o investimento não apenas como aporte financeiro, mas como indutor de capacidades institucionais e culturais necessárias à cooperação federativa.

A classe azul (classe 4) organiza um discurso mais explicativo e causal, centrado em palavras como porque, bem, gente, então, papel e questão. Essa classe funciona como elemento articulador das demais, pois nela os entrevistados justificam por que a cooperação não se efetiva na prática. A presença de termos como federativo, antes, papel e trazer demonstra que esta classe expressa interpretações sobre os limites da coordenação nacional, ressaltando tanto problemas de desenho institucional quanto falhas na execução cotidiana das políticas.

Por fim, a classe vermelha (classe 1) destaca vocábulos associados às dinâmicas criminais e ao contexto concreto de atuação, como rio, liderança, janeiro, facção, acontecer e hoje. Essa classe demonstra que, além dos entraves normativos e institucionais, os entrevistados associam a falta de cooperação federativa ao avanço do crime organizado, à circulação interestadual de facções e à ausência de estratégias conjuntas de enfrentamento. O léxico revela preocupação com a insegurança cotidiana e com a insuficiência de coordenação operacional entre estados para lidar com fenômenos criminais que ultrapassam fronteiras locais.

O conjunto das cinco classes evidencia que os entrevistados não enxergam os entraves à cooperação federativa como problemas isolados. As cores visuais e suas respectivas composições lexicais revelam três dimensões complementares. A primeira é normativa e diz respeito às falhas estruturais da Constituição e da Lei do SUSP. A segunda é institucional e se refere às dificuldades de coordenação, ausência de integração e insuficiência de capacidades

administrativas. A terceira é operacional e emerge da realidade cotidiana das polícias e da complexidade do crime organizado.

Assim, o dendrograma sugere que a fragmentação da segurança pública brasileira é percebida como um fenômeno multifatorial. A integração não se efetiva porque o arranjo jurídico é insuficiente, a coordenação federativa é frágil e o contexto criminal exige respostas que os entes não conseguem construir de forma isolada. A análise cromática das classes revela, portanto, um diagnóstico consensual entre os entrevistados: a cooperação federativa permanece limitada porque o país opera um sistema nacional de segurança pública sem dispor de instrumentos, incentivos e estruturas compatíveis com essa natureza.

3.3.4. Percepções sobre os Avanços e Fragilidades do SUSP (2018–2025).

Neste tópico, serão comparadas as diferentes percepções sobre os avanços e fragilidades do SUSP para verificação dos principais aspectos sobre o tema.

Quadro 5 – Percepções dos Gestores sobre os Avanços e Fragilidades do SUSP (2018–2025)

Categoria Analítica: *Criação do SUSP (2018), seus avanços e limites na estruturação e coordenação da segurança pública*

Percepções dos Gestores	Conteúdo
Brezinski (ES)	SUSP trouxe avanços principalmente pelo Fundo Nacional de Segurança Pública; recursos federais são essenciais para estados pequenos. Apesar disso, o sistema ainda carece de integração real de informações e inteligência. Influências político-partidárias dificultam a coordenação; dependência financeira diferencia fortemente estados pequenos e grandes. O SUSP é positivo, mas ainda incipiente e precisa avançar muito em integração.

Werner (BA)	<p>Houve avanços com a criação do Fundo Nacional, sobretudo para estados com menor capacidade financeira. Contudo, a operacionalização dos recursos é muito burocrática e inconsistente entre analistas federais. O SUSP ainda é pouco conhecido pelos operadores da ponta e não consolidou a coordenação nacional. A constitucionalização potencializaria sua efetividade, especialmente diante da atuação interestadual das facções.</p>
Brum (GO)	<p>Reconhece avanços sobretudo na integração de dados. Contudo, o SUSP carece de previsão clara de financiamento fundo a fundo. A lei não definiu fonte permanente de custeio, limitando a implementação. Destaca que o sistema não consegue se firmar sem financiamento estruturado, repetindo lacunas de outras políticas nacionais.</p>
Entrevistado Anônimo (Sul)	<p>Considera a Lei do SUSP positiva e bem construída do ponto de vista normativo. O problema não é falta de lei, mas de execução. A coordenação nacional já está prevista para o Ministério da Justiça, de modo que a PEC não seria necessária para isso. Falta gestão, implementação e fortalecimento institucional, não reforma normativa. O Fundo Nacional é avanço, porém insuficiente em valor.</p>
Isabel Figueiredo (MJSP)	<p>Tecnicamente, a lei é prolixa e confusa, com categorias mal definidas e vários erros de projeto. Perdeu oportunidade de definir aspectos da competências e governança. Porém, trouxe avanços importantes: reconhecimento formal da necessidade de integração, governança, plano nacional, metas e participação social. É o primeiro marco jurídico que tenta estruturar minimamente um sistema nacional. A falta de clareza e excesso de dispositivos dificultam a apropriação da lei pelos gestores estaduais.</p>
De Almeida (AM)	<p>Não percebeu avanços concretos. SUSP foi criado sem novos recursos, apenas realocando os existentes. Para estados extensos e com muitos municípios pobres, o valor repassado é irrisório. Municípios não conseguem estruturar guardas municipais, e o sistema não gerou melhorias</p>

	operacionais. O principal gargalo é financeiro: sem novos recursos, o SUSP não consegue cumprir suas finalidades.
--	---

Fonte: Elaboração pela autora.

A criação do Sistema Único de Segurança Pública em 2018 representou um marco normativo que buscou preencher lacunas estruturais históricas da segurança pública brasileira. Entretanto, a análise das entrevistas evidencia que o impacto concreto do SUSP permanece limitado e desigual entre os entes federativos. Os gestores reconhecem avanços pontuais, sobretudo relacionados ao financiamento via Fundo Nacional de Segurança Pública, mas convergem na avaliação de que o sistema ainda não se consolidou como política pública estruturante.

No Espírito Santo, Reinaldo Brezinski identifica no fundo federal o principal resultado tangível do SUSP, sobretudo para estados de menor capacidade arrecadatória. Para ele, os recursos viabilizam investimentos essenciais e fortalecem áreas estratégicas como o Sistema Nacional de Armas. Contudo, sua fala revela que a ausência de integração efetiva de informações e de uma coordenação nacional robusta mantém vulnerabilidades críticas, especialmente frente ao crime organizado de atuação interestadual. Sua análise também introduz um fator pouco explicitado em debates acadêmicos: a interferência político-partidária na cooperação federativa, capaz de facilitar ou bloquear fluxos de colaboração entre governos de orientações distintas.

A percepção do secretário da Bahia, Marcelo Werner, reforça o diagnóstico de avanços limitados ao financiamento. Ele reconhece a importância do fundo, mas denuncia a elevada burocracia para sua execução, a falta de padronização dos entendimentos técnicos e a insuficiência dos valores para estados dependentes de repasses federais. Sua avaliação é pragmática: o SUSP existe, mas não é percebido pelos operadores da ponta, nem se materializou como instrumento de coordenação. Para o gestor baiano, a constitucionalização seria necessária para conferir estabilidade institucional e força vinculante ao sistema.

Em Goiás, Brum acrescenta outra perspectiva relevante ao apontar a ausência de fonte permanente de custeio como fragilidade estrutural da lei. Sua leitura indica que a integração de dados avançou de forma incipiente, mas que o SUSP não definiu mecanismos de financiamento

capazes de sustentar sua implementação. Assim como outros gestores, enfatiza que a falta de recursos compromete a efetividade de qualquer modelo cooperativo.

A posição do entrevistado anônimo contrasta com as percepções anteriores ao destacar que, normativamente, a lei do SUSP é suficiente e adequada. Para ele, o déficit é exclusivamente gerencial. Essa visão desloca o debate do plano legislativo para o plano da implementação, argumentando que a coordenação nacional já está prevista desde 2018, embora não exercida em sua plenitude.

Já Isabel Figueiredo apresenta a crítica mais profunda e sofisticada sobre o SUSP. Em sua perspectiva, a lei sofre de problemas estruturais de técnica legislativa, é prolixa e pouco clara, além de ter se transformado em depósito de programas casuísticos. Ela sustenta que a lei perdeu a oportunidade de organizar competências, definir modelos de governança e estruturar a política de segurança pública de modo coerente, mas reconhece que, apesar disso, trouxe avanços simbólicos e institucionais importantes. Sua análise evidencia o paradoxo do SUSP: ao mesmo tempo em que é tecnicamente frágil, representa o primeiro esforço normativo consistente de construção de um sistema nacional.

Por fim, Marcus Vinicius, secretário do Amazonas, sustenta a tese mais crítica: para ele, o SUSP não gerou nenhum avanço concreto. Seu argumento central reside na insuficiência absoluta dos recursos e na incapacidade do sistema de atender realidades territoriais e socioeconômicas complexas como a amazônica. A baixa capacidade dos municípios de estruturarem guardas municipais exemplifica como a política, desenhada nacionalmente, não se adequa às especificidades regionais sem forte aporte financeiro.

A comparação das falas revela três eixos analíticos fundamentais. Primeiro, há consenso de que o SUSP trouxe avanços, mas estes se concentraram no financiamento, cuja insuficiência impede que o sistema cumpra plenamente suas finalidades. Segundo, todos reconhecem a baixa materialização da coordenação nacional, seja por ausência de força constitucional, seja por fragilidades normativas, seja por falta de gestão. Terceiro, as divergências entre gestores deixam claro que a efetividade do SUSP depende de assimetria federativa: estados pequenos e dependentes percebem o fundo como essencial, enquanto estados maiores simplesmente não necessitam dele para seus investimentos estruturantes.

Assim, o conjunto das entrevistas mostra que o SUSP ainda não se consolidou como sistema nacional, embora tenha introduzido elementos relevantes de institucionalidade. A implementação é desigual, a coordenação permanece frágil e o financiamento, limitado. A narrativa predominante é de um sistema que existe formalmente, mas cuja capacidade de

mostra um núcleo central composto por termos como segurança, público, nacional e sistema, indicando que o debate sobre o SUSP é estruturado a partir da compreensão de que a segurança pública deve ser concebida como política nacional e como responsabilidade compartilhada entre os entes federativos. Esse núcleo central funciona como ponto de convergência discursiva, irradiando diferentes eixos temáticos que revelam tanto expectativas quanto frustrações relacionadas à implementação do SUSP.

Um primeiro eixo lexical conecta o SUSP à ideia de coordenação federativa e responsabilidade estatal. Palavras como governo, federal, ministério, força e atuação sugerem que os entrevistados veem a criação do SUSP como tentativa da União de assumir um papel mais estruturado e ativo na condução das políticas de segurança. No entanto, o modo como esses termos se relacionam com vocábulos como dificuldade, falta, avançar e realmente revela que, embora o SUSP tenha representado um avanço normativo, sua capacidade de produzir coordenação efetiva ainda é percebida como limitada.

Um segundo agrupamento enfatiza elementos operacionais, como integração, interoperabilidade, banco, dado, tecnologia e funcionar. Esse conjunto expõe que, para os entrevistados, a principal promessa do SUSP — a integração de sistemas e informações — ainda não se materializou de forma consistente. A presença de termos que expressam necessidade, como precisar, criar e organizar, indica que a integração permanece mais como ideal normativo do que como prática administrativa consolidada. O grafo sugere que a ausência de plataformas tecnológicas integradas continua sendo um dos maiores entraves à implementação do SUSP.

Outro eixo significativo diz respeito ao financiamento e ao papel do Fundo Nacional de Segurança Pública. Palavras como fundo, recurso, financeiro, categoria e aporte revelam que os entrevistados reconhecem o SUSP como marco institucional responsável por organizar minimamente o financiamento da segurança pública, mas avaliam que os valores disponibilizados são insuficientes para corrigir desigualdades regionais e promover mudanças estruturais. A relação entre termos como importância, avançar e real demonstra que o fundo é percebido como avanço, embora ainda distante de atender às necessidades do sistema.

Também aparece de forma evidente o tema dos limites institucionais e da fragmentação federativa. Termos como município, estado, policial, fronteira, crime e facção demonstram que os entrevistados vivenciam concretamente os efeitos da desarticulação entre os níveis de governo. O grafo mostra que, apesar do SUSP propor um modelo integrado, a realidade operacional ainda é marcada por descoordenação, sobreposição de funções e falta de diretrizes

claras. Essa fragmentação é reforçada pela associação recorrente entre segurança e exemplos de problemas práticos, como facções, violência interestadual e desafios nas fronteiras.

Por fim, a árvore revela uma tensão entre expectativa e frustração. Modelo e papel aparecem ao lado de palavras como falta, achar, mesmo e ainda, evidenciando que os entrevistados reconhecem o potencial transformador do SUSP, mas consideram que sua implementação está aquém do necessário para reorganizar a governança nacional da segurança pública.

Assim, a análise da similitude lexical demonstra que o SUSP é percebido como marco jurídico relevante, capaz de estabelecer bases mínimas de estruturação e coordenação, mas sua efetividade continua limitada por entraves financeiros, tecnológicos e institucionais. A árvore revela uma visão crítica, porém não cética: os entrevistados reconhecem a importância do sistema, mas entendem que ele ainda precisa ser fortalecido para cumprir o papel de articulador nacional previsto em sua concepção original.

Ao articular esses achados com o marco teórico do federalismo cooperativo, é possível perceber que o SUSP aparece, no discurso dos gestores, de maneira híbrida: traz elementos típicos de sistemas nacionais cooperativos (normas gerais, fundo, instâncias de coordenação), mas não atinge o grau de institucionalização observado em políticas como saúde e assistência social. A análise lexicométrica evidencia que termos ligados a financiamento, integração de dados e coordenação nacional ocupam posição central no corpus, o que reforça a ideia de que a principal lacuna do SUSP não é apenas normativa, mas estrutural. Nesse sentido, o IRaMuTeQ contribui para confirmar, em nível empírico, a hipótese de que a segurança pública permanece como exceção federativa negativa no arranjo constitucional brasileiro.

Figura 8 - Nuvem de palavras sobre Avanços e Fragilidades do SUSP (2018–2025)

termos como ministério, governo, estrutura e coordenação, evidenciando que o SUSP é visto como instrumento cujo êxito depende de forte protagonismo federal.

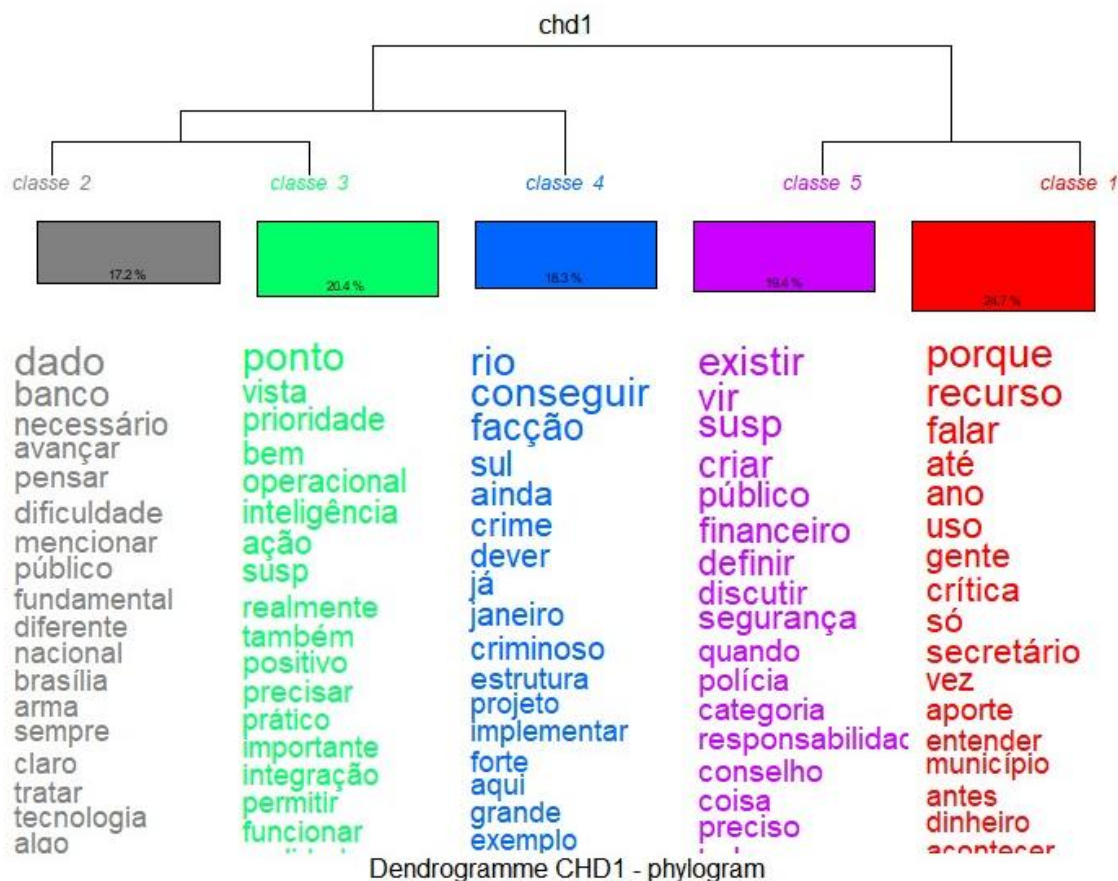
A presença expressiva do termo lei sinaliza que a criação do SUSP é reconhecida principalmente como avanço normativo. Entretanto, sua convivência com palavras como precisar, falta, recurso, financiamento, interoperabilidade, estrutura e realmente indica que o sistema ainda enfrenta distância significativa entre o texto normativo e sua implementação prática. A nuvem reflete preocupações recorrentes dos entrevistados: a escassez de recursos, a baixa capacidade de indução do Fundo Nacional de Segurança Pública e a ausência de interoperabilidade tecnológica capaz de integrar bases de dados e sistemas operacionais.

Outro conjunto de palavras revela a dimensão prática e operacional das críticas. Termos como funcionar, operador, estratégico, banco, dado, integrar, avançar e ocorrer mostram que os entrevistados avaliam o SUSP não apenas sob perspectiva institucional, mas também a partir de suas consequências diretas sobre a rotina policial e administrativa. A recorrência de exemplos ligados ao crime, facção, polícia, fronteira e investigação evidencia que o debate é permeado por experiências concretas e desafios diários enfrentados pelos entes subnacionais.

Além disso, palavras como importante, fundamental, exemplo, diferente, positivo e avançar demonstram que o SUSP é percebido como iniciativa relevante e necessária, mesmo que insuficiente. Há um reconhecimento de que sua criação estabeleceu diretrizes mínimas e introduziu bases para uma nova governança, mas o potencial transformador do sistema não se cumpriu plenamente devido a entraves estruturais, institucionais e financeiros.

Por fim, a presença simultânea de termos como integração, interoperabilidade, coordenação e governança, ao lado de palavras como falta, problema, dificuldade e prioridade, sintetiza a visão predominante: o SUSP simboliza avanço conceitual e normativo, mas ainda não conseguiu reorganizar o modelo fragmentado de segurança pública existente no Brasil. A nuvem de palavras confirma que a percepção geral é ambivalente. O SUSP é visto como marco importante para pensar a segurança pública como política nacional, porém sua capacidade de articular ações e reduzir assimetrias intergovernamentais depende de maior investimento, protagonismo federal e consolidação de mecanismos efetivos de integração.

Figura 9 - Dendrograma sobre avanços e fragilidades do SUSP. Classificação Hierárquica Descendente (CHD) - Método de Reinert.



Fonte: Elaboração pela autora, com a utilização do IRaMuTeQ 0.8 alpha 7.

A análise do dendrograma gerado pelo método de Reinert permite identificar, de forma estruturada, os campos semânticos que organizaram as percepções dos entrevistados acerca dos avanços e limites do SUSP. O gráfico apresenta cinco classes lexicais, cada uma destacada por uma cor, o que facilita visualizar os núcleos temáticos predominantes e suas relações internas, bem como o grau de dissociação ou aproximação entre os discursos.

A classe em cinza evidencia um campo semântico mais técnico e pragmático, centrado em termos como dado, banco, necessário, avançar, tecnologia e pensar. Trata-se de um vocabulário associado aos obstáculos operacionais do SUSP, sobretudo aqueles relacionados à insuficiência tecnológica, à falta de dados integrados e à necessidade de instrumentos mais robustos para a gestão nacional da segurança pública. O foco dessa classe é a materialidade da coordenação, mostrando que, sem bases tecnológicas e informacionais consolidadas, a integração permanece limitada.

A verde reúne palavras como ponto, prioridade, operacional, inteligência, ação, realmente, importante, integração e funcionar. Esta classe sugere uma preocupação com a operacionalidade do sistema e com a necessidade de transformar diretrizes abstratas em

resultados concretos. É um núcleo semântico que destaca a busca por eficiência e por mecanismos práticos de integração, sinalizando que os entrevistados reconhecem a importância estratégica do SUSP, mas entendem que seu impacto depende da conversão normativa em práticas articuladas.

A azul apresenta termos como rio, conseguir, facção, sul, crime, janeiro, criminoso, estrutura, projeto, implementar e exemplo. Este agrupamento mostra uma forte vinculação com problemas concretos do crime organizado, especialmente facções, dinâmicas territoriais e desafios específicos de estados como Rio de Janeiro e Amazonas. A classe reflete a percepção de que o SUSP ainda não enfrenta adequadamente as ameaças criminais mais complexas e evidencia a importância de soluções estruturais que transcendam as fronteiras estaduais.

A classe roxa concentra expressões como existir, vir, susp, criar, público, financeiro, definir, segurança, discutir e categoria. Este núcleo semântico enfatiza o papel do SUSP como política pública e como instrumento de criação institucional. Os termos apontam para a necessidade de clareza normativa, definição de responsabilidades e fortalecimento financeiro, o que demonstra que os entrevistados percebem o SUSP como projeto incompleto, cuja efetividade depende de maior consolidação institucional e de ampliação de sua capacidade indutora.

Por fim, a classe vermelha reúne palavras como porque, recurso, falar, até, ano, uso, crítica, município, antes e dinheiro. Esta classe traz à tona percepções mais críticas, marcadas pela insuficiência orçamentária, pela falta de recursos e pela dificuldade de implementação das políticas previstas na lei. Também reflete tensões federativas, ao mencionar municípios e dinheiro, indicando que a sustentabilidade financeira é elemento central para explicar a distância entre o modelo normativo do SUSP e sua execução prática.

O conjunto do dendrograma revela um discurso multifacetado, no qual dimensões operacionais, institucionais, territoriais e financeiras emergem como pilares explicativos dos avanços e entraves do SUSP. As cores permitem visualizar rapidamente que não existe um único eixo estrutural explicativo, mas sim um mosaico de percepções que vai desde críticas técnico-operacionais até análises estruturais sobre financiamento e governança. Em síntese, o gráfico demonstra que, embora o SUSP represente um avanço jurídico e organizacional, sua capacidade de coordenar efetivamente a segurança pública no país continua limitada por carências tecnológicas, insuficiências financeiras, assimetrias federativas e desafios criminais que exigem maior integração e fortalecimento institucional.

3.3.5. Percepções sobre a Padronização e Integração de Dados (2025).

Neste tópico, dedica-se à comparação das percepções sobre a padronização e integração de dados, podendo-se gerar o seguinte quadro:

Quadro 6 – Percepções dos Gestores sobre Padronização e Integração de Dados (2025).

Categoria Analítica	Percepções dos Gestores
Brezinski (ES)	Inexistência de padronização causa injustiças estatísticas e comparações enviesadas. Estados classificam delitos de formas incompatíveis (ex: roubo total, roubo a coletivo, mortes múltiplas). Defende evolução metodológica nacional urgente. Observatório estadual atua para corrigir distorções.
Werner (BA)	Padronização é essencial para integração, inteligência e investimentos. Integração informacional deve ser conduzida pela União, com auditoria e proteção de dados. Falta uniformidade dificulta investigações, políticas públicas e ações operacionais. Defende troca de dados entre estados e bancos nacionais integrados.
Brum (GO)	Padronização nacional é benéfica e necessária. Estados têm preocupação com transparência e comparabilidade. A ausência de critérios uniformes reduz a confiabilidade de rankings e indicadores. Processo está avançando lentamente, dependendo da conscientização dos secretários.
Entrevistado Anônimo (Sul)	Integração é fundamental, mas já seria possível com a lei atual. Problema não é jurídico, mas de gestão, estrutura e prioridade política. Falta interoperabilidade tecnológica robusta. União deveria ter Ministério próprio para liderar integração de dados.
Figueiredo (MJSP)	Não houve melhora significativa após o SUSP. SINESP já previa padronização desde 2012. Problema central é ausência de coordenação efetiva da União e conflito entre instâncias técnicas (como Conasp) e

	políticas (Conselho de Secretários). Estados não utilizam fóruns formais de padronização e produzem classificações paralelas.
De Almeida (AM)	Só recentemente foi definida a primeira metodologia nacional. Estados utilizam métricas e nomenclaturas distintas. Falta estrutura nos estados e ausência de banco de dados nacional impede padronização real. União deveria prover sistemas unificados. Municípios são ainda mais incapazes de acompanhar essa estrutura.

Fonte: Elaboração pela autora.

A análise das percepções dos gestores estaduais revela um consenso sólido: a ausência de padronização nacional nos registros criminais e a falta de integração entre bases de dados representam alguns dos principais entraves estruturais para a consolidação de uma política de segurança pública minimamente coordenada no Brasil. O problema, embora historicamente conhecido, adquire contornos mais graves diante da expansão do crime organizado e da crescente necessidade de cooperação interestadual.

Os gestores do Espírito Santo sintetizam de modo emblemático os efeitos dessas assimetrias metodológicas. Para Evaristo e Brezinski, a inexistência de critérios uniformes de classificação, como no caso do “roubo total”, de ocorrências com múltiplas vítimas ou de “roubo de carga”, produz distorções profundas, prejudicando rankings, análises comparativas e a própria capacidade de planejamento estratégico. A falta de padronização não apenas afeta a transparência dos dados, mas também cria o risco de interpretações equivocadas sobre a real situação de segurança dos estados. No limite, estatísticas inconsistentes geram incentivos negativos, como disputas simbólicas por “melhores números” que obscurecem a realidade criminal.

Essa percepção é compartilhada por Marcelo Werner, que associa a padronização a um tripé estruturante composto por integração, inteligência e investimentos. Sem uma estrutura mínima de interoperabilidade, afirma o gestor baiano, os dados não fluem entre estados nem entre as esferas de governo, prejudicando desde análises estratégicas até operações táticas. Ele destaca que, paradoxalmente, entidades privadas e bancos de dados comerciais possuem maior fluidez informacional do que órgãos públicos, evidenciando um descompasso institucional que compromete investigações e políticas preventivas.

Brum, por sua vez, reforça a importância da uniformização metodológica, alertando para o impacto que classificações divergentes têm sobre indicadores nacionais e rankings de violência. O gestor ressalta que a competição simbólica entre estados — especialmente quanto aos índices de homicídio e crimes patrimoniais — torna ainda mais urgente uma metodologia comparável, capaz de eliminar distorções e permitir análises objetivas sobre padrões e tendências criminais.

Já o entrevistado anônimo e Isabel Figueiredo apontam para um problema de natureza distinta: não se trata apenas de fragilidade metodológica, mas de falhas estruturais na governança nacional da segurança pública. Ambos argumentam que a legislação existente — incluindo o Sinesp de 2012 e o próprio SUSP — já contém instrumentos suficientes para padronizar estatísticas e promover integração. No entanto, prevalece uma lacuna de gestão e coordenação. Conselhos formais previstos em lei, como o Conasp, são frequentemente ignorados pelos próprios estados, que criam instâncias paralelas para discutir taxonomias e metodologias, enfraquecendo o processo decisório coletivo. A crítica central é que o país já dispõe de mecanismos normativos adequados, mas carece de utilização efetiva, liderança técnica e prioridade política.

A situação do Amazonas, narrada por Marcus Vinícius, demonstra como a desigualdade federativa agrava ainda mais esse cenário. O estado sequer possuía servidores suficientes para alimentar sistemas básicos de informação, tampouco bancos de dados robustos. Mesmo diante da recente definição de uma metodologia nacional, sua implementação é variável e limitada pela capacidade técnica dos estados. A ausência de um banco de dados unificado fornecido pela União, segundo o gestor, perpetua a fragmentação e impede a construção de políticas nacionais rigorosas.

O conjunto das falas evidencia que o problema não é apenas técnico, mas político e federativo. A falta de padronização reflete a incapacidade da União de exercer um papel coordenador consistente, mesmo quando esse papel já se encontra previsto em lei. A fragmentação metodológica impede comparações confiáveis, compromete investigações interestaduais, dificulta a formulação de políticas baseadas em evidências e favorece a atuação de organizações criminosas que exploram as lacunas informacionais entre fronteiras administrativas.

A padronização dos registros criminais e a integração de bancos de dados constituem condições estruturais para o funcionamento de um sistema nacional de segurança pública. Embora haja avanços pontuais, especialmente em alguns estados com maior capacidade institucional, o panorama geral revela um sistema ainda marcado por assimetrias,

complexo de associações lexicais que permite compreender, de modo estruturado, como os entrevistados articulam os principais desafios envolvendo interoperabilidade, fluxo informacional e coordenação federativa. O grafo evidencia núcleos semânticos bem definidos, conectados por ligações que expressam coocorrências significativas entre termos-chave como dado, integração, segurança, público, nacional e ministério. O resultado é um mapa conceitual que materializa, de forma visual, a percepção de que a padronização de dados não é apenas um problema técnico, mas um obstáculo estratégico que atravessa diferentes dimensões políticas, administrativas e operacionais da segurança pública brasileira.

O termo dado ocupa uma posição central no grafo e funciona como eixo articulador de todo o conjunto, indicando que a questão da informação é compreendida pelos gestores como o núcleo estruturante da integração nacional. Todas as demais ramificações partem ou convergem para essa noção, reforçando que a padronização não é vista como acessória, mas como pré-requisito fundamental para qualquer forma de coordenação federativa. Em torno desse centro formam-se subcampos semânticos que refletem percepções distintas sobre as condições que dificultam ou possibilitam a integração, revelando tensões internas ao sistema.

Um dos agrupamentos mais densos conecta dado a banco, informação, integrar, nacional e governo, indicando uma consciência compartilhada de que o problema da padronização envolve a ausência de uma base unificada e de critérios técnicos consistentes. Esse núcleo também evidencia o reconhecimento de que a União deveria exercer papel mais ativo na indução da interoperabilidade, sobretudo via Ministério da Justiça, que aparece em outro ponto do grafo associado a termos como justiça, estatística, padronizar, participar e avançar. A proximidade entre esses termos demonstra que os gestores percebem a padronização de dados como um processo político-administrativo que exige coordenação ativa do governo federal, ao mesmo tempo em que demanda capacidades institucionais que muitos estados ainda não possuem.

Outro conjunto expressivo de coocorrências emerge em torno de segurança e público, associado a expressões como dever, metodologia, questão, coordenar e estrutura. Esse segmento do grafo evidencia que a integração de dados é compreendida como um problema que repercute diretamente na efetividade das políticas de segurança. A falta de padronização impede que as estatísticas reflitam a realidade criminal do país, compromete diagnósticos estratégicos, fragiliza a inteligência policial e prejudica a coordenação entre estados fronteiriços ou com dinâmicas criminais semelhantes. As menções a roubo, crime, acontecer e foragido reforçam essa dimensão prática: os entrevistados associam a ausência de dados integrados à incapacidade do sistema de identificar padrões e antecipar fenômenos complexos.

Há ainda um agrupamento semântico que relaciona termos como aqui, gente, registrar, número e momento. Ele revela uma percepção mais cotidiana e operacional sobre o problema, vinculada ao trabalho das equipes de ponta e às dificuldades de registrar ocorrências de maneira uniforme. A presença de palavras como celular, espaço, experiência e diferença sugere que os entrevistados reconhecem a distância entre as diretrizes nacionais e a prática diária das corporações estaduais, marcada por heterogeneidade tecnológica, falta de treinamento e culturas institucionais distintas.

O grafo também mostra um campo relacionado ao tempo, com termos como ano, agora, quando e já, evidenciando a percepção de que a integração de dados é um processo lento e não plenamente realizado. Isso reforça um sentimento de frustração compartilhado: os gestores reconhecem avanços, mas entendem que o ritmo é insuficiente diante da complexidade do crime contemporâneo.

A árvore de similitude, portanto, revela três eixos interpretativos principais sobre a padronização e integração de dados: o reconhecimento da centralidade estratégica do tema para o funcionamento do SUSP; a percepção de que a ausência de padrões unificados decorre tanto de limitações técnicas quanto de insuficiências políticas e federativas; e a consciência de que a falta de interoperabilidade fragiliza diretamente a inteligência policial e o planejamento nacional. Ao integrar esses elementos, o grafo confirma que, para os gestores, a padronização informacional constitui um dos pilares indispensáveis para a consolidação de um sistema verdadeiramente cooperativo de segurança pública no Brasil.

Figura 11 - Nuvem de palavras sobre percepções acerca da padronização dos dados.

dessa palavra aponta para a percepção de que a ausência de integração compromete a leitura nacional do fenômeno criminal, gerando estatísticas desconexas e dificultando o planejamento estratégico.

A palavra segurança aparece em posição de destaque ao lado de público, mostrando que os gestores articulam a discussão sobre dados diretamente com a noção de política pública e com a função do Estado. Isso evidencia que a integração de dados não é vista como atividade meramente administrativa, mas como fundamento de uma política nacional coerente e como condição para proteger a sociedade. Público, nesse contexto, reforça a ideia de que a responsabilidade pela organização, transparência e coerência informacional recai sobre o poder público em suas diversas esferas.

A nuvem também evidencia termos como nacional, ministério, inteligência e banco, que apontam para percepções sobre o papel do governo federal. O aparecimento de nacional e ministério reforça que os gestores esperam do Ministério da Justiça e Segurança Pública uma atuação mais coordenadora e estruturante, principalmente na construção de um banco de dados unificado e no fortalecimento da inteligência policial. A ligação entre inteligência e banco revela a consciência de que informação mal estruturada inviabiliza ações estratégicas de combate ao crime organizado, tráfico, homicídios e roubos.

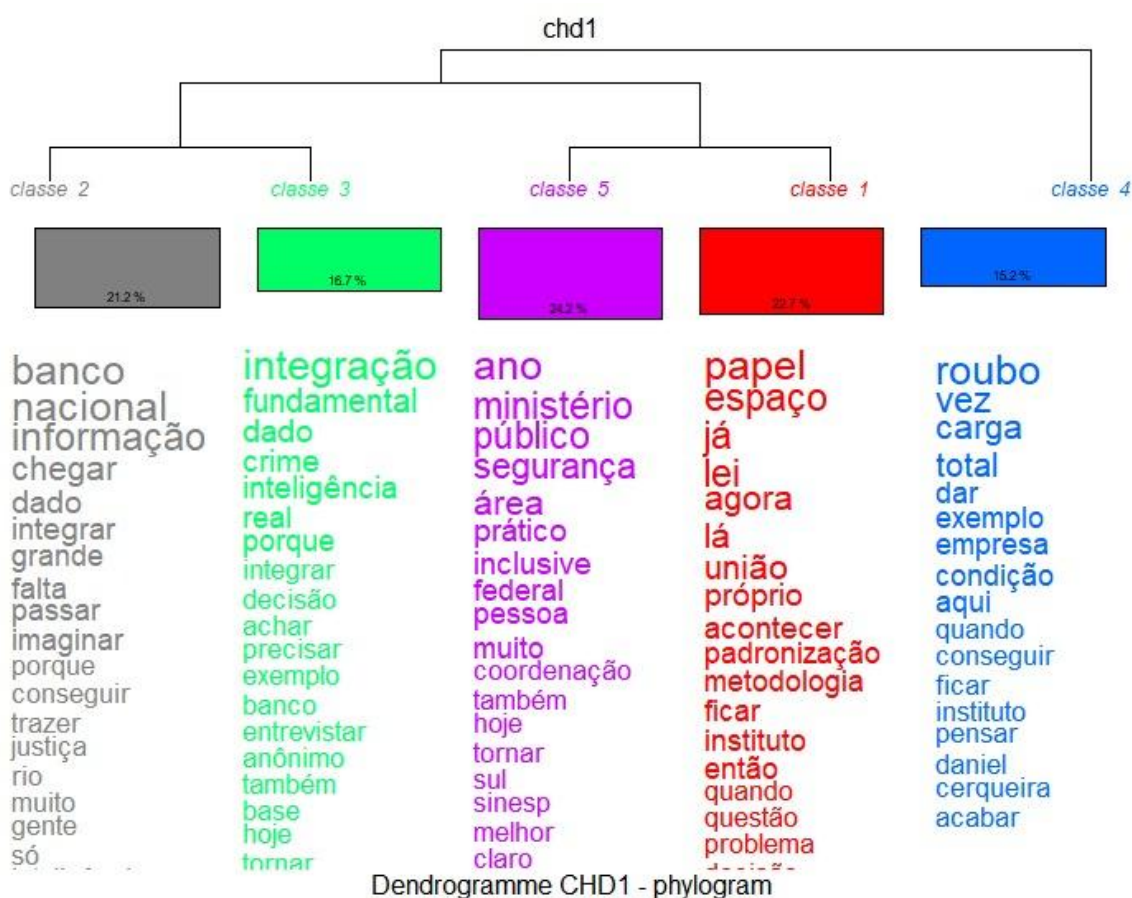
Palavras como gente, porque e muito, embora mais gerais, indicam a natureza explicativa e argumentativa das entrevistas: os gestores justificam suas posições e apresentam exemplos práticos, muitas vezes relacionados ao cotidiano das operações policiais e aos desafios enfrentados nas secretarias estaduais. A presença de termos como roubo, crime, homicídio e foragido reforça que as falhas informacionais são percebidas como problemas que produzem consequências diretas no campo operacional, afetando a capacidade de prevenir e reagir a delitos.

Ainda é possível observar termos como existir, precisar, acontecer, padronização, estatística e metodologia, que mostram que a discussão sobre integração envolve também um elemento técnico-científico. Os entrevistados reconhecem que a falta de padronização metodológica distorce indicadores, prejudica comparações interestaduais e gera decisões equivocadas, tanto no nível político quanto no operacional.

Em conjunto, a nuvem de palavras revela um diagnóstico claro: a padronização e integração de dados é percebida como um dos pilares mais fragilizados da governança da segurança pública no Brasil. Os gestores reconhecem que, sem resolver esse problema estrutural, não haverá avanço significativo na cooperação federativa, na inteligência policial ou

na eficiência das políticas de combate ao crime. A centralidade de dado e integração na nuvem confirma que, para eles, organizar a informação é o primeiro passo para organizar o sistema.

Figura 12 - Dendrograma sobre Padronização e Integração de dados. Classificação Hierárquica Descendente (CHD) - Método de Reinert.



Fonte: Elaboração pela autora, com a utilização do IRaMuTeQ 0.8 alpha 7.

A figura obtida pelo método de Reinert apresenta cinco classes lexicais distintas, cada uma representada por uma cor, permitindo identificar agrupamentos semânticos que revelam como os gestores compreendem os desafios de padronização e integração de dados na segurança pública. Esse tipo de classificação hierárquica organiza o discurso em núcleos de sentido relativamente homogêneos, indicando diferentes dimensões do problema enfrentado pelo SUSP e pelos entes federativos.

A classe cinza (classe 2) concentra termos como banco, nacional, informação, chegar, dado, integrar e imaginar. Esse agrupamento remete à dimensão estrutural e tecnológica do

problema, evidenciando a percepção de que um banco de dados nacional é condição essencial para a integração. As palavras indicam dificuldade de acesso, ausência de interoperabilidade e a necessidade de um sistema de informações capaz de sustentar decisões estratégicas. Trata-se de um núcleo que evidencia entraves técnicos e de arquitetura institucional insuficiente.

A classe verde-clara (classe 3) destaca vocábulos como integração, fundamental, inteligência, real, decisão, crime, banco e entrevistar. Aqui a ênfase recai sobre a necessidade de articulação prática entre fluxos informacionais e atividades de inteligência. A presença de termos como fundamental e real sugere que os gestores veem a integração como condição prática, não teórica, para a eficácia das operações policiais e para a coordenação federativa. É uma classe que reforça a centralidade do problema da falta de padronização.

A roxa (classe 5) reúne palavras como ano, ministério, público, segurança, área, pessoa, federal e coordenação. Este agrupamento aponta para o papel da União e, sobretudo, do Ministério da Justiça na condução da política nacional de segurança. Sugere um discurso crítico sobre os limites da coordenação federal, as expectativas relacionadas ao governo central e a percepção de descontinuidade institucional ao longo dos anos. A recorrência de público e segurança mostra que o núcleo da questão permanece na capacidade federativa de ordenar e apoiar a política nacional.

A classe vermelha (classe 1) traz termos como papel, espaço, lei, união, padronização, metodologia e institucional. Ela dialoga com a dimensão normativa e político-institucional dos entraves. Evidencia a percepção de que o marco legal não é suficiente para garantir padrões mínimos, tampouco para assegurar que União e estados compartilhem responsabilidades de modo coerente. A presença de metodologia e padronização mostra a crítica recorrente à falta de critérios unificados.

Por fim, a classe azul (classe 4) reúne elementos como roubo, vez, carga, exemplo, condição, pensar e acontecer. Trata-se de um agrupamento que aproxima o discurso dos gestores da realidade concreta dos crimes e de como a ausência de integração de dados impacta operações e capacidade de resposta. Essa classe evidencia que a desorganização informacional repercute diretamente no enfrentamento do crime organizado, no acompanhamento de cargas roubadas, na localização de foragidos e na construção de diagnósticos confiáveis.

No conjunto, o dendrograma revela um discurso diversificado, porém convergente em seus principais pontos: a inexistência de padronização nacional, a fragilidade do papel coordenador da União, a necessidade de bases integradas e a repercussão prática dessas falhas na atuação policial. As cores sintetizam essas dimensões, mostrando que o problema não é

apenas técnico, mas institucional, normativo e operacional, afetando tanto a formulação quanto a execução das políticas de segurança pública.

3.3.6. Demais percepções sobre desafios na implementação do SUSP.

Neste tópico, evidencia-se as demais percepções sobre diferentes desafios na implementação no SUSP, como integração tecnológica e interoperabilidade, coordenação federativa e fluxo de informações, financiamento e dificuldades no uso do fnsf, dinâmicas interestaduais do crime organizado, implementação prática do susp e lacunas normativas e necessidade de revisão legislativa, segundo os gestores.

Quadro 7 – Integração Tecnológica e Interoperabilidade segundo Gestores (2025)

Categoria Analítica	Percepções dos Gestores
Brezinski (ES)	Sistemas estaduais não se comunicam; inexistência de banco nacional unificado; fragilidades persistentes no SINESP comprometem a integração.
Werner (BA)	Integração tecnológica é um dos principais gargalos; há avanços em videomonitoramento, mas sem conexão efetiva com outros estados ou com bases nacionais.
Brum (GO)	Falta total de interoperabilidade entre sistemas; integração ocorre apenas por articulações pessoais entre gestores; ausência de banco nacional robusto prejudica rastreamento e cooperação.
Entrevistado Anônimo (Sul)	Bases tecnológicas nacionais seguem frágeis; inexistência de estrutura para uso de inteligência artificial e cruzamento automatizado de dados; falta plataforma interoperável de referência.
Figueiredo (MJSP)	SINESP não é utilizado em sua potencialidade desde 2012; Estados mantêm sistemas próprios que não seguem padrões nacionais; integração prevista no SUSP não avançou na prática.

De Almeida (AM)	Integração tecnológica é praticamente inexistente; sistemas da Polícia Federal e Polícia Penal não integram entre si; Estados precisam firmar acordos bilaterais por ausência de articulação federal; falta de API e inexistência de banco nacional eficaz impedem cooperação; tecnologia é condição básica para a segurança pública contemporânea.
------------------------	---

Fonte: Elaboração pela autora.

A integração tecnológica constitui um dos pilares estruturantes do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), mas o conjunto das percepções dos gestores estaduais revela que esse é, simultaneamente, um dos domínios em que o sistema mais fracassa. A análise comparada demonstra que a interoperabilidade entre bases de dados, sistemas policiais e plataformas informacionais permanece insuficiente, fragmentada e, em muitos casos, inexistente. Esse quadro não apenas compromete a eficácia da atuação policial, mas também inviabiliza a construção de uma política nacional de segurança pública baseada em evidências, em fluxo informacional contínuo e em inteligência integrada.

No Espírito Santo, Brezinski e Evaristo (2025) observam que os sistemas estaduais não se comunicam entre si, e que a inexistência de um banco nacional unificado perpetua a fragmentação das informações criminais. As fragilidades persistentes do SINESP, apontado como instrumento central de integração desde sua criação, tornam o fluxo de dados irregular, incompleto e insuficiente para subsidiar ações interestaduais.

A percepção expressa na Bahia reforça esse diagnóstico. Marcelo Werner (2025) reconhece avanços pontuais, sobretudo no videomonitoramento, mas destaca que tais iniciativas permanecem restritas ao âmbito estadual, sem conexão efetiva com outros entes federativos ou com bases nacionais. Assim, mesmo tecnologias avançadas, quando operadas de forma isolada, convertem-se em ferramentas de alcance limitado, incapazes de gerar inteligência compartilhada em escala federativa.

Em Goiás, Brum (2025) descreve realidade ainda mais crítica: a prática da integração ocorre apenas por meio de articulações pessoais entre gestores, revelando um sistema informal, precário e sem institucionalidade. A ausência de um banco nacional robusto compromete ações básicas, como rastrear foragidos, verificar vínculos criminais interestaduais e integrar padrões investigativos.

O entrevistado anônimo (2025) acrescenta que as bases tecnológicas nacionais permanecem frágeis, sem estrutura adequada para uso de inteligência artificial ou cruzamento

automatizado de dados. A inexistência de uma plataforma interoperável de referência confirma que o país ainda opera modelos fragmentados e arcaicos, distantes das tecnologias contemporâneas utilizadas em sistemas de segurança pública de países comparáveis.

A crítica de Isabel Figueiredo (2025) aprofunda a dimensão institucional do problema ao afirmar que o SINESP não é utilizado em sua potencialidade desde 2012. Estados mantêm sistemas próprios, não aderem aos padrões nacionais e ignoram as definições do Conselho Nacional. Assim, a integração prevista no SUSP não se traduz em prática real, revelando um descompasso entre o arcabouço normativo e a realidade federativa.

A percepção mais contundente, porém, é trazida por Almeida (2025) no contexto do Amazonas. Para ele, a integração tecnológica “é praticamente inexistente”. Mesmo instituições federais, como a Polícia Federal e a Polícia Penal, operam sistemas que não dialogam entre si. A inexistência de articulação nacional força os estados a firmarem acordos bilaterais improvisados, em evidente contradição com o modelo cooperativo previsto constitucionalmente. A falta de APIs, a ausência de banco nacional eficaz e a inexistência de mecanismos técnicos de interoperabilidade revelam que o país ainda não atingiu o patamar mínimo necessário para enfrentar o crime contemporâneo, altamente dinâmico e interligado.

A convergência das percepções é inequívoca, verificando-se que a integração tecnológica não apenas não avançou com o SUSP, como se mantém como um dos principais gargalos para a governança federativa da segurança pública. Sem plataformas interoperáveis, bancos de dados unificados e sistemas compatíveis, o SUSP permanece restrito ao plano declaratório. A inteligência policial, dependente de fluxo informacional contínuo, torna-se reativa e fragmentada; e a cooperação federativa, que deveria ser estruturante, converte-se em exceção, sustentada apenas por iniciativas isoladas e improvisadas.

Assim, a análise mostra que o desafio não é apenas tecnológico, mas institucional e político. A construção de um ambiente integrado exige liderança federativa, indução normativa e investimento contínuo, sob pena de o SUSP permanecer como projeto incompleto, incapaz de responder às demandas de segurança pública do século XXI.

Quadro 8 – Coordenação Federativa e Fluxo de Informações segundo Gestores (2025)

Categoria	Percepções dos Gestores
Analítica	

Brezinski (ES)	União não consegue padronizar práticas; indicadores permanecem instáveis, dificultando análises comparativas entre estados.
Werner (BA)	Estados acabam criando soluções próprias devido à ausência de coordenação nacional consistente; União deveria exercer papel articulador, mas não o faz.
Brum (GO)	Integração ocorre na prática, porém dependente também da inteligência estadual e ausência de arranjos federativos estruturados.
Entrevistado Anônimo (Sul)	Coordenação federal é insuficiente; inexistência de ministério específico compromete liderança nacional; previsão legal do SUSP não se concretiza na rotina institucional.
Isabel Figueiredo (MJSP)	Papel coordenador da União permanece frágil; cultura federativa é pouco desenvolvida; secretários desconhecem ou ignoram instâncias formais do SUSP; pactuações não se consolidam devido à falta de compreensão e adesão dos gestores (Figueiredo, 2025).
De Almeida (AM)	Governo federal não cumpre sequer funções constitucionais básicas de articulação e compartilhamento de dados; Brasília historicamente centraliza informações sem devolutiva, gerando desconfiança dos estados; coordenação federativa é mínima, ineficiente e incapaz de induzir cooperação real (Almeida, 2025).

Fonte: Elaboração pela autora.

O exame das percepções dos gestores estaduais revela que a coordenação federativa prevista no Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) permanece incompleta e insuficiente para induzir cooperação efetiva entre os entes federados. A recorrência das críticas mostra que o problema não é pontual, mas estrutural, identificando-se que a União não exerce plenamente o papel de articuladora nacional, os estados atuam de maneira isolada e, na ausência de mecanismos robustos de governança, a cooperação torna-se episódica, informal e incapaz de produzir efeitos sistêmicos.

No Espírito Santo, Brezinski e Evaristo (2025) ressaltam que a União não consegue padronizar práticas nem metodologias de registro, o que mantém instáveis os indicadores

criminais e impede comparações confiáveis entre estados. A falta de coordenação compromete políticas baseadas em evidências e demonstra que, mesmo em áreas onde deveria haver liderança federal clara, prevalece a desarticulação.

A Bahia reforça essa percepção. Segundo Marcelo Werner (2025), a ausência de diretrizes nacionais coerentes leva os estados a desenvolverem soluções próprias, gerando multiplicidade de procedimentos, sistemas paralelos e fragmentação normativa. Para ele, a União deveria assumir posição coordenadora, mas permanece atuando de forma incipiente, incapaz de integrar esforços ou orientar políticas uniformes.

Em Goiás, Brum (2025) observa que a integração existe, mas ocorre apenas na prática cotidiana, de modo informal e dependente da capacidade de inteligência de cada estado. Trata-se de uma cooperação “de baixo para cima”, não institucionalizada, frágil e vulnerável às mudanças de gestão. A inexistência de arranjos federativos estruturados demonstra que o SUSP não conseguiu consolidar o fluxo contínuo de informações previsto em sua concepção.

O entrevistado anônimo (2025) amplia essa crítica ao destacar que a coordenação federal é insuficiente, agravada pela inexistência de um ministério exclusivo para a área, o que reduz a capacidade de liderança nacional. Ainda que o SUSP atribua à União funções de articulação e integração, tais previsões permanecem distantes da realidade institucional, convertendo-se em dispositivos normativos sem efetividade.

A análise de Isabel Figueiredo (2025) aprofunda o diagnóstico ao apontar um problema cultural: a baixa maturidade federativa no campo da segurança pública. Para ela, o papel coordenador da União é frágil não apenas por limitações institucionais, mas porque muitos gestores desconhecem ou ignoram as instâncias formais de governança, como o Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. O não cumprimento das pactuações, associado à falta de compreensão sobre o próprio funcionamento do SUSP, impede a consolidação de normas e rotinas uniformizadas.

A percepção mais crítica surge do Amazonas. Para Almeida (2025), a União não cumpre sequer as funções constitucionais básicas de articulação e compartilhamento de informações. Segundo ele, há um histórico de centralização de dados por parte de Brasília sem devolutiva aos estados, o que gerou profunda desconfiança e deteriorou a cooperação federativa. Essa incapacidade estrutural faz com que a coordenação nacional seja mínima, ineficiente e improdutiva, impedindo que o SUSP produza efeitos concretos na ponta.

Em conjunto, as percepções dos gestores revelam uma constatação central, no sentido de que o SUSP não criou uma governança federativa funcional, e a ausência de coordenação nacional compromete toda a arquitetura do sistema. Sem instâncias atuantes, padrões

compartilhados, confiança mútua ou liderança clara, a cooperação permanece dispersa e vulnerável. O fluxo de informações, que deveria ser contínuo e integrado, é interrompido por barreiras técnicas, políticas e institucionais. Assim, a promessa constitucional de um modelo cooperativo de segurança pública segue distante da realidade cotidiana, reforçando a necessidade de reformas que articulem governança, tecnologia, indução federal e cultura colaborativa.

Quadro 9 – Financiamento e Dificuldades no Uso do FNSP segundo Gestores (2025)

Categoria Analítica	Percepções dos Gestores
Brezinski (ES)	Avanços são tímidos; ainda falta diretriz nacional clara para orientar o uso do fundo.
Werner (BA)	Forte burocracia na execução; ausência de fonte constitucional estável; estados mais pobres tornam-se altamente dependentes do fundo, que é insuficiente para atender às demandas.
Brum (GO)	Aporte federal é irrisório frente ao volume de investimentos estaduais; representa cerca de 1% do orçamento estadual em segurança.
Entrevistado Anônimo (Sul)	Fundo é extremamente insuficiente; falta vinculação constitucional obrigatória; problema central do SUSP é financeiro, não normativo.
Isabel Figueiredo (MJSP)	Porte do fundo é pequeno, sofre contingenciamentos e carece de prioridade política; poder de coordenação da União depende de recursos, mas o volume é incompatível com as necessidades; comparação com o SUS evidencia ausência de compromisso orçamentário estruturante (Figueiredo, 2025).
De Almeida (AM)	FNSP é irrisório para estados extensos; Amazonas recebe cerca de 33 milhões anuais, valor incapaz de atender 62 municípios; municípios pobres não conseguem estruturar guardas municipais; sem

	financiamento real, o SUSP permanece retórico e inaplicável (Almeida, 2025).
--	--

Fonte: Elaboração pela autora.

O financiamento é, segundo todos os gestores entrevistados, o principal gargalo estrutural que impede a consolidação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Embora o modelo cooperativo previsto em lei dependa de uma atuação nacional indutora, o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) apresenta limitações tão profundas que compromete, na origem, a capacidade da União de exercer qualquer papel coordenador efetivo. As percepções convergem no sentido de que a insuficiência financeira, associada à ausência de vinculação constitucional e à instabilidade orçamentária, transforma o SUSP em um sistema normativamente ambicioso, mas materialmente inviável.

No Espírito Santo, Brezinski e Evaristo (2025) apontam que, apesar de avanços pontuais, o FNSP ainda carece de diretrizes nacionais claras que orientem seu uso. A falta de uma política financeira consistente resulta em alocação fragmentada, dependente de editais anuais e de regras pouco articuladas com metas estruturantes. Assim, mesmo estados com melhor capacidade administrativa enfrentam dificuldades em utilizar o fundo estrategicamente.

Na Bahia, Marcelo Werner (2025) identifica entraves ainda mais significativos. Ele destaca tanto a burocracia que dificulta a execução orçamentária quanto a ausência de uma fonte constitucional estável para o financiamento da segurança pública. Para estados mais pobres, o fundo se torna imprescindível, mas paradoxalmente insuficiente para suprir as necessidades mínimas. A dependência, portanto, não se converte em fortalecimento institucional, mas em vulnerabilidade.

Em Goiás, a crítica de Brum (2025) é ainda mais contundente: o aporte federal representa apenas cerca de 1% do investimento estadual total, valor irrisório diante da demanda por policiamento, tecnologia, inteligência e infraestrutura. Para ele, o FNSP tem relevância simbólica, mas impacto prático muito reduzido, incapaz de induzir qualquer transformação sistêmica.

O entrevistado anônimo (2025) reafirma essa perspectiva ao classificar o fundo como “extremamente insuficiente”, ressaltando que a ausência de vinculação constitucional impede a previsibilidade financeira necessária para políticas de longo prazo. Para ele, o principal

problema do SUSP é financeiro, não normativo: as leis existem, mas o orçamento não acompanha a ambição do sistema.

Isabel Figueiredo (2025) aprofunda o diagnóstico ao evidenciar que o porte reduzido do FNSP, somado aos constantes contingenciamentos, esvazia o poder de coordenação da União. A comparação com o SUS é reveladora: enquanto a saúde possui financiamento constitucionalmente vinculado e capacidade de indução nacional robusta, a segurança pública carece de prioridade política e de estrutura federativa similar. Assim, afirma Figueiredo, não há como exigir cooperação nacional sem assegurar previamente os recursos que a tornariam viável.

O caso do Amazonas, descrito por Almeida (2025), ilustra dramaticamente esse desequilíbrio. O estado recebe aproximadamente 33 milhões de reais por ano para atender 62 municípios — um valor absolutamente incompatível com sua extensão territorial, com as especificidades logísticas da Amazônia e com a necessidade de estruturar guardas municipais em localidades extremamente pobres. Almeida enfatiza que, sem financiamento adequado, o SUSP se torna retórico, incapaz de gerar mudanças reais. A falta de recursos impede até mesmo a implementação de estruturas básicas previstas em lei, como guardas municipais armadas ou sistemas de inteligência interoperáveis.

A análise conjunta dessas percepções evidencia um quadro no sentido de que o financiamento é o eixo crítico que inviabiliza a materialização do SUSP como sistema nacional. Não há governança federativa possível sem capacidade de indução financeira. Não há integração tecnológica sem investimento contínuo. Não há padronização de dados, formação conjunta ou pactuação interestadual sem orçamento previsível e suficiente. Assim, qualquer reforma que pretenda fortalecer o SUSP deve necessariamente enfrentar o problema estrutural do financiamento, sob pena de perpetuar um arranjo normativo desconectado da realidade material dos estados e municípios.

QUADRO 10 – Dinâmicas Interestaduais do Crime Organizado segundo Gestores (2025)

Categoria Analítica	Percepções dos Gestores
Brezinski (ES)	Lideranças criminosas atuam e são presas em diversos estados; enfrentamento exige cooperação permanente entre unidades federativas.

Werner (BA)	Facções interestaduais influenciam diretamente dinâmicas locais de violência; combate depende de articulação nacional e integrada.
Brum (GO)	Falhas graves de circulação de dados: foragidos goianos foram mortos no Rio de Janeiro sem que o estado tivesse acesso aos registros; casos como o de Confresa revelam cooperação não estruturada.
Entrevistado Anônimo (Sul)	Ausência de uma base nacional de inteligência integrada; dados não conversam entre si; déficit de inteligência é o principal obstáculo ao enfrentamento do crime organizado.
Figueiredo (MJSP)	Crime organizado opera nacionalmente; sem governança federativa robusta e inteligência integrada, estados não conseguem responder às dinâmicas contemporâneas; União deve coordenar e induzir cooperação (Figueiredo, 2025).
De Almeida (AM)	Amazonas é o maior corredor de drogas do país, com fronteira com Colômbia e Peru, sem presença federal efetiva; Exército não atua na contenção; toneladas de drogas atravessam o estado e abastecem o Brasil; ausência de coordenação federal torna o SUSP inoperante frente ao crime transnacional (Almeida, 2025).

Fonte: Elaboração pela autora.

A análise das entrevistas revela que o enfrentamento ao crime organizado constitui a dimensão em que a ausência de governança federativa mais impacta a segurança pública. Todas as unidades federativas reconhecem que as organizações criminosas operam segundo lógicas interestaduais e transnacionais, enquanto o Estado brasileiro ainda atua de maneira fragmentada, com estruturas de dados, inteligência e coordenação incapazes de acompanhar a velocidade e o alcance dessas dinâmicas.

No Espírito Santo, Brezinski e Evaristo (2025) destacam que lideranças criminosas frequentemente são presas em diferentes estados, demonstrando a circulação permanente das redes ilícitas. Essa mobilidade exige, por parte dos governos subnacionais, mecanismos contínuos de cooperação, sem os quais a repressão se torna episódica e limitada. A necessidade de arranjos cooperativos permanentes aparece como um consenso entre os gestores capixabas.

Na Bahia, Marcelo Werner (2025) reforça essa percepção ao afirmar que facções interestaduais moldam diretamente os padrões locais de violência. Ao descrever como grupos sediados no Rio de Janeiro influenciam a dinâmica criminal baiana, Werner evidencia que o problema não se restringe à repressão policial, mas envolve fluxos complexos de armas, drogas, ordens internas e disputas territoriais. O enfrentamento, portanto, demanda integração nacional estruturada, e não ações isoladas dos estados.

Em Goiás, Brum (2025) apresenta exemplos concretos que revelam a precariedade dessa integração. Ele menciona situações em que foragidos goianos foram mortos no Rio de Janeiro sem que o estado tivesse acesso às informações necessárias, demonstrando falhas graves de circulação de dados entre unidades federativas. Da mesma forma, o caso de Confresa — frequentemente citado como exemplo de cooperação pontual — revela que a integração ocorre de forma improvisada e não estruturada em bases permanentes.

O entrevistado anônimo (2025) sintetiza essa problemática ao identificar a ausência de uma base nacional de inteligência integrada como o maior déficit institucional do país. Para ele, a falta de interoperabilidade entre as bases de dados inviabiliza o enfrentamento coordenado ao crime organizado, que hoje se aproveita das brechas federativas para expandir sua atuação. Segundo essa percepção, a União não apenas deixa de exercer seu papel coordenador, mas se mantém distante da função mais essencial de qualquer sistema nacional de segurança: organizar a inteligência.

Na mesma direção, Isabel Figueiredo (2025) argumenta que o crime organizado opera em escala nacional e internacional, enquanto o SUSP não conseguiu estruturar uma governança federativa capaz de responder a essa complexidade. Para ela, sem inteligência integrada e pactuações permanentes entre entes federativos, os estados permanecem em clara desvantagem. Figueiredo insiste que a União deve assumir protagonismo, coordenando e induzindo cooperação, sob pena de se manter um modelo fragmentado e ineficaz.

A realidade descrita no Amazonas por Almeida (2025) é o exemplo mais contundente da inoperância federal. O gestor aponta que o estado representa o maior corredor de drogas do país, com fronteiras extensas com Colômbia e Peru, mas sem presença federal efetiva. Ele afirma que o Exército não desempenha a função constitucional de contenção fronteiriça e que toneladas de drogas atravessam o território amazonense anualmente, abastecendo todo o Brasil. Nesse contexto, a ausência de coordenação federal torna o SUSP incapaz de lidar com o crime transnacional que penetra o território nacional por essa região. Sua análise demonstra que, sem atuação estruturada da União, o SUSP não se sustenta diante das dinâmicas reais do tráfico internacional.

O conjunto das percepções evidencia que o enfrentamento ao crime organizado demanda um modelo de governança que ainda não existe no país. Embora o SUSP tenha sido concebido para unificar esforços, as entrevistas revelam que a desarticulação permanece como regra, não como exceção. Estados tentam suprir as lacunas por meio de arranjos informais, mas o crime opera com velocidade e coordenação superiores. A ausência de inteligência integrada, a fragilidade das fronteiras e a falta de indução federal configuram um cenário em que o sistema federativo atua de forma reativa, fragmentada e estruturalmente insuficiente para responder às ameaças contemporâneas.

QUADRO 11 – Implementação Prática do SUSP segundo Gestores (2025)

Categoria Analítica	Percepções dos Gestores
Brezinski (ES)	SUSP é pouco percebido no cotidiano operativo; impacto limitado nas rotinas policiais.
Werner (BA)	Houve avanços normativos, mas sem efeitos práticos claros; operadores não percebem mudanças substanciais.
Brum (GO)	Alguns avanços ocorreram, porém sem integração real; execução não acompanha a intenção normativa.
Entrevistado Anônimo (Sul)	Execução falha; problema central é de gestão e coordenação, não de desenho normativo.
Figueiredo (MJSP)	Implementação é um processo contínuo e cotidiano; não há momento único em que “sai do papel”; sociedade e gestores não compreendem o objetivo do SUSP, o que dificulta materialização do sistema (Figueiredo, 2025).
De Almeida (AM)	SUSP não gerou efeitos concretos no território; municípios não têm estrutura para assumir responsabilidades; sem financiamento, tecnologia e coordenação, implementação é inviável; expectativa

	criada pela lei não se converteu em resultados nos estados (Almeida, 2025).
--	---

Fonte: Elaboração pela autora.

A implementação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) constitui um dos pontos mais críticos do arranjo federativo brasileiro. Embora o marco legal tenha sido apresentado como solução estrutural para os desafios de coordenação, padronização e integração, as percepções dos gestores estaduais revelam que o SUSP permanece distante da prática cotidiana das instituições de segurança.

No Espírito Santo, Brezinski e Evaristo (2025) afirmam que o SUSP é praticamente imperceptível no cotidiano operativo das polícias. A legislação não se traduz em mudanças concretas nas rotinas de trabalho, nos protocolos de atuação ou nos fluxos de decisão. Para os gestores capixabas, o sistema existe formalmente, mas não produz efeitos tangíveis na linha de frente.

Na Bahia, Marcelo Werner (2025) reconhece avanços normativos decorrentes da aprovação do sistema, mas enfatiza que tais avanços não foram acompanhados de transformações práticas. Operadores de segurança, segundo ele, não percebem alteração significativa em suas atividades. A dissonância entre norma e realidade aparece como evidência da limitação da política federal em induzir mudanças estruturais nos estados.

Em Goiás, Brum (2025) reforça essa avaliação ao destacar que, embora alguns avanços tenham ocorrido, não houve integração real entre os entes federativos nem entre as próprias agências estaduais. A execução prática não acompanha a intenção normativa, revelando um hiato entre o desenho institucional do SUSP e sua capacidade de produzir coordenação efetiva.

O entrevistado anônimo (2025) aprofunda essa crítica ao identificar que o problema central não reside no marco legal, mas na gestão e na coordenação necessárias à sua implementação. Segundo essa perspectiva, o SUSP falha não por ausência normativa, mas pela incapacidade federativa de articular atores, estabelecer rotinas, garantir financiamento e consolidar práticas conjuntas. A lei, por si só, não estrutura governança.

Isabel Figueiredo (2025) oferece leitura sofisticada ao afirmar que a implementação do SUSP é um processo contínuo, não um momento isolado em que se pode afirmar que o sistema “saiu do papel”. Para ela, a falta de compreensão coletiva, tanto de gestores quanto da sociedade, acerca da finalidade do SUSP dificulta sua materialização. A ausência de visão

compartilhada sobre o que significa implementar o sistema gera fragmentação, descontinuidade e baixa adesão às instâncias formais de governança.

A avaliação mais contundente, porém, surge do Amazonas. Almeida (2025) argumenta que o SUSP não gerou qualquer efeito concreto no território. Municípios amazonenses não possuem estrutura mínima para assumir responsabilidades previstas na lei, e a ausência de financiamento, tecnologia e coordenação faz com que a implementação seja inviável. Segundo ele, a expectativa criada pelo marco legislativo não se converteu em resultados reais nos estados, especialmente naqueles com maior vulnerabilidade institucional. Para Almeida, o SUSP se mantém como promessa normativa, e não como política pública efetiva.

A leitura integrada das entrevistas mostra que o principal desafio da implementação não decorre da letra da lei, mas da ausência de condições operacionais, financeiras, tecnológicas e culturais que permitam sua execução. A falta de integração federativa, de interoperabilidade tecnológica, de padronização metodológica e de indução financeira reforça a percepção de que o SUSP permanece distante da prática. Em síntese, enquanto o sistema apresenta ambição normativa elevada, sua execução revela fragilidade estrutural, baixa capilaridade e incapacidade de transformar o cotidiano das instituições de segurança pública.

QUADRO 11 – Lacunas Normativas e Necessidade de Revisão Legislativa segundo Gestores (2025)

Categoria Analítica	Percepções dos Gestores
Brezinski (ES)	Necessidade de aperfeiçoamento metodológico e regulatório para fortalecer o sistema.
Werner (BA)	CPP e CP desatualizados; legislação atual fomenta impunidade e reincidência; mudanças normativas são urgentes.
Brum (GO)	Investimento no sistema penitenciário é essencial; preocupação com possíveis retrocessos trazidos pela PEC.

Entrevistado Anônimo (Sul)	Não faltam leis, falta execução; PEC não resolve gargalos; necessidade real é vinculação constitucional de recursos e recriação do Ministério da Segurança Pública.
Figueiredo (MJSP)	Lei do SUSP é tecnicamente prolixa; perdeu oportunidade de definir governança federativa; PEC é necessária para fornecer base constitucional mínima ao sistema, apesar de não resolver todos os problemas (Figueiredo, 2025).
De Almeida (AM)	Problemas não são legislativos, mas operacionais; PEC é irrelevante para a realidade concreta; prioridade deveria ser endurecimento penal, padronização nacional de dados e atuação efetiva da União nas fronteiras; mudança constitucional não altera ausência de ação prática (Almeida, 2025).

Fonte: Elaboração pela autora.

A discussão sobre lacunas normativas no campo da segurança pública revela um mosaico de percepções que, embora convergentes em certos diagnósticos, apontam caminhos distintos para o aperfeiçoamento do sistema. As falas dos gestores evidenciam que o debate legislativo permanece desconectado das condições concretas de implementação das políticas públicas, produzindo um cenário em que avanços normativos coexistem com limitações operacionais persistentes.

No Espírito Santo, Brezinski e Evaristo (2025) destacam que o sistema demanda um aprimoramento metodológico e regulatório mais robusto. A percepção capixaba é de que a legislação existente não oferece diretrizes suficientemente claras para sustentar políticas coordenadas e eficientes, e que ajustes normativos poderiam fortalecer a base institucional do SUSP.

Na Bahia, Marcelo Werner (2025) enfatiza a necessidade de revisar códigos estruturantes, como o CPP e o CP, considerados defasados frente ao cenário contemporâneo do crime organizado. Para o gestor baiano, o arcabouço legal atual contribui para a sensação de impunidade e, conseqüentemente, para a reincidência criminal. Assim, reformas legislativas são interpretadas como medidas urgentes e indispensáveis para reequilibrar o sistema de justiça criminal.

A visão de Goiás, apresentada por Brum (2025), desloca o foco para o sistema penitenciário. Para ele, a legislação não surtirá efeito algum se não houver investimentos significativos na rede prisional. O gestor também manifesta preocupação com a PEC em tramitação, que, em sua análise, pode trazer retrocessos ao instituir mudanças sem enfrentar problemas estruturais do sistema de execução penal.

Já o entrevistado anônimo (2025) adota uma posição claramente pragmática ao afirmar que o déficit brasileiro não é de leis, mas de implementação. Segundo essa perspectiva, a PEC em debate não resolve os gargalos reais, uma vez que o desafio central está na ausência de vinculação constitucional de recursos e na falta de uma instância federal específica capaz de coordenar o sistema de forma contínua. Para esse gestor, a recriação do Ministério da Segurança Pública e a garantia de financiamento estável teriam impacto muito mais significativo do que qualquer alteração textual da Constituição.

A análise de Isabel Figueiredo (2025) reforça o caráter estrutural das fragilidades normativas. Para ela, a Lei do SUSP é tecnicamente insuficiente: prolixa, confusa e incapaz de estabelecer mecanismos claros de governança federativa. Sua avaliação sugere que a PEC pode ter um papel importante ao conferir densidade constitucional ao sistema, embora reconheça que tal medida não resolverá, por si só, os problemas de coordenação e execução que afligem o campo.

A perspectiva do Amazonas, representada por Almeida (2025), confronta diretamente a centralidade atribuída ao debate legislativo. Segundo ele, os entraves enfrentados pelos estados — especialmente aqueles de grande extensão territorial e alta vulnerabilidade institucional — não decorrem de lacunas normativas, mas da ausência de ação concreta. Em sua visão, a PEC é irrelevante diante da realidade prática: o país necessita de endurecimento penal, padronização nacional de dados e atuação federal efetiva nas fronteiras amazônicas. A mudança constitucional, isoladamente, não altera a omissão operacional que compromete o enfrentamento ao crime organizado.

A síntese das percepções evidencia um paradoxo: embora parte dos gestores identifique lacunas legislativas relevantes, a maioria concorda que a simples alteração normativa não será suficiente para transformar a segurança pública. O déficit não está apenas na lei, mas na capacidade do Estado brasileiro de implementá-la de forma articulada, financiada e tecnicamente estruturada. Assim, o debate sobre revisão legislativa continua a ser importante, mas somente produzirá resultados reais se acompanhado de mecanismos efetivos de governança, financiamento e coordenação federativa.

4. NOVAS PERSPECTIVAS PARA O APERFEIÇOAMENTO DO SUSP

A análise desenvolvida nos capítulos anteriores evidenciou que a efetividade do modelo cooperativo na área da segurança pública depende de mecanismos institucionais sólidos de coordenação federativa, capazes de superar a fragmentação histórica entre os entes e órgãos que compõem o sistema. Nesse contexto, surgem propostas de reformulação normativa e constitucional voltadas a fortalecer a integração do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e aprimorar os instrumentos de governança federativa. Entre essas iniciativas, destaca-se a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) da Segurança Pública, que representa uma tentativa de reorganizar competências constitucionais e ampliar o papel da União na definição de diretrizes nacionais, no planejamento estratégico e no financiamento das políticas de segurança. A seguir, examinam-se os objetivos centrais e os possíveis impactos dessa proposta sobre o pacto federativo e sobre a consolidação do SUSP.

4.1. A PEC DA SEGURANÇA PÚBLICA: OBJETIVOS E POSSÍVEIS IMPACTOS

A Proposta de Emenda Constitucional conhecida como “PEC da Segurança” foi apresentada pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública com o propósito declarado de ampliar a coordenação da União na área da segurança pública, em resposta ao agravamento da criminalidade e à crescente demanda social por políticas mais integradas. Essa proposta emerge, segundo Meireles e Silva (2024), em um contexto marcado por forte pressão política e social por soluções mais efetivas, mas os debates públicos e legislativos sobre a matéria frequentemente partem de pressupostos conceituais frágeis ou imprecisos, especialmente pela ausência de clareza terminológica sobre os conceitos de “Segurança Pública” e “Defesa Social”. Tal indefinição contribui para um debate jurídico e político pouco qualificado, dificultando a avaliação dos reais impactos da medida (MEIRELES; SILVA, 2024).

A denominada “PEC da Segurança Pública” consiste em um anteprojeto de Proposta de Emenda à Constituição elaborado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública em 2024, com o objetivo de promover uma reconfiguração estrutural do modelo federativo da segurança pública no Brasil. A proposta pretende alterar os artigos 21, 22, 23, 24 e 144 da Constituição Federal, ampliando significativamente o papel da União na formulação, coordenação e execução de políticas de segurança pública. Entre os principais eixos da proposta, destacam-se: a constitucionalização do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), a criação da Polícia Ostensiva Federal (em substituição à Polícia Rodoviária Federal), a ampliação das competências da Polícia Federal, a inclusão da segurança pública como matéria de competência

concorrente e a instituição de fundos nacionais de segurança e política penitenciária com recursos não contingenciáveis. Além disso, a PEC prevê que as diretrizes nacionais elaboradas pela União sejam de observância obrigatória pelos demais entes federativos, conferindo ao governo federal um papel central de planejamento estratégico e de indução normativa no campo da segurança pública (Brasil, 2024).

Em termos estruturais, a PEC apresenta três eixos centrais: (i) a constitucionalização do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP); (ii) a ampliação das competências da Polícia Federal (PF) e da Polícia Rodoviária Federal (PRF); e (iii) a constitucionalização do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN). O primeiro eixo busca elevar o SUSP à hierarquia constitucional, com a intenção de consolidá-lo como instrumento de integração federativa, nos moldes do Sistema Único de Saúde (SUS). Essa medida é considerada positiva, desde que a União exerça papel de coordenação, sem assumir funções executivas diretas, respeitando as diferenças locais. No entanto, Meireles e Silva (2024) chamam atenção para ambiguidades no texto da PEC, sobretudo quanto ao uso do verbo “estabelecer” para descrever as competências da União — termo que pode ser interpretado tanto como imposição normativa centralizadora quanto como mera definição de diretrizes gerais, abrindo margem para conflitos federativos futuros.

Outro ponto relevante diz respeito ao impacto da PEC sobre o pacto federativo e a autonomia dos estados. A proposta prevê que as diretrizes nacionais de segurança pública se tornem de observância obrigatória pelos entes federativos, o que, segundo Meireles e Silva (2024), representa uma mudança estrutural relevante e pode configurar ingerência significativa na autonomia estadual. Embora a Constituição de 1988 já atribua competências à União no campo da segurança (art. 144), uma centralização excessiva pode contrariar o modelo cooperativo consagrado constitucionalmente. Além disso, os autores observam que o texto da PEC não enfrenta adequadamente os descompassos conceituais e institucionais existentes entre órgãos federais e estaduais, nem aborda a necessidade de reestruturação de forças federais, como a ausência de previsão constitucional para a Força Nacional de Segurança Pública. Dessa forma, os impactos da PEC não se limitam à esfera normativa, mas implicam reconfigurações federativas e institucionais profundas, que exigem debate técnico e político qualificado (MEIRELES; SILVA, 2024).

A atual tramitação da Proposta de Emenda à Constituição da Segurança Pública (PEC 18/2025), ao propor a elevação da segurança pública à condição de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, reacende com força o debate sobre os limites e potencialidades do federalismo cooperativo no setor. Ao mesmo tempo em que

pretende reforçar a coordenação nacional das ações de segurança e institucionalizar mecanismos de integração federativa, a PEC suscita controvérsias quanto à centralização decisória, à autonomia subnacional e à efetividade de uma governança compartilhada em um país marcado por desigualdades regionais profundas. Nesse contexto, a pesquisa aqui desenvolvida adquire especial atualidade, ao oferecer subsídios teóricos e empíricos para a análise crítica dessa proposta de reordenamento constitucional, contribuindo para a ampliação do escopo de pesquisa no campo do Direito Constitucional e reforçando o papel da universidade como locus privilegiado de elaboração teórica crítica e de formulação de respostas institucionais para os impasses contemporâneos do Estado brasileiro.

No que se refere às principais alterações no texto original, verifica-se, por exemplo, que o artigo 21 da Constituição Federal estabelece as competências materiais da União, incluindo funções de caráter estratégico e de interesse nacional e que a PEC da Segurança Pública propõe alterar esse dispositivo para atribuir à União a competência de “estabelecer a política nacional de segurança pública e defesa social”, com diretrizes de observância obrigatória pelos entes federados, além de conferir-lhe a responsabilidade de coordenar o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e o sistema penitenciário. Trata-se de uma mudança significativa, pois, embora a União já exerça papel indutor em políticas nacionais, a constitucionalização dessa competência com caráter vinculante fortalece sua capacidade normativa e de planejamento. Por outro lado, essa alteração pode redefinir o equilíbrio federativo, reduzindo a margem de autonomia dos estados e municípios na formulação de políticas de segurança, ao subordinar sua atuação a diretrizes nacionais obrigatórias (Brasil, 2024).

O artigo 22, que lista as matérias de competência legislativa privativa da União, passaria a incluir de forma expressa as “normas gerais sobre segurança pública, defesa social e sistema penitenciário”. Além disso, o texto propõe ampliar as competências da Polícia Federal, criar a Polícia Penal Federal e transformar a Polícia Rodoviária Federal em Polícia Ostensiva Federal, ampliando seu campo de atuação para além das rodovias federais. Essa modificação fortalece a capacidade legislativa centralizada, permitindo à União editar normas gerais vinculantes para todo o país. Ao mesmo tempo, pode gerar tensões federativas, especialmente na definição dos limites entre normas gerais federais e legislações específicas estaduais, dado o potencial de sobreposição normativa em áreas tradicionalmente reguladas pelos estados (Brasil, 2024).

Já o artigo 23 da Constituição Federal define competências comuns entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, estabelecendo uma lógica de corresponsabilidade federativa. A PEC reforça esse caráter ao explicitar que todos os entes devem “prover os meios necessários à manutenção da segurança pública”, tornando mais clara a obrigação

compartilhada de atuação nesse campo. Essa alteração tem um potencial positivo no sentido de reforçar o dever constitucional de cooperação, alinhando-se à lógica do federalismo cooperativo prevista desde 1988. No entanto, a efetividade dessa mudança depende da existência de mecanismos claros de coordenação e responsabilização, pois a mera previsão constitucional não garante, por si só, uma atuação articulada entre os níveis de governo (Brasil, 2024).

No que se refere ao artigo 24, que estabelece as competências concorrentes entre União e Estados, passaria a prever, explicitamente, a “segurança pública e defesa social” como matéria de competência concorrente. Isso significa que a União poderá editar normas gerais e os estados, normas suplementares. A inclusão formal desse tema no rol de competências concorrentes busca padronizar diretrizes nacionais sem eliminar a possibilidade de adaptação local. Essa mudança aproxima a segurança pública de áreas como saúde e educação, que já seguem esse modelo, e pode fortalecer a coerência normativa nacional. Por outro lado, requer atenção para evitar conflitos interpretativos entre normas gerais federais e suplementares estaduais, especialmente diante da ampliação das competências legislativas previstas no novo art. 22 (Brasil, 2024).

Por fim, o artigo 144 da Constituição Federal, que organiza os órgãos de segurança pública, é o dispositivo mais profundamente modificado pela PEC. O texto propõe a criação da Polícia Ostensiva Federal, em substituição à Polícia Rodoviária Federal, com competências ampliadas para atuar no policiamento ostensivo em todo o território nacional. Também amplia as atribuições da Polícia Federal, permitindo-lhe atuar mais diretamente em crimes de caráter interestadual e internacional. Ademais, a PEC institui o Fundo Nacional de Segurança Pública e Política Penitenciária, com caráter não contingenciável, buscando garantir previsibilidade orçamentária para políticas de segurança. Essas mudanças indicam uma tendência de recentralização do sistema policial na esfera federal, sob a justificativa de enfrentar organizações criminosas transnacionais e interestaduais. Embora possam melhorar a coordenação nacional, tais alterações suscitam debates sobre autonomia estadual e sobreposição de funções, podendo alterar significativamente a lógica cooperativa estabelecida pelo art. 144 vigente (Brasil, 2024).

Importa destacar que, após a apresentação do anteprojeto da PEC da Segurança Pública, o texto original passou por ajustes significativos durante sua tramitação na Câmara dos Deputados, resultando na PEC nº 18/2025. Algumas previsões inicialmente mais centralizadoras foram atenuadas por emendas e pareceres, com o objetivo de compatibilizar a proposta com o pacto federativo. Destaca-se, por exemplo, a supressão ou modulação da competência privativa da União para legislar normas gerais sobre segurança pública, que havia

sido prevista no art. 22 da minuta original e foi alvo de críticas por potencial afronta à autonomia estadual (Brasil, 2025; Câmara dos Deputados, 2025).

Além disso, foram introduzidas cláusulas de salvaguarda federativa, deixando claro que a ampliação das competências da União não exclui a atuação comum e concorrente dos demais entes federativos, nem implica subordinação funcional das polícias estaduais à esfera federal. Também foi incluída a integração das guardas municipais ao rol constitucional de órgãos de segurança pública, com previsão de controle externo pelo Ministério Público, além da criação da Polícia Viária Federal com competências ampliadas, porém limitadas à esfera ostensiva, sem funções de polícia judiciária. Essas modificações refletem o esforço legislativo de equilibrar a maior coordenação nacional proposta pela PEC com a preservação das competências locais, mantendo coerência com os princípios do federalismo cooperativo (Brasil, 2025; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2025).

QUADRO 12 – Percepções sobre a PEC da Segurança Pública segundo Gestores (2025)

Categoria Analítica	Brezinski (ES)	Werner (BA)	Brum (GO)	Anônimo (Sul)	Figueiredo (MJSP)	De Almeida (AM)
Avaliação geral da PEC	Considera a PEC um avanço, mas lamenta que o debate tenha sido capturado pela política; defende discussão técnica mais profunda nos conselhos de segurança.	Vê a PEC como avanço relevante para o sistema, especialmente ao fortalecer o SUSP e a coordenação nacional.	Enxerga aspecto positivo, sobretudo na previsão de fortalecimento do Fundo Nacional de Segurança Pública.	Avalia que, no formato atual, a PEC não traz ganhos concretos; é, em grande parte, redundante.	Entende que a PEC é necessária no mérito, pois supre lacunas constitucionais, ainda que a oportunidade política seja discutível.	Classifica a PEC como “mais do mesmo”, sem efeito relevante sobre o aperfeiçoamento do sistema.
Força normativa e coordenação da União	Acha que a PEC pode fortalecer a coordenação, mas reclama da falta de escuta a CNCG, CONSENSO e demais colegiados técnicos.	Destaca que a constitucionalização dá mais força à União para coordenar diretrizes nacionais, sem eliminar especificidades locais.	Valoriza o reforço do SUSP e do fundo como mecanismo para a União ajudar mais os estados.	Afirma que a coordenação nacional já é possível com a Lei do SUSP; problema é de gestão, não de competência normativa.	Vê a PEC como instrumento para esclarecer e reforçar o papel coordenador da União, reduzindo ambiguidades políticas.	Argumenta que, na prática, falta execução federal, especialmente em fronteiras, e não uma nova previsão de coordenação.

Efeitos esperados sobre cooperação federativa e integração de dados	Entende que a PEC pode ajudar, desde que construída com base na experiência de quem opera o sistema no dia a dia.	Espera que a PEC contribua para banco de dados integrado e atuação uniforme contra facções e crime interestadual.	Associa a PEC à possibilidade de maior apoio financeiro e material da União para equipar as forças estaduais.	Considera que a PEC, como está, não altera a realidade da cooperação; integração de dados já é viável juridicamente.	Aposta que a PEC fortalece a coordenação nacional, condição estrutural para uma cooperação mais consistente.	Julga que a PEC não enfrenta gargalos reais da cooperação, como ausência de ações federais efetivas em zonas de fronteira.
Riscos / limites identificados	Critica o fato de o debate ter se tornado excessivamente político, sem participação qualificada dos gestores de segurança.	Minimiza o risco à autonomia: entende que o texto preserva explicitamente as competências estaduais.	Ressalta a necessidade de o fundo vir acompanhado de avanço real na aplicação dos recursos.	Vê a PEC como pouco efetiva: não atrapalha, mas também não melhora o sistema de forma significativa.	Aponta que o principal limite não é jurídico, mas orçamentário: sem recursos robustos, a PEC terá impacto restrito.	Argumenta que o foco excessivo na PEC desvia a atenção de problemas urgentes (audiência de custódia, fronteiras, efetivo).
Condição para que gere efeitos concretos	Depende de um processo de construção mais técnico e participativo com colegiados de secretários e comandantes.	Exige fonte de custeio regulamentada e aumento real de investimentos em segurança pública.	Requer expansão efetiva do fundo constitucional para equipar adequadamente as forças de segurança.	Só teria impacto se vinculasse percentuais mínimos obrigatórios de investimento, à semelhança da saúde.	Precisa vir acompanhada de priorização orçamentária real (reforço do FNSP e não apenas discurso de prioridade).	Demandaria, antes de tudo, execução das competências já existentes e presença federal concreta em fronteiras e no enfrentamento ao crime organizado.

Fonte: Elaboração pela autora.

A análise comparativa das entrevistas evidencia que a PEC da Segurança Pública mobiliza avaliações distintas entre os gestores estaduais, ainda que exista um eixo comum de preocupações que atravessa diferentes regiões do país. De modo geral, a percepção sobre a proposta oscila entre entendê-la como um avanço necessário para corrigir lacunas estruturais do Sistema Único de Segurança Pública e considerá-la um instrumento insuficiente ou pouco relevante diante dos problemas reais de coordenação federativa e de financiamento da área.

No Espírito Santo, Reinaldo Brezinski avalia que a PEC representa um avanço por conferir maior força normativa ao papel coordenador da União. Entretanto, ele destaca um problema recorrente: a ausência de debate técnico qualificado. Para o gestor, o conteúdo da proposta deveria ser discutido em instâncias como o Conselho Nacional de Comandantes-Gerais, o Colégio de Delegados-Gerais e o Conselho de Secretários de Segurança, que acumulam experiência operacional e conhecem a realidade cotidiana da segurança pública. Assim, embora veja mérito na constitucionalização, considera que o processo de formulação ainda é pouco participativo e demasiadamente politizado.

No caso da Bahia, Marcelo Werner apresenta uma visão parcialmente convergente. Também reconhece a PEC como um avanço institucional, especialmente por reforçar o papel da União na coordenação nacional e na integração de dados. Ao mesmo tempo, alerta que, sem regulamentação clara das fontes de custeio e sem ampliação do investimento federal, a medida tende a perder efetividade. Em sua perspectiva, a constitucionalização do SUSP é positiva, mas não suficiente: a segurança pública depende de recursos substanciais e de atualização da legislação processual e penal.

Em Goiás, Brum enfatiza o caráter financeiro da proposta. Para ele, o avanço real estaria na previsão de um fundo constitucional, capaz de ampliar o aporte federal às unidades da federação. Sua avaliação é pragmática e fortemente baseada nas assimetrias entre o que os estados investem e o que recebem da União. Assim, reconhece a relevância da PEC, mas indica que seu impacto dependerá do fortalecimento efetivo do Fundo Nacional de Segurança Pública.

A percepção do entrevistado anônimo é mais cética. Para ele, a PEC não apresenta inovações substanciais, pois diversos pontos já estão previstos na legislação atual, especialmente na Lei do SUSP. O problema central, em sua visão, não é normativo, mas gerencial. A falta de estrutura tecnológica nacional, de priorização política e de um ministério exclusivo dedicado à segurança pública são obstáculos que a PEC, tal como está redigida, não resolve. Assim, considera que a proposta não representa risco, mas tampouco acrescenta elementos decisivos para o aperfeiçoamento do sistema.

Figueiredo, por sua vez, reconhece a necessidade estrutural da PEC. Para ela, a Constituição de 1988 não definiu parâmetros mínimos de governança para a segurança pública, e a PEC supre parcialmente essa lacuna ao afirmar de modo mais claro o papel coordenador da União. Embora acredite que a proposta tenha mérito jurídico e institucional, ressalta que seu impacto depende de prioridade política e de investimento adequado. Em sua análise, a constitucionalização é necessária, mas insuficiente para transformar a realidade da segurança pública, especialmente devido à limitada capacidade financeira do Fundo Nacional de Segurança Pública.

No Amazonas, Marcus Vinícius adota a crítica mais contundente. Para ele, a PEC não produz efeitos relevantes e não enfrenta desafios concretos, como a ausência de ações federais eficazes nas fronteiras, a precariedade das bases tecnológicas nacionais e problemas estruturais do sistema de justiça criminal que influenciam diretamente a dinâmica do crime organizado. A seu ver, a PEC não é capaz de alterar o cenário atual, marcado por fragilidades federativas, falta de financiamento e insuficiência de políticas voltadas às regiões mais vulneráveis.

A análise comparativa mostra que não há consenso sobre a capacidade da PEC de gerar mudanças substanciais na segurança pública brasileira. Para alguns gestores, ela representa um avanço normativo importante; para outros, é limitada ou irrelevante diante dos desafios operacionais e estruturais que persistem. O ponto de convergência está na percepção de que a PEC, isoladamente, não resolverá os principais problemas do setor, especialmente aqueles relacionados à falta de financiamento, à carência de governança federativa e à ausência de implementação efetiva das políticas previstas.

Figura 13 - Árvore de Similitude sobre percepções acerca da constitucionalização do SUSP.

demonstra que a discussão sobre a constitucionalização do SUSP não é percebida apenas como um ajuste técnico, mas como uma redefinição estrutural da governança federativa da segurança. O entrelaçamento dessas palavras indica que os gestores associam a PEC a uma tentativa de dar maior densidade institucional à política nacional, reforçando a capacidade de coordenação da União, hoje considerada insuficiente.

Outro agrupamento expressivo conecta palavras como governo, fundo, dinheiro, capacidade, orçamento e estrutural. Esse conjunto evidencia a percepção de que a constitucionalização só terá efeitos práticos se acompanhada de vinculação financeira robusta. O discurso aponta que a simples elevação do SUSP ao texto constitucional seria insuficiente diante da ausência de lastro orçamentário estável, condição considerada essencial para qualquer avanço cooperativo.

A árvore também destaca um bloco discursivo marcado por termos como crime, ano, violência, cenário e atual. Essas palavras aproximam o debate constitucional das condições concretas do crime organizado e da escalada de homicídios, reforçando a ideia de que alterações no texto constitucional devem responder à realidade empírica da segurança pública. Esse núcleo expressa a preocupação de que a mudança constitucional, se desconectada do cotidiano das forças policiais e das dinâmicas criminais, corra o risco de ser apenas simbólica.

Um outro conjunto se articula ao redor de palavras como sistema, nacional, justiça, policial, delegado e comandante. Aqui prevalece uma reflexão sobre a prática federativa e sobre as dificuldades de coordenação entre órgãos estaduais e federais. As conexões revelam que muitos gestores veem na PEC uma oportunidade para clarificar papéis, reduzir zonas cinzentas de competência e fortalecer fluxos de informação e comando que hoje são fragmentados.

Por fim, há um agrupamento consistente com termos como achar, questão, precisar, porque, gente e realmente. Esse núcleo discursivo indica a dimensão opinativa e avaliativa presente na fala dos gestores. A árvore mostra que, ao discutirem a constitucionalização, os entrevistados recorrem frequentemente a justificativas, críticas e ponderações sobre riscos e benefícios, revelando um debate ainda não consensual.

Em conjunto, a árvore de similitude demonstra que a constitucionalização do SUSP é percebida como um processo necessário para consolidar a governança federativa da segurança pública, mas condicionado a fatores estruturais, sobretudo financiamento, clarificação de competências e fortalecimento da capacidade de coordenação da União. Ao mesmo tempo, o mapa lexical revela que persiste entre os gestores uma tensão entre a necessidade de mudança normativa e a preocupação com que essa mudança não se converta em mais um instrumento simbólico sem efeitos concretos na atuação policial e na redução da violência.

não é percebida como uma medida neutra, mas como uma intervenção estruturante que exige fundamentação sólida.

Segurança aparece como o eixo substantivo da nuvem, reafirmando que a discussão constitucional está indissociavelmente vinculada ao propósito final do sistema: a proteção da população e a organização federativa das políticas públicas. A proximidade entre segurança, sistema, nacional e público evidencia que, na visão dos gestores, o debate sobre constitucionalização envolve diretamente a redefinição do arranjo federativo e das responsabilidades compartilhadas.

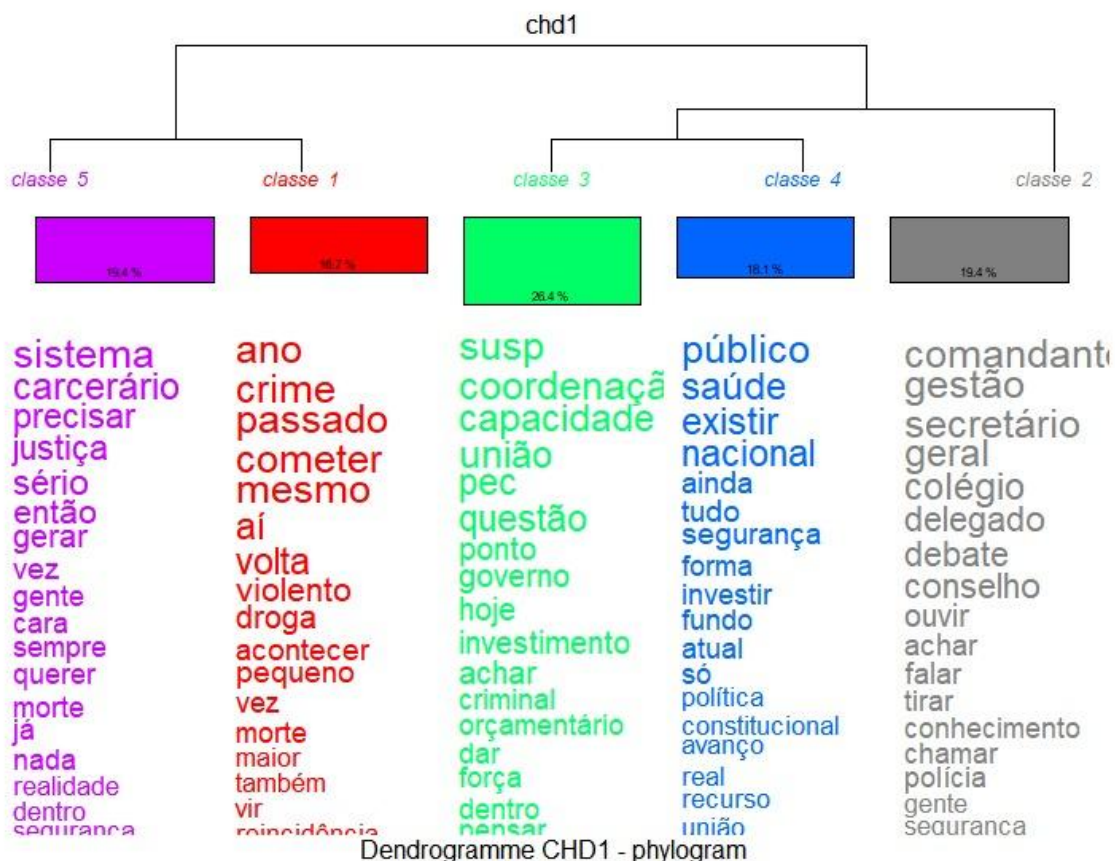
Outro agrupamento expressivo envolve as palavras gente, governo, união, fundo, recursos e orçamento. Esse conjunto indica que os entrevistados associam a PEC não apenas a uma reorganização formal, mas a um componente material decisivo: financiamento. As falas destacam que a ausência histórica de vinculação orçamentária para a segurança pública limita a capacidade de coordenação da União e impede que o SUSP se torne efetivamente indutor de políticas nacionais. A ênfase em fundo e recursos sinaliza que, para os gestores, a constitucionalização só terá impacto concreto se corrigir essa lacuna estrutural.

Palavras como precisar, achar, então e quando reforçam o caráter opinativo, avaliativo e condicional do discurso. A nuvem sugere que os entrevistados debatem possibilidades e cenários, demonstrando que a constitucionalização é vista como uma oportunidade, mas também como um processo que requer definições adicionais, como regras de interoperabilidade, critérios de cooperação e clareza institucional.

Elementos associados à crítica ao modelo atual também aparecem de forma relevante: sistema, coordenação, capacidade, crime, droga, política e saúde. Esses termos mostram uma comparação implícita com outras políticas públicas estruturadas, como o SUS, e evidenciam percepções de que a segurança pública permanece fragmentada e vulnerável à falta de coordenação federativa.

A nuvem de palavras revela um discurso marcado pela articulação entre justificativas normativas e preocupações práticas. A constitucionalização do SUSP é compreendida simultaneamente como oportunidade e desafio, envolvendo expectativas de fortalecimento da coordenação nacional, demandas por financiamento robusto e receios de que a alteração constitucional não produza, por si só, os efeitos desejados. A imagem, portanto, sintetiza a complexidade do debate, destacando tanto a centralidade dos problemas quanto a busca por caminhos institucionais capazes de reorganizar a segurança pública no país.

Figura 15 - Dendrograma sobre percepções acerca da constitucionalização do SUSP. Classificação Hierárquica Descendente (CHD) - Método de Reinert.



A Figura 15 apresenta o dendrograma produzido pela Classificação Hierárquica Descendente (CHD), com base no método de Reinert, que identifica agrupamentos lexicais homogêneos a partir das respostas dos entrevistados sobre a constitucionalização do Sistema Único de Segurança Pública. A segmentação em cinco classes revela diferentes núcleos discursivos que estruturam a forma como gestores compreendem os potenciais avanços e limites da proposta de constitucionalização.

A classe 5, marcada pela cor rosa, concentra termos associados ao sistema carcerário, à reincidência criminal e à percepção de ineficiência do ciclo penal. Palavras como sistema, carcerário, justiça, sério, sempre e voltar evidenciam que parte dos entrevistados relaciona o debate constitucional ao desafio da impunidade, das limitações do sistema prisional e da incapacidade de ruptura com a lógica de reincidência. Essa classe mostra que, para muitos gestores, a constitucionalização só produzirá efeitos se articular mudanças mais amplas no ciclo penal.

A classe 1, em vermelho, organiza um campo semântico centrado em criminalidade violenta e recorrência de delitos. Termos como crime, passado, cometer, mesmo, violento, droga e acontecer indicam que esse grupo discursivo enfatiza a persistência de padrões de violência e a continuidade dos delitos, sugerindo que a constitucionalização, por si só, não altera a dinâmica da criminalidade. Há um senso de urgência, reforçado por expressões como vez, morte e maior, que aproxima essa classe de uma leitura mais pragmática e operacional dos entraves.

A classe 3, destacada em verde, apresenta o núcleo semântico que mais se relaciona diretamente ao SUSP enquanto instrumento de coordenação federativa. Palavras como SUSP, coordenação, capacidade, União, PEC, governo, investimento, articular e força mostram um discurso orientado à expectativa de que a constitucionalização reforce o papel da União, amplie a capacidade de coordenação nacional e responda às limitações estruturais do sistema. Essa classe evidencia uma visão mais institucional e normativa, vinculada à necessidade de superar assimetrias federativas.

A classe 4, em azul, articula termos voltados à dimensão das políticas públicas, com destaque para saúde, nacional, segurança, forma, fundo, atual e recurso. Esse agrupamento sugere um paralelo explícito entre o SUSP e o SUS, indicando que alguns entrevistados enxergam a constitucionalização como caminho para aproximar o modelo da segurança pública de arranjos cooperativos bem estruturados em outras áreas. A presença de termos como investir, constitucional e avanço reforça a percepção de que a PEC pode ser um marco estruturante, desde que acompanhada de mecanismos eficientes de financiamento.

A classe 2, representada pela cor cinza, concentra termos associados à gestão, liderança e governança institucional. Palavras como comandante, gestão, secretário, colégio, conselho, debate e conhecimento apontam para a importância das instâncias de liderança e de articulação política e técnica no processo de implementação. Essa classe sugere que a constitucionalização não é apenas um ajuste textual, mas depende da atuação concreta de dirigentes estaduais e federais para produzir mudanças estruturais.

O conjunto das cinco classes revela que as percepções sobre a constitucionalização do SUSP são plurais, mas convergem em alguns pontos estruturantes. Os entrevistados reconhecem que o SUSP representa um avanço normativo, porém insuficiente sem coordenação efetiva, investimento contínuo e reorganização das capacidades institucionais. Além disso, o dendrograma demonstra que a constitucionalização é interpretada simultaneamente como oportunidade e desafio, envolvendo desde questões macroestruturais, como financiamento e

coordenação federativa, até problemas operacionais e históricos, como reincidência criminal e fragilidades do sistema prisional.

A análise lexical confirma, portanto, que o debate sobre a constitucionalização do SUSP é complexo, multidimensional e atravessado por expectativas institucionais, preocupações práticas e demandas por fortalecimento da governança federativa.

4.2. PRINCIPAIS ENTRAVES JURÍDICOS E INSTITUCIONAIS PARA A COOPERAÇÃO FEDERATIVA NA SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRA

Após as entrevistas e análises da literatura, verifica-se a possibilidade de responder a primeira pergunta, sobre os principais entraves jurídicos e institucionais para a cooperação federativa na segurança pública brasileira. Com a referida análise, foi possível elaborar a seguinte tabela:

Quadro 13 - Entraves jurídicos e institucionais à cooperação federativa em segurança pública:

Categoria Analítica	Evidências nas entrevistas
Fragilidade do arcabouço normativo	A Constituição de 1988 não estruturou um sistema de governança, limitando-se a listar órgãos sem definir competências, fluxos ou mecanismos de coordenação. O SUSP apresenta lacunas terminológicas e ausência de diretrizes claras. (Isabel, entrevista, 2025)
Ausência de padronização nacional de dados	Cada estado registra crimes de forma distinta, inviabilizando comparações e políticas integradas. Divergências chegam a indicadores básicos, como metodologia de contagem de roubos e furtos. (Brezinski, entrevista, 2025; Marcus Vinícius, entrevista, 2025)
Limitações da coordenação federal e resistência dos estados	Estados com maior autonomia fiscal podem recusar padronizações nacionais. Há ambivalência: cobram maior atuação federal, mas

	resistem quando ela coordena. (Brezinski, entrevista, 2025; Isabel, entrevista, 2025)
Disputas institucionais e cultura organizacional fragmentada	Rivalidades históricas e “ciúme institucional” dificultam compartilhamento de informações e integração operacional entre forças de segurança. (Brezinski, entrevista, 2025)
Insuficiência de investimentos federais	O Fundo Nacional de Segurança Pública tem capacidade limitada de indução federativa. A falta de recursos fragiliza a cooperação e acentua desigualdades regionais. (Isabel, entrevista, 2025; Marcus Vinícius, entrevista, 2025)

Fonte: Elaboração pela autora.

A análise das entrevistas evidencia que os principais entraves jurídicos e institucionais à efetivação da cooperação federativa na segurança pública decorrem de um conjunto de fragilidades estruturais, normativas e organizacionais que limitam a capacidade do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) de integrar os entes federativos. O primeiro obstáculo identificado refere-se à insuficiência do arcabouço constitucional e legal. A Constituição de 1988 não estabeleceu uma estrutura mínima de governança para a segurança pública, restringindo-se a elencar órgãos de atuação sem definir modelos de coordenação, responsabilidades compartilhadas ou fluxos decisórios. Segundo Isabel, trata-se de um “silêncio estrutural” que impede a consolidação de um sistema nacional de fato articulado. Ainda que a Lei do SUSP tenha buscado suprir parte dessas lacunas, as entrevistas revelam que o diploma legal permanece limitado, tanto pela imprecisão de conceitos quanto pela ausência de diretrizes claras sobre repartição de competências e padrões de atuação.

Outro entrave recorrente é a ausência de padronização nacional de dados e classificações criminais. O relato de Brezinski demonstra como estados registram um mesmo crime de maneiras distintas, o que gera estatísticas incompatíveis e inviabiliza diagnósticos integrados e comparáveis. Essa heterogeneidade alcança até indicadores básicos, como metodologia de

contagem de ocorrências, conforme reforça Marcus Vinícius. A falta de interoperabilidade estatística, portanto, impede a construção de políticas nacionais coerentes e fundamentadas.

As entrevistas também evidenciam limitações importantes no papel de coordenação da União. Estados economicamente mais fortes, como São Paulo, podem simplesmente não aderir a diretrizes federais por não dependerem do Fundo Nacional de Segurança Pública. Brezinski menciona esse fenômeno ao ressaltar que a ausência de dependência financeira permite ao estado “recusar acordos ou padronizações”. Isabel aprofunda essa questão ao apontar a ambivalência política existente: embora os estados demandem maior atuação da União, resistem quando a coordenação federal se aproxima de suas competências. Assim, a autonomia federativa, em vez de ser compatibilizada com a coordenação nacional, frequentemente se converte em barreira à integração.

Além das limitações formais, há entraves relacionados à cultura organizacional das instituições de segurança pública. Rivalidades históricas entre corporações, resistência ao compartilhamento de informações e baixa confiança mútua compõem um ambiente fragmentado. Brezinski observa que a integração não se materializa apenas pela existência de normas, pois ainda há “ciúme institucional” e pouca disposição para cooperação efetiva. Esses elementos reforçam que a fragmentação é também cultural, e não apenas jurídica.

Por fim, a insuficiência de investimentos federais constitui um fator transversal que enfraquece a capacidade de coordenação do SUSP. Isabel resalta que o Fundo Nacional de Segurança Pública representa “um poder político mínimo”, insuficiente para induzir comportamentos federativos mais robustos. Marcus Vinícius acrescenta que, em estados da região Norte, a ausência de recursos federais compromete até mesmo a infraestrutura mínima para integração de bases e sistemas. A baixa capacidade financeira da União, portanto, limita seu poder indutor e aprofunda desigualdades regionais, dificultando a implementação de políticas nacionais uniformes.

Em conjunto, esses fatores demonstram que a cooperação federativa em segurança pública enfrenta obstáculos que se acumulam no plano jurídico, político, técnico e organizacional. As entrevistas mostram que, apesar de sua finalidade integradora, o SUSP ainda não conseguiu superar a fragmentação institucional que caracteriza o setor, em grande parte porque sua eficácia depende de elementos que extrapolam o texto normativo, envolvendo capacidade financeira, cultura cooperativa e governança federativa robusta.

Para além do desenho normativo e administrativo do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), é indispensável que o Supremo Tribunal Federal desempenhe um papel estabilizador na interpretação das competências federativas, fornecendo previsibilidade e

coerência às práticas cooperativas. Durante a pandemia de Covid-19, o Tribunal assumiu uma postura mais enfática na valorização da autonomia dos entes subnacionais, reconhecendo a legitimidade de estados e municípios para adotar medidas próprias de enfrentamento, como nas decisões proferidas na ADI 6.341 e na ADPF 672. Pereira (2021) identifica nesse movimento um fortalecimento do federalismo cooperativo, ao estabelecer balizas interpretativas que privilegiam a atuação conjunta e complementar dos entes federativos. Transpor essa lógica para o campo da segurança pública significa reconhecer que o STF tem um papel central na consolidação de uma governança cooperativa estável, capaz de reduzir lacunas e conflitos de competência que historicamente dificultam a coordenação federativa.

A efetividade do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) depende não apenas de previsões normativas claras, mas de instrumentos cooperativos bem desenhados que favoreçam a coordenação federativa e a definição precisa de responsabilidades entre os entes. Nesse sentido, Tavares e Bitencourt (2022) ressaltam que a consolidação de políticas públicas em arranjos federativos cooperativos exige mecanismos de coordenação verticais, horizontais e mistos, aliados a estratégias de avaliação contínua, capazes de alinhar objetivos nacionais às especificidades locais. Essa perspectiva reforça a importância de fortalecer instâncias intergovernamentais, redes de informação compartilhada e instrumentos financeiros indutores, de modo a tornar a cooperação um elemento efetivo — e não meramente formal — na implementação das políticas de segurança pública.

O aperfeiçoamento do SUSP requer não apenas ajustes normativos e institucionais, mas também o fortalecimento dos instrumentos técnicos de gestão da informação, que são fundamentais para garantir transparência, integração e monitoramento entre os entes federativos. A proposta de matriz de indicadores apresentada por Figueira (2015) constitui um exemplo concreto de mecanismo capaz de padronizar dados, integrar sistemas e fornecer subsídios consistentes para a tomada de decisão estratégica em segurança pública. A adoção de modelos de indicadores desse tipo, em âmbito nacional, pode ampliar a capacidade de coordenação da União, reduzir assimetrias informacionais e promover uma atuação federativa mais coesa, orientada por evidências e metas compartilhadas — elementos indispensáveis para consolidar uma governança cooperativa eficaz no setor.

4.3. DE QUE FORMA O SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA (SUSP), ENQUANTO INSTRUMENTO NORMATIVO DE ARTICULAÇÃO, TEM CONTRIBUÍDO (OU NÃO) PARA SUPERAR A FRAGMENTAÇÃO INSTITUCIONAL?

A análise das entrevistas realizadas com gestores em segurança pública demonstra que o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) ocupa uma posição ambivalente no enfrentamento da fragmentação institucional que historicamente caracteriza a governança da segurança no Brasil. Embora tenha sido concebido como instrumento capaz de induzir integração federativa, sua efetividade prática ainda é limitada. As percepções coletadas revelam que o SUSP produziu avanços relevantes, em especial ao formalizar princípios de coordenação nacional e ao ampliar o papel do Fundo Nacional de Segurança Pública, mas esses avanços não foram suficientes para modificar de maneira consistente o padrão de desarticulação existente entre os entes federados.

O quadro a seguir organiza essas percepções em categorias analíticas, permitindo identificar tanto os aspectos positivos quanto as limitações estruturais do sistema. Esse mapeamento evidencia que, apesar de seu potencial normativo, o SUSP enfrenta obstáculos significativos, como baixa capacidade de indução, dificuldades de implementação prática, desconhecimento operacional por parte dos agentes que atuam na ponta e insuficiência de investimentos federais. Esses elementos contribuem para explicar por que o sistema ainda não conseguiu consolidar um modelo efetivo de integração e interoperabilidade em âmbito nacional.

Ao reunir essas contribuições e limitações, o quadro auxilia na resposta à pergunta central desta seção, que busca compreender de que forma o SUSP tem contribuído, ou não, para superar a fragmentação institucional da segurança pública brasileira. A partir das percepções empíricas, observa-se que a segurança pública continua marcada por um déficit estrutural de coordenação federativa, o que reforça a necessidade de aperfeiçoamento institucional e de fortalecimento dos mecanismos de governança previstos no sistema.

QUADRO 14 – Contribuições e Limitações do SUSP para a Superação da Fragmentação Institucional (2025)

Pergunta: *De que forma o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), enquanto instrumento normativo de articulação, tem contribuído (ou não) para superar a fragmentação institucional?*

Categoria Analítica	Percepções dos Entrevistados (2025)
----------------------------	--

<p>1. Institucionalização de princípios de integração e coordenação</p>	<p>O SUSP criou o primeiro marco legal de integração nacional, prevendo interoperabilidade e coordenação federativa. Para Isabel, a lei estabeleceu “um mínimo de estrutura” e reforçou o papel coordenador da União (Isabel, 2025).</p>
<p>2. Fortalecimento do Fundo Nacional de Segurança Pública</p>	<p>O fundo é percebido como contribuição concreta do SUSP. Para estados com menor capacidade fiscal, como ES e BA, representa avanço relevante; para Marcelo, é peça central do sistema (Brezinski, 2025; Marcelo, 2025).</p>
<p>3. Baixa capacidade normativa de indução</p>	<p>O SUSP não possui força jurídica para obrigar os estados a padronizar dados, integrar sistemas ou seguir diretrizes federais. Estados como SP podem simplesmente não aderir (Brezinski, 2025; Isabel, 2025).</p>
<p>4. Falta de implementação prática</p>	<p>A integração prevista na lei não se materializou. Marcus afirma que até metodologias estatísticas básicas só foram padronizadas recentemente, e ainda de forma incompleta (Marcus Vinícius, 2025).</p>
<p>5. Lei mal redigida e excessivamente programática</p>	<p>Isabel sustenta que a lei virou um “depósito de programas”, com conceitos pouco claros e baixa operacionalidade, o que compromete sua função articuladora (Isabel, 2025).</p>
<p>6. Desconhecimento operacional do SUSP</p>	<p>Brezinski e Marcelo relatam que operadores de rua não sabem o que é o SUSP, indicando que o sistema não se traduziu em práticas institucionais (Brezinski, 2025; Marcelo, 2025).</p>
<p>7. Falta de prioridade política e insuficiência financeira</p>	<p>A ausência de investimentos robustos impede que o SUSP exerça função indutora eficaz. Isabel destaca que o Fundo tem “poder político mínimo”, incapaz de reorganizar o sistema (Isabel, 2025).</p>

Fonte: Elaboração pela autora.

A análise das entrevistas evidencia que o Sistema Único de Segurança Pública apresenta uma contribuição parcial e limitada para a superação da fragmentação institucional no país. Embora o SUSP tenha representado um avanço ao criar o primeiro marco legal voltado à integração e à coordenação federativa, sua efetividade prática continua restrita. Isabel destaca que a lei introduziu “um mínimo de estrutura”, ao reconhecer de forma explícita o papel coordenador da União, suprimindo um vazio histórico deixado pela Constituição de 1988, que não definira fundamentos operacionais de governança nacional na área de segurança (Figueiredo, entrevista, 2025).

Além disso, a criação e a ampliação do Fundo Nacional de Segurança Pública constituem, para vários gestores, a contribuição mais tangível do SUSP. Estados com menor capacidade fiscal, como Espírito Santo e Bahia, reconhecem que o fundo se tornou elemento relevante para financiar ações e projetos que, de outra forma, não seriam viáveis, funcionando como um mecanismo mínimo de indução federativa (Brezinski, entrevista, 2025; Derschum Filho, entrevista, 2025).

Apesar disso, todos os entrevistados convergem na compreensão de que o SUSP não conseguiu alterar a lógica fragmentada que caracteriza a segurança pública brasileira. A baixa capacidade normativa do sistema é apontada como um dos principais entraves. Para Brezinski, estados com autonomia financeira significativa, como São Paulo, podem recusar iniciativas de padronização ou integração sem sofrer consequências, dada a ausência de instrumentos legais vinculantes (Brezinski, entrevista, 2025). Isabel reforça essa leitura ao afirmar que o SUSP “não tem força jurídica suficiente” para uniformizar práticas, já que a lei depende da adesão voluntária dos estados, o que impede a construção de padrões nacionais obrigatórios (Figueiredo, entrevista, 2025).

Essa limitação normativa se agrava diante da falta de implementação prática das diretrizes previstas na lei. Marcus Vinícius observa que até mesmo aspectos básicos, como metodologias estatísticas comuns, foram padronizados apenas recentemente e ainda de forma incompleta, o que evidencia a distância entre o desenho legal e sua execução real (De Almeida, entrevista, 2025). A imprecisão conceitual da própria Lei do SUSP — descrita por Isabel como “mal redigida” e excessivamente programática — dificulta ainda mais sua operacionalização, contribuindo para que o sistema não produza transformações significativas na rotina institucional dos estados (Figueiredo, entrevista, 2025).

Outro elemento revelador é o desconhecimento do SUSP pelos operadores da ponta. Tanto Brezinski quanto Marcelo relatam que policiais e técnicos que atuam nas atividades diárias não identificam mudanças concretas decorrentes da implementação do sistema, o que confirma a baixa capilaridade e a limitada capacidade transformadora da legislação no plano operacional (Brezinski, entrevista, 2025; Derschum Filho, entrevista, 2025).

Por fim, a insuficiência de investimentos federais compromete a função indutora do SUSP. Isabel observa que o fundo nacional possui “poder político mínimo” para reorganizar práticas, gerar aderência ou compensar assimetrias regionais, o que inviabiliza o surgimento de uma governança federativa efetiva e cooperativa (Figueiredo, entrevista, 2025). Esse diagnóstico é reforçado pelos estados do Norte, onde a ausência de apoio financeiro federal dificulta a construção de mecanismos integrados de monitoramento, inteligência e repressão (De Almeida, entrevista, 2025).

Assim, embora o SUSP tenha estabelecido bases importantes e fornecido instrumentos iniciais para a articulação federativa, sua capacidade de superar a fragmentação institucional permanece limitada. As entrevistas revelam que a integração continua fortemente condicionada à vontade política dos estados, à escassez de recursos e à falta de mecanismos normativos robustos capazes de induzir práticas uniformes. Desse modo, o SUSP representa mais um marco potencial do que uma realidade consolidada, contribuindo parcialmente, mas ainda de forma insuficiente, para a construção de uma lógica cooperativa nacional em segurança pública.

CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou compreender de que forma o arranjo federativo brasileiro, inaugurado com a Constituição de 1988, influencia a estruturação, a implementação e a efetividade do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) como instrumento de governança nacional. Partiu-se da hipótese de que o modelo federativo de 1988, marcado por ambiguidades normativas, indefinições de competências e insuficiência de mecanismos de coordenação, produziu um ambiente institucional propenso à fragmentação e à baixa cooperação entre os entes, condição que compromete a capacidade do SUSP de superar tais limitações. Buscou-se verificar se a segurança pública constitui uma exceção federativa negativa, isto é, um campo em que as inovações cooperativas implementadas em políticas como saúde e assistência social não lograram produzir arranjos de governança equivalentes.

Essa hipótese foi examinada à luz das duas perguntas orientadoras da pesquisa: (i) quais os principais entraves jurídicos e institucionais à efetivação da cooperação federativa na segurança pública brasileira? e (ii) de que forma o SUSP tem contribuído (ou não) para superar a fragmentação institucional?

A análise desenvolvida nos quatro capítulos permite afirmar que o arranjo federativo previsto na Constituição de 1988 exerce influência decisiva e, em larga medida, limitadora sobre a governança da segurança pública.

No Capítulo 1, demonstrou-se que o desenho constitucional consagrou um modelo cooperativo em termos abstratos, mas deixou de estabelecer uma arquitetura institucional mínima para a coordenação federativa em matéria de segurança. O art. 144 limitou-se a enumerar órgãos, sem definir fluxos decisórios, mecanismos de integração ou responsabilidades compartilhadas. Essa indefinição gerou, ao longo das décadas seguintes, sobreposições de funções, dinâmicas concorrenciais entre corporações policiais, desigualdades regionais de capacidade institucional e uma cultura política pouco orientada à cooperação. Esses elementos estruturam o primeiro conjunto de respostas à pergunta (i): os entraves jurídicos e institucionais derivam tanto da Constituição – que não estruturou um sistema nacional de segurança – quanto da ausência histórica de mecanismos de articulação vertical e horizontal entre os entes federados.

O Capítulo 2 analisou o SUSP como tentativa normativa de corrigir tais lacunas. A lei representou o primeiro esforço nacional de estruturar princípios, protocolos e instâncias de governança cooperativa. Contudo, o estudo mostrou que, embora o SUSP tenha introduzido avanços formais, sua implementação foi marcada por forte heterogeneidade, defasagem

tecnológica, dificuldades de padronização de dados, falta de interoperabilidade entre sistemas e insuficiência de investimentos federais. Esses achados respondem parcialmente à pergunta (ii): o SUSP contribuiu para estabelecer uma base normativa comum, mas sua capacidade de induzir cooperação concreta permanece limitada. Ademais, foi possível, no capítulo, realizar uma análise comparada com o SUS e o SUAS, verificando os critérios de instâncias estáveis de coordenação federativa, regime de financiamento nacional, integração de dados e sistemas de informação, instrumentos formais de pactuação interfederativa, participação social e controle democrático, além de capacidade indutora da União, concluindo-se pelo SUSP como exceção federativa negativa.

No Capítulo 3, as entrevistas com gestores revelaram a materialidade desses desafios. Observou-se convergência quanto à percepção de que a fragmentação federativa permanece dominante: estados resistem a padronizações; sistemas tecnológicos não se comunicam; há ciúmes institucionais e disputas corporativas; a União carece de meios jurídicos e financeiros suficientes para coordenar políticas nacionais; operadores não percebem os efeitos práticos do SUSP em suas rotinas. As falas de Brezinski, Evaristo, Werner, Brum, De Almeida e Figueiredo reforçaram que o principal entrave não é apenas normativo, mas institucional: falta capacidade federativa robusta, falta padronização de registros, falta interoperabilidade tecnológica, falta investimento e, sobretudo, falta governança cooperativa contínua. Esses elementos aprofundam a resposta à pergunta (i): os entraves são sistêmicos e decorrem tanto da arquitetura constitucional quanto da cultura político-institucional que historicamente regeu a segurança pública no país.

Por sua vez, as percepções sobre o SUSP revelam que, embora a lei tenha criado instrumentos de integração, eles não se converteram em resultados estruturantes. O SUSP não eliminou a fragmentação de dados, não consolidou redes nacionais de cooperação, não ampliou de modo significativo a coordenação da União e não uniformizou práticas entre os estados. Assim, no plano empírico, a resposta à pergunta (ii) confirma a hipótese inicial: o SUSP contribuiu simbolicamente e normativamente, mas não alterou a lógica estrutural de fragmentação.

O Capítulo 4 examinou caminhos de aperfeiçoamento, com destaque para a PEC da Segurança Pública. A análise demonstrou que a constitucionalização do SUSP pode corrigir parte do “silêncio estrutural” da Constituição de 1988 ao conferir maior densidade institucional ao sistema e clareza ao papel coordenador da União, sem comprometer a autonomia estadual. No entanto, concluiu-se que a PEC, por si só, não será capaz de superar a fragmentação federativa se não vier acompanhada de: mecanismos de vinculação de recursos; fortalecimento

das capacidades estaduais e municipais; interoperabilidade tecnológica; padronização metodológica das estatísticas; fortalecimento das instâncias de governança interfederativa; e políticas de longo prazo que consolidem uma cultura cooperativa.

Ao final da investigação, a hipótese inicial é confirmada: o arranjo federativo de 1988 contribuiu decisivamente para um ambiente de fragilização e fragmentação institucional, e o SUSP, embora represente um avanço normativo, não tem conseguido superar esse padrão. A segurança pública permanece como campo de exceção federativa negativa quando comparada a áreas como saúde e assistência social, cuja consolidação institucional se beneficiou de mecanismos nacionais de coordenação, financiamento e controle social que inexistem, ou são muito frágeis, na segurança pública.

Assim, conclui-se que a efetividade do SUSP depende da construção de uma governança federativa que ultrapasse o plano legal e se materialize em práticas institucionais contínuas, articuladas e baseadas em evidências. O desafio central não é reformar apenas o texto normativo, mas transformar um campo historicamente marcado pela autonomia isolada dos estados em um sistema cooperativo maduro, capaz de responder à complexidade da criminalidade contemporânea. Essa transformação exige investimento, técnica, coordenação e vontade política – elementos indispensáveis para que o SUSP deixe de ser promessa normativa e se torne, de fato, um sistema nacional de segurança pública.

Diante desse conjunto de evidências, é possível responder de forma conclusiva ao problema central da pesquisa. O arranjo federativo previsto na Constituição de 1988 influencia a estruturação, a implementação e a efetividade do SUSP de maneira decisiva porque delimita, desde a origem, um campo institucional marcado pela ausência de mecanismos robustos de coordenação, pela indefinição de responsabilidades e pela falta de instrumentos que induzam convergência entre os entes federados.

A segurança pública foi constitucionalizada como atividade estatal fragmentada, centrada na autonomia operacional dos estados e sem um sistema nacional de integração, o que impôs limites estruturais à atuação da União e dificultou a construção de padrões comuns de planejamento, financiamento, informação e governança.

Assim, o SUSP opera dentro de um arranjo federativo que, em vez de favorecer a cooperação, reproduz a lógica originária de dispersão institucional. O resultado é que sua efetividade depende menos da lei que o instituiu e mais da capacidade, ainda baixa, de transformar a arquitetura federativa em uma estrutura cooperativa funcional, condição sem a qual nenhum modelo de política pública nacional se sustenta. Deste modo, o desenho federativo de 1988 não apenas condicionou, mas também limitou a institucionalização do SUSP,

explicando por que o sistema avança no plano normativo, mas permanece incompleto e pouco efetivo na prática.

A constitucionalização do SUSP, contudo, não deve ser compreendida como ponto de chegada, mas como marco inicial de um processo mais amplo de reconstrução institucional da segurança pública no Brasil. A partir dela, o caminho a ser trilhado exige a consolidação de um verdadeiro arranjo federativo cooperativo, sustentado por normas claras de coordenação, mecanismos vinculantes de pactuação, padrões mínimos de interoperabilidade tecnológica, financiamento estável e espaços permanentes de governança interfederativa.

A efetivação desse modelo demanda que a União assuma papel indutor mais robusto, orientado por diretrizes nacionais consistentes e pela articulação técnica entre os níveis de governo, enquanto estados e municípios fortalecem suas capacidades administrativas e se engajam em práticas colaborativas contínuas. Somente com essa convergência progressiva entre arcabouço constitucional, desenho institucional e prática administrativa será possível transformar o SUSP em uma política pública madura, capaz de produzir resultados estruturantes e de responder à complexidade da segurança pública contemporânea.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5–34, 1988.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. *Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil*. Tópicos de economia paulista para gestores públicos, v. 1, p. 13-31, 2007.

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os barões da federação*. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 33, p. 165-185, 1994. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451994000200012>

ARRETCHE, Marta. *Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia*. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2007. v. 2, p. 91–110.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; SINHORETTO, Jacqueline. *O sistema de justiça criminal na perspectiva da antropologia e da sociologia*. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n. 84, p. 188–215, 2018.

BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. Presses Universitaires de France, 1977.

BERCOVICI, Gilberto. *A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro*. *Revista de Direito Sanitário*, v. 3, n. 1, p. 13-28, 2002.

BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado federal brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 11.

BRASIL. *Comissão Nacional da Verdade: relatório final*. Brasília: CNV, 2014. Disponível em: <https://cnv.memoriasreveladas.gov.br>. Acesso em: 24 de abril de 2025.

BRASIL. *Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. BRASIL. *Constituição Política do Império do Brasil de 1824*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 18 de jul. de 2025.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 24 de fevereiro de 1891. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 24 fev. 1891. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 20 maio 2025.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000*. Dispõe sobre os recursos mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 set. 2000.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015*. Altera a sistemática de aplicação mínima de recursos pela União em ações e serviços públicos de saúde. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 mar. 2015.

BRASIL. *Lei nº 11.707, de 19 de junho de 2008*. Altera a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 145, n. 117, p. 1, 20 jun. 2008.

BRASIL. *Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012*. Institui o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (SINESP); altera as Leis nºs 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e 11.530, de 24 de outubro de 2007, a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, e o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal; e revoga dispositivo da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 jul. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112681.htm. Acesso em: 23 abr. 2025.

BRASIL. *Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990*. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 set. 1990.

BRASIL. *Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990*. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 dez. 1990.

BRASIL. *Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 dez. 1993.

BRASIL. *Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011*. Altera a Lei nº 8.742/1993 para dispor sobre o Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 jul. 2011.

BRASIL. *Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018*. Institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e dispõe sobre a organização e funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 jun. 2018.

BRASIL. *Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018*. Institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), dispõe sobre a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 jun. 2018.

BRASIL. *Ministério da Justiça e Segurança Pública. Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública – SINESP*. Portal de Dados Abertos do MJSP, 2023. Disponível em: <https://dados.mj.gov.br/dataset/sistema-nacional-de-estatisticas-de-seguranca-publica>. Acesso em: 23 abr. 2025.

BRASIL. *Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004*. Brasília: MDS, 2004.

BRASIL. *Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica do SUAS – NOB/SUAS/2005*. Brasília: MDS, 2005.

BRASIL. *Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009*. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 nov. 2009.

BRASIL. *Ministério da Saúde. Sistemas de Informação em Saúde (SIM, SINAN, SIH/SUS, e-SUS)*. Normativas diversas.

BRASIL. *Ministério do Desenvolvimento Social. Cadastro Único, Censo SUAS e sistemas de informação socioassistenciais*. Normativas diversas.

BRASIL. *Nota Técnica s/n*. Brasília: Senado Federal, 2002. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/140/43.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 20 maio 2025.

BRASIL. *Relatório de Conjuntura – Custos Econômicos da Criminalidade no Brasil* — PDF disponível em: <https://download.uol.com.br/noticias/2018/relatorio/custos-economicos-da-criminalidade-no-brasil-06-2018.pdf>. Acesso em 17 de jul. de 2025.

BRASIL. *Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Custos econômicos da criminalidade no Brasil. Relatório de Conjuntura nº 4*. Brasília, DF: SAE/PR,

jun. 2018. Disponível em: <https://download.uol.com.br/noticias/2018/relatorio/custos-economicos-da-criminalidade-no-brasil-06-2018.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2025. CAMARGO, A. O novo pacto federativo. *Revista do Serviço Público*, [S. l.], v. 45, n. 1, p. 87 - 94, 2015.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 608.588 (Tema 656): atribuições das guardas municipais – InfoSociedade*. Brasília: STF, 2025. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE608588_AtribuiesGuardasMunicipais_InfoSociedade__vF.pdf. Acesso em: 18 jun. 2025.

BRASIL. *Proposta de Emenda à Constituição nº 18/2025*. Altera os arts. 21, 22, 23, 24 e 144 da Constituição para dispor sobre competências relativas à segurança pública. Brasília: Câmara dos Deputados, 2025. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2891531&filenam e=Avulso+PEC+18%2F2025. Acesso em: 7 out. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. **Currículo Lattes de Reinaldo Brezinski Nunes**. Brasília: CNPq, 2025. Disponível em: <http://lattes.cnpq.br/5303092411491262>. Acesso em: 09 de dez. de 2025a.

BRASIL. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. **Currículo Lattes de Marcelo Werner Derschum Filho**. Brasília: CNPq, 2025. Disponível em: <http://lattes.cnpq.br/7544467225557166>. Acesso em: 09 de dez. de 2025b.

BRASIL. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. **Currículo Lattes de Isabel Seixas de Figueiredo**. Brasília: CNPq, 2025. Disponível em: <http://lattes.cnpq.br/7624869712635572>. Acesso em: 09 de dez. de 2025c.

BRASIL. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. **Currículo Lattes de Marcus Vinicius Oliveira de Almeida**. Brasília: CNPq, 2025. Disponível em: <http://lattes.cnpq.br/6700670016278837>. Acesso em: 09 de dez. de 2025d.

BREZINSKI, Reinaldo. *Entrevista concedida a Aline Houston em 2025*.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2021. E-book. p.91. ISBN 9786555595758. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555595758/>. Acesso em: 09 jul. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *CCJ aprova admissibilidade da PEC da Segurança Pública*. Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1180335-comissao-de-constituicao-e-justica-aprova-admissibilidade-da-pec-da-seguranca-publica>. Acesso em: 7 out. 2025.

CANO, Ignacio; RIBEIRO, Eduardo. “*Nem isto, nem aquilo*”: trajetória e características da política nacional de segurança pública (2000–2012). *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 6–31, ago./set. 2014.

COSTA, Arthur; GROSSI, Bruno. *Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do Fundo Nacional de Segurança Pública*. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, ano 1, n. 1, p. 34–50, 2007.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 25 ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 257.

DAGNINO, Evelina; FERLIM, Uliana; SILVA, Daniela Romanelli da; TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. *Concepções de democracia, cidadania e autoritarismo social*. Opinião Pública, Campinas, v. 1, n. 1, p. 20–71, nov. 1998.

DE ALMEIDA, Marcus Vinícius de Oliveira. *Entrevista concedida a Aline Houston em 2025*.

DEBORD, Guy. *A sociedade do espetáculo*. Tradução de Estela dos Santos Abreu. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.

DERSCHUM FILHO, Marcelo Werner. *Entrevista concedida a Aline Houston em 2025*.

DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. *A política criminal na encruzilhada*. Tradução de André Luis Callegari. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

DOS SANTOS, Renato Brum. *Entrevista concedida a Aline Houston em 2025*.

ENTREVISTADO ANÔNIMO. *Entrevista concedida a Aline Houston em 2025*.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 38. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

FIGUEIRA, Marcelle. *Proposta de uma matriz de indicadores para as ações de gestão de informação da SENASP*. Revista Brasileira de Segurança Pública, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 110–128, 2015.

FIGUEIREDO, Isabel. *Entrevista concedida a Aline Houston em 2025*.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública: 2024*. São Paulo: FBSP, 2024. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/f62c4196-561d-452d-a2a8-9d33d1163af0>. Acesso em: 23 abr. 2025.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020*. São Paulo: FBSP, 2020. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/10/anuario-2020-completo-v3b-250221.pdf>. Acesso em: 20 maio 2025.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Pacto federativo e financiamento da segurança pública no Brasil*. São Paulo: FBSP, 2014.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. *PRONASCI em números: janeiro de 2009*. Rio de Janeiro: FGV Projetos, 2009.

G1. *Violência passa a ser a maior preocupação do brasileiro, aponta pesquisa Quaest*. 2 abr. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2025/04/02/violencia-passa-a-ser-a-maior-preocupacao-do-brasileiro-aponta-pesquisa-quaest.ghtml>. Acesso em: 10 jun. 2025.

GOIÁS. **Secretaria de Estado da Segurança Pública. Institucional**. Goiânia: Governo do Estado de Goiás, 2025. Disponível em: <https://goias.gov.br/seguranca/institucional/>. Acesso em: 09 de Dez. de 2025.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 7ª edição rev. e atual. São Paulo. Malheiros Editores LTDA, 2001.

GRUNDGESETZ. *Basic Law for the Federal Republic of Germany*. Art. 30 e 72. Disponível em inglês: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/
HESSE, Konrad. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Heidelberg: C.F. Müller, 1999.

GUSTIN, Miracy. DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 4ª e. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (INESC). *PRONASCI: uma revisão necessária*. Brasília: INESC, 2012. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/pronasci-uma-revisao-necessaria-3/>. Acesso em: 20 maio 2025.

IPEA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Atlas da Violência 2025*. Brasília, DF: Ipea, 2025. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/5999-atlasdaviolencia2025.pdf>

LINHARES, Paulo de Tarso Frazão; MESSENERG, Roberto Pires; PALLOTTI, Pedro. *Agenda de federalismo e relações intergovernamentais na Diest: novas perspectivas teóricas e temáticas*. Boletim de Análise Político-Institucional, n. 29, p. 97–104, jun. 2021. DOI: 10.38116/bapi29art10.

MENDES, Gilmar. *Federalismo cooperativo e segurança pública*. O Estado de São Paulo, 23 de dezembro. 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

METRÓPOLES. *Em 2000, Brasil assistia ao vivo ao terror do sequestro do ônibus 174*. Metrôpoles, 20 de agosto de 2019. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/em-2000-brasil-assistia-ao-vivo-ao-terror-do-sequestro-do-onibus-174>. Acesso em: 20 maio 2025.

NUNES, Alisson Nava; LIMA, Diana Vaz de. *Transferências fundo a fundo: coordenação e cooperação federativa na segurança pública do Brasil*. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 57, n. 3, e2022-0388, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220220388>

ORGANIZAÇÃO DE ESTADOS IBERO-AMERICANOS PARA A EDUCAÇÃO. A CIÊNCIA E A CULTURA (OEI); SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZADO DO TRANSPORTE (SENAT); CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE (CNT).

Segurança pública e transporte: caminhos para o Brasil. Coord. João Henrique Martins; coord. geral Raul Jungmann. São Paulo: OEI/SENAT/CNT, nov. 2022. Relatório final da pesquisa.

PEREIRA, Caroline Quadros da Silveira. *Federalismo cooperativo e segurança jurídica: o STF e a pandemia*. Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 22, n. 59, p. 21–38, jul./set. 2021.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, v. 1).

REINERT, Max. *ALCESTE, une méthodologie d'analyse des données textuelles et une application: Aurélia de G. de Nerval*. Bulletin de Méthodologie Sociologique, (28),24-54. 1990.

RICARDO, Carolina de Mattos. *Retos para la participación de los Gobiernos locales en la seguridad pública: el caso brasileño*. Seguridad Ciudadana em America Latina. Múltiples dimensiones y dilemas políticos. Chile. Octubre, 2014.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. *Do federalismo dualista ao federalismo de cooperação – a evolução dos modelos de estado e a repartição do poder de tributar*. Revista Interdisciplinar de Direito Faculdade de Direito de Valença, v. 16, n. 1, pp. 335-362, jan./jun. 2018.

ROMÃO, Luís Fernando de França. *A segurança pública na Constituição de 1988: direito fundamental, dever do Estado e responsabilidade de todos*. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, n. 75, p. 159–169, jan./mar. 2020.

SÁ E SILVA, Fábio de. *Violência e segurança pública*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2014.

SAMPAIO, F. *Segurança Pública: as cidades no centro do debate*. Revista do Sistema Único de Segurança Pública, Brasília, Brasil, v. 3, n. 2, p. 27–50, 2024.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993.

SÉRGIO DE LIMA, Renato. RICARDO, Carolina de Mattos. *Gobiernos locales, democracia y seguridad publica en el Brasil*. URVIO. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana. Junho, 2010. P. 89 – 101.

SOARES, Luiz Eduardo. *A política nacional de segurança pública: histórico, dilemas e perspectivas*. Estudos Avançados, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 267–276, set./dez. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/HfX5ZwsFKW6wtzrMTTrhYwz/?lang=pt>. Acesso em: 23 abr. 2025.

SOUZA, Celina. *Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988*. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 24, p. 105–121, jun. 2005. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=23802408>. Acesso em: 07 ago. 2025.

SPANIOL, Marlene Inês; MORAES JÚNIOR, Martim Cabeleira; GUIMARÃES RODRIGUES, Carlos Roberto. *Como tem sido planejada a segurança pública no Brasil? Análise dos planos e programas nacionais de segurança implantados no período pós-*

redemocratização. Revista Brasileira de Segurança Pública, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 100–127, ago./set. 2020. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1035>. Acesso em: 23 abr. 2025.

SZABÓ, Iлона; RISSO, Melina. *Segurança pública para virar o jogo*. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

TAVARES, André Afonso; BITENCOURT, Caroline Müller. *Avaliação de políticas públicas no contexto do federalismo cooperativo brasileiro*. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, v. 22, n. 88, p. 123–151, out./dez. 2022.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). *Global Study on Homicide 2023*. Vienna: UNODC, 2023. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/2023/Global_study_on_homicide_2023_web.pdf. Acesso em: 23 abr. 2025.

VARGAS, Daniel Barcelos. *Segurança pública: um projeto para o Brasil*. São Paulo: Contracorrente, 2020. 144 p. ISBN 978-65-990344-1-1.

ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.