

A política de segurança pública em Pernambuco: a ausência de uma educação para segurança (2021-2024)¹

Pablo Thiago Correia de Moura ²
Leticia Vitória Gonçalves Coelho ³
Jaqueline da Silva Marques ⁴
Sara Rodrigues da Silva ⁵

RESUMO

No Brasil, após a promulgação da Constituição, que estabeleceu a segurança pública como “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos” (BRASIL, 2013, p. 88), a política de segurança pública deveria ser pensada sob o contexto de uma sociedade democraticamente organizada, pautada nos direitos humanos, na cidadania, na dignidade da pessoa humana e que o enfrentamento da violência e da criminalidade não significa a prática de arbitrariedades e abusos, mas a adoção de procedimentos jurídicos, políticos e sociais. Decorridas quase quatro décadas de seu estabelecimento, a política de segurança levada a efeito pelos Estados continua sendo predominantemente repressiva, enquanto as políticas preventivas e educacionais são desprezadas, postas em segundo plano por órgãos e profissionais. Os objetivos desta pesquisa são: analisar a produção legislativa em segurança pública proposta pelos Poderes Executivo e Legislativo estadual de Pernambuco entre 2021 e 2024, e apresentar que a política de segurança pública de Pernambuco é punitiva, consequência da falta de uma educação em segurança e de política preventiva e pedagógica no combate à violência. Para alcançar os objetivos utilizamos a produção acadêmica em políticas de educação para segurança pública e a produção normativa dos poderes Executivo e Legislativo na legislatura (2021 a 2024) de Pernambuco que revelam a escolha por ações punitivas. Para a coleta de dados foi utilizado o DOE-PE e a *webpage* da ALEPE. A produção legislativa em segurança nos parece ser mais política que técnica; Octávio Amorim Neto e Fabiano Santos (2002) colocam que propostas apresentadas podem ser um ato simbólico, não necessitando de compromisso parlamentar para deliberação da matéria, é apenas uma forma de “prestar contas” ao eleitor. Já no conjunto de sua produção mostrou-se indiferente a questões do Estado Democrático de Direito entre as quais a ausência de formação e de capacitação profissional, a revogação e reforma da legislação remanescente da ditadura militar como o regulamento disciplinar da Polícia Militar de Pernambuco, todas elas revelando a ausência de política de educação para a segurança.

Palavras-chave: Segurança Pública, Educação para Segurança, Produção Normativa, Pedagogia em Segurança, Pernambuco.

¹ Artigo produto de Projeto de Pesquisa vinculado ao Edital REI/IFPE nº 12/2024 - Programas de Iniciação Científica e Tecnológica do IFPE.

² Doutor em Ciências Sociais (UFCG), Professor do Instituto Federal de Pernambuco – (IFPE), pablothiago.correia@gmail.com;

³ Técnica do Curso Integrado em Saneamento do Instituto Federal de Pernambuco (IFPE), lvgc@discente.ifpe.edu.br;

⁴ Técnica do Curso Integrado em Informática do Instituto Federal de Pernambuco (IFPE), jsm11@discente.ifpe.edu.br;

⁵ Técnica do Curso Integrado em Saneamento do Instituto Federal de Pernambuco (IFPE), sararodriguesrs07@gmail.com;



INTRODUÇÃO

A violência constitui-se em um fenômeno social⁶ tão enraizado no cotidiano brasileiro que se integrou em uma rotina que se normaliza:

muitos de nós se acham tão mergulhados no nosso cotidiano e tentando solucionar problemas privados, que acabamos por aceitar normal um policial atirar em um suspeito pelas costas, massacre aos trabalhadores rurais, de presos em estado de rebelião ou menores em praça pública. E às vezes com indiferença, desde que não sejamos obrigados a desviar da rota, que imaginariamente, traçamos para nossas vidas e para aqueles que nos são queridos (COSTA e PIMENTA, 2006, p. 5).

A violência, em suas diversas formas (física, simbólica, patrimonial), em variados âmbitos da vida social (âmbito privado, economia, política, comunidade), contra os mais diversos grupos (mulheres, crianças, idosos, grupos étnico-raciais, população LGBTQIA+), e por quem a pratica (instituições, organizações privadas e pelo Estado), caracterizam-se por impor-se sobre a vida de indivíduos e sociedades.

Mas, o que é violência? Como se emprega o termo? Para Ives Michaud (apud COSTA e PIMENTA, 2006, p. 6) “a violência vem do homem, pois a disciplina não foi capaz de impedir”. Já para Milena Chauí (apud COSTA e PIMENTA, 2006, p. 7) é “Tudo que abrange a força para ir contra a natureza de algum ser”, ou seja, a violência é provocada, não é algo natural. Para Alba Zaluar (apud COSTA e PIMENTA, 2006, p. 7) essa força ganha a dimensão de violência quando ultrapassa limites socialmente estabelecidos em acordos.

A violência como manifestação da natureza humana é catalogada desde a pré-história. A busca pela sobrevivência, habitualmente chamada de instinto de agressividade, costuma ser vista pelo senso comum e pelo darwinismo social como uma luta na qual apenas os mais fortes ou aptos sobrevivem, enquanto os mais fracos e indefesos são eliminados. Essa manifestação biológica pretensamente explicaria a violência entre os seres humanos. No entanto, com a formação dos pactos e contratos sociais entre indivíduos e instituições, por meio do desenvolvimento da racionalidade, da civilidade, do controle moral, jurídico e bélico do uso da força, a suposta “violência natural” é

⁶ Durkheim em *Regras do método sociológico* (1978).



suspensa em favor da era dos direitos⁷, da justiça, da liberdade, da solidariedade, da pátria, da fé no progresso e no desenvolvimento humano, do trabalho, da propriedade privada, do modo de produção capitalista e do Estado como instâncias organizadoras do processo de inserção do homem em sociedade (COSTA e PIMENTA, 2006).

A mais grave de todas as violências é cometida pelo próprio Estado. Este é, antes de tudo, uma força que emana da sociedade e se volta contra ela como um poder incomum que a subjuga, poder esse obrigado revestir-se de aparatos armados, de prisões e de um ordenamento jurídico que legitima a opressão e o monopólio do uso da força. Do ponto de vista político, o poder dominante, bem ou mal, cunhou tradicionalmente no inconsciente brasileiro a ideia de cordialidade, de submissão, de passividade, enfatizando na consciência moral-funcional o lugar e o papel que cada indivíduo tem de assumir no corpo social.

Entende-se que a sensação de insegurança é majoritária na sociedade. Dados de 2025⁸ apresentam que o principal problema social a ser enfrentado pela população brasileira não é mais saúde, educação ou moradia, mas o combate à violência e a pauta da segurança pública. E não se trata apenas de uma sensação ou intuição: dados⁹ sobre a violência no Brasil entre 2021 e 2024 demonstram que o número de homicídios ultrapassou a marca de 40 mil assassinatos por ano¹⁰, potencializando o medo do crime. Aspectos e fatores que contribuem para a violência no país -incluindo questões sociais, econômicas, políticas- relacionam-se com as principais práticas criminosas do país, tais como vandalismo contra o patrimônio na rua, no comércio e nas residências, estelionato praticado em meios digitais (furto ou roubo de celular, cujo prejuízo supera o valor dos aparelhos furtados), e violências nas relações sociais (inclusive intrafamiliares e no ambiente escolar, como o cyberbullying), carregando em seu bojo novas dinâmicas que intensificam o temor do crime.

No imaginário coletivo, observa-se uma intensificação da percepção de insegurança, atribuída àqueles que detêm as atribuições e competências institucionais

⁷ Hobsbawn em *Era dos Extremos* (1995).

⁸ <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2025/04/02/violencia-e-a-maior-preocupacao-dos-brasileiros-aponta-pesquisa-genialquaest.htm>

⁹ Cerqueira em Atlas da Violência 2025.

¹⁰ Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADc) e MS/SVS/CGIAE - Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM). Elaboração: Diest/Ipea e FBSP. Nota: O número de homicídios foi obtido pela soma das seguintes CIDs 10: X85-Y09 e Y35 - Y36, ou seja, óbitos causados por agressão, intervenção legal e operações de guerra.



para o seu combate: o poder público. A ineficácia percebida no enfrentamento da criminalidade gera a interpretação de que o Estado é falho ou, em última análise, omissor. Consequentemente, para a população, suas funções primordiais não se materializam, entendidas como:

baseada eminentemente no policiamento ostensivo e no uso da força, e na adoção de um conjunto de ações que visam melhorar a efetividade da segurança pública através de estratégias com base na boa gestão por resultados, qualificação do trabalho policial orientado pela inteligência e programas multissetoriais de prevenção da violência (IPEA, 2025, p. 9).

Nas últimas décadas o Estado brasileiro empenha-se em efetivar uma política de segurança a qual observe as bases e os fundamentos do Estado Democrático de Direito. Desse esforço, contabilizam-se a elaboração de alguns Planos Nacionais de Segurança Pública, a exemplo do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), e a colaboração com a edição de dezenas de planos estaduais. No entanto, essa política encontra dificuldades para a sua implementação efetiva, destacando-se o sistema federativo, a cultura política, a não participação plena da sociedade civil, a ausência de percentuais orçamentários para custear a segurança pública e a falta de articulação entre as políticas públicas.

Com base na produção acadêmica e nas políticas de segurança pública desenvolvidas no Brasil e, em particular, no Estado de Pernambuco, considerando os desafios enfrentados pela sociedade e pelos poderes constituídos, este estudo analisará a contribuição de dois poderes eletivos da população (Executivo e Legislativo Estadual) e como esses atores políticos propuseram medidas para o combate à violência, à criminalidade e para a segurança pública em sua atual legislatura¹¹ (2021-2024).

Assim, o objetivo geral desta pesquisa foi analisar a produção legislativa em segurança pública proposta pelos Poderes Executivo e Legislativo estadual de Pernambuco entre 2021 e 2024. Para alcançar essa finalidade, utilizou-se: i) levantamento bibliográfico referente as competências dos poderes na área da política de segurança pública, observando os limites institucionais (jurídico e político) de sua atuação como propositores; ii) exame das proposições legislativas (PEC - Proposta de Emenda

¹¹ A Legislatura é período de quatro anos coincidente com o mandato parlamentar (BRASIL, 2004, p. 359).



Constitucional, Projeto de Lei Complementar, Projeto de Lei Ordinária etc.) da Governadora do Estado e dos Deputados Estaduais de Pernambuco referentes à segurança pública no período de 2021 a 2014; e iii) classificação das temáticas em segurança pública contidas nessas proposições legislativas.

METODOLOGIA

No que se refere à metodologia, analisou-se a produção legislativa dos poderes Executivo e Legislativo de Pernambuco a partir das matérias apresentadas por parlamentares, mesa diretora, frente parlamentar, bancada dos partidos e comissão parlamentar à Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco (ALEPE) entre 2021 a 2024, especialmente as dedicadas à segurança pública, identificadas nos decretos-lei que equivalem a medida provisória, nas propostas de emendas à constituição (PEC), projetos de lei complementar (PLO) e projetos de lei ordinária (PLO). Contudo, não foram examinados os projetos de resolução, decretos legislativos, pedidos de informação, processos, recursos e requerimentos, sessões especiais e itinerantes e às audiências públicas. A coleta de dados foi realizada no site da ALEPE e no Diário Oficial do Estado de Pernambuco, além de livros, artigos e revistas, impressos e online acerca do tema. Este trabalho estrutura-se em duas partes. A primeira, de natureza descritiva, compreende a apresentação do arcabouço conceitual e das perspectivas teóricas que fundamentam a atuação legislativa no âmbito da segurança pública. A segunda, de caráter explicativo, analisa teorias e resultados que possam explicar as ações empreendidas pela Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco (ALEPE) nesta área temática.

REFERENCIAL TEÓRICO

Entre 2021 e 2024, o Estado de Pernambuco registrou 13.891 homicídios¹², resultando em uma média anual de quase 3.500 assassinatos e uma taxa de 35 a 38¹³ mortes por 100 mil habitantes- considerada elevada em comparação à média nacional, a qual situou-se entre 20,8 e 23 homicídios por 100 mil habitantes no mesmo período.

Os crimes violentos, em suas tipificações mais diversas, não causam danos apenas

¹² A categoria Mortes Violentas Intencionais (MVI) corresponde à soma das vítimas de homicídio doloso, latrocínio, lesão corporal seguida de morte e mortes decorrentes de intervenções policiais em serviço e fora (em alguns casos, contabilizadas dentro dos homicídios dolosos, conforme notas explicativas). Sendo assim, a categoria MVI representa o total de vítimas de mortes violentas com intencionalidade definida de determinado território. O número de policiais mortos já está contido no total de homicídios dolosos e é aqui apresentado apenas para mensuração do fenômeno (FBSP, 2025, p. 23).

¹³ CERQUEIRA (2025, p. 12); Anuário da Segurança Pública 2025 (p. 24-25).



nas vítimas diretas, mas sim em toda a população. Com medo dos atos violentos, mulheres sentem-se inseguras em trabalhar à noite, jovens não querem estudar longe de casa e profissionais de segurança temem por suas vidas, empresas evitam instalar novas unidades e visitantes deixam de frequentar diversos pontos turísticos de Pernambuco. A violência amedronta o indivíduo do exercício da cidadania e, quando praticada por organizações criminosas, grupos paramilitares e milícias, foge ao controle dos poderes constituídos (PERNAMBUCO, 2023).

As políticas públicas são entendidas como a negociação de interesses coletivos e particulares, submetidas a normas legais e orientadas, em diversos níveis, por base técnico-especializadas. Suas etapas compreendem a formulação, a implementação e a avaliação. Entre os atores que influenciam sua conformação, destacam-se o governo, a burocracia estatal, os partidos e os grupos de interesse, tendo como finalidade principal a realização dos interesses e direitos do cidadão.

Para o embasamento teórico dessa caracterização acima, recorre-se a autores que corroboraram com essa perspectiva. Boneti (2006, p.74) afirma que as políticas públicas podem ser entendidas como “o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil”, entendidas, portanto, como um produto da dinâmica entre diferentes atores sociais.

De forma concisa, Dye (1984) define política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer” (DYE, 1984 apud SOUZA, 2006). Nesse sentido, a decisão governamental de investir em determinada área está imersa em aspectos que envolvem escolha política, viabilidade técnica e econômica e a definição do público-alvo.

A finalidade da política pública, estudada por Guareschi (2004), é descrita como:

O conjunto de ações coletivas voltadas para a garantia dos direitos sociais, configurando um compromisso público que visa dar conta de determinada demanda, em diversas áreas. Expressa a transformação daquilo que é do âmbito privado em ações coletivas no espaço público (GUARESCHI et al, 2004, p.180).

Diante das contribuições teóricas dos autores supramencionados, conclui-se que o tema das políticas públicas pode ser compreendido como um conjunto de procedimentos e ações práticas, materializadas em programas capitaneadas pelo Estado. No campo



conceitual, contudo, não é possível a consolidar uma definição única em razão de sua complexidade intrínseca e das múltiplas abordagens analíticas a que são submetidas.

Dessa forma, nas últimas décadas, o Estado brasileiro divulga empenhar-se em efetivar uma política de segurança alinhada com os fundamentos do Estado Democrático de Direito. Desse esforço, contabilizam-se a elaboração de Planos Nacionais de Segurança Pública¹⁴, como o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI)¹⁵ e a colaboração na edição de dezenas de planos estaduais.

A política de segurança pública consiste na instituição de mecanismos estratégicos voltados ao controle social e ao enfrentamento da violência e da criminalidade, sendo fundamental para efetivação dos demais direitos cívicos. O Estado é o responsável por criar e garantir os instrumentos de controle nessa área sobre a sociedade (CARVALHO E SILVA, 2011). Sua complexidade envolve diversas instâncias governamentais nem como os três poderes da república:

- Ao Poder Executivo compete o planejamento e a gestão de políticas de segurança pública que visem à prevenção e à repressão da criminalidade e da violência, além da execução penal;
- Ao Poder Judiciário cabe assegurar a tramitação processual e a aplicação da legislação vigente;
- Ao Poder Legislativo estabelecer ordenamentos jurídicos, imprescindíveis ao funcionamento adequado do sistema de justiça criminal.

Contudo, tais ferramentas de enfrentamento têm se mostrados insuficientes para proporcionar a segurança individual e coletiva. Observa-se, assim, uma dissonância entre a teoria de um Brasil democrático e a prática de um Estado ainda autoritário, principalmente na segurança pública, que exclui a sociedade civil do processo de formulação de políticas, uma herança do regime ditatorial, carregando consigo o desafio de manter a ordem pública e enfrentar a insegurança urbana (CARVALHO E SILVA, 2011).

A Constituição Cidadã de 1988 estabeleceu um compromisso legal com a segurança da população. No entanto, na prática, as ações têm sido frequentemente paliativas a situações emergenciais, efêmeras e inconsistentes, carentes de planejamento, monitoramento e avaliação de resultados, tanto na esfera federa quanto na estadual. Para

¹⁴ I Plano Nacional de Segurança Pública (2000) e o II Plano Nacional de Segurança Pública (2003).

¹⁵ Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (2007).



alterar essa realidade, Estado e Sociedade devem ambos atuar na definição de estratégias que legitimem o processo de desenvolvimento das políticas públicas. Logo, “a promulgação de leis, decretos, portarias e resoluções, visando instrumentalizar o enfrentamento da criminalidade e da violência, sem que haja articulação das ações de segurança pública no contexto social, acaba apresentando resultados inconsistentes e insatisfatórios” (CARVALHO, 2010). Assim, entende-se, portanto, que a segurança pública deve ser um processo articulado e dinâmico envolvendo inerentemente a figura do Estado e a participação civil para seu exercício pleno e eficiente. Sem a articulação entre polícias, prisões e judiciário, somada à não participação da sociedade, as ações de promoção de pacificação social são ineficazes.

No âmbito estadual, a Constituição de Pernambuco é o principal instrumento norteador da política de segurança. Em seu capítulo IV, artigos 101 a 105, *Do Sistema de Segurança Pública*, traz que a segurança pública é dever (atribuição) do Estado/poderes públicos, cabendo a este como finalidade a preservação da vida, liberdade e patrimônio das pessoas e assegurando as garantias individuais através dos seguintes órgãos permanentes de segurança: polícia civil, polícia militar, corpo de bombeiros, polícia científica (PERNAMBUCO, 2017).

Cabe a Executivo Estadual de Pernambuco, representado pelo Governador – assessorado por um Conselho de Defesa Social e Secretaria de Segurança Pública – o estabelecimento da Política de defesa social e a coordenação das ações de Segurança Pública, incluindo a formulação de políticas, programas e projetos. Entre suas competências, compete ao Governador a nomeação dos Comandantes Gerais da Polícia Militar, Cível e do Corpo de Bombeiros Militar; a organização e atuação em eventos do Estado e a fiscalização da corregedoria geral de segurança pública.

A Secretaria de Segurança Pública, renomeada de Secretaria de Defesa Social através da Lei Complementar nº49 de 31 de janeiro de 2003, é o principal órgão de diagnóstico, planejamento e execução governamental em segurança pública no Estado de Pernambuco, tendo como atividades

integrar as ações do Governo com vistas à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio no âmbito do Estado; planejar, coordenar e controlar as atividades de polícia ostensiva, de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, e de defesa civil, prevenção e combate a sinistros; Prover a execução das ações de polícia técnica e científica e de medicina



legal; Exercer as atribuições de polícia administrativa e de fiscalização de atividades potencialmente danosas; Manter-se articulada com órgãos competentes para execução da polícia extensiva de guarda, de trânsito e do meio ambiente; Realizar serviços de resgate, busca e salvamento, socorro e atendimento pré-hospitalar emergencial às vítimas de acidentes e calamidades; Assegurar, por atuação conjunta dos seus órgãos operativos, a execução das políticas públicas de prevenção e repressão à criminalidade e de prevenção e controle de sinistro (PERNAMBUCO, 2023, p. 11).

Desse modo, resultou na elaboração do Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social 2023-2030, o qual foi a principal ação executada na atual legislatura, sendo materializada no programa *Juntos Pela Segurança*. Este programa está alicerçados em eixos estratégicos como prevenção à violência; cidades seguras; articulação com os municípios e com o sistema de justiça; polícia e defesa social; administração prisional e, por fim, ressocialização. A iniciativa prevê articulação municipal para atuação na prevenção e uso de inteligência de dados para definição de metas. A política que defende o Governo do Estado de Pernambuco conta com ações preventivas e repressivas, por meio da atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos do Poder Executivo Estadual e dos demais Poderes Estaduais, da União e dos Municípios articulados com a sociedade. A execução é de responsabilidade das Secretarias de Defesa Social, Desenvolvimento Social, Criança, Juventude e Prevenção à Violência e às Drogas, Saúde, Mulher, Educação, Planejamento, Justiça e Direitos Humanos, Desenvolvimento Profissional e Empreendedorismo e Desenvolvimento Econômico.

Quanto ao Poder Legislativo Estadual (Assembleia Legislativa e Deputados Estaduais), suas competências consistem em fiscalizar o poder Executivo, produzir iniciativas legislativas e debater questões de interesse social. Apesar das limitações jurídico-políticas, o Legislativo pode contribuir significamente para a formulação e o controle das políticas públicas. Os parlamentares dispõem de diversas possibilidades para apresentar e analisar projetos de lei, inclusive na área de segurança pública. Seu *modus operandi* utiliza instrumentos e mecanismos institucionais (TOMIO e RICCI, 2012), atuando por meio de propostas de emenda à constituição, projetos de lei complementar, projeto de lei ordinária, projetos de lei delegada, decretos legislativos e resoluções, conforme se observa das normas previstas na Constituição Federal, na Constituição Estadual e nos seus regimentos internos.



RESULTADOS E DISCUSSÃO

Quanto ao exame dos dados coletados, importa ressaltar que as proposições não foram submetidas à análise jurídica comparativa para verificar se atendem aos requisitos da Lei Complementar nº 95/98. Esta lei, que dispõe sobre “a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis” e, igualmente, estabelece as “normas para a consolidação dos atos normativos” (BRASIL, 2014), serve como parâmetro normativo fundamental e subsídio técnico para o processo legislativo desenvolvido nas Assembleias Legislativas dos Estados e no Congresso Nacional. As proposições legislativas também não foram analisadas quanto a sua forma, ou seja, se foram escolhidas pelo proponente (projeto de lei complementar ao invés de projeto de lei ordinária), a qual era a mais adequada tecnicamente.

Levantada a produção – proposições em segurança pública – no período de 2021 a 2024, verificou-se que foram apresentados 83 propostas, 13 decretos do poder Executivo Estadual, 69 projetos de lei ordinária e 1 emenda constitucional, conforme apresentado na tabela abaixo:

TABELA 1: Propostas de Lei em Segurança Pública submetida à ALEPE pelos poderes Executivo e Legislativo no período de 2021 a 2024

Instrumento Legal	Quantidade
Decretos	13
Projeto de Lei ordinária	69
Proposta de Emenda Constitucional	1
Projeto de Lei Complementar	0
Requerimento de Sessão Especial / itinerante / audiência pública	0
TOTAL GERAL	83

Fonte: Site da ALEPE

Conforme demonstrado na Tabela 1, o instrumento legislativo mais utilizado foi o Projeto de Lei Ordinária (PLO), com 69 proposições. Este resultado, contudo, não deve ser interpretado como anormal ou como uma característica peculiar dos parlamentares pernambucanos no período analisado. Tal predominância é explicada pela própria natureza desse tipo de proposição, destinada a regular matérias não reservadas às Propostas de Emenda à Constituição (PEC) ou aos Projetos de Lei Complementar (PLC). Por essa razão, os PLOs são naturalmente os mais frequentes e corriqueiros no parlamento brasileiro.

O Poder Executivo detém supremacia em relação ao Legislativo, a qual decorre de prerrogativas constitucionais, como a competência para editar medidas provisórias



(MPs), que são decretos com força de lei¹⁶; solicitar urgência numa votação; legislar em determinadas áreas por iniciativa própria e privada; vetar, parcial ou totalmente, as leis aprovadas pelo Legislativo entre elas emendas orçamentárias¹⁷ (TOMIO, 2011). A literatura temática que trata das relações entre os poderes Executivo e Legislativo (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999; FIGUEIREDO, 2001; DINIZ, 1995; AMORIM NETO, 2004; AMORIM NETO e SANTOS, 2002; ABRANCHES, 1988) indica a existência de uma desigualdade de atuação entre os poderes.

Os requerimentos para a realização de sessões especiais, sessões itinerantes e audiências públicas constituem instrumentos fundamentais para promover o intercâmbio entre o parlamento e a sociedade civil. Esses mecanismos proporcionam a oportunidade de conhecer demandas sociais e incorporar contribuições cidadãs ao processo legislativo. Dentre as tipologias de requerimentos, sobressaem-se aqueles voltados à convocação de autoridades políticas dos diferentes Poderes e os que viabilizam a participação direta da sociedade civil. Caso tivessem sido utilizados no período analisado, tais instrumentos poderiam ter abordado uma variedade de temas relevantes para a segurança pública a exemplo do debate sobre a luta e prevenção às drogas, à violência e ao abuso sexual infanto-juvenil e a proposição de melhorias na segurança pública. Porém, verifica-se que esse importante instrumento normativo não foi utilizado pelos Poderes de Pernambuco, indo de encontro à prerrogativa basilar do Estado Democrático de Direito, que estimula a participação ativa de instituições e da sociedade civil organizada na gestão pública.

Procedida a seleção dos dados constantes da tabela 2, as matérias foram classificadas quanto à sua natureza em grupos temáticos, recebendo as seguintes denominações: legislação em segurança pública¹⁸; políticas, programas e conselhos; campanhas educativas e de divulgação; valorização e incentivo profissional; controle estatal da atividade policial; combate ao narcotráfico e ao crime organizado;

¹⁶ Medida Provisória é ato normativo com força de lei que pode ser editado pelo Presidente da República em caso de relevância e urgência. Tal medida deve ser submetida de imediato à deliberação do Congresso Nacional (BRASIL, 2002, p. 98).

¹⁷ A emenda orçamentária restringe emendas propostas vindas do legislativo, sujeitando-as a revisão, essas têm que estar compatíveis com o plano plurianual e as leis de diretrizes orçamentárias (fixadas pelo Executivo) não podendo o Poder Legislativo criar despesas, ou seja, não podem criar receita para dotação de pessoal e seus encargos. Desse modo, esse mecanismo pode ser utilizado como instrumento de barganha política em virtude de sua vinculação com a patronagem (CINTA E LABOMBE, 2004; COUTO, 1991).

¹⁸ Convém ressaltar que as PEC, PLC e PLO são juridicamente normas legislativas e que integram o chamado ordenamento jurídico e, igualmente, podem dispor sobre a instituição de políticas, programas, projetos, ações, conselhos e órgãos; campanhas educativas e de divulgação; valorização e incentivos profissionais e controle estatal da atividade policial.



desarmamento; capacitação profissional; reaparelhamento das polícias; atualização da legislação sobre segurança pública; aperfeiçoamento do sistema penitenciário e ações para o combate a violência contra mulher. A síntese dessa classificação temática é reproduzida na Tabela 2 abaixo.

TABELA 2: Temas das proposições em Segurança Pública
(2021/2022/2023/2024)

Proposições legislativas	Decreto	Projeto de Lei Ordinária	Proposta de Lei Complementar	Requerimento de Sessões Especiais	Emenda Constitucional	Iniciativa (Executivo ou Legislativo)
Legislação em segurança pública	2	8				Executivo Legislativo
Institui políticas, programas, projetos, ações, conselhos, prevenções, órgãos	7	23				Legislativo/ Executivo
Campanhas educativas e de divulgação		7				Legislativo
Valorização e incentivos aos Profissionais de Segurança						Legislativo
Controle estatal da atividade policial	1					Executivo
Combate ao narcotráfico e ao crime organizado;						
Desarmamento;						
Capacitação profissional	1	2				Legislativo/ Executivo
Reaparelhamento das polícias	1					Executivo
Atualização da legislação sobre segurança pública		6				Legislativo Executivo
Aperfeiçoamento do sistema penitenciário	1					Executivo
Ações para o combate à violência contra a mulher		23			1	Legislativo
TOTAL	13	69			1	83

Fonte: ALEPE

Foram denominadas de legislação em segurança pública as proposições legislativas de qualquer natureza que estabelecem regras determinantes de imposições e proibições ao agir das pessoas ou instituições públicas e/ou privadas, a fim de normatizar



a segurança dos cidadãos, tanto na área repressiva como na preventiva.

A classificação temática das proposições legislativas identificou doze grupos distintos. O primeiro, denominado "Legislação em Segurança Pública", abrange proposições que regulamentam a instalação de aparatos de segurança, tais como: câmeras em ônibus coletivos intermunicipais; circuitos internos de TV e detectores de metais em casas noturnas, boates e escolas públicas estaduais; câmeras em viaturas policiais; cercas elétricas em propriedades privadas; e bloqueadores de telefonia celular e rádios comunicação em território pernambucano. Inclui ainda normas para o atendimento a vítimas de pedofilia e seus familiares.

O segundo grupo, "Políticas, Programas e Conselhos", caracteriza-se pela instituição de instrumentos de gestão e participação social na área de segurança. Seu escopo visa criar políticas e programas para combater a violência; prevenir o uso de drogas lícitas e ilícitas; proporcionar tratamento a dependentes químicos e atendimento multidisciplinar a vítimas de violência; e incentivar a criação de conselhos de proteção a grupos vulneráveis.

O terceiro grupo, "Campanhas Educativas e de Divulgação", é composto por proposições que visam a realização de campanhas educativas para a prevenção da violência e do uso de drogas, bem como a divulgação de informações sobre pessoas desaparecidas e estatísticas criminais.

A valorização e o incentivo profissional compõem o quarto grupo das proposições legislativas, agrupando iniciativas destinadas a melhorar as condições dos profissionais da segurança pública, podendo incluir isenção de taxas estaduais, gratuidade no transporte coletivo intermunicipal e concessão de benefícios fiscais.

Quanto ao quinto grupo das proposições legislativas referentes ao controle estatal da atividade policial, esse projeto trata da regulamentação das operações policiais no acompanhamento e na contenção de manifestações públicas.

No ano de 2021, houve duas deliberações como decretos atribuídos ao poder executivo (Decreto do Executivo nº 50.644 e Decreto do Executivo nº 50.866) e 22 leis ordinárias: 10 abordando o tema violência contra a mulher e 3 a violência contra crianças e adolescentes. As demais tratam de temas diversos, como proteção ambiental e educação em primeiros socorros para funcionários de estabelecimentos privados infantis (p.ex., LEI Nº 17.265). Do total de leis, Dezesete leis tiveram iniciativa parlamentar e cinco, do



executivo. Somando os decretos, o Executivo foi responsável por 7 medidas legais.

No ano de 2022 registraram-se 21 deliberações: 19 leis ordinárias e 2 decretos. Das leis, 10 focaram em violência contra mulheres, crianças e adolescentes (incluindo abuso sexual e feminicídio); as demais trataram de violência patrimonial, alternativas penais, segurança em locais públicos, violência escolar, desaparecimento de pessoas e combate à desinformação sobre vacinas. Os decretos regulamentaram códigos de segurança contra incêndio e propuseram palestras comunitárias sobre prevenção.

No ano de 2023, todas as propostas foram de iniciativa do Poder Legislativo. Das 17 deliberações, 16 foram Leis Ordinárias e apenas 1 Emenda Constitucional. Das leis, 5 focaram na proteção de mulheres vítimas de violência doméstica, 2 no atendimento social em órgãos de segurança e 2 em políticas contra assédio sexual. Outras temas incluíram campanhas antidrogas, prevenção de conflitos agrários e localização de pessoas desaparecidas. A Emenda Constitucional nº 59 versou sobre assistência à mulher vítima de violência doméstica.

Ao todo no ano de 2024, contabilizaram-se 24 proposições: 17 leis ordinárias (todas de autoria de deputados estaduais) e 7 decretos do Executivo. Das leis, 9 abordaram violência contra mulheres e a população LGBTQIAP+, com propostas de programas de acolhimento e inclusão. Outras trataram de proteção a professores, crimes cibernéticos, direitos das mulheres no esporte, tráfico de crianças, violência escolar, segurança de pessoas com deficiência e saúde sexual de mulheres encarceradas. Os decretos trataram de concursos públicos, formação de praças militares, modificações de cargos, criação de unidade prisional e contratações temporárias.

Com base na tabela 2, a temática que apresenta maior número de propostas são as campanhas educativas e de divulgação (7 propostas) e as iniciativas relacionadas à legislação em segurança pública (6 propostas). Essas categorias destacam-se por sua quantidade relativa de proposições em relação às demais ações legislativas listadas.

Em 2021 e 2022, o foco recaiu sobre a legislação de segurança pública, com ênfase no combate à violência contra mulheres, crianças e adolescentes, além de decretos do Executivo. Em 2023 e 2024, o Legislativo assumiu totalmente as decisões, com ênfase na proteção das mulheres, prevenção de assédio sexual e campanhas contra drogas, dentre outros temas sociais. Assim, predominantemente, as atuações concentraram-se na proteção social, segurança pública, combate à violência e saúde.



É crucial evidenciar que os Poderes Públicos de Pernambuco não desenvolveram ações legislativas voltadas à atualização estrutural do aparato de segurança pública para adequá-lo plenamente ao Estado Democrático de Direito. Durante a atual vigência do Plano Estadual de Segurança Pública do Estado de Pernambuco, nenhum projeto de lei foi encaminhado à Assembleia Legislativa referente à “estrutura dos órgãos Estaduais de Segurança Pública, estabelecendo as estruturas organizações, atribuições, limites de competência, autonomia organizacional, estrutura hierárquica e equivalência de cargos e salários”, nem relativo aos regulamentos disciplinares das organizações policiais do Estado, já estabelecido em seu plano de segurança.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Da análise dos grupos de proposições legislativas descritos acima é possível inferir-se que a produção do legislativo pernambucano no período de 2021 a 2024 pode ser considerada pouco produtora quanto ao aspecto qualitativo, especialmente em relação aos grupos temático “Legislação em Segurança Pública” e “Políticas, Programas e Conselhos.”

A análise dos dados coletados revela que a produção legislativa da Assembleia Legislativa de Pernambuco (ALEPE) mostrou-se indiferente a questões fundamentais para o Estado Democrático de Direito. O parlamento estadual não promoveu debates substantivos nem apresentou proposições legislativas sobre temas cruciais, dentre os quais se destacam: a modernização da formação e capacitação profissional dos agentes de segurança; o fortalecimento dos mecanismos de controle externo e interno da atividade policial e a revogação e reforma da legislação remanescente do período de exceção da ditadura militar, a exemplo do Regulamento Disciplinar da Polícia Militar, cujos dispositivos frequentemente colidem com garantias constitucionais contemporâneas. Ademais, infere-se da análise que os parlamentares atuam predominantemente de forma individualizada, tanto na propositura de matérias legislativas quanto na tentativa de influenciar políticas públicas. Constata-se a ausência de uma atuação coordenada por meio de bancadas, frentes parlamentares, blocos temáticos ou mesmo por meio de diretrizes partidárias consolidadas, o que fragmenta e enfraquece a resposta legislativa ao complexo desafio da segurança pública.

Por fim, conclui-se que as questões relacionadas à segurança pública não podem ser tratadas como uma política limitada de governo, sujeita a ciclos políticos e agendas



conjunturais. Ela deve ser concebida como uma política de Estado ampla e complexa, a ser enfrentada de forma coordenada e contínua pelo poder público e pela sociedade civil. Nesta perspectiva, é imperativo que a formulação e a execução das políticas de segurança incorporem de maneira efetiva a participação e a contribuição da sociedade, assegurando legitimidade, transparência e aderência às demandas sociais.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados Revista de Ciências Sociais**, 1988; 31:5-34.

AMORIM NETO, O. O Poder Executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro. In: Avelar L, Cintra A. O. (organizadores). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro/São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung/Fundação Unesp; 2004.

AMORIM NETO, O. e SANTOS, F. A produção legislativa do Congresso: entre a paróquia e a nação. In: Vianna L. W. (Organizador). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais/Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro; 2002.

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí: ed. Unijuí, 2006.

BRASIL. **Manual de redação da Presidência da República**. 2. ed. rev. e atual. Brasília: Presidência da República, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas constitucionais nº 1/1992 a 76/2013, pelo Decreto legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas constitucionais de revisão nº 1 a 6/1994. 40. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013.

BRASIL. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. 13. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014.

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; SILVA, Maria do Rosário de Fátima e. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. **Rev. Katálisis**, Florianópolis, v. 14, nº 1, jun. 2011. Disponível em . acesso em 12 jan. 2025.

CERQUEIRA, Daniel; BUENO, Samira (coord.). **Atlas da violência 2025**. Brasília: Ipea; FBSP, 2024. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/5999-atlasdaviolencia2025.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2025.

COSTA, Marcia Regina da; PIMENTA, Carlos Alberto Máximo. **A violência: natural ou sociocultural?** São Paulo: Paulus, 2006.



DURKHEIM, Émile. **As regras do método sociológico**. São Paulo : Abril Cultural, 1978.

FIGUEIREDO A. C. e LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas; 1999.

FIGUEIREDO, A. C. Instituições e política no controle do Executivo. **Dados Revista de Ciências Sociais**, 2001; v. 44, p. 689-727.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/279>. Acesso em: 30 ago. 2025.

HOBBSBAWM, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX**. Editora Companhia das Letras, 1995.

PERNAMBUCO. Juntos Pela Vida. **Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social**. Recife, maio de 2023.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. Porto Alegre: Sociologias. ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas. Iniciativas, cenários e decisões no processo legislativo estadual. **Estudos Legislativos**, v. 5, 54-70, 2011.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; RICCI, Paolo. O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das Assembleias estaduais. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 21, n. 41, p. 193-217, fev. 2012.

