

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
CURSO DE GESTÃO PÚBLICA

ALEXANDRE AUGUSTO REZENDE PETRUCCI

A POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRA
NA PERSPECTIVA DA TEORIA DO FEDERALISMO

Belo Horizonte

2019

ALEXANDRE AUGUSTO REZENDE PETRUCCI

A POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRA
NA PERSPECTIVA DA TEORIA DO FEDERALISMO

Monografia apresentada à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

Orientadora: Prof.^a Dra. Geralda Luiza de Miranda (UFMG).

Belo Horizonte

2019

AGRADECIMENTOS

À professora Geralda, pela paciência, orientação e grande desprendimento em ajudar me. Sem o seu auxílio, não teria conseguido concluir este trabalho. Aos professores do departamento de ciência política, que compartilharam comigo uma parcela do seu conhecimento ao longo dessa jornada. Aos amigos e família, pelo incentivo, carinho e apoio em cada momento. O encorajamento de todos ao meu lado foi essencial.

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 trata, em disposição específica, da segurança pública, delineando o sistema de segurança pública, que abrange os órgãos públicos responsáveis por sua realização. O presente trabalho tem por finalidade analisar, na perspectiva da teoria do federalismo, a trajetória e alguns dos desafios que se colocam nessa área de política. Tendo por base o caráter jurídico do direito à segurança pública objetiva-se o seguinte: (i) elucidar os parâmetros constitucionais de atuação dos órgãos responsáveis pela promoção da segurança pública; (ii) mapear a evolução do desenho dessa política no pós-constitucional; (iii) discutir alguns dos principais desafios colocados pela ausência de mecanismos de coordenação e cooperação federativa na área de segurança pública.

A discussão está organizada da seguinte maneira: no primeiro capítulo, são delineados os incentivos e obstáculos procedentes do federalismo às políticas públicas, além de elencados possíveis caminhos em respostas aos problemas de coordenação federativa, destacando, dentre estes, o sistema federativo de política pública e o associativismo territorial. No segundo capítulo, é apresentado o desenho institucional das políticas de segurança pública, discutindo os vários programas implementados nos governos recentes, começando pelo Governo Fernando Henrique Cardoso e terminando no Governo Bolsonaro. Por fim, no terceiro capítulo, são analisados alguns dos desafios da segurança pública no Brasil, mobilizando indicadores de crimes violentos e homicídios, que demonstram o desafio colocado pela ausência de cooperação entre os entes federados.

PALAVRAS-CHAVE: Federalismo; Política Pública; Segurança Pública; Cooperação; Constituição.

ABSTRACT

The Federal Constitution of 1988 treats, in a specific provision, public security, outlining the system of public security, which covers the public agencies responsible for its realization. This paper aims to analyze, from the perspective of federalism theory, the trajectory and some of the challenges that arise in this area of politics. Based on the legal nature of the right to public security, the objective is: (i) to elucidate the constitutional parameters of action of the bodies responsible for promoting public security; (ii) map the evolution of the design of this policy in the post-constitutional; (iii) to discuss some of the main challenges posed by the absence of mechanisms for coordination and federative cooperation in the area of public security.

The discussion is organized in the following way: in the first chapter, the incentives and obstacles from federalism to public policies are outlined, as well as the possible ways of responding to problems of federative coordination, including the federative system of public policy and the territorial associative. In the second chapter, the institutional design of public security policies is discussed, discussing the various programs implemented in recent governments, beginning with the Fernando Henrique Cardoso Government and ending with the Bolsonaro Government. Finally, in the third chapter, some of the challenges of public security in Brazil are analyzed, mobilizing indicators of violent crimes and homicides, which demonstrate the challenge posed by the lack of cooperation between the federated entities.

KEYWORDS: Federalism; Public Policy; Public Security; Cooperation; Constitution.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICO 1	Evolução da taxa de homicídios por 100 mil habitantes, Brasil, 2007-2017	35
GRÁFICO 2	Taxa de homicídios por 100 mil habitantes, Unidades Federadas, 2017	36
GRÁFICO 3	Média das taxas de homicídios por 100 mil habitantes, Regiões, 2017	37
GRÁFICO 4	Taxa de homicídios de mulheres por 100 mil habitantes, Brasil, 2007-2017	38
GRÁFICO 5	Taxa de homicídios de negros por 100 mil habitantes, Brasil, 2007-2017	39
GRÁFICO 6	Despesa total com segurança pública, União, estados e municípios, 2017	42
GRÁFICO 7	Despesa total com segurança pública, por unidade federada, 2017	43
GRÁFICO 8	Despesa total com segurança pública, por unidade federada, 2017	44
GRÁFICO 9	Participação das despesas com segurança pública no total das despesas realizadas, em valores percentuais (%), União e Unidades da Federação, 2017	45
GRÁFICO 10	Média da Participação das despesas com segurança pública no total das despesas realizadas, em valores percentuais (%), Regiões, 2017	46
FIGURA 1	Taxa de crimes violentos por 100 mil habitantes, 2016	34

LISTA DE TABELAS

1	Custo econômico da violência do Brasil	41
---	--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CONASP -	Conselho Nacional de Segurança Pública
FHC -	Fernando Henrique Cardoso
PIAPS -	Plano de Integração e Acompanhamento dos Programas Sociais de Prevenção da Violência
PNSP -	Plano Nacional de Segurança Pública
PNSPDS -	Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social
Pronasci -	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
PNDH -	Programas Nacionais de Direitos Humanos
SENAP -	Secretária Nacional de Segurança Pública
SUSP -	Sistema Único de Segurança Pública
UF -	Unidade Federada

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	01
1	FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS: ASPECTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS E A EVOLUÇÃO DO FEDERALISMO.....	04
1.1	Federalismo e unitarismo: conceitos e tipos de arranjos federativos	05
1.2	Vantagens e desafios do federalismo para as políticas públicas	08
1.3	A evolução do federalismo brasileiro	11
1.3.1	<i>Da Primeira República ao Regime Militar.....</i>	11
1.3.2	<i>A inflexão produzida pela Constituição Federal de 1988: descentralização e federalismo autárquico.....</i>	12
1.3.3	<i>Instrumentos e mecanismos de re-centralização da federação brasileira no pós-Constituição de 1988.....</i>	13
1.4	Considerações finais	15
2	O PAPEL DOS ENTES FEDERATIVOS NA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRA.....	16
2.1	Configuração da política de segurança pública na Constituição de 1988 ...	16
2.2	Evolução da política de segurança no pós-constitucional: uma trajetória vacilante de cooperação federativa	20
2.2.1	<i>As inovações do Governo Fernando Henrique Cardoso – Plano Nacional de Segurança Pública e o Fundo Nacional de Segurança Pública</i>	20
2.2.2	<i>O Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) do primeiro Governo Lula</i>	23
2.2.3	<i>O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) do segundo Governo Lula</i>	25
2.2.4	<i>O ocaso do Pronasci no Governo Dilma</i>	28
2.2.5	<i>A redução da Política Nacional de Segurança Pública a intervenções federais no Governo Temer</i>	29
2.2.6	<i>Os projetos para a Segurança Pública no Governo Bolsonaro</i>	30
2.3	Considerações finais	31
3	OS DESAFIOS DA SEGURANÇA PÚBLICA E A COPERAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERADOS	

		33
3.1	A segurança pública no Brasil e nas Unidades Federadas	33
3.1.1	<i>A criminalidade contra mulheres e negros</i>	38
3.2	Cooperação e o gasto com segurança pública	40
3.2.1	<i>A participação das unidades federadas com gasto com segurança pública</i>	41
3.3	Considerações finais	46
4	CONCLUSÃO	48
5	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	50

INTRODUÇÃO

A federação é uma das formas de organização político-administrativa que os Estados nacionais podem adotar. Naqueles com grande extensão territorial é a que melhor se amolda ao Estado democrático de direito, na medida em que a existência de esferas de governo politicamente capazes de administrar e legislar sobre parcelas do território do País aproxima os governantes dos governados e permite que a população reivindique com maior facilidade seus direitos e interesses.

Não por outro motivo, dos oito maiores países do mundo em área territorial (Rússia, Canadá, China, Estados Unidos, Brasil, Austrália, Índia e Argentina), sete adotam expressamente, nas respectivas Constituições, o federalismo. O único que não adota expressamente o federalismo, a China, apresenta, ainda que de modo incipiente, certa distribuição de competências, conferindo alguns poderes a autoridades locais.

No entanto, o federalismo não consiste em regra absoluta de aplicação indistinta nos Estados que o adotam. Cada federação se organiza politicamente de modo diverso, levando em conta as características fundamentais e a formação histórica que a originaram. Além disso, o federalismo se desenvolveu e ainda se desenvolve em cada País de modo diverso, dependendo da evolução do pensamento de seus governantes e dos acontecimentos históricos, que contribuem para que o poder ora seja exercido de modo mais centralizado, ora com mais acentuada descentralização. No Brasil, por exemplo, nos períodos ditatoriais, com governos autoritários, houve maior centralização do poder, enquanto que, em períodos democráticos, houve certa descentralização.

Reconhece-se que a estruturação do Estado moderno brasileiro tem como pressuposto a constituição de instâncias, criação de instituições e de órgãos públicos dotados de poder de polícia no campo da segurança. Objetivando estudar o tema segurança pública na perspectiva da teoria do federalismo, esse trabalho teve como base a análise da Constituição Federal de 1988, especialmente em seu art. 144, que dispõe sobre o sistema de segurança pública brasileiro, definindo os órgãos públicos responsáveis pela promoção desse direito fundamental.

A preocupação com a temática da segurança pública decorre do fato de que a construção do Estado moderno foi teoricamente fundamentada na questão da procura de segurança por parte

de indivíduos. O modelo brasileiro construiu o modelo atual de segurança pública, atribuindo ao direito à segurança o status jurídico de direito fundamental, conforme previsto no *caput* do art. 5º da Constituição, cujo fundamento maior se revela por meio da materialização e concretização dos postulados do princípio da dignidade da pessoa humana, bem como estabelecendo os contornos do sistema de segurança pública no corpo da própria Constituição. Desta forma, o Estado assume a função pública de garantir determinada ordem através de aparatos de segurança pública.

Desse contexto, deriva o fato de que a segurança pública impõe ser efetivada através da atuação de órgãos públicos diretamente vinculados ao sistema constitucional e com o envolvimento ora direto, ora reflexo, de outros sistemas ou subsistemas constitucionalmente estabelecidos, como é o caso da participação do Ministério Público e do Poder Judiciário. Observa-se ainda o necessário engajamento da sociedade civil através de mecanismos próprios, o que se justifica pela democratização operacional dos instrumentos necessários à promoção da segurança pública.

Assim, na perspectiva da teoria do federalismo, o trabalho desenvolve uma análise dos programas de segurança pública que foram instituídos pelo Estado brasileiro ao longo dos últimos anos. O estudo tem caráter descritivo, tomando como base a revisão bibliográfica e análise documental. O problema investigado vem a ser o seguinte: quais são os desafios enfrentados e as possibilidades abertas pelos mecanismos/estratégias que visam a efetivação da política de segurança pública no Brasil?

O percurso analítico consiste em discutir os incentivos e obstáculos próprios do sistema federativo brasileiro às políticas públicas; apresentar o desenho institucional das políticas de segurança, discutindo seu desenvolvimento desde a Constituição de 1988; e, por fim, apresentar os mecanismos e estratégias, construídos com vista à efetivação da cooperação entre os entes federados.

O trabalho está estruturado em três capítulos. No primeiro capítulo, são feitas a delimitação do conceito e das características do federalismo, exemplificando alguns aspectos específicos do federalismo no Brasil. Ressaltam-se os incentivos, tanto positivos quanto negativos, produzidos pela adoção deste formato de organização do Estado que afetam as políticas públicas no País. Além disso, são elencadas e discutidas as configurações que emergiram em resposta aos

problemas de coordenação federativa nas políticas públicas, enfatizando o modelo do sistema federativo de política pública e o associativismo territorial. No segundo capítulo, são apresentados a evolução e os principais aspectos do desenho institucional da política brasileira de segurança, trazendo à discussão a distribuição de competências entre os entes federativos na área. Nessa discussão, apresentam-se os programas de governo e suas definições, verificando-se se a estrutura da política nacional de segurança resolve com êxito os desafios colocados pelo federalismo. Por fim, no terceiro capítulo, são apresentados, a partir de indicadores construídos a partir de dados do Atlas da Violência (2017), os principais desafios da segurança pública no Brasil e para a cooperação entre os entes federados no provimento desta política pública. Subsidiária esta discussão os indicadores de violência, taxa de homicídios, do país e com recorte para os estados e para as regiões, enfatizando a incidência variada desses indicadores sobre determinados grupos, especificamente mulheres e jovens negros e pardos. Em um segundo momento, para vislumbrar o papel variado dos entes federados no provimento de segurança pública, são abordados os gastos que cada ente aloca nessa área de política.

1. FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS: ASPECTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS E A EVOLUÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO

O federalismo é um arranjo institucional que traz possibilidades e desafios para as políticas públicas, uma vez que divide o poder entre entes governamentais autônomos. Neste contexto, atores distintos são alocados dentro do campo das políticas públicas utilizando-se de diferentes recursos de poder. Destarte, Abrucio (2010) aponta que “o federalismo é uma forma de organização territorial do Estado que define como as partes da nação devem se relacionar entre si. Trata-se de um modelo distinto do Estado unitário, a outra forma clássica de organizar politicamente o território” (ABRUCIO, 2010, p. 179). Assim, nesta vertente, Soares (2013) afirma que:

O federalismo é caracterizado pela dupla autonomia territorial, ou seja, por uma divisão mais igualitária do poder político entre o governo central e as subunidades nacionais, combinando centralização e descentralização na distribuição interna do poder no Estado nacional (SOARES, 2013, p. 02).

Desta forma, há uma maior proximidade entre governo e povo, o que colabora para um expressivo controle dos recursos de poder sendo alocados em unidades mais complexas de governo como a União, estados e municípios. Presentemente, o Brasil é uma república federativa composta por 26 Estados, um Distrito Federal e cerca de 5.561 municípios, sendo que ao longo de sua história, o sistema federativo brasileiro passou por momentos de centralização e descentralização.

Este capítulo tem como objetivo delinear incentivos e obstáculos oriundos do federalismo às políticas públicas. Para isso, são apresentados na primeira seção, o conceito e as características do federalismo. Posteriormente, a segunda seção, ressaltam-se os incentivos e as dificuldades que podem ser produzidos pela adoção deste formato de organização político administrativa do Estado, analisando sua influência sobre as políticas públicas. Em seguida, na terceira seção, são exemplificados alguns aspectos específicos do federalismo no Brasil considerando sua evolução histórica e finalmente, na quarta seção, são elencados e discutidos brevemente dois possíveis caminhos em resposta aos problemas de coordenação federativa nas políticas públicas no contexto federalista, quais sejam, o sistema federativo de políticas pública e o associativismo territorial.

1.1 Federalismo e unitarismo: conceitos e tipos de arranjos federativos

Antes de iniciarmos a pesquisa propriamente dita, é necessário expor alguns conceitos básicos que serão utilizados ao longo do trabalho. Tendo em vista o objeto deste estudo, a principal conceito a ser tratado é o próprio conceito de Estado. Definir o que é o Estado é uma tarefa complexa, uma vez que o termo abarca diversos objetos. Buscando uma noção mais clara do que seria, sem, contudo, rejeitar outras definições de demais autores sobre este importante conceito, utilizaremos, neste trabalho, o conceito empregado por Alexandrino e Paulo (2014), que traz com clareza os elementos que compõem o Estados.

O Estado é pessoa jurídica territorial soberana, formada pelos elementos povo, território e governo soberano. Esses três elementos são indissociáveis e indispensáveis para a noção de um Estado independente: o povo, em um dado território, organizado segundo sua livre e soberana vontade (ALEXANDRINO; PAULO, 2014, p. 13).

Do conceito acima, pode-se destacar as três características básicas que constituem um Estados: povo, território e poder/soberania. Neste trabalho, o elemento essencial que compõem o Estado vem a ser o território. Na concepção de Bonavides “o território é o espaço físico dentro do qual o Estado exerce sua soberania, ou seja, onde têm vigência suas normas jurídicas” (BONAVIDES. 2011. p. 94-95). Sendo o território elemento essencial constitutivo do Estado, assim, a organização política e divisão de seu território vem a ser matéria de cunho constitucional, assim como o arranjo de seus Poderes, a forma de governo adotada e o método de aquisição do poder pelos governantes (ALEXANDRINO; PAULO, 2014, p.13).

Por conseguinte, partindo da natureza jurídica territorial adotada pelo Estado, é concebível classificar os Estados enquanto sua forma. Nesta classificação, existe um serie de formas de organizações políticas e territoriais que podem ser adotadas pelos Estados. Para os objetivos deste trabalho, duas formas se destacam: o Estado Unitário e o Estado Federal. Alexandrino e Paulo (2014) elucidam os aspectos mais importantes:

A partir da organização política do território, surge a noção de Estado unitário e de Estado federado (complexo ou composto). Caso no território haja um só poder político central, teremos o chamado Estado unitário; caso no mesmo território coexistam poderes políticos distintos, estaremos diante do chamado Estado federado (complexo ou composto) (ALEXANDRINO; PAULO, 2014, p. 13).

Assim sendo, podemos dizer que os Estados Unitários são aqueles em que o poder político é exercido por um poder central que exerce domínio sobre todo o território nacional. Nas palavras de Bonavides, nestes “a ordem jurídica, a ordem política e a ordem administrativa se acham aí conjugadas em perfeita unidade orgânica, referidas a um só povo, um só território, um só titular do poder público” (BONAVIDES, 2011. p. 160).

Cabe ressaltar que, nos Estados Unitários, pode haver descentralização administrativa, política ou legislativa. Contudo, tal descentralização não ocorre na escala de um Estado federal e, na eventualidade de sua ocorrência, está subordinada à vontade do poder central, podendo ser dissolvida a qualquer momento. Em consequência, havendo grau de descentralização por parte de um Estado unitário, há subcategorias destes, sendo elas: aqueles centralizados e os descentralizados.

Isto posto, passamos ao estudo do Estado Federal, que será analisado mais profundamente em todo o decorrer do trabalho. Dessa forma, a formação de uma federação ocorre quando em um mesmo território, existem, além do poder central, outros entes autônomos dotados de poderes. Nos termos de Alexandrino e Paulo (2014),

O Estado federado tem como característica a “descentralização política”, marcada pela convivência, em um mesmo território, de diferentes entidades políticas autônomas, distribuídas regionalmente (no Brasil, por exemplo, temos a coexistência, no mesmo território, de esferas políticas distintas e autônomas – a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios) (ALEXANDRINO; PAULO, 2014, p. 14).

Deste modo, o federalismo é um sistema político-administrativo que organiza a distribuição do poder em todo o território do Estado (ABRÚCIO. 2010. p. 179). Logo, o objetivo maior é conciliar a ideia de autonomia com a interdependência entre as partes. Nesse sistema, não há apenas um governo central, coexistindo com ele também os governos subnacionais (regionais e/ou locais) tendo estes sua representação autônoma e ativa.

Cumprido destacar que o marco inicial do federalismo como forma de governo dos Estados foi a Constituição norte-americana de 1787, que constituiu o modelo federalista americano. Contudo, o federalismo fundado a partir dela sofreu diversas mudanças até os tempos atuais, sendo adotado por outros Estados como modelo de acordo com suas necessidades.

A característica fundamental do federalismo vem a ser a descentralização dos poderes, ganhando maior significado em Estados que possuem grande extensão territorial e conseqüentemente maiores heterogeneidades. Tais particularidades dificultam o acesso do governo central a áreas mais afastadas destes, e, por conseguinte obstaculizaria a existência de um Estado democrático. Conforme Abrucio (2010),

[...] a existência de heterogeneidades que dividam uma determinada nação, tais como: grande extensão ou diversidade territorial; coexistência de múltiplos grupos étnicos ou linguísticos; desigualdades regionais de caráter cultural, político ou socioeconômico; e/ou diferenças ou rivalidades no processo de formação das elites e das sociedades locais. Qualquer país federativo instituiu-se desse modo para dar conta de uma ou mais dessas heterogeneidades. Se em um lugar em que houver tal situação não se constituir uma estrutura federativa, dificilmente a unidade nacional manterá a estabilidade social ou, no limite, a própria nação corre risco de secessão (ABRÚCIO, 2010, p. 178-179).

Posto isso, tem-se que o modelo federativo aproxima os detentores do poder dos que estão subordinados a este. Outro aspecto deste modelo vem a ser impossibilidade de acumulação de poderes por um único ente uma vez que a descentralização do poder e a separação das competências resultam em um maior número de órgãos detentores de poder. Segundo Bastos (1985):

É que a Federação tornou-se, por excelência, a forma de organização do Estado Democrático. Hoje, nos Estados Unidos, há uma firme convicção de que a descentralização do poder é um instrumento fundamental para o exercício da democracia. Quer dizer, quanto mais perto estiver a sede do poder decisório daqueles que ele estão sujeitos, mais probabilidade existe de o poder ser democrático (BASTOS, 1985, p. 02).

Soares (2013) nos apresenta uma gama de características institucionais e constitucionais que vem a compor o modelo de federalismo, com fulcro no adotado pelos Estados Unidos. Dentre estas características, além da descentralização, muito aqui já esmiuçada, estão: o estabelecimento de um pacto federativo entre os entes territoriais através de uma Constituição, a separação do Estado nacional em subunidades territoriais, a existência de poderes autônomos como o Executivo, Legislativo e Judiciário, a divisão de competências fiscais e administrativas, um Poder Legislativo nacional bicameral e a Corte Suprema de Justiça, responsável pela regulamentação dos conflitos federativos e garantia da ordem federal.(SOARES, 2013. p. 07).

Dessa forma, o Brasil, devido à sua extensão territorial, adota o modelo federalista de governo. Contudo, o modelo adotado não é necessariamente idêntico ao adotado pelos Estados Unidos,

sendo que o próprio contexto histórico é diferente. Assim, tendo por base nossa atual Constituição, Alexandrino e Paulo (2014) esclarecem que:

A Constituição Federal de 1988 adotou como forma de Estado o federado, integrado por diferentes centros de poder político. Assim temos um poder político central (União), poderes políticos regionais (estados) e poderes políticos locais (municípios), além do Distrito Federal, que, em virtude da vedação constitucional à sua divisão em municípios, acumula os poderes regionais e locais (CF, art. 32, § 1º). No Brasil, a forma federativa de Estado constitui cláusula pétrea, insuscetível de abolição por meio de reforma constitucional (CF, art. 60, § 4º, I). (ALEXANDRINO; PAULO, 2014, p. 14).

Logo, a Constituição Federal de 1988 permite a atuação conjunta dos entes federados, mas privilegiando o ente central. Não obstante, existem outros elementos que sustentam o modelo federalista, como o equilíbrio entre a autonomia e interdependência dos governos e a coordenação de esforços intergovernamentais no campo das políticas públicas. Assim, geralmente, nas federações pode-se observar mais de um nível governamental atuando em um mesmo setor. Há, dessa forma, uma interdependência entre estes entes, exigindo cooperação e coordenação intragovernamental, uma vez que todos devem buscar o bem-estar social.

1.2 Vantagens e desafios do federalismo para as políticas públicas

Em resumo ao que foi tratado na sessão anterior, pode-se dizer que Estados Federativos são aqueles em que o governo central e os governos locais são autônomos no que tange suas respectivas jurisdições. Conforme a Constituição Federal de 1988, são esses atores políticos independentes com capacidade para implementar suas próprias políticas. Dessa forma, distintos níveis de governo possuem autoridade sobre uma mesma população e território (ARRETCHE, 2002. p. 27-28).

Logo, o sistema de governo federalista possui uma configuração mais complexa, uma vez que o número de agentes em sua composição tende a ser maior que nos Estados unitários. Deste modo, Alexandrino e Paulo (2014) explicitam que:

Não existe subordinação, isto é, não há hierarquia entre os diversos entes federados no Brasil. A relação entre eles é caracterizada pela coordenação, tendo, cada um, autonomia política, financeira e administrativa. Em decorrência dessa forma de organização, verificamos a existência de administrações públicas autônomas em cada uma das esferas da Federação. Temos, portanto, uma administração pública federal, uma administração distrital, administrações estaduais e administrações municipais (ALEXANDRINO; PAULO, 2014, p. 14).

Nessa vertente, devido a uma maior quantidade de entes governamentais, pode-se dizer que existem, conseqüentemente, mais de uma esfera agindo sobre a criação e composição das políticas públicas de maneira legítima. Assim, por mais que na federação existam entes autônomos, estes se relacionam em diferentes áreas. Os esforços intergovernamentais na esfera das políticas públicas, visam alcançar os diferentes fins, através de um aumento da eficiência da gestão pública e do compartilhamento bem definido das funções governamentais (ABRUCIO, 2010, p. 180).

A adoção do federalismo por Estados que possuem grande extensão territorial, diversidade cultural, étnica, econômica e política tem como fundamento aproximar o governo daqueles que são governados e, assim, poder abarcar melhor os pluralismos existentes naquele território. Portanto, tal organização política-administrativa por parte dos Estados torna mais exequível a criação e implementação de políticas públicas que visem atender às necessidades daquele contexto regional, auxiliando, pois, o Estado na gestão de suas heterogeneidades.

Assim, o modelo federalista configura-se como um modelo democrático de governança, uma vez que, por intermédio da descentralização, aproxima povo e governo. Para Abrucio (2010),

Cabe ressaltar que os sistemas federativos de políticas públicas e as formas de associativismo territorial têm buscado resolver o dilema básico das relações intergovernamentais brasileiras: como descentralizar em um contexto no qual o município constitui uma peça-chave, considerando a necessidade de lidar com as desigualdades regionais e intermunicipais, por meio da participação indutiva e colaborativa da União e dos estados (ABRUCIO, 2010, p. 190).

Por conseguinte, por meio da descentralização enfatiza-se a questão da liberdade política e da manutenção da democracia, visto que as particularidades territoriais são mais facilmente ouvidas. “Os governos locais têm incentivo e recursos para implementar as suas próprias políticas independentemente do governo federal” (ARRETCHE, 2002, p. 31). Assim, o federalismo pode contribuir para a consolidação do Estado democrático de Direito. Isso porque, de certa forma, incentiva uma maior participação da população, que juntamente com o governo local, leva a melhorias nas políticas públicas.

Contudo, deve se ter em perspectiva que a descentralização e a gestão de políticas públicas por parte de entes municipais nem sempre serão adotadas por todos os municípios de um Estado

federado. Isto porque muitas prefeituras “não têm capacidade organizacional para assumir tais ônus, como também em razão de muitos problemas serem de natureza intermunicipal, interestadual e até mesmo de impacto nacional” (ABRUCIO, 2010, p. 188). Dessa forma, há interdependência entre os entes do federalismo, que mesmo dotados de autonomia, requerem a cooperação e coordenação entre os mesmos.

A atribuição de prerrogativas normativas, financeiras ou institucionais à União ou ao governo central não se faz em detrimento dos entes subnacionais. Pelo contrário, cada vez mais se deve buscar aprimorar os mecanismos de coordenação intergovernamental. Nas palavras de Abrucio (2010):

A visão coordenadora que vem se instalando nos sistemas federativos de políticas públicas não propõe o empoderamento da União e o retorno ao modelo centralizador anterior. Ao contrário, aponta na direção de uma negociação constante com estados e municípios autônomos, tanto na elaboração quanto na implementação dos programas governamentais (ABRUCIO, 2010, p. 200).

A coordenação da União permite superar desvantagens que o federalismo pode apresentar devido a sua composição descentralizada. Uma delas, mencionada tanto por Abrucio (2010) quando por Arretche (2002) vem a ser a questão da multiplicidade do número de entes dotados de poder de veto em processos decisórios, que ocasionalmente geraria obstáculos na administração e conformação de políticas públicas.

Nesse caso, a cooperação de agentes intragovernamentais pode ser apresentada como uma questão, uma vez que não ficam expressamente claras as responsabilidades de cada agente. Assim, podem ser encontrados obstáculos em combinar interesses locais, estaduais e nacionais devido a autonomia dos mesmos.

Outro ponto a ser abordado diz respeito às políticas distributivas que seriam residuais nos Estados federativos, em virtude da competição entre as jurisdições, por cidadãos e empresas que gerariam mais renda, direcionando o Estado a gerar maiores desigualdades territoriais. Arretche (2004) afirma que os “Estados federativos são encarados como propensos a produzir níveis comparativamente mais baixos de gasto social, bem como menor abrangência e cobertura dos programas sociais” (ARRETCHE, 2004, p.17).

O Brasil, apresenta um arranjo federativo próprio, em um contexto bastante heterogêneo, possuindo características de centralização e ao mesmo tempo de descentralização no que tange a questão das políticas públicas, o que resulta do legado deixado em governos pretéritos, como será visto na próxima seção.

1.3 A evolução do federalismo brasileiro

Após esse breve relato sobre os desafios e possibilidades colocados pelo federalismo à formulação e implementação das políticas públicas, neste ponto, será tratada a origem e evolução do federalismo brasileiro, da Primeira República ao pós-Constituição de 1988. Cabe destacar que o federalismo no Estado brasileiro foi marcado, desde a instalação da República, por oscilações entre centralização a descentralização do poder, em âmbito político, financeiro e administrativo.

1.3.1 Da primeira República ao Regime Militar

A Constituição da República de 1891 destacou-se pelo caráter liberal, confirmando a República e o federalismo em nosso país. A Constituição foi inspirada no modelo utilizado pelos Estados Unidos da América, e dispunha sobre os amplos poderes e liberdades conferidos às unidades federadas (UF) para se auto organizarem, assim como a distribuição descentralizada de suas atribuições. No período da Primeira República, o Poder Executivo era dominado pelas oligarquias estaduais. Os mais influentes estados eram Minas Gerais e São Paulo, que criaram uma aliança conhecida atualmente como “política café com leite”. Por muito tempo, a alternância de ambos os estados no Governo Federal foi uma realidade (BONAVIDES, 2010, p. 26). Tal política fomentou o aumento das desigualdades no território nacional, uma vez que outras unidades da federação se viam sem poder, segregados por agentes com maior influência.

Com a Revolução de 1930, a autonomia das UF's foi significativamente reduzida. Durante a Era Vargas, claramente se pode observar uma centralização dos poderes no Governo Federal. As mudanças mais importantes, contudo, foram adotadas no período autoritário do Estado Novo (1937-45), fato este marcado pelo enfraquecimento da federação, com a impulsão da centralização política e a diminuição de poderes subnacionais.

O golpe de 1937 e a Constituição outorgada no mesmo ano colocaram fim à descentralização, retirando à autonomia dos estados. A carta magna manteve a forma de Estado Federal e não suprimiu a competência e os poderes estaduais, contudo, na prática, essa continuidade institucional não impediu a centralização. Getúlio Vargas dissolveu o Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas Estaduais e as Câmaras Municipais, acumulando os poderes Executivo e Legislativo (HORTA, 2010, p.394-395) e centralizou tributos e a gestão das políticas públicas.

O federalismo, no sentido de recuperação da autonomia dos Estados, foi relativamente retomado em 1945, com o fim do Estado Novo. Sendo este o período da primeira experiência democrática do federalismo efetivo no Brasil. Entre as mudanças, destacam-se a instituição do voto universal, as eleições regulares para membros do Poderes Executivo e Legislativo nos âmbitos nacional e subnacionais. Ademais, as relações intergovernamentais se tornaram mais equitativas em termos da cooperação e interdependência. Houve uma descentralização administrativa, fiscal e legislativa que conferiu mais autonomia aos estados e municípios (ABRUCIO, 2010).

A democracia entrou em declínio mais uma vez com o golpe que instaurou o período conhecido como ditadura militar (1964-1985), surgiu uma nova fase do federalismo brasileiro. As Constituições de 1967 e 1969, por mais que tivessem mantido a forma federalista de Estado, mantiveram sua vigência apenas no corpo da lei. Na prática, o que se viu foi uma forte concentração do poder nas mãos do chefe do Executivo federal. Naquele período, o modelo adotado de organização político-administrativa aproximava-se mais de um Estado unitário, uma vez que os estados e municípios não detinham autonomia (ARRETCHE, 2004). O ato mais ofensivo à autonomia dos entes federados foi o Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, cujo artigo 3º permitia que o Presidente da República decretasse intervenção federal nos estados e municípios, sem que houvesse a necessidade de atender aos limites previstos na Constituição de 1967 (BONAVIDES, 2010).

1.3.2 A inflexão produzida pela Constituição Federal de 1988: descentralização e federalismo autárquico

Com o fim da ditadura militar, o federalismo tem seu renascimento na Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. A Constituição de 1988 conferiu poderes não somente

aos estados, como também aos municípios, na medida em que estes adquiriram a capacidade de se organizar por meio de lei orgânica, e ao Distrito Federal, ao incluí-lo como ente autônomo participante da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil. Cabe destacar aqui o processo conhecido como municipalização, característica do sistema federalista brasileiro, onde os municípios tornaram-se a terceira esfera de poder territorial (ABRUCIO, 2010).

Visando dar ênfase a garantia dos direitos sociais a Constituição de 1988 buscou universalizar as políticas públicas através da descentralização (mais poderes aos municípios para implementação de políticas locais), da democratização da gestão estatal e da interdependência federativa, onde os agentes da federação trabalham objetivando um bem comum, como o combate às desigualdades sociais e criação de políticas públicas nacionais (ABRUCCIO, 2010).

A descentralização política estimulou a descentralização fiscal, resultando não apenas em uma maior participação dos estados, mas também dos municípios. Principalmente no que tange aos fluxos de recursos, nos quais os entes subnacionais passaram a ter autoridade tributária sobre impostos de significativa importância (ABRUCCIO, 2010). Em relação as políticas públicas e as municipalidades criadas pelas Constituição de 1988, Soares elucida que:

O governo central ampliou seus recursos, principalmente através das contribuições sociais, o que possibilitou o aumento de gastos em políticas sociais. A União também produziu legislação vinculando recursos dos entes subnacionais com políticas sociais, o que fez estados e municípios terem que destinar um patamar maior de sus recursos em gastos com saúde e educação (SOARES. 2013, p.17).

Nas décadas de 1990 e 2000, visando superar os desafios colocados pelo federalismo, mecanismos de cooperação entre entes federados visando ao interesse comum.

1.3.3 Instrumentos e mecanismos de re-centralização da federação brasileira no pós-Constituição de 1988

O sistema federativo adotado pelos países ao redor do mundo tem sido objeto dos mais vários estudos. Aos que defendem a descentralização afirmam que as entidades subnacionais, por estarem mais perto da população, teriam uma eficiência maior na aplicação de recursos e na prestação de serviços públicos, aduzindo também que esse sistema pode ser otimizado caso a

administração local envolva a população na melhoria do espaço e da vida coletiva (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000).

Contudo, outras correntes afirmam que a forma mais eficiente é a adoção de uma política nacional centralizadora, tendo como argumento o fato de assim o alcance de objetivos nacionais se tornaria mais fácil. Outra questão vem a ser a dificuldade de medir e de exigir eficiência de entidades federativas regionais na prestação de determinados serviços no processo redistributivo de desenvolvimento de uma determinada região ou país e ainda na estabilidade macroeconômica do governo central. (ARRETCHE, 2002; AFONSO, 2004).

Pelas razões apresentadas é que em diversos países predomina uma conciliação dos dois modelos. Há certa concentração de poder no governo central, para garantir a realização das metas nacionais, e, uma certa descentralização para melhor alocar os recursos locais e para aumentar a sua eficácia. Para isto, é necessário a criação do que se denomina federalismo cooperativo, ou seja, da cooperação entre diferentes atores federativos (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000).

Segundo a Constituição de 1988, o alcance de objetivos nacionais tem como principal coordenador a União. Em alguns casos, a União consegue certo sucesso no comprometimento dos demais entes subnacionais. Pode-se dar como exemplo a consecução de metas fiscais mediante a negociação de dívidas após a instituição do Plano Real, e mais especificamente, através da Lei de Responsabilidade Fiscal. No entanto, quando há o comprometimento com as metas sociais, o Governo Federal enfrenta dificuldade em envolver as demais esferas, apesar da sua responsabilidade constitucional na elaboração e na execução de planos nacionais e regionais para o desenvolvimento econômico e social do país (BRASIL, 1988).

Uma das causas é a própria característica da federação brasileira, de autonomia político-administrativa de estados e municípios (ARRETCHE, 2004). Os fluxos de transferência intergovernamentais são expressivos, sendo mais de 6% do PIB, e diversificados. Estima-se que cerca de três quartos constituam repartições regulares e pré-definidas de receitas tributárias e um quarto de ressarcimentos, compra de serviços de saúde e repasse voluntários. Contudo, a despeito do elevado montante de transferências, a autonomia dos governos receptores é pouco comprometida, uma vez que cerca de 65% do total repassado pode ser aplicado com liberdade

total (proporção que pode chegar a 90% se somadas as vinculações genéricas para educação e saúde) (AFONSO, 2004).

Outro fator que pode ser apontado são as disparidades regionais e o papel redistributivo do Governo Federal. Seja qual for o grau de descentralização, o processo não envolve somente a prestação de serviços públicos, mas também a disponibilidade de recursos para sua efetivação, sendo que diferentes regiões têm distintas necessidades de recursos para suprir suas demandas. Muitas vezes, a total autonomia tributária pode trazer um poder muito maior a regiões mais ricas em comparação a regiões mais pobres, piorando a distribuição de renda e dificultando a melhoria de indicadores. Desta forma o papel da União na distribuição e viabilização de alguns objetivos nacionais tem suma importância.

No entanto, como melhor será abordado no próximo capítulo, os governos Fernando Henrique Cardoso (FHC), Lula e muito pontualmente no governo Dilma, houve uma melhora na percepção quanto a sua responsabilidade na coordenação nacional, tendo conseguido inserir, em alguns casos, mecanismos indutores, tais como as transferências ligadas à prestação de serviços (vinculações), como no caso da saúde ou transferência direta de recursos através de programas federais de políticas públicas como educação e segurança.

1.4 Considerações finais

Ao longo deste capítulo, observamos que Estados federativos são aqueles cujo poder local dispõe de algum grau de autonomia em relação ao poder central. Esse arranjo possui vantagens e desvantagens, pois ao mesmo tempo em que descentraliza as decisões e permite que Estados com território vasto e população heterogênea possam ter suas necessidades atendidas localmente, mas, ao mesmo tempo, estabelece um número maior de atores que podem representar algum poder de veto para políticas e metas nacionais. Vimos também que o federalismo brasileiro se iniciou a partir da Proclamação da República, em 1889, inspirado no modelo norte-americano, e, de lá pra cá, experimentou, em diferentes períodos, maior ou menor centralização de poder nas mãos do governo federal.

2. O PAPEL DOS ENTES FEDERATIVOS NA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRA

Segurança Pública, via de regra, é o conjunto de políticas públicas adotadas para prevenção e punição da violência e criminalidade. A violência e o crime são fenômenos sociopolíticos e, por isso, têm de ser encarados no sentido de estudar as necessidades de cada setor dos diferentes segmentos sociais e com a participação ativa de cada ente estatal para, concretamente, construir indicadores sociais com vistas a um novo paradigma em segurança pública, balizado pelos princípios e valores de uma gestão integrada e intersetorial.

Este capítulo tem como objetivo apresentar os principais traços do desenho institucional da política de segurança pública, com base nas definições estabelecidas pela Constituição de 1988 e nas decisões formalizadas nos diversos planos nacionais de segurança públicas instituídos no pós-constitucional. O objetivo é verificar a presença de mecanismos de institucionais de cooperação e coordenação entre os entes federativos nessa área setorial.

Na primeira seção, são apresentados os aspectos mais relevantes do desenho institucional e legal da política nacional de segurança pública, discutindo os avanços e definições a partir da Constituição de 1988. Na segunda seção, apresentam-se os planos de segurança no pós-constitucional, indo do Governo de Fernando Henrique Cardoso, com o Plano Nacional de Segurança Pública e o Fundo Nacional de Segurança Pública, até o atual governo e as iniciativas apresentadas.

2.1 Configuração da política de segurança pública na Constituição de 1988

A Constituição de 1988 estabelece a segurança pública como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos. Conforme o art. 144, “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (...)”. O texto indica o surgimento de um conceito democrático de segurança pública. Assim, a partir do dispositivo constitucional mencionado, infere-se que a segurança pública é espécie do gênero segurança, devendo ser compreendida como direito fundamental. Desta maneira, ao se analisar o texto constitucional percebe-se a

necessidade de se instituir os ônus e os limites da obrigação estatal referentes as políticas públicas de segurança.

Devido a atual dinâmica social, o sistema político brasileiro e, principalmente, o Estado, tem se reestruturado para atender à nova configuração social que o País apresenta. O Estado tem exercido a função de controle através de mecanismos jurídicos, abarcando o aparato das relações sociais que, devido sua nova configuração, estão em constante movimento. “Nesse processo, a gestão da política de segurança pública, como suporte para o enfrentamento da violência e da criminalidade, representa um desafio tanto para o Estado quanto para sociedade”. (CARVALHO; SILVA, 2011, p. 60).

A segurança pública consiste numa espécie de serviço público a ser prestado pelo Estado, cujo destinatário é o cidadão coletivamente considerado, daí o seu caráter de direito difuso. Trata-se de um serviço que, em obediência ao princípio do Estado Democrático de Direito exige para o seu exercício uma polícia democrática, cuja razão de existir não pode ser outra que não a busca do bem-comum, do interesse público, do bem-estar da coletividade.

Da polícia democrática¹ espera-se o respeito aos direitos individuais, independentemente de classe, etnia e orientação sexual, que não apenas atue conforme os limites inerentes do Estado democrático de direito, como entende que seu principal papel é promovê-lo. A concepção democrática estimula a participação popular na gestão da segurança pública, valoriza arranjos participativos e incrementa a transparência das instituições policiais, buscando a realização de um contexto adequado à cooperação não apenas dos entes estatais mais entre os cidadãos.

O pacto social da modernidade, com o advento da Constituição de 1988, decorre do ordenamento jurídico moderno, indicando o papel central do Estado: promover a segurança dos cidadãos. Assim, umas das principais funções do Estado é a de promover a segurança às pessoas, a fim de garantir não só a preservação da sua integridade física e a proteção do patrimônio particular, mas um ambiente de paz de convívio social harmônico. Por isso, é que a segurança pública, conforme determina o texto constitucional, antes de direito e responsabilidade de todos, é dever do Estado.

¹ Entende-se o papel das forças de segurança do Estado após a redemocratização, no contexto da Constituição de 1988.

Ao se destacar as atividades de segurança pública que se dão através de uma polícia moldada aos termos democráticos, observa-se uma concentração na prevenção e sua integração com outras políticas sociais, por medidas administrativas de redução dos riscos sociais e pelo bem-estar da população envolvida. Nessa direção, Carvalho e Silva (2011) afirmam que:

A segurança da sociedade surge como o principal requisito à garantia de direitos e ao cumprimento de deveres, estabelecidos nos ordenamentos jurídicos. A segurança pública é considerada uma demanda social que necessita de estruturas estatais e demais organizações da sociedade para ser efetivada. Às instituições ou órgãos estatais, incumbidos de adotar ações voltadas para garantir a segurança da sociedade, denomina-se sistema de segurança pública, tendo como eixo político estratégico a política de segurança pública, ou seja, o conjunto de ações delineadas em planos e programas e implementados como forma de garantir a segurança individual e coletiva. (CARVALHO; SILVA, 2011, p. 60).

A Constituição de 1988 foi um ponto de inflexão na discussão e debate sobre as políticas de segurança pública. A partir de sua promulgação, começou-se a pensar em articulações de uma política nacional de segurança pública com o envolvimento estadual e municipal, com vistas a pensar o papel da segurança, nos municípios, que se limita a guardar o patrimônio, sob diversas ações, e respaldar a polícia militar. Cidades como Belo Horizonte e São Paulo, por exemplo, possuem Guarda Municipal, revestida de pouco poder, com a função de vigiar os espaços públicos, como repartições, parques, escolas, teatros, etc.

A Constituição prevê ainda subsistemas municipais e estaduais de segurança pública, sem outorgar, no caso dos municipais, poder de polícia preventiva ou judiciária às guardas municipais. Todavia, essa mesma representação pode sofrer mutação se acaso a carta magna vier a ser modificada através de emenda que altere a finalidade da referida entidade. Nesse sentido, considera-se que todas as entidades constituintes do sistema de segurança pública apresentam determinado grau de sistematização, passando a assumir propriedades que não podem ser encontradas nas entidades isoladas, ou mesmo na mera reunião delas.

Destarte, os órgãos que integram o sistema de segurança pública, e que encontra o seu fundamento no texto constitucional, vão buscar maior e mais detalhada organização interna de cada entidade, a partir de leis específicas de organização, de criação de cargos e funções, de direitos e vantagens dos servidores, entre outras formas de normalização. A Constituição de 1988 impõe reconhecer a preocupação do constituinte em atribuir a determinados órgãos uma determinada parcela de responsabilidade pela promoção do direito a segurança pública.

Desta forma, cada órgão incumbido de exercer a preservação da ordem pública e da integridade das pessoas e do patrimônio, previsto nos incisos do artigo 144 da Constituição. Todavia, cabe ressaltar que posicionados nas unidades da federação, lateralmente a estas, encontram-se órgãos em permanente contato com o sistema de segurança pública: o Poder Judiciário, o Legislativo, o Ministério Público e o sistema penitenciário. Carvalho e Silva (2011) indicam os papéis a serem desempenhados por cada um desses atores:

Nas políticas sociais, a complexidade da política de segurança pública envolve diversas instâncias governamentais e os três poderes da república. Cabe ao Poder Executivo o planejamento e a gestão de políticas de segurança pública que visem à prevenção e à repressão da criminalidade e da violência e à execução penal; ao Poder Judiciário cabe assegurar a tramitação processual e a aplicação da legislação vigente; e compete ao Poder Legislativo estabelecer ordenamentos jurídicos, imprescindíveis ao funcionamento adequado do sistema de justiça criminal. (CARVALHO; SILVA, 2011, p. 62).

Assim, pode-se afirmar que o sistema de segurança pública decorre de uma construção político-social de uma estrutura institucionalizada, possuindo objetivos a serem alcançados e finalidades a serem atingidas. Quanto à competência para a execução do serviço de segurança pública, verifica-se que a mesma é repartida entre órgãos federais (polícia federal, polícia rodoviária federal, etc.), e os órgãos estaduais (polícia civil, polícia militar, etc.). O poder público pode também firmar parcerias público-privadas destinadas ao provimento de algum serviço relacionado à segurança pública, como por exemplo a construção e operação de unidades prisionais.

O serviço público, genericamente considerado, pode ser realizado de forma centralizada, descentralizada, desconcentrada, de execução direta ou indireta. O serviço de segurança pública é prestado ainda de forma única e exclusivamente através de órgãos e agentes estatais, posto tratar-se de serviço próprio e exclusivo do Estado, intrasferível e indelegável a particulares, a favor da especificidade do poder de polícia que o acompanha e que o integra.

Além das polícias, integram o sistema o Ministério Público e o Poder Judiciário. A função do Ministério Público é de controlador da atividade externa da atividade policial. A polícia judiciária age como braço do Poder Judiciário. Contudo, uma compreensão do modelo brasileiro não pode se esquecer de conflitos que surgem entre as instituições, como por exemplo o patente confronto da polícia judiciária com o Ministério Público quando se trata

de possuir poder de investigação, ou mesmo os embates entre as polícias estaduais, muitas delas mantendo informações compartimentadas e resistindo ao compartilhamento de dados.

O artigo 23, parágrafo único, da Constituição de 1988 prevê lei complementar que fixaria regras para a cooperação entre as três esferas, entretanto, essa lei ainda não foi criada. Algumas consequências dessa situação são a superposição de competências as desigualdades territoriais na prestação de serviços públicos e a falta de padrões mínimos das políticas nacionais. (ARRETCHE, 2004). Os diferentes planos nacionais de segurança pública implantados nos últimos 30 anos enfrentam de forma diferente esses desafios, como será visto na próxima seção, prevendo diferentes mecanismos institucionais de coordenação e cooperação entre os entes federativos, mas sua efetividade ainda não foi avaliada adequadamente.

2.2 Evolução da política de segurança no pós-constitucional: uma trajetória vacilante de cooperação federativa

Temáticas como a de Segurança Pública abarcam uma serie de conteúdos como violência, criminalidade, vulnerabilidade, território, sociabilidade, direito, poder, cidadania, transparência, manipulação, participação, entre outros. Como visto na seção anterior, o texto constitucional vigente não estabeleceu mecanismos de coordenação federativa na área da segurança pública e, na ausência de leis complementares que promovam a cooperação, buscou-se enfrentar o problema da cooperação mediante planos nacionais. As primeiras iniciativas nessa direção ocorreram no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso.

2.2.1 As inovações do Governo Fernando Henrique Cardoso – Plano Nacional de Segurança Pública e o Fundo Nacional de Segurança Pública

Conforme Gonçalves (2009), no que tange à política de segurança pública, os governos Fernando Henrique Cardoso (FHC), foram bastante inovadores.

Durante os dois e sucessivos governos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1994 a 1998 e 1999 a 2002) foram criados a Secretária Nacional de Segurança Pública (SENASP) e o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP). Foi lançado também o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), que, apesar de mal ter saído do papel e de não ter logrado os resultados pretendidos, foi a primeira

tentativa de uma política articulada de segurança pública nos três níveis de governo. (GONÇALVES, 2009, p. 86).

A estrutura a que se refere o autor acima referido foi instituída no âmbito do programa “Mãos à Obra”, que compunha o plano de governo. Entre várias de suas propostas, prometia-se um maior controle da criminalidade, assim como uma aplicação mais rigorosa da lei. O programa era dividido em quatro linhas de ação: duas voltadas a democratização do acesso ao Poder Judiciário e ao aperfeiçoamento do sistema penitenciário; uma visando ao fortalecimento dos órgãos federais de segurança, como por exemplo, a polícia federal e a polícia rodoviária federal; e última visando a maior cooperação intergovernamental. (GONÇALVES, 2009).

Na quarta linha de ação do plano, era proposta a criação da Secretária Nacional de Segurança Pública (SENAP), no âmbito do Ministério da Justiça, visando a maior articulação dos três níveis de governo e assessoramento ao ministro da justiça na definição e na implementação da política nacional de segurança pública, acompanhando as atividades dos órgãos responsáveis pela segurança pública em todo território nacional (GONÇALVES, 2009).

Outra inovação importante foi a criação, em 1997, do Conselho Nacional de Segurança Pública – CONASP, e a formulação, em 2000, do primeiro Plano Nacional de Segurança Pública – PNSP. No que se refere ao CONASP, Cruz (2013) salienta o seguinte:

O Decreto nº 2.169, de 1997, revogado pelo Decreto nº 6.950, de 2009, que regulamenta o Conselho Nacional de Segurança Pública – CONASP, também estabeleceu que este seria um órgão colegiado de colaboração técnica no combate à criminalidade, subordinado ao próprio Ministério. Entre seus propósitos estava a formulação do Plano Nacional de Segurança Pública. (CRUZ, 2013, p. 4)

Cabe destacar ainda que, na área dos direitos humanos, foram lançados, no primeiro Governo FHC, dois Programas Nacionais de Direitos Humanos (PNDH), sendo o primeiro em 1995 e outro em 2000, e em 1997, foi criada a Secretaria Nacional de Direitos Humanos. Além disto, diversos tratados e convenções internacionais de direitos humanos foram ratificados pelo governo brasileiro naquele período. O PNSP envolveu vários aspectos relacionados ao combate à lavagem de dinheiro, à política antidrogas, à reforma policial. Assim nos explica Cruz (2013):

Em 2000, a Política de Segurança Pública se deparou com desafio de elaborar um planejamento estratégico que contemplasse todas as esferas de governo (federal, estadual e municipal), e através da Medida Provisória nº 2.029 lançou o Plano

Nacional de Segurança Pública – PNPS, com o objetivo de aprimorar o sistema de segurança público brasileiro, através de compromissos estratégicos capazes de relacionar as políticas voltadas para a segurança às ações comunitárias (participação direta da população). (CRUZ, 2013, p.5)

Segundo Gonçalves (2009),

O Plano tinha por objetivo o aperfeiçoamento do sistema de segurança pública brasileiro por meio da integração entre política de segurança, políticas sociais e ações comunitárias. Propunha aliar medidas repressivas e preventivas visando à redução da impunidade, ao aumento da segurança e à tranquilidade do cidadão. Foram previstas 124 ações que se estruturavam em torno de 15 compromissos, divididos em medidas no âmbito do governo federal, no âmbito da cooperação do governo federal com os governos estaduais, além de medidas de natureza normativa e de natureza institucional, estas últimas relativas à implementação de um sistema nacional de segurança pública. (GONÇALVES, 2009, p. 92).

Em 2001, o Governo FHC avançou na estruturação de um sistema com a criação do Plano de Integração e Acompanhamento dos Programas Sociais de Prevenção da Violência (PIAPS) e na destinação de recursos para a área. O PIAPS tinha como objetivo promover a interação local e o fortalecimento de programas sociais preventivos da violência nas três esferas de governo, fomentado e coordenando as redes locais. O plano tinha vinculação com o Gabinete de Segurança Institucional do Presidente da República, fazendo parte de uma das 124 ações previstas no PNPS (GONÇALVES, 2009).

O financiamento do sistema foi enfrentado em 2001, com a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, que instituiu o Fundo Nacional de Segurança Pública. Conforme disposto nessa lei, esse fundo tem como objetivo

[...] financiar projetos na área de segurança pública e deveria servir também de instrumento indutor de políticas adequadas pelas unidades subnacionais [...] seus recursos deveriam ser repassados a estados e municípios que se comprometessem a: realizar diagnósticos dos problemas de segurança pública, apresentando as respectivas soluções; desenvolver ações integradas entre os diversos órgãos de segurança pública; qualificar as polícias civis e militares, corpos de bombeiros militares e as guardas municipais; reduzir a corrupção e a violência policiais; reduzir a criminalidade e a insegurança pública; reprimir o crime organizado. Os estados também deveriam, como pré-requisito para a liberação de recursos do Fundo, apresentar seus planos estaduais de segurança pública, observadas as diretrizes do Plano Nacional de Segurança Pública. (GONÇALVES, 2009, p. 94).

Após dois anos do lançamento e implementação do PNSP, foi reconhecido pelo governo que muitas das medidas não eram passíveis de serem executadas de forma imediata, sendo que necessitavam de maior tempo para organização e empenho do governo. Assim como

Gonçalves (2009) assevera, o governo FHC teve uma elevada capacidade para elaboração de políticas públicas de segurança, contudo acompanhado por uma baixa capacidade de implementação. No entanto, por mais que o PNSP não tenha alcançado os resultados pretendidos em sua totalidade, ele representou um importante passo para instituição de modelos de cooperação e coordenação de ações na área da segurança pública.

2.2.2 *O Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) do primeiro Governo Lula*

O objetivo desta seção é analisar o Sistema Único de Segurança Pública – SUSP implementado no primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva, de 2003 a 2006, analisando especialmente como esse plano provocou mudanças na dinâmica federativa no campo da segurança pública. Cabe ressaltar que, após a implementação do PNSP, outras medidas foram adotadas visando à aplicação efetiva do plano de segurança pública assim como uma economicidade das políticas a serem adotadas. Cruz (2013) ressalta que:

Após três anos, o Ministério da Justiça cria o Sistema único de Segurança Pública (SUSP) para integrar, e não unificar, ações das três esferas do governo (federal, estadual e municipal), sem interferir na autonomia de cada um. É válido ressaltar que a integração promove maior economia e racionalização dos recursos, conforme informação contida no Relatório de Avaliação de Programa do Tribunal de Contas da União (2005) (CRUZ, 2013, p. 5).

O principal fundamento do SUSP era a ideia de se reformar as instituições de segurança pública para que pudessem atuar de forma articulada, por meio de políticas de prevenção à violência, objetivando o controle e a redução da violência e da criminalidade (CARVALHO e SILVA, 2011). Nesses termos, Gonçalves (2009) discorre sobre as ações do primeiro governo de Lula:

No campo da segurança pública especificamente, o primeiro mandato do presidente Lula, eleito com um Programa de Governo propositor de mudanças estruturais para a área, substitui a agenda reformista radical por uma agenda incremental fortemente marcada pelo tom de uma rearticulação federativa na matéria. No primeiro mandato, foi instituído o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), que, apesar de se pautar pelo tema do rearranjo federativo, tem se limitado, até o momento, a um rearranjo administrativo-operacional visando a uma maior articulação entre as polícias estaduais. Ainda no primeiro governo, foram realizadas alterações nas regras do Fundo Nacional de Segurança Pública e foi instituída a Força Nacional de Segurança Pública objetivando, segundo se explicita em seus instrumentos constitutivos, a cooperação intergovernamental em ações específicas. (GONÇALVES, 2009, p. 97).

Segundo o programa de governo, o combate à violência, ao narcotráfico e ao crime organizado supunha uma nova concepção de segurança pública, planejamento, definição de metas e estratégias, que orientassem um conjunto sistêmico de políticas preventivas, voltadas principalmente para juventude, e reformas profundas nas instituições da segurança pública, particularmente nas policiais. Ao iniciar o mandato, Lula, por meio do plano nacional de segurança, propunha colocar o governo federal junto com os governos estaduais.

O SUSP, segundo Gonçalves (2009), foi idealizado, assim, para promover uma progressiva integração entre as polícias militares e civis, com o compartilhamento de rotinas, procedimentos e estruturas, considerada a histórica dualidade do setor e a dificuldade dessas corporações atuarem conjuntamente. Integrando-se as duas polícias, as futuras reformas estruturais que deveriam ocorrer em médio e longo prazos não causariam tantos traumas. Para esse analista,

[...] dever-se-ia instituir, progressivamente, um novo modelo de segurança pública, com as seguintes características: a) fim do controle militar sobre as polícias militares, que deixariam de ser consideradas forças auxiliares e de reserva do Exército, subordinando-se exclusivamente aos governadores de estados; b) lei orgânica única para as polícias estaduais; c) investigação preliminar sem indiciamento (extinção do inquérito policial); d) desconstitucionalização do artigo 144 da Constituição Federal, de forma a que cada estado da federação tivesse liberdade institucional e legal para adotar diferentes arranjos para suas polícias, observado, em qualquer caso, o ciclo completo da atividade policial. Reforçando o princípio federativo, cada estado, da forma que lhe fosse mais adequada, organizaria suas instituições policiais, criando uma ou várias polícias de ciclo completo. Além disso, deveriam ser previstos dispositivos constitucionais garantidores de uma unidade orgânico-funcional entre todos os arranjos organizacionais a serem adotados no país. (GONÇALVES, 2009, p.98-99).

O SUSP é composto pelas polícias federal, rodoviária federal, ferroviária federal, civis e militares e pelos corpos de bombeiros militares, além da Força Nacional de Segurança Pública. As guardas municipais poderão colaborar em atividades suplementares de prevenção. A segurança pública brasileira deveria, na concepção desse sistema, ser guiada por alguns princípios, dentre os quais a proteção dos direitos humanos e a eficiência na prevenção e repressão das infrações penais, bem como por diretrizes, dentre as quais, destacam-se a integração dos órgãos e instituições de segurança pública.

Importa frisar que, em relação ao caráter integrativo que o SUSP preconiza, é dever do Ministério da Justiça orientar e acompanhar as atividades dos órgãos de segurança pública integrantes do sistema e promover ações que efetivem o intercâmbio de experiências técnicas

e operacionais entre os órgãos policiais federais, estaduais, do Distrito Federal e as guardas municipais. Em síntese, o SUSP deve planejar e executar as ações de segurança pública em todo o Brasil, com o objetivo de garantir a eficiência das atividades policiais. (MORAES, 2010).

Contudo, as mudanças estruturais propostas não chegaram a constituir projeto de emenda constitucional. Segundo Gonçalves (2009), havia um risco financeiro, devido aos altos gastos que as mudanças estruturais previstas ocasionariam, e um risco político, uma vez que os benefícios decorrentes da implementação do plano só seriam vistos a longo prazo. No entanto, embora não tenham sido feitas as reformas estruturais inicialmente propostas, o SUSP, como o PNSP, contribuiu para o estabelecimento de maior integração operacional entre as polícias, fomentando a capacitação de profissionais voltados a área de segurança pública.

2.2.3 O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) do segundo Governo Lula

No segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, de 2007 a 2010, foi lançado o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci. Diferentemente do projeto apresentado em seu primeiro governo, o Pronasci não apresentava mudanças tão radicais, baseando-se em dois objetivos básicos: “a) integração das instituições da segurança pública; b) democratização e participação da sociedade e do Estado no combate ao crime e à violência”. (GONÇALVES, 2009, p. 111).

O Pronasci previa maior cooperação intergovenamental no que tange ao enfrentamento da violência, por meio de ações voltadas a qualificar a repressão e a fortalecer a prevenção. Gonçalves (2009) esclarece suas diretrizes:

A primeira diretriz abrangia tanto a integração das instituições de forma a superar a fragmentação, a ineficiência e a ineficácia do sistema, como a integração e a articulação efetiva da política nos três níveis de governo e a articulação de ações de repressão e prevenção, com especial atenção para as ações de inteligência e de informação em todas as esferas do sistema. A segunda diretriz dizia à constituição de uma nova cultura política no trato da questão da violência, consolidando-se o paradigma da segurança pública cidadã, orientada para a prevenção e repressão eficiente do crime, em especial do crime organizado, por meio da participação solidária da sociedade e dos aparatos policiais em todos os níveis da Federação,

assumindo a segurança como direito fundamental da cidadania na sociedade brasileira. (GONÇALVES, 2009, p.112).

O Pronasci é considerado pelo governo federal como a consolidação de um novo paradigma de segurança pública, pois extrapola a questão policial e abrange áreas como educação, saúde, planejamento urbano e social, uma equação de políticas de segurança com ações de cunho social. Como afirma Cruz (2013),

O sistema gera uma nova condução na gestão da Segurança Pública. Com a finalidade de garantir transparência, o SUSP monitora o planejamento estratégico e identifica os métodos e instrumentos que devem ser usados para o combate à violência. Contudo, não foi instituído por lei e somente em 2007 foi regulamentado pelo Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci, que tem como foco a prevenção. (CRUZ, 2013, p. 5).

O Pronasci tenta dar centralidade não à punibilidade, mas priorizar ações preventivas, embasadas na corresponsabilidade entre o Estado e população. Nessa vertente, a força repressiva é substituída pelo fortalecimento de uma força não violenta, que permite processos sociais de compartilhamento e confiança, onde o poder gerado pelas ações coletivas torna-se ferramenta para transformações positivas e na participação dos mais variados atores sociais.

De acordo com informações do Ministério da Justiça, desde que foi implementado em 2007, o Pronasci chegou a 150 municípios, em 22 estados e ao Distrito Federal. Carvalho e Silva (2010) afirmam que:

Com efeito, o Pronasci apresenta uma forma e um olhar multidisciplinar em relação à questão da segurança pública. Dessa maneira, pela Primeira vez após a promulgação da atual Constituição, surge a perspectiva de democratização da política de segurança, com efetiva possibilidade de exercício da cidadania por parte da sociedade nesse processo. Seguramente, trata-se de uma mudança complexa no paradigma da segurança, entretanto necessária ao fortalecimento da democracia. (CARVALHO; SILVA, 2010, p. 64).

O Pronasci, como toda política pública foi criado visando atingir a sociedade da maneira mais ampla e efetiva possível, visando a que instituições policiais desenvolvam seu trabalho de forma eficiente materializando os direitos fundamentais. Dessa forma, busca atingir um maior grau de eficiência em torno da segurança pública. Cabe destacar que o Pronasci traz em sua constituição a articulação de cooperação não apenas entre os entes federativos, mas entre todos os órgãos ligados a segurança pública, visando à construção de uma rede conexa.

O governo federal investiu pesadamente, em um primeiro momento, na implementação do Pronasci, realizando adaptações ao longo do processo, conforme aponta Gonçalves (2009):

Para o desenvolvimento do Pronasci, o governo federal se comprometeu a investir R\$ 6,107 bilhões até 2012, começando com um orçamento de R\$483 milhões em 2007, com previsão de alocação no Orçamento Geral da União de R\$1.406 bilhões por ano, conforme estruturado no Plano Plurianual 2008-2011. No ano de 2008, a programação financeira do Pronasci sofreu contingenciamento de recursos e, ao final, da dotação inicial de R\$ 1.404 bilhões e foram efetivamente liquidados pouco mais de R\$ 700 milhões. Da destinação total dos recursos em 2008, 72% foram direcionados aos estados, 26% aos municípios e 2% à federação. O comitê gestor do Pronasci aprovou 415 projetos, dos quais 226 foram propostos pelos estados e 185 pelos municípios. (GONÇALVES, 2009, p. 114-115).

Por mais que os investimentos feitos ao programa não tenham sido os mesmos quando de sua criação, o Pronasci, traz em sua implementação iniciativas inovadoras no contexto da segurança pública e no enfrentamento da violência e da criminalidade. Cabe destacar ainda a integração dos três níveis governamentais, no sentido de, como já mencionado em capítulos anteriores, reconhecer os municípios como um dos principais atores das políticas de segurança pública, uma vez que este está em contato direto com a população. A capacidade de coordenação intergovernamental na manutenção do equilíbrio entre a autonomia e a cooperação entre os entes federados dá-se por meio de negociações geridas e induzidas por parte do governo federal (GONÇALVES, 2009).

Contudo, além dos profundos cortes orçamentários sofridos pelo programa, outras questões substanciais, entre elas, a baixa adesão dos entes federativos e a fraca capacidade de coordenação do governo federal, foram emergindo, como aponta Gonçalves (2009):

Para que os propósitos do Pronasci, enunciados pelo governo, se consolidem na prática e se tornem sustentáveis, os desafios não são pequenos. O Pronasci apresenta potencial para se expandir e para se capilarizar, mas precisará operar recursos e sustentar ações em uma escala que permita transformar o programa em política pública. Em setembro de 2009, cinco estados da federação ainda não integravam o Pronasci e apenas 2% dos municípios haviam aderido ao programa. Em novembro de 2009, havia na assessoria de assuntos Federativos do Ministério da Justiça, 450 solicitações formais de municípios para adesão ao Pronasci aguardando resposta. No campo das diferentes visões e disputas entre os gestores do Ministério da Justiça, o relato de muitos deles e a observação da dinâmica da gestão do Pronasci apontam deficiências, dificuldades e complexidades em sua gestão por parte do Ministério. Outro desafio do Pronasci consiste em conseguir vencer as resistências dos estados a um arranjo institucional que integre, de maneira efetiva, os três níveis de governo. O arranjo federativo constitucional vigente, que garante a centralidade dos estados no sistema, potencializa resistências estaduais, fortemente enraizadas também culturalmente. Sobretudo os estados dotados de maior capacidade orçamentária e de gestão resistem ao

compartilhamento de ações com os municípios e algumas políticas propostas pelo governo federal. (GONÇALVES, 2009, p. 119-120).

2.2.4 *O ocaso do Pronasci no Governo Dilma*

Essas questões foram discutidas na primeira Conferência Nacional de Segurança Pública, realizada ao final do segundo Governo Lula, mas não encontraram solução no Governo Dilma. A expectativa no início do primeiro governo de Dilma era que o Pronasci fosse fortalecido, como aduz Bertini e Frota (2018):

O Pronasci trouxe à prática uma proposição de segurança pública com cidadania que tinha como condição, para poder ser efetiva, a superação do conceito da responsabilidade somente das polícias ou de um governo estadual, também abarcando as direções, os interesses federativos e os definidos pela sociedade civil. Nesse contexto, diversos entusiastas, estudiosos, pesquisadores e trabalhadores sociais estavam convictos na integração entre sociedade civil, entidades e comunidade, a qual seria responsável por um conjunto de políticas sociais desenvolvidas na rede de atenção social envolvendo prefeituras, governos estaduais e governo federal, além de seus trabalhadores, agentes de segurança, de saúde e de assistência social. Uma metodologia que possibilitaria a agentes, técnicos e operacionais desencadear mudanças para avançar na garantia dos direitos, qualificar as forças coercitivas e, finalmente, reduzir a violência. (BERTINI; FROTA, 2019, p. 69).

O primeiro ato da Presidente no campo da segurança pública foi a nomeação de José Eduardo Cardozo como ministro da Justiça. Mas o entendimento por parte não apenas do ministro, mas também de todo governo era bastante restrito, de acordo com Silva (2017), qual seja, “[...] uma concessão em favor da maior atuação da União (e dos municípios), mas apenas nas hipóteses bastante específicas do “crime organizado”, do combate ao “consumo de drogas” e da promoção da segurança de grandes eventos” (p. 18).

Ainda segundo Silva (2017), com esse entendimento, o Governo Dilma não mostrou grandes avanços ao que tange o Pronasci.

O período 2011-2014 é, com efeito, marcado pela relativa inércia em relação às soluções de política pública adotadas desde o primeiro governo Lula, com a manutenção e a renovação de inúmeros convênios para projetos de prevenção, reaparelhamento das polícias, capacitação das forças de segurança e pesquisa. (SILVA, 2017, p. 20).

O plano de governo trazia uma agenda federal mais preocupada com o crime organizado, uso de drogas, sistema prisional e segurança de grandes eventos, do que com a redução de manifestações violentas mais cotidianas a sociedade, como roubos e homicídios. Da mesma

maneira, eram evidentes os destaques em relação as competências executivas da União e dos Estados, que envolviam atores como exército, polícias federais, Ministério Público, e ainda um fortalecimento da polícia civil nas esferas estaduais.

Contudo, diferentemente do que inicialmente tinha sido proposto pelo Pronasci, os programas de prevenção, as guardas municipais e os projetos sociais que, em geral, eram atribuição dos municípios foram sendo deixados às margens de atuação ou em posições bem discretas. Em suma, naquela conjuntura, o Governo Federal deveria desempenhar apenas a função de apoio aos demais governos (estados e municípios) (SILVA, 2017).

Cabe destacar ainda que os cortes que o programa sofreu durante o Governo Dilma foram muitos, conforme mostra reportagem de O Globo, em 2012:

Durante a campanha, Dilma chamou o Pronasci de "ação planejada e concentrada de segurança nas áreas urbanas". Na hora de administrar, passou a faca nas verbas. Em 2009, tirou R\$ 1,2 bilhão do programa. Em 2011, outro R\$ 1 bilhão. Não se tratou de cortar por cortar: dois terços dos estados e quase metade dos municípios inscritos deixaram recursos disponíveis nas gavetas da burocracia. Na Bahia, por exemplo, o dinheiro foi usado na velha e boa compra de viaturas e equipamentos: R\$ 23 milhões foram para ferragens e apenas R\$ 6,5 milhões para prevenção. A Polícia Federal achou uma quadrilha que operava em cinco estados com Bolsas Consultoria de Segurança, embolsando R\$ 11,1 milhões. (O GLOBO, 2012).

Ao declínio do Pronasci no Governo Dilma, seguiu-se o descaso com a área de segurança pública no Governo Temer.

2.2.5 A redução da Política Nacional de Segurança Pública a intervenções federais no Governo Temer

Com a substituição de Dilma por Michel Temer no Executivo Federal, a Política Nacional de Segurança Pública não chegou a sofrer alterações bruscas. Com Alexandre de Moraes no Ministério da Justiça, Temer aprovou a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, que instituiu a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e criou um ministério dedicado exclusivamente à segurança pública.

Entre os objetivos da PNSPDS e do Ministério da Segurança Pública, destacam-se o de enfrentar o crime organizado por meio da construção de governanças que contariam com a ação fragmentada desenvolvida pelos estados e, residualmente, pelos municípios. Segundo o

Ministério da Segurança Pública, o SUSP tem a capacidade de desenvolver essa governança mediante a padronização de dados, integração tecnológica, de inteligência operacional, encontrando no CONASP um colegiado coordenativo e de validação de uma política nacional para o setor (BRASIL, 2018). Assim, as mudanças instituídas pelo Governo de Temer não geraram impacto no sistema da segurança pública brasileiro. A União continua com frágil capacidade de coordenação e indução da atuação estadual e municipal, sendo esse quadro agravado no Governo Bolsonaro.

2.2.6 Os projetos para a Segurança Pública no Governo Bolsonaro

Em 2019 assumiu o atual presidente Jair Bolsonaro. Levando em consideração o tema deste trabalho o objetivo desta sessão é de analisar quais as propostas de governo em relação as políticas de segurança pública. O plano de governo de Jair Bolsonaro é composto por 80 páginas, contudo, como afirma Augusto (2018) “[...] as propostas são vazias, genéricas e pouco aplicáveis” (AUGUSTO, 2018). O plano de governo foi construído com frases de efeito, enviesado para atrair determinados grupos sociais representando apenas estes pontos de vista.

As políticas de segurança pública previstas têm os seguintes objetivos: recuperar as condições operacionais das Forças Armadas; acabar com a progressão de penas e as saídas temporárias; enfrentar o crime e cortar a corrupção; reduzir a maioria penal para 16 anos; e reformular o Estatuto do Desarmamento para garantir o direito do cidadão à legítima defesa. Nenhuma dessas ações sugere uma política de cooperação envolvendo os entes estatais ou mesmo políticas de primeira linha que desempenhariam uma atuação direta para controle da violência urbana. (PLANO DE GOVERNO, 2018).

Bolsonaro nomeou como ministro da Justiça e Segurança Pública, o até então juiz federal Sergio Moro. O ministro anunciou um pacote de medidas conhecida como anteprojeto de Lei Anticrime, que ainda está em tramitação no Congresso Nacional. Em suma, o projeto inclui reformas no código penal e processual penal, visando ao combate a corrupção e ao crime organizado (CAVALCANTI; COSTA, 2019).

O projeto traz também medidas como: prisão em segunda instância; excludente de ilicitude; Plea Bargain (onde o culpado, ou não, pode assumir a culpa perante os promotores para ter

sua pena reduzida); realização de audiências por vídeo conferências; infiltração de agente policial em organizações criminosas; alteração do conceito de organização criminosa; introdução do “informante do bem” ou do “whistleblower”²; coleta de DNA de condenados; endurecimento de pena (FORUM NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2019).

2.3 Considerações finais

Ao longo deste capítulo, vimos que a segurança pública é um direito fundamental, garantido pela Constituição de 1988, consistindo num serviço público a ser prestado aos cidadãos. O Estado brasileiro, dado ao seu formato federativo, dispõe a prestação desse serviço entre a União e as unidades federadas, os estados e municípios. Foram apresentados ainda os diversos planos e iniciativas na área de segurança pública lançados ao longo do período pós-redemocratização, como a criação da Secretária Nacional de Segurança Pública, no governo Fernando Henrique Cardoso, com objetivo de articular melhor a execução das políticas nos três níveis de governo da federação.

Outras inovações foram a criação do Conselho Nacional e do Plano Nacional de Segurança Pública. No Governo Lula, a iniciativa foi a criação do Sistema Único de Segurança Pública, de forma a tentar melhorar a articulação entre os entes federados e também estabelecer as responsabilidades entre eles para controlar e diminuir a violência. Em seu segundo mandato, Lula implementou o Pronasci, com o objetivo de ampliar os investimentos em segurança, porém o plano entrou em declínio no governo de sua sucessora, Dilma. Por fim, no curto governo de seu sucessor, o presidente Temer, houve a criação do Ministério da Segurança Pública e o lançamento de um plano nacional. O recém-eleito presidente Jair Bolsonaro lançou um anteprojeto de Lei Anticrime, que ainda encontra-se tramitando no Congresso Nacional.

No próximo capítulo abordaremos os principais desafios da segurança pública no Brasil, evidenciando-os a partir dos principais indicadores de violência e criminalidade, sua incidência nas unidades federadas e também sobre alguns grupos sociais. Em um segundo

² Assegura a qualquer pessoa o direito de relatar informações sobre crimes contra a Administração Pública, ilícitos administrativos ou quaisquer ações ou omissões lesivas ao interesse público”, prevendo recompensa ao informante de até 5% do valor recuperado (FORUM NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2019, Doc. online).

momento, também são abordados os dilemas da cooperação federativa, apresentado a participação dos entes federados nos gastos com segurança pública, bem como o quanto cada um deles compromete do seu orçamento nessa área de política.

3. OS DESAFIOS DA SEGURANÇA PÚBLICA E A COOPERAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERADOS

Vimos nos capítulos anteriores que a segurança pública é um direito constitucional dos cidadãos e um serviço a ser prestado pelo poder público. Ocorre que, devido a sua forma federativa, o Brasil possui entes aos quais caem a responsabilidade em prover a segurança, e que agirão no sentido de produzir políticas. São eles a União, os estados e municípios.

Ao mesmo tempo, dada a sua grande extensão territorial, bem como as profundas diferenças e desigualdades existentes na sociedade brasileira, cada região tende a vivenciar fenômenos de violência diferentes, assim como classes e grupos de indivíduos. Essa diferenciação dos fenômenos relacionados à violência, aliada à ausência de mecanismos institucionais que permitam à União coordenar ações nacionais ou induzir a cooperação entre os entes federados no enfrentamento de problemas de segurança comuns no território nacional, como o tráfico e o crime organizado, magnificam a diferenciação no provimento da segurança pública no território nacional.

Neste capítulo, buscaremos descrever os desafios da segurança pública enfrentados pelos entes federados, bem como compreender o nível de cooperação que há entre eles. Na primeira seção, buscaremos descrever o problema da segurança e da violência no país, com recorte por estado e por regiões, por meio dos principais indicadores de violência, e sua incidência sobre grupos e minorias sociais. Na segunda seção, serão expostos dados sobre os gastos por parte da União e dos estados com a segurança pública, na tentativa de avaliar o quanto comprometidos cada um desses entes está com a temática.

3.1 A segurança pública no Brasil e nas Unidades Federadas

Segundo dados do Atlas da Violência, publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em 2019, um total de 61.283 pessoas foram vítimas de crimes violentos em 2016, o que inclui mortes intencionais, homicídios, latrocínios, crimes de lesão corporal e intervenções policiais. Não obstante, um dos pontos do anteprojeto da Lei Anticrime que está tramitando no Congresso Nacional e é considerado muito relevante pelo atual governo,

mais especificamente o Projeto de Lei nº 1864, é o estabelecimento de medidas contra os crimes violentos, dentre outros.

FIGURA 1 – Crimes violentos no Brasil, 2016 (taxa por 100 mil habitantes)



Fonte: Atlas da Violência. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/link/ 7/crimes-violentos-contra-a-pessoa-registros-policiais.](http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/link/7/crimes-violentos-contra-a-pessoa-registros-policiais.)>. Acesso em 10.06.2019.

Conforme podemos observar na Figura 1, os estados das regiões Norte e Nordeste apresentam coloração mais escura, ou seja, ostentam taxas de crimes violentos maiores. Destarte, a figura é ilustrativa do grau de disparidade dos indicadores de violência não apenas entre regiões, mas principalmente entre as unidades federadas.

Dentre os indicadores de segurança, um dos mais utilizados para medir o grau de violência em uma sociedade é a taxa de homicídios por 100 mil habitantes. No Brasil, essa taxa alcançou os 31,6 homicídios por 100 mil habitantes, apresentando um ritmo de crescimento linear ao longo dos últimos dez anos, conforme ilustrado no Gráfico 1 (abaixo), com decréscimos apenas em 2011, 2013 e 2015, mas que não interferiram na trajetória de crescimento.

Segundo o Atlas da Violência (2019), a maior parte dos homicídios aconteceu com o uso de arma de fogo, e o perfil das vítimas no Brasil em geral são os homens, entre 15 e 29 anos,

em sua maioria negros ou pardos. Os dados apontam para o desenho de uma parcela mais suscetível a serem vitimadas, seja por dificuldade em se inserir no mercado de trabalho, seja pelas desigualdades sociais existentes ou pela ausência de oportunidades a determinadas parcelas.

GRÁFICO 1 – Homicídios no Brasil, 2007-2017 (taxa por 100 mil habitantes)



Fonte: Atlas da Violência - 2019, a partir de dados do IBGE/Diretoria de Pesquisas.

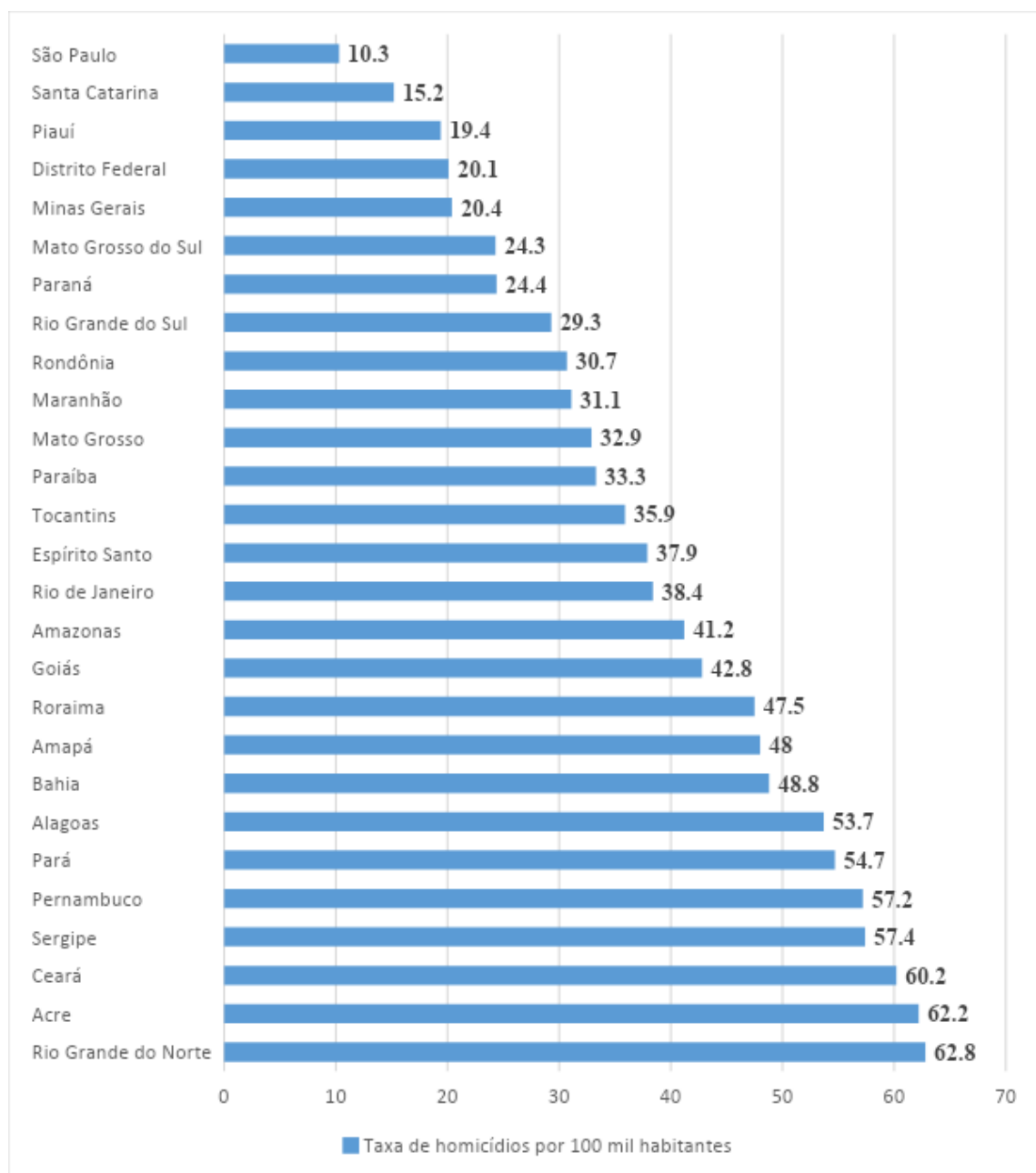
Os dados apontam para uma média nacional que não reflete a realidade de determinadas localidades e, por isso, torna-se importante analisá-los de forma aprofundada. Quando nos debruçamos sobre as taxas de homicídios por 100 mil habitantes das unidades federadas, percebemos um efeito semelhante ao da Figura 1, qual seja, de grande disparidade entre elas.

Podemos supor que, desde as desigualdades presentes em cada localidade, a concentração de oportunidades econômicas, a proximidade das regiões de fronteira com países onde há forte presença do narcotráfico ou a atuação de facções criminosas podem ser fatores que ajudam a explicar as disparidades existentes.

Destarte, essas diferenças podem refletir trajetórias diferentes na evolução dos dados, pois “ao mesmo tempo em que houve um crescimento de 4,2% na taxa de homicídios agregada no país, entre 2016 e 2017, houve a continuidade de um processo paulatino de redução de homicídio em um grande conjunto de estados da federação” (ATLAS DA VIOLÊNCIA, 2019, p. 14).

Quando nos fixamos no ano de 2017, percebemos que há grandes diferenças entre os estados da federação. Por exemplo, o estado de São Paulo ostentou o menor índice em 2017, com 10,3 homicídios por 100 mil habitantes, que o Rio Grande do Norte, que apresentou uma taxa de 62,8 homicídios por 100 mil habitantes, quase o dobro da média nacional verificada, conforme podemos observar no Gráfico 2.

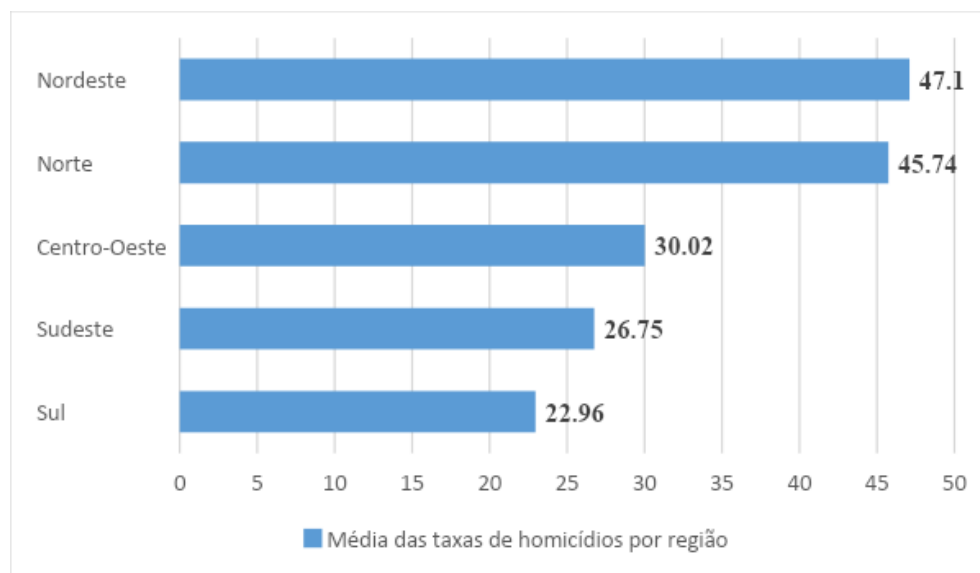
GRÁFICO 2 – Homicídios no Brasil, por unidades federadas, 2017 (taxa por 100 mil habitantes)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Atlas da Violência - 2019; IBGE/Diretoria de Pesquisas.

À primeira vista, os dados sugerem que os estados das regiões Norte e Nordeste compartilham as mais altas taxas de homicídio, enquanto os estados da região Centro-Oeste, Sul e Sudeste ostentam taxas menores. Curiosamente, esses últimos também figuram como estados mais desenvolvidos economicamente em relação aos primeiros. Sendo assim, de modo a perceber melhor essa conclusão, o Gráfico 3 apresenta o cálculo das medidas das taxas de homicídios por 100 mil habitantes das unidades federadas, agrupadas pelas cinco regiões, conforme se segue.

GRÁFICO 3 – Média das taxas de homicídios por 100 mil habitantes, Regiões, 2017



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Atlas da Violência - 2019; IBGE/Diretoria de Pesquisas.

A partir do gráfico acima confirmou-se que, de fato, os estados das regiões Sul e Sudeste possuem em média taxas de homicídios menores em relação às demais regiões do País, embora as causas dessas divergências demandem uma outra linha de pesquisa que aborde com mais detalhes as características e os desafios enfrentados em cada uma dessas regiões. Ainda assim, faz sentido afirmar que a ausência de mecanismos de coordenação e cooperação federativa na área da segurança pública resulta em configurações variadas do provimento da ordem.

Prosseguindo com a exposição, trataremos agora do quadro geral da segurança para grupos específicos da sociedade, especificamente os negros e as mulheres. No caso dos negros, é importante aprofundar a discussão, dado o fato de essa parcela da sociedade compor boa

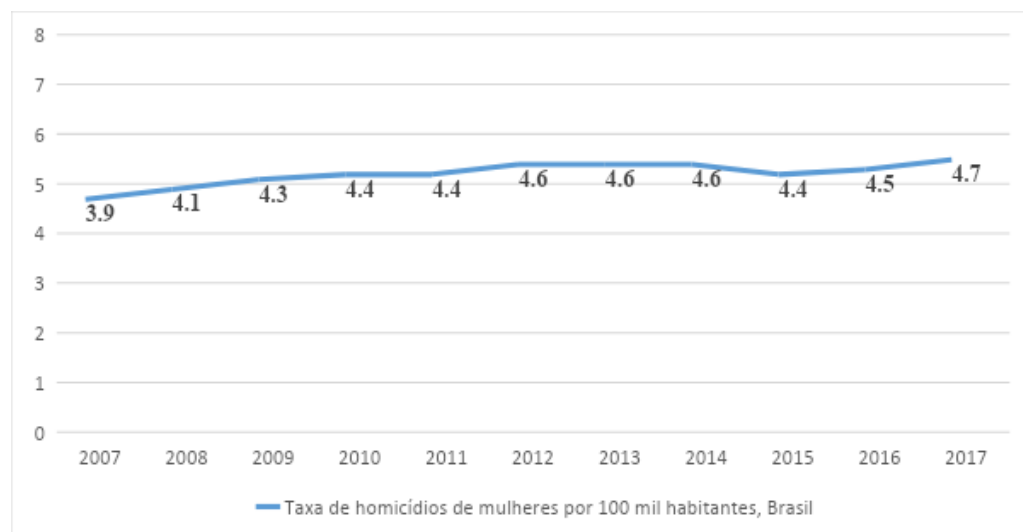
parte do perfil das vítimas de homicídios no País. No caso das mulheres, verificam-se manifestações distintas de violência, que mereceriam mais atenção por parte do poder público, a despeito do muito que se avançou nos últimos anos, por meio da ação de grupos de pressão e da aprovação de legislações, conforme veremos a seguir.

3.1.1 A criminalidade contra mulheres e negros

No que se refere às mulheres, cabe destacar que, apesar de elas constituírem apenas 8% das vítimas de homicídios no País, a violência contra elas está, em geral, vinculada a aspectos sociais, culturais e familiares, fazendo-as refém em casa ou mesmo dentro de um relacionamento afetivo. Conforme ilustra o Atlas da Violência (2019, p. 40), a maioria das mortes violentas intencionais ocorridas entre as mulheres ocorre dentro de suas residências e pelas mãos, em sua maioria, de conhecidos ou pessoas próximas ou mesmo íntimas da vítima.

Visando coibir a violência contra a mulher, foram promulgadas a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, popularmente conhecida como “Lei Maria da Penha”, que criou mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra as mulheres, e a Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015, também conhecida como “Lei do Femicídio”, que coloca no rol de crimes hediondos o assassinato de uma mulher por razões inerentes à condição do sexo feminino. A despeito dessas duas leis, o número de homicídios de mulheres apresenta tendência crescente, como pode ser visto no Gráfico 4.

GRÁFICO 4 – Homicídios de mulheres no Brasil, 2007-2017 (taxa por 100 mil habitantes)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Atlas da Violência - 2019; IBGE/Diretoria de Pesquisas.

O Gráfico 4 aponta para uma tendência linear de crescimento da taxa de homicídios de mulheres por 100 mil habitantes, passando de 3,9, em 2007 para 4,7 em 2017. Isso demonstra as dificuldades que os mecanismos postos para o enfrentamento dessa violência vêm enfrentando, ainda que a questão da violência contra a mulher tenha ganhado relevante espaço nas discussões públicas nos últimos anos, bem como a ação mais forte de grupos em defesa da igualdade de gênero.

No caso da população negra, que é a mais afetada pelos homicídios em geral, a situação também se revela em plena deterioração. Conforme apresentado no Gráfico 5, o número de homicídios de negros saltou de 32,4 por 100 mil habitantes, em 2007, para 43,1, em 2017, uma trajetória de crescimento que se acentuou nos cinco últimos anos analisados.

GRÁFICO 5 – Homicídios de negros no Brasil, 2007-2017 (taxa por 100 mil habitantes)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Atlas da Violência - 2019; IBGE/Diretoria de Pesquisas.

Verificado esse quadro dramático na segurança pública brasileira, especialmente para mulheres e jovens negros e pardos dos estados das regiões Norte e Nordeste, o Atlas da Violência (2019) conclui o seguinte:

Em resumo, constatamos em mais uma edição do Atlas da Violência a continuidade do processo de profunda desigualdade racial no país, ainda que reconheçamos que esse processo se manifesta de formas distintas, caracterizando cenários estaduais e regionais muito diversos sobre o mesmo fenômeno. Portanto, pelo que descrevemos aqui, fica evidente a necessidade de que políticas públicas de segurança e garantia de direitos devam, necessariamente, levar em conta tais

diversidades, para que possam melhor focalizar seu público-alvo, de forma a promover mais segurança aos grupos mais vulneráveis. (ATLAS DA VIOLÊNCIA, 2019, P.51).

De fato, os crimes violentos, em especial os homicídios vêm apresentando um quadro de crescimento linear ao longo dos últimos dez anos. Esse fenômeno pode ser observado de maneiras distintas entre os estados da federação, com uma preponderância da criminalidade nos estados no Norte e Nordeste em comparação com as demais regiões. O fenômeno também se repete quando analisamos a população negra, que compõe boa parte do perfil das vítimas, e das mulheres, mesmo na vigência de iniciativas legislativas recentes.

Na medida em que a responsabilidade sobre as políticas de segurança pública é dividida entre os entes federados, uma das maneiras de aferir o esforço de cada um em seu provimento e eventuais mecanismos de cooperação para a garantia da segurança é aferir o quanto cada um despende de seu orçamento para a prestação dos serviços necessários. Para além disso, cabe também observar que a violência traz custos também para a sociedade, como será exposto a seguir.

3.2 Cooperação e o gasto com segurança pública

Não é apenas o Estado que tem custos com a segurança pública, pois a violência também traz custos para a sociedade, dada a necessidade de os indivíduos também lidarem com o problema, dada a omissão ou ineficiência do Estado. Comerciantes, transportadores e até mesmo pessoas comuns têm gastos com segurança. Esses gastos tendem a ser maiores de acordo com o grau de violência e da capacidade do Estado em lidar com o problema.

Se o número de roubos ou de crimes violentos é maior, fica sugerido que o gasto das pessoas com segurança privada ou seguros tende a ficar maior, e isto pode também refletir nos preços de produtos ou nas vendas dos estabelecimentos comerciais. Ou por outra, a ausência de políticas eficazes de segurança pública trás impactos à sociedade e a economia, e que podem ser mensurados.

A tabela abaixo traz informações, também retiradas do Atlas da Violência de 2019, que demonstram o peso da violência sobre o Produto Interno Bruto (PIB), ou seja, medem o impacto que a violência tem sobre a soma das riquezas produzidas no país.

TABELA 1 – Custo econômico da violência no Brasil

COMPONENTE	Ano do Cálculo	Percentual do PIB	Bilhões de R\$ (PIB de 2016)
Custos Privados (I)		4,2%	262
Custos intangíveis com homicídios	2012	2,5%	157
Gastos com seg. privada e seguros	2004	1,7%	105
Despesas Públicas (II)		1,7%	111
Sistema de saúde	2003	0,1%	9
Segurança pública (polícia)	2015	1,4%	88
Sistema prisional	2013	0,2%	14
Custo da violência no Brasil (I+II)		5,9%	373

Fonte: Atlas da Violência, 2019.

Conforme ilustra a Tabela 1, estima-se que o custo da violência no Brasil tenha representado 5,9% do PIB, em valores de 2016. Da mesma forma, a violência também gera impacto sobre outras áreas, como a saúde e a qualidade de vida das pessoas. Assim sendo, é indiscutível que os investimentos por parte do poder público em segurança pública podem gerar um impacto positivo não apenas na vida das pessoas, mas na economia e em outras áreas de políticas públicas.

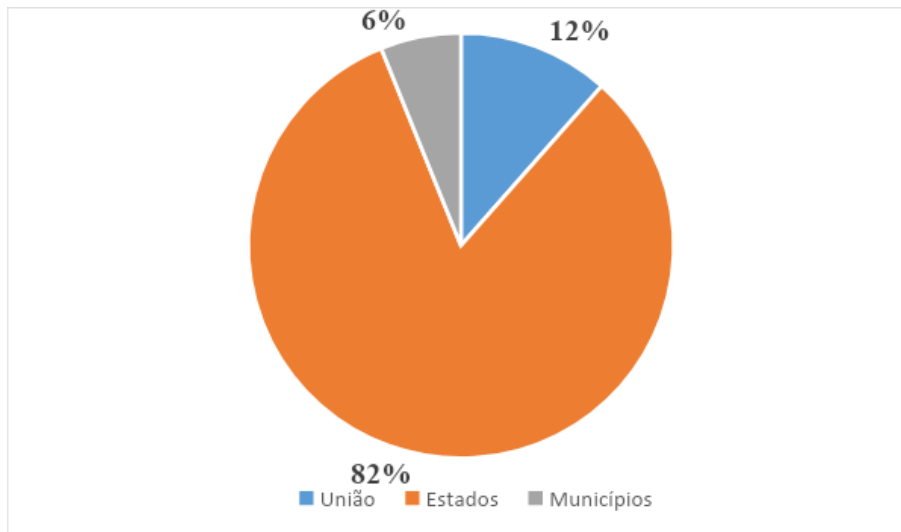
3.2.1 A participação das unidades federadas no gasto com segurança pública no Brasil

Considerando as desigualdades regionais em um país de tamanho continental como o Brasil e os desafios que a segurança pública apresenta, é inegável a necessidade de construção de mecanismos que induzam a coordenação da ação e a cooperação entre os entes federados. Esses mecanismos são tanto mais importantes, dado o fato de que, no atual desenho institucional da política de segurança, as polícias e demais órgãos de segurança pública estão vinculadas aos governos estaduais.

Alguns municípios possuem guardas municipais e patrimoniais, e a União têm responsabilidade sobre as Forças Armadas, as polícias federais, responsáveis pelo patrulhamento das rodovias, das fronteiras e dos pontos de entrada no País (portos,

aeroportos, etc.). Dadas as diferenças no leque de responsabilidades, as despesas relativas à segurança pública variam entre esses três entes, conforme mostra o Gráfico 6.

GRÁFICO 6 – Despesa total com segurança pública, União, estados e municípios, 2017



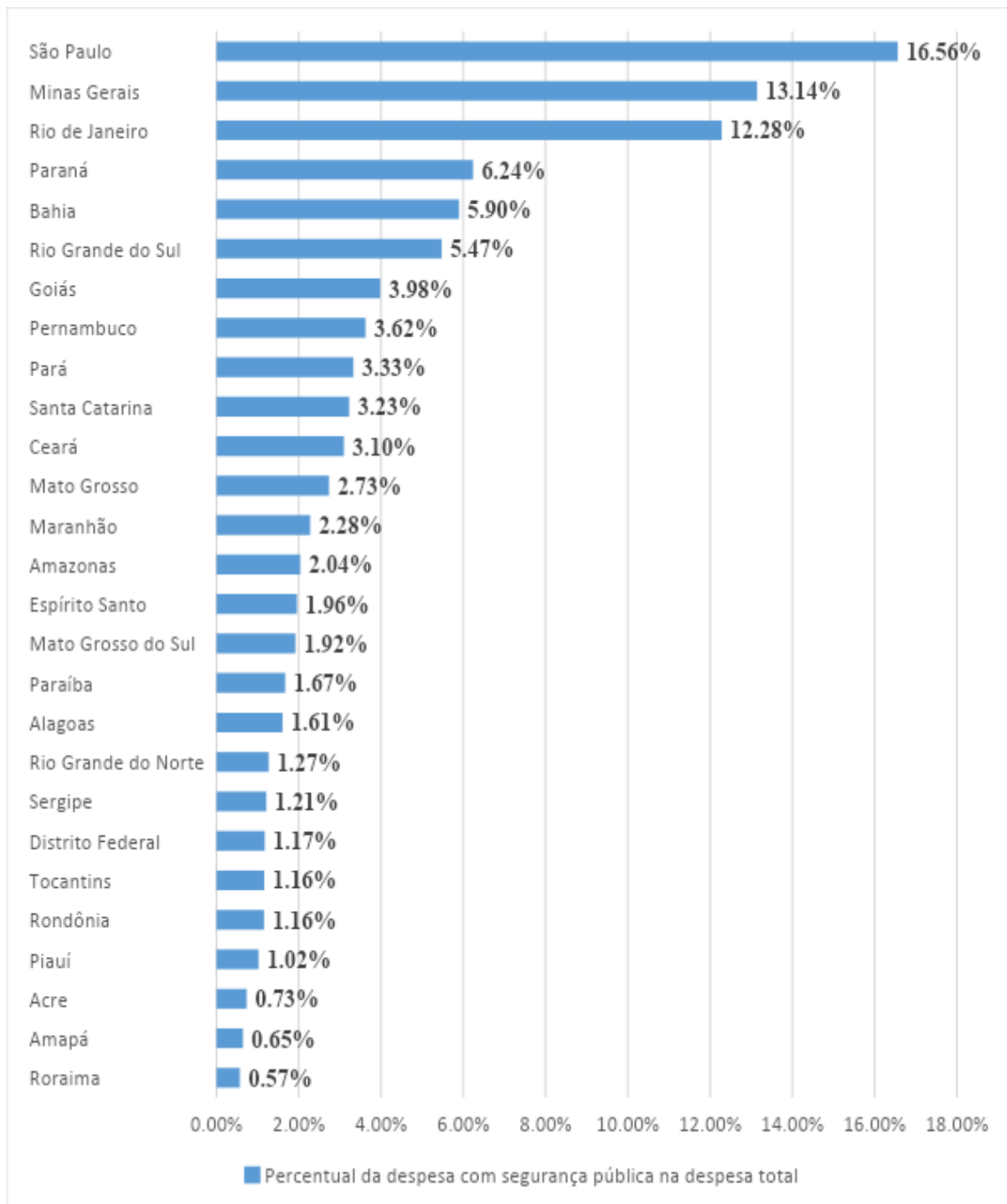
Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2018.

O que podemos observar a partir do Gráfico 6 é que, do total de gastos com segurança pública realizado pelo poder público em 2017, 82% teve origem nos estados, ao passo que União e os municípios contribuíram com 12% e 6% desse total, respectivamente. Os dados nos permitem então observar que os estados contribuem de forma mais acentuada com a segurança pública, indicando que as ações na área estão concentradas nesse nível de governo.

Em suma, observa-se que os estados estão encarregados da maior parte dos gastos com segurança, não havendo uma participação mais efetiva nos demais níveis da federação. Por outro lado, quando comparamos os estados quanto à sua participação, a diferença de poderio econômico entre eles pode se fazer sentida.

O investimento de cada estado no provimento da segurança pública é bastante variado, como mostra o Gráfico 7. O que se observa é que, em termos absolutos, do total de gastos com segurança pública realizado pelos estados, as maiores contribuições são daqueles mais desenvolvidos do ponto de vista econômico. São Paulo contribuiu com 16,56% de tudo que as UF's gastaram com segurança pública em 2017, seguido por Minas Gerais, com 13,14% e pelo Rio de Janeiro, com 12,28%. Em último lugar figura o Estado de Roraima, com 0,57% do total.

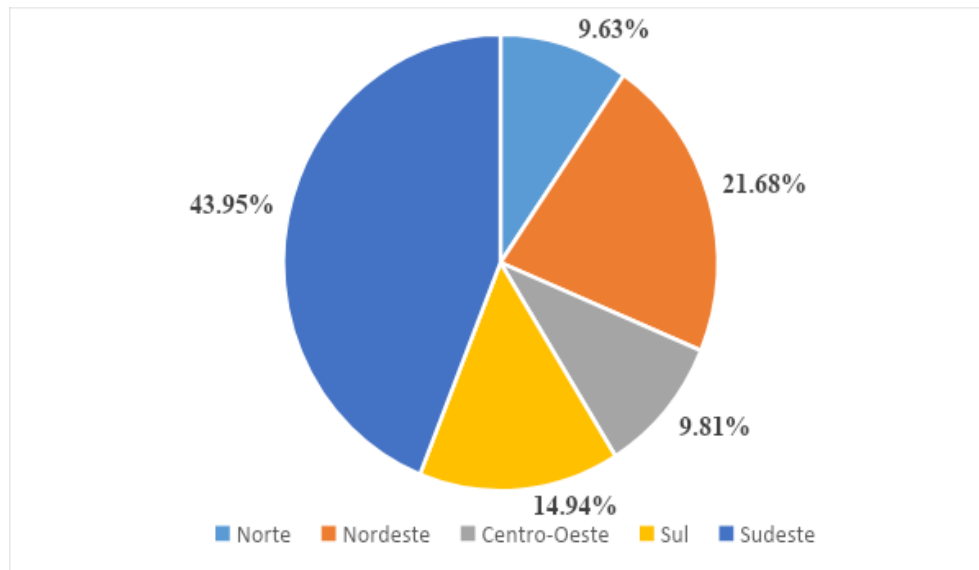
GRÁFICO 7 – Despesa total com segurança pública, por unidade federada, 2017



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2018.

Quando agrupamos as unidades federadas, percebemos também variação entre as regiões, como pode ser observado no Gráfico 8 (abaixo). A partir dele percebemos que as despesas feitas pela região Sudeste corresponderam a 43,95% dos gastos totais com segurança pública em 2017, seguida pela região Nordeste, com 21,68% dos gastos totais.

GRÁFICO 8 – Despesa total com segurança pública, por unidade federada, 2017



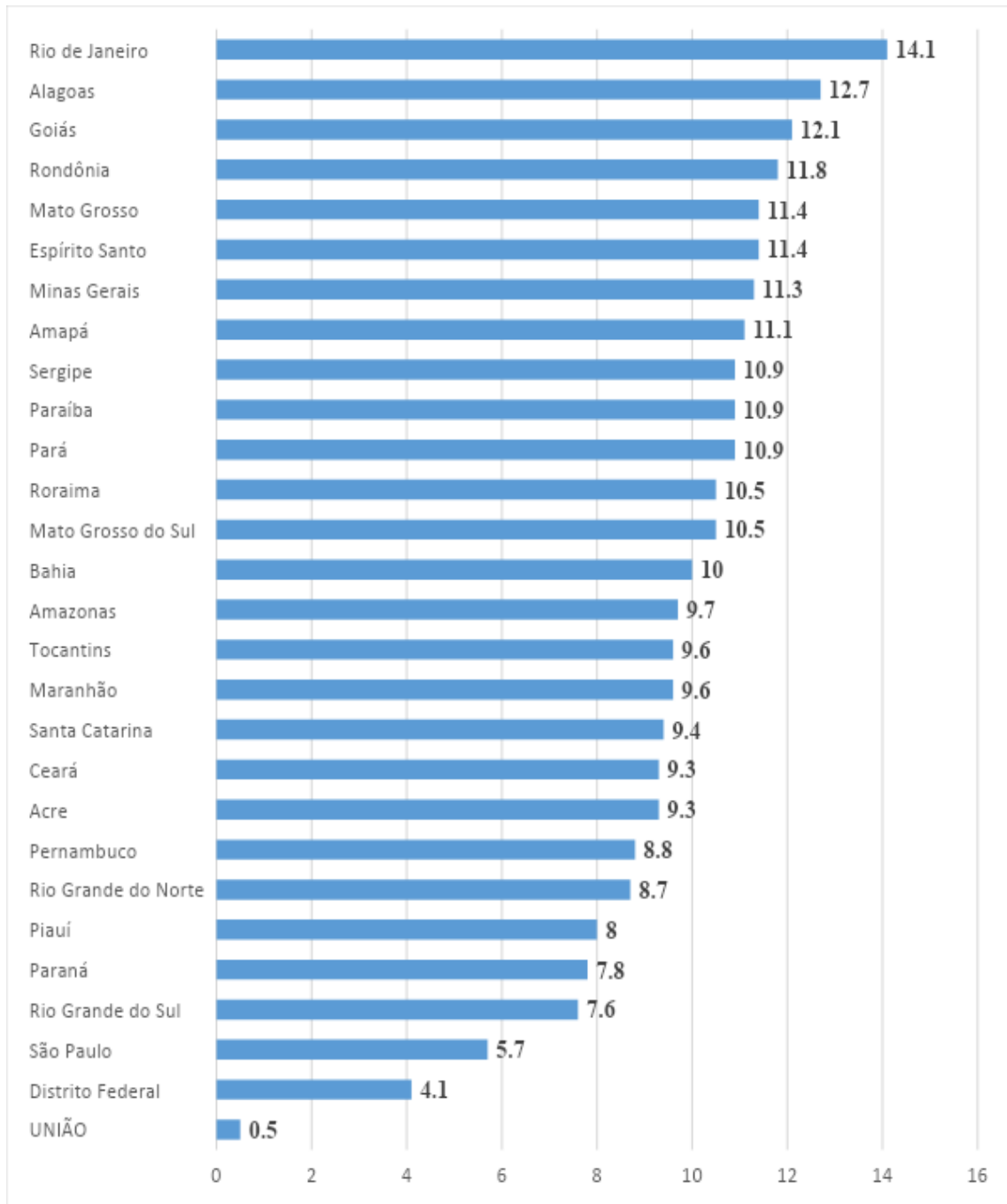
Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2018.

Assim, os números revelam que os estados da região Sudeste, que é a região mais desenvolvida e industrializada e populosa do país, são responsáveis pela maior parte dos gastos absolutos com segurança pública, ou seja, é também a parte do país que concentra as despesas e os investimentos na área. Esse cálculo não leva em conta, porém, a diferença de poder econômico e orçamento dos estados, que são muito heterogêneos nesse aspecto.

Os dados acima, no entanto, refletem os números de forma absoluta, e não consideram a realidade econômica de cada uma das UF's, e que possuem realidades orçamentárias igualmente heterogêneas. A partir daqui, portanto, trataremos em termos percentuais do orçamento de cada estado quanto à segurança pública, independentemente do tamanho de seu orçamento. Pressupõe-se que quanto maior for o percentual do orçamento dedicado à esta área, maior o empenho ou a dificuldade do governo em lidar com os desafios impostos pela violência.

Por isso, no Gráfico 9, apresentamos o peso que os gastos com segurança pública têm sobre cada orçamento. O que vemos é que a União gastou 0,5% de suas despesas totais com segurança pública. Quanto aos estados, os resultados divergem. São Paulo, que responde pelo maior montante de gastos com segurança pública, gasta apenas 5,7% de suas despesas totais na área, valor que chega aos 14,1% dos gastos totais do Rio de Janeiro, que é o estado que mais gasta com segurança, por referência ao total de despesas.

GRÁFICO 9 – Participação das despesas com segurança pública no total das despesas realizadas, em valores percentuais (%), União e Unidades da Federação, 2017

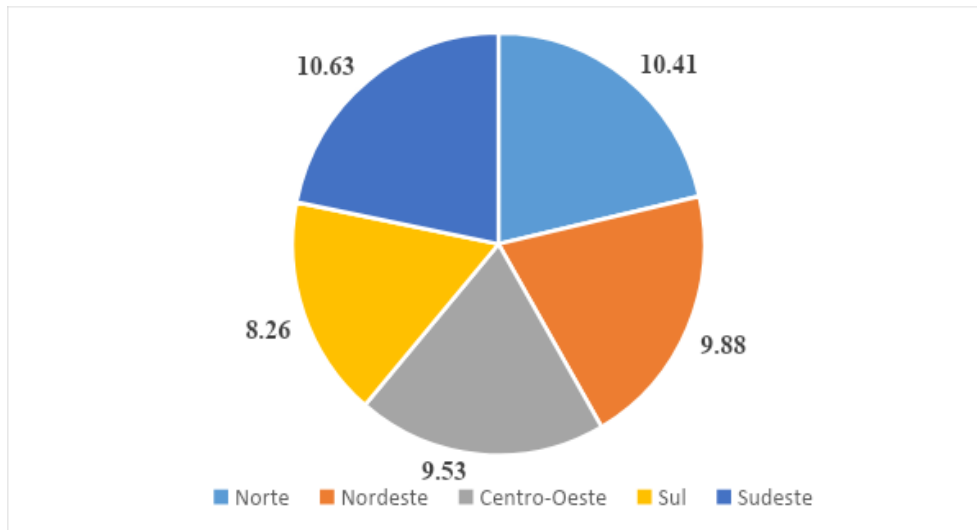


Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2018.

Assim, os dados apresentados permitem perceber que existe grandes diferenças na ênfase dada à segurança pública, tendo-se por referência as despesas totais, tanto entre os governos estaduais quanto entre eles e a União. Na média, os estados comprometem 9,9% do seu orçamento com segurança, desde o custeio e pagamento de pessoal até o investimento em

aparato de segurança e novas tecnologias. Quando agregamos esses percentuais médios por região, temos o quadro apresentado no Gráfico 10.

GRÁFICO 10 – Média da participação das despesas com segurança pública no total das despesas realizadas, por região, em 2017 (%)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2018.

Conforme o Gráfico 10, em média, os estados do Sudeste gastam percentuais maiores de seu orçamento com segurança pública, com 10,63%, seguidos pelos estados da região Norte, com 10,41%. Os estados da região Sul são os que menos comprometem o orçamento com gastos relacionados à segurança, com 8,26% das despesas, em média. Assim, embora a variação entre entes federados seja grande, indo de 4,1% do total de despesas do Distrito Federal a 14,1% do total de despesas do Estado de São Paulo, essa variação fica diluída quando os dados são agregados por região.

3.3 Considerações finais

Conforme vimos ao longo deste capítulo, o Brasil ostenta números muito altos de crimes violentos. Tendo como base de medição o indicador da taxa de homicídios por 100 mil habitantes, vimos que o número de homicídios vem crescendo ao longo dos últimos anos, alcançando o índice de 31,6 em 2017. A maior parte das vítimas são homens, em sua maioria negros ou pardos, entre 15 e 29 anos de idade.

Vimos também que as desigualdades estaduais e regionais estão presentes nos indicadores de violência. Enquanto São Paulo apresenta uma taxa de 10,3 homicídios a cada 100 mil habitantes, esse indicador vai a 62,8, quase seis vezes mais, no Rio Grande no Norte. Em geral, esse indicador de violência apresenta números mais expressivos nas regiões Norte e Nordeste, em contraste com as regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste, que exibem taxas menores. Os indicadores analisados apontam também um crescimento linear do número de homicídios quando olhamos extratos da sociedade, como as mulheres, mesmo diante de iniciativas legislativas importantes, como a Lei Maria da Penha e a Lei do Femicídio.

A análise mostrou também que os estados, que possuem maior responsabilidade constitucional no provimento da segurança pública, contribuem com 82% do total de gastos com segurança pública do País, ao passo que União e municípios contribuíram com 12% e 6% respectivamente. Assim, como não poderia deixar de ser, os estados fazem maior investimento na política e, na falta de cooperação entre eles e de indução federal, os estados mais ricos são os que mais contribuem em termos absolutos.

4. CONCLUSÃO

O objetivo deste trabalho foi analisar a política de segurança pública brasileira na perspectiva da teoria do federalismo. Consideramos que esse arranjo vantajoso, tendo em vista a extensão do território brasileiro, posto que ele permite atender melhor as particularidades e as disparidades regionais, das quais o governo central permanece distante. Porém, a existência de uma federação demanda a cooperação entre os entes federados para o enfrentamento dos desafios colocados à formulação e execução de políticas públicas efetivas. No entanto, para impedir que o federalismo torne mais difícil o processo decisório, é necessário que a União assuma também o papel de coordenador das políticas públicas. Muitas vezes isto ocorre através da atribuição de funções e recursos entre os entes federados, reservadas algumas prerrogativas ao nível federal, sobre a regulação ou o repasse de verbas.

A Constituição de 1988 estabelece a segurança pública como dever do Estado e um direito dos cidadãos, logo, seria de se esperar que os atores da federação atuassem em conjunto e de forma concertada para produzir políticas públicas que permitam a resolução dos desafios existentes. Na área de segurança pública, a constituição prevê o envolvimento dos entes federados, mas limita o papel dos municípios a guardar o patrimônio, e não estabelece de forma clara as responsabilidades da União, que se limita à proteção de fronteiras. Estão sob sua responsabilidade as Forças Armadas e a Polícia Federal, que atuam em casos muito específicos e não no combate direto a criminalidade urbana e rural.

O art. 23 da Carta Magna prevê a criação de uma lei complementar destinada a regulamentar a cooperação entre as três esferas, o que ainda não ocorreu. Desde a redemocratização, uma série de iniciativas destinadas a promover a cooperação foram estabelecidas, como o PNSP, o Pronasci, o SUSP, mas nenhuma delas logrou estabelecer mecanismos consistentes de cooperação federativa. Ao observamos os dados sobre violência, percebemos que são grandes os desafios para a segurança pública no Brasil. Os índices de homicídios são altos e vêm numa trajetória crescente ao longo dos últimos anos, em especial os crimes violentos. Os dados indicam ainda que a criminalidade violenta não afeta todas as pessoas do mesmo jeito: homens jovens, em geral negros e pardos têm sido os mais vitimados.

Em termos territoriais, há uma grande heterogeneidade entre os estados, que vivenciam desafios no campo da segurança pública de maneiras distintas. Em geral, os estados das regiões Norte e Nordeste enfrentam problemas de segurança mais graves, ao mesmo tempo que os estados do Sul e Sudeste investem mais na área e possuem, em média, taxas mais baixas de homicídios. Por fim, cabe destacar que os dados analisados mostram que os desafios para a segurança pública brasileira são grandes e precisam ser enfrentados com mais contundência pelos três níveis de governo. Nessa direção, é necessário que a União se empenhe mais no campo da segurança pública, auxiliando os estados a enfrentarem com mais contundência os problemas, de acordo com a realidade de cada local.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRÚCIO, Luiz Fernando. **Estado, instituições e democracia: república**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2010. V1. pg. 552.
- ABRÚCIO, Luiz Fernando. **Trajatória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas**. Revista de Administração Pública, 2007. (Edição Especial Comemorativa).
- AFONSO, José Roberto Rodrigues. **Brasil, um caso aparte**. Santiago, Chile, CEPAL/ILPES, XVI Regional Seminar of Fiscal Policy, 2004. Disponível em: < <https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/6/13526/RobertoAfonso.pdf> >. Acesso em: 25. Mar. 2019.
- AFONSO, José Roberto Rodrigues. **Descentralização fiscal, efeitos macroeconômicos e função de estabilização: o caso peculiar do Brasil**. Santiago, Chile, Cepal, VII Regional Seminar on Fiscal Policy, jan. 1996. Disponível em: < https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/11775/2/RB%2005%20Descentralizar%20e%20Depois%20Estabilizar_A%20Complexa%20Experi%C3%Aancia%20Brasileira_P_BD.pdf>. Acesso em: 17. Mar. 2019.
- ALEXANDRINO, Marcelo. PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 22 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro. Forense. São Paulo, Método. 2014.
- ARAÚJO, Luiz Alberto Davis; JUNIOR, Vidal Serrano Nunes. **Curso de direito constitucional**. 15ª ed. São Paulo. Editora Verbatim, 2011, p. 295.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Federalismo, relações intergovernamentais e políticas sociais no Brasil**. Trabalho do 4º Encontro Nacional da ABCP – Associação Brasileira de Ciência Política, jul. 2004.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Relações federativas nas políticas sociais**. Educ. Soc. Vol. 23, nº 80, Campinas, set. 2002. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n40/1712>>. Acesso em: 17. Mar. 2019.
- ATLAS DA VIOLÊNCIA 2019. Organizadores: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Brasília: Rio de Janeiro: São Paulo: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.
- AUGUSTO, Otávio. **Propostas genéricas e sem clareza**. Correio Braziliense, nº 20234. 14.10.2018. Política, p. 4. Disponível em: <

<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/555015/noticia.html?sequence=1>

>. Acesso em: 15. Maio. 2019.

BASTOS, Celso. **A Federação Brasil**. Brasília: Programa Nacional de Desburocratização – PrND (Instituto dos Advogados de São Paulo), 1985.

BERTINI, Lucia Maria; FROTA, Francisco Horácio da Silva. **Estado, políticas públicas e segurança no Pronasci: ascensão e queda**. Conhecer: debate entre o público e o privado. 2018. Vol. 08, nº 20. Disponível em: <<https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/1050/953>>. Acesso em: 13. Maio. 2019.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 18ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

BONAVIDES, Paulo. **O federalismo e a revisão da forma de Estado**. 2010.

BRASIL. **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. **Plano de governo de Jair Bolsonaro**. 2018. Disponível em: <https://flaviobolsonaro.com/PLANO_DE_GOVERNO_JAIR_BOLSONARO_2018.pdf>. Acesso em: 15. Maio. 2019.

CANO, Ignacio. **Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização versus a guerra contra o crime**. SUR – revista internacional de direitos humanos. 2006. Nº 05. Ano 3. Edição em português. p. 136-155. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sur/v3n5/v3n5a06.pdf>>. Acesso em: 02. Abr. 2019.

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; SILVA, Maria do Rosário de Fátima. **Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios**. R. Katál., Florianópolis, v. 14, n.1, p. 59-67, jan-jun, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v14n1/v14n1a07.pdf>>. Acesso em: 04. Abr. 2019.

CAVALCANTI, Leonardo; Costa, Rodolfo. **Conheça as propostas do primeiro grande pacote de governo Bolsonaro**. Correio Braziliense. Política. 05.02.2019. Disponível em:

<https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/02/05/interna_politica,735407/conheca-as-propostas-do-primeiro-grande-pacote-de-governo-bolsonaro.shtml>. Acesso em: 17. Maio. 2019.

CRUZ, Gleice Bello da. **A historicidade da segurança pública no Brasil e os desafios da participação popular**. Cadernos de Segurança Pública. 2013. Ano 5. Nº 04. Mar. 2013. Disponível em: <<http://www.isprevista.rj.gov.br/download/Rev20130403.pdf>>. Acesso em: 02. Abr. 2019.

- DURANTE, Marcelo Ottoni; ZAVATARO, Bruno. **Limites e desafios da evolução da gestão em segurança pública: a importância do uso de indicadores de avaliação de desempenho**. São Paulo em Perspectiva, v. 21, nº 01, p. 76-91, jan-jun. 2007. Disponível em: < http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v21n01/v21n01_06.pdf>. Acesso em: 02. Abr. 2019.
- FORUM. **Na segurança pública, populismo de extrema-direita de Moro e Bolsonaro esfacelam direitos fundamentais**. 10.04.2019. Por Plínio Teodoro. Disponível em: <<https://www.revistaforum.com.br/na-seguranca-publica-populismo-de-extrema-direita-de-moro-e-bolsonaro-esfacelam-direitos-fundamentais/>>. Acesso em: 17. Maio. 2019.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**, 2018. Lima, Renato Sérgio de; Bueno, Samira (Cord.). Disponível em: < <https://www.bibliotecadeseguranca.com.br/wp-content/uploads/2019/02/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica-2018.pdf> >. Acesso em: 17. Maio. 2019.
- GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Claudia. **Finanças Públicas**. 2ª edição. Rio de Janeiro; Elsevier, 2000.
- GONÇALVES, Ligia M. Daher. **Política de segurança pública no Brasil na pós-transição democrática: deslocamentos de um modelo resistente**. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, 2009. Disponível em: < <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-16082011-105157/pt-br.php>>. Acesso em: 07. Maio. 2019.
- HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 5ª ed. Del Rey. 2010.
- MARTELETO, Regina Maria; RIBEIRO, Leila Beatriz. **Informação e construção do conhecimento para a cidadania no terceiro setor**. Revista Informação e Sociedade, João Pessoa, v. 11, n.01, 2001. Disponível em:< <http://www.brapci.inf.br/index.php/article/download/13677>>. Acesso em: 15. Mar. 2019
- MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 18ª ed. São Paulo. Atlas, 2005.
- MORAES, Fabio Trevisan. **Direito fundamental à segurança e políticas públicas**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões. Campus de Santo Ângelo. Departamento de Ciências Sociais Aplicadas. 2010. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp146905.pdf>> . Acesso em: 07. Maio. 2019.

O GLOBO. Elio Gaspari: **Dilma Congelou o Pronasci**. O globo. 04.01.2012. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/elio-gaspari-dilma-congelou-pronasci-3562679>>. Acesso em: 14. Maio. 2019.

SILVA, Fabio de Sá e. **Barcos contra a Corrente: A política nacional de segurança pública de Dilma Rousseff a Michel Temer**. Boletim de análise político-institucional. Nº 11, jan-jun. 2017. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8069/1/BAPI_n11_Barcos.pdf>. Acesso em: 13. Maio. 2019.

SOARES, Márcia M. **Formas de Estado: Federalismo**. Manuscrito. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Departamento de Ciência Política. UFMG. Belo Horizonte, 2013.