

**FACULDADE DE DIREITO DE VITÓRIA
CURSO DOUTORADO EM DIREITO**

SONIA DO CARMO GROBÉRIO

**ARRANJO FEDERATIVO BRASILEIRO, POLÍTICAS
PÚBLICAS E O DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA
PÚBLICA: ANÁLISE DA DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA
DE DROGAS NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO À LUZ DA
TEORIA DO RISCO NA SOCIEDADE**

**VITÓRIA
2020**

SONIA DO CARMO GROBÉRIO

ARRANJO FEDERATIVO BRASILEIRO, POLÍTICAS PÚBLICAS E O DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA PÚBLICA: ANÁLISE DA DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE DROGAS NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO À LUZ DA TEORIA DO RISCO NA SOCIEDADE

Tese apresentada ao Programa de Pós Graduação *Stritu Sensu* em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória como requisito parcial para obtenção do grau de doutora em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Adriano Sant'Ana Pedra

**VITÓRIA
2020**

SONIA DO CARMO GROBÉRIO

ARRANJO FEDERATIVO BRASILEIRO, POLÍTICAS PÚBLICAS E O DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA PÚBLICA: ANÁLISE DA DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE DROGAS NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO À LUZ DA TEORIA DO RISCO NA SOCIEDADE

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu, Curso de Doutorado em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória (FDV), como requisito parcial para obtenção do grau de doutora em Direito.

Aprovada em2020

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Adriano Sant'Ana Pedra
Faculdade de Direito de Vitória
Orientador

Prof. Dr. Daury César Fabríz
Faculdade de Direito de Vitória

Prof. Dr. Américo Bedê Freire Júnior
Faculdade de Direito de Vitória

Prof. Dr.

Prof Dr.

Prof Dr.

**VITÓRIA
2020**

ARRANJO FEDERATIVO BRASILEIRO, POLÍTICAS PÚBLICAS E O DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA PÚBLICA: ANÁLISE DA DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE DROGAS NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO À LUZ DA TEORIA DO RISCO NA SOCIEDADE

RESUMO

Trata do arranjo federativo brasileiro, das políticas públicas e do direito fundamental à segurança pública com uma análise voltada para a descentralização das políticas públicas de drogas no Estado do Espírito Santo à luz da teoria do risco na sociedade contemporânea. Por meio do estudo de caso buscou-se analisar a implantação do Programa “Crack, é possível vencer!” no Estado do Espírito Santo e verificar o paradoxo “mais medidas de segurança, mais incremento do risco.” Aborda a centralização e a descentralização político-administrativa brasileira que marcaram as origens do federalismo e sua trajetória desde a Constituição brasileira de 1824 até a Constituição atual. Analisa a relação federal e as políticas públicas e se as políticas públicas de segurança descentralizadas “por ausência” que derivam do modelo de arranjo federativo brasileiro se caracterizam como condição de fomento à inefetivação do Direito à segurança pública e incremento do risco na sociedade. Apresenta a estrutura do programa do governo federal “Crack, é possível vencer!”, nos eixos: Cuidado (saúde); Prevenção (educação) e Autoridade (segurança pública) pactuado pelo Estado do Espírito Santo e os dados estatísticos da criminalidade no período da implantação e descontinuidade do referido programa, de 2012 a 2018, fornecidos pela Secretaria de Segurança Pública e Polícia Militar do Estado do Espírito Santo, bem como os dados do sistema carcerário do Estado do Espírito Santo, fornecidos pela Secretaria de Justiça do Estado, no mesmo período. Utiliza-se o método hipotético dedutivo tendo como ponto de partida a teoria geral para se alcançar conclusões sobre o problema apresentado. Conclui-se que o modelo de arranjo federativo brasileiro praticado por meio da descentralização “por ausência” influencia na implementação das políticas públicas de segurança que são planejadas em nível nacional e executadas pelos entes subnacionais, sem serem observadas as desigualdades locais e sem uma coordenação central. Essa situação se caracteriza como uma condição de fomento à inefetivação do direito à segurança pública e incremento do risco na sociedade, pois o programa “Crack, é possível

vencer!” foi descontinuado, no qual houve uma transferência não planejada e descoordenada de encargos e o abandono da política, por parte do Governo Central, o que impediu a eficiência dos processos da política pública. Infere-se pelos dados estatísticos do programa um aumento das ocorrências relacionadas à apreensão de drogas, armas, furtos e roubos a pessoas e homicídios, tanto nas áreas do programa, bem como a migração dessas ocorrências para as áreas adjacentes. Os eixos prevenção e cuidado cessaram as atividades e a atuação apenas do eixo autoridade contribuiu para o aumento da repressão às drogas e do número de pessoas encarceradas por tráfico e o *déficit* do número de vagas no sistema carcerário do Estado do Espírito Santo. Diante das incertezas somadas à complexidade das políticas, tem-se os riscos que são inerentes à sociedade atual e sem a repolitização desses riscos, revela-se o paradoxo “mais medidas de segurança, mais incremento dos riscos”, cujo cenário poderá ser promissor com uma coordenação central, ou uma descentralização “por presença” que revela-se como um modelo ideal para a implantação das políticas públicas e efetivação dos direito fundamental à segurança pública.

Palavras-Chave: Federalismo. Descentralização. Direito fundamental. Políticas Públicas. Segurança Pública. Risco.

BRAZILIAN FEDERATIVE ARRANGEMENT, PUBLIC POLICIES AND THE BASIC LAW TO PUBLIC SECURITY: ANALYSIS OF THE DECENTRALIZATION OF DRUG POLICY IN THE STATE OF RISK IN THE LIGHT OF SOCIETY

ABSTRACT

It deals with the Brazilian federative arrangement, public policies and the fundamental right to public security with an analysis focused on the decentralization of public drug policies in the State of Espírito Santo in the light of the risk theory in contemporary society. Through the case study, we sought to analyze the “Crack, it is possible to win!” Program in the State of Espírito Santo and verify the implementation of these policies and the paradox “more security measures, more risk increase.” It addresses centralization and the Brazilian political-administrative decentralization that marked the origins of federalism and the instability that remained in the Brazilian Constitutions from 1824 until the current Constitution. It analyzes the federal relationship with public policies and whether the decentralized public security policies “by absence” that derive from the Brazilian federative arrangement model are characterized as a condition for promoting the ineffectiveness of the right to public security and increasing risk in society. It presents the structure of the federal government program “Crack, it is possible to win!”, In the axes: Care (health); Prevention (education) and Authority (public security) agreed by the State of Espírito Santo and the statistical data of crime in the period of implementation and discontinuation of the referred program, from 2012 to 2018, provided by the Public Security and Military Police of the State of Espírito Santo, as well as data from the prison system of the State of Espírito Santo, provided by the State Department of Justice, in the same period. The deductive method is used having as a starting point the general theory to reach conclusions about the problem presented. It is concluded that the Brazilian federative arrangement model based on centralization and decentralization influences the implementation of decentralized public security policies and implemented by subnational entities, without observing local inequalities and without central coordination. This situation is characterized as a condition to promote the ineffectiveness of the right to public security and increase risk in society, as the program “Crack, it is possible to win!” Was discontinued due to the decentralization “by absence”, in which there was a transfer unplanned and

uncoordinated charges and the abandonment of policy by the Central Government, which hindered the efficiency of public policy processes. The statistical data of the program show a migration of crimes to the adjacent areas, with an increase in incidents related to the seizure of drugs, weapons, thefts and robberies to people and homicides. It is inferred that with the discontinuity of the Program, the occurrences of related crimes increased both in the program areas and in the adjacent areas. The prevention and care axes ceased activities, with only the authority axis in operation, which contributed to the increase in drug repression and the number of people incarcerated for trafficking and the deficit in the number of vacancies in the system, according to data from the Secretariat of Justice of the State of Espírito Santo. In this scenario of uncertainties added to the Program's complexity, there is an increase in risks for society, confirming the paradox "more security measures, more risk increase", according to the risk theory in contemporary society.

Keywords: Federalism. Decentralization. Fundamental right. Public policy. Public security. Risk.

DISPOSIZIONE FEDERATIVA BRASILIANA, POLITICHE PUBBLICHE E DIRITTO DI BASE ALLA SICUREZZA PUBBLICA: ANALISI DELLA DECENTRALIZZAZIONE DELLA POLITICA IN MATERIA DI DROGA NELLO STATO DEL RISCHIO ALLA LUCE DELLA SOCIETÀ

SOMMARIO

Si occupa dell'accordo federativo brasiliano, delle politiche pubbliche e del diritto fondamentale alla pubblica sicurezza con un'analisi incentrata sul decentramento delle politiche pubbliche in materia di droga nello Stato di Espírito Santo alla luce della teoria del rischio nella società contemporanea. Attraverso il case study, abbiamo cercato di analizzare il programma "Crack, è possibile vincere!" Nello Stato di Espírito Santo e verificare l'attuazione di queste politiche e il paradosso "più misure di sicurezza, più aumento del rischio". Si rivolge alla centralizzazione e il decentramento politico-amministrativo brasiliano che ha segnato le origini del federalismo e l'instabilità rimaste nelle Costituzioni brasiliane dal 1824 fino all'attuale Costituzione. Analizza le relazioni federali con le politiche pubbliche e se le politiche decentralizzate di pubblica sicurezza "per assenza" che derivano dal modello di accordo federativo brasiliano sono caratterizzate come condizione per promuovere l'inefficacia del diritto alla sicurezza pubblica e aumentare il rischio nella società. Presenta la struttura del programma del governo federale "Crack, è possibile vincere!", Negli assi: Cura (salute); Prevenzione (istruzione) e Autorità (pubblica sicurezza) concordate dallo Stato di Espírito Santo e dati statistici sulla criminalità nel periodo di attuazione e sospensione del programma in questione, dal 2012 al 2018, forniti dalla pubblica sicurezza e dalla polizia militare dello Stato di Espírito Santo Santo, così come i dati del sistema carcerario dello Stato di Espírito Santo, forniti dal Dipartimento di Giustizia dello Stato, nello stesso periodo. Il metodo deduttivo viene utilizzato avendo come punto di partenza la teoria generale per giungere a conclusioni sul problema presentato. Si è concluso che il modello di accordo federativo brasiliano basato sulla centralizzazione e decentralizzazione influenza l'implementazione delle politiche decentralizzate di pubblica sicurezza e attuate da entità subnazionali, senza osservare le disuguaglianze locali e senza coordinamento centrale. Questa situazione è caratterizzata come una condizione per promuovere l'inefficacia del diritto alla sicurezza pubblica e aumentare il rischio nella società,

poiché il programma "Crack, è possibile vincere!" È stato sospeso a causa del decentramento "per assenza", in cui si è verificato un trasferimento accuse non pianificate e non coordinate e l'abbandono della politica da parte del governo centrale, che ha ostacolato l'efficienza dei processi di politica pubblica. I dati statistici del programma mostrano una migrazione di crimini verso le aree adiacenti, con un aumento degli incidenti legati al sequestro di droghe, armi, furti e rapine a persone e omicidi. Si deduce che con la discontinuità del Programma, le occorrenze di reati correlati sono aumentate sia nelle aree del programma che nelle aree adiacenti. Gli assi di prevenzione e cura hanno cessato l'attività, con solo l'asse dell'autorità in funzione, che ha contribuito all'aumento della repressione della droga e al numero di persone incarcerate per traffico di esseri umani e al deficit nel numero di posti vacanti nel sistema, secondo i dati del Segretariato di Giustizia dello stato di Espírito Santo. In questo scenario di incertezze aggiunto alla complessità del Programma, c'è un aumento dei rischi per la società, a conferma del paradosso "più misure di sicurezza, più aumento del rischio", secondo la teoria dei rischi nella società contemporanea.

Parole chiave: Federalismo. Decentramento. Diritto fondamentale. Politiche pubbliche. Pubblica sicurezza Rischio.

ACUERDO FEDERATIVO BRASILEÑO, POLÍTICAS PÚBLICAS Y LEY BÁSICA PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA: ANÁLISIS DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE DROGAS EN EL ESTADO DE RIESGO A LA LUZ DE LA SOCIEDAD

RESUMEN

Se ocupa del acuerdo federativo brasileño, las políticas públicas y el derecho fundamental a la seguridad pública con un análisis centrado en la descentralización de las políticas públicas de drogas en el Estado de Espírito Santo a la luz de la teoría del riesgo en la sociedad contemporánea. A través del estudio de caso, buscamos analizar el programa "¡Crack, es posible ganar!" En el Estado de Espírito Santo y verificar la implementación de estas políticas y la paradoja "más medidas de seguridad, más aumento de riesgos". Se dirige a la centralización y La descentralización político-administrativa brasileña que marcó los orígenes del federalismo y la inestabilidad que permaneció en las Constituciones brasileñas desde 1824 hasta la Constitución actual. Analiza la relación federal con las políticas públicas y si las políticas descentralizadas de seguridad pública "por ausencia" que se derivan del modelo de acuerdo federativo brasileño se caracterizan como una condición para promover la ineficacia del derecho a la seguridad pública y aumentar el riesgo en la sociedad. Presenta la estructura del programa del gobierno federal "¡Crack, es posible ganar!", En los ejes: Cuidado (salud); Prevención (educación) y Autoridad (seguridad pública) acordadas por el Estado de Espírito Santo y los datos estadísticos del delito en el período de implementación e interrupción del referido programa, de 2012 a 2018, proporcionado por la Policía de Seguridad Pública y Militar del Estado de Espírito Santo Santo, así como datos del sistema penitenciario del Estado de Espírito Santo, proporcionados por el Departamento de Justicia del Estado, en el mismo período. El método deductivo se utiliza teniendo como punto de partida la teoría general para llegar a conclusiones sobre el problema presentado. Se concluye que el modelo de arreglo federativo brasileño basado en la centralización y la descentralización influye en la implementación de políticas descentralizadas de seguridad pública e implementadas por entidades subnacionales, sin observar desigualdades locales y sin coordinación central. Esta situación se caracteriza como una condición para promover la ineficacia del derecho a la seguridad pública y aumentar el riesgo en la sociedad, ya que el programa

"¡Crack, es posible ganar!" Se suspendió debido a la descentralización "por ausencia", en la que hubo una transferencia de cargos no planificados y no coordinados y el abandono de la política por parte del Gobierno Central, lo que obstaculizó la eficiencia de los procesos de política pública. Los datos estadísticos del programa muestran una migración de delitos a las áreas adyacentes, con un aumento en los incidentes relacionados con la incautación de drogas, armas, robos y robos a personas y homicidios. Se infiere que con la discontinuidad del Programa, la ocurrencia de delitos relacionados aumentó tanto en las áreas del programa como en las áreas adyacentes. Los ejes de prevención y atención cesaron sus actividades, con solo el eje de autoridad en operación, lo que contribuyó al aumento de la represión de drogas y al número de personas encarceladas por tráfico y al déficit en el número de vacantes en el sistema, según datos de la Secretaría de Justicia del Estado de Espírito Santo. En este escenario de incertidumbres agregado a la complejidad del Programa, hay un aumento en los riesgos para la sociedad, lo que confirma la paradoja de "más medidas de seguridad, más aumento del riesgo", según la teoría del riesgo en la sociedad contemporánea.

Palabras clave: Federalismo. Descentralización Derecho fundamental Políticas públicas. Seguridad Pública. Riesgo

À minha Mãe Minelinha, aos meus irmãos e irmãs e demais integrantes da família pela compreensão das minhas incontáveis ausências, pela paciência e incentivo.

Especialmente à memória de meu pai Atílio, exemplo de serenidade e coragem ao enfrentar as dificuldades da vida.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela força e persistência que me foi concedida para que, nos momentos difíceis, seguisse em frente e vislumbrasse o encerramento desse trabalho com êxito, vencendo os obstáculos, tornando tudo possível.

Ao meu orientador, professor Adriano Sant'Anna Pedra, pelo incentivo, valiosa colaboração e apoio em todos esses anos e nas fases de realização deste trabalho, principalmente quanto às críticas e sugestões, o que permitiu a definição do caminho a seguir. Sou muito grata pela sua maestria ao conduzir a orientação e seu conhecimento sobre o tema influenciou muito no desenvolvimento do texto, o que pode ser identificado em algumas abordagens.

Ao Caro Professor Raffaele De Giorgi, pelas brilhantes explicações e paciência nos ensinamentos e indicações, especialmente sobre a teoria Luhmaniana e a abordagem da teoria do risco na sociedade contemporânea, de sua autoria, o que me fez aprofundar nos estudos e aperfeiçoar o conhecimento sobre a teoria do sistemas. Agradeço por ter me recebido durante o curso "Sociedade Civil" realizado em 2019, na Faculdade Puc Minas e pela agradável conversa no café do Pátio Savassi, o que me trouxe esclarecimentos sobre o tema abordado.

À Coordenadora do Programa de Doutorado da Faculdade de Direito de Vitória, Elda Bussinger, por quem tenho grande admiração e carinho especial, agradeço pelo incentivo, pelos conhecimentos transmitidos na disciplina metodologia da pesquisa, na qual possui vasto conhecimento e pela forma firme e dedicada como conduz a coordenação do curso, contagiando a todos com sua permanente dedicação e disposição.

Aos professores do programa de doutorado da Faculdade de Direito de Vitória, agradeço em nome do professor Daury César Fabríz, pelos conhecimentos transmitidos, pela dedicação e seriedade nos ensinamentos ministrados, os quais contribuíram muito para a escolha do tema.

Ao Professor Dr. Lucas Gontijo pela atenção a mim dispensada na PUC Minas e pelas informações e material disponibilizado sobre a teoria Luhmaniana os quais foram muito úteis para a conclusão desse trabalho.

Ao Fábio, pela colaboração e apoio. Sua paciência, bem como suas sugestões, certamente fizeram muita diferença na elaboração e conclusão desse trabalho.

Aos meus amigo(a)s, pela compreensão de minha ausência em muitos momentos e encontros de turma . Meu carinho e gratidão por vocês não cabem nessas palavras.

Aos meus colegas do Doutorado pela convivência saudosa e o incentivo durante o cumprimento dos créditos, e também na fase de realização da pesquisa. Os questionamentos sobre o término da tese contribuíram muito para sua conclusão.

Ao Sandro Campos, Major da Polícia Militar do Espírito Santo, integrante da DDHPC(Diretoria de Direitos Humanos e Polícia Comunitária),Coodenador do Programa “Crack, é possível vencer!”, agradeço a contribuição com os dados sobre o programa, bem como explicações sobre os detalhes do seu processo de implantação, funcionamento e desarticulação.

Aos integrantes da Equipe da Gerência de Estatística da Secretaria de Segurança Pública e à Equipe da Secretaria de Justiça do Estado do Espirito Santo(SEJUS) meu agradecimento pela atenção e pelo fornecimento dos dados estatísticos.

Ao Leonardo Dória, Cabo da Polícia Militar, do setor de estatística do CPOM/PMES, pelo seu imprescindível apoio quanto ao levantamento dos dados relacionados ao Programa “Crack, é possível vencer!”.

Aos funcionários do Programa de Doutorado da Faculdade de Direito de Vitória – FDV, em nome da eficiente Dirlene Dutra, pela atenção e paciência no atendimento às questões relacionadas a secretaria do Curso.

“Vivemos numa sociedade continuamente instável [...] uma das principais características da modernidade da sociedade moderna é o fato de que os velhos sistemas e os velhos requisitos de estabilização de expectativas não operam mais. Com o fim da estratificação as velhas formas de segurança e garantias de estabilidade em relação ao futuro fragmentaram-se. Onde ela pode encontrar segurança? Onde ela pode afastar sua instabilidade?”(De GIORGI, 2008,p.41).

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

Tabela 1- Locais de implantação do Programa “Crack, é possível vencer!”.....	186
Gráfico 1- Quantidade de pedras de crack apreendidas-Cenas 1 e 2.....	187
Gráfico 2- Quantidade de pedras de crack apreendidas-Cena 3.....	188
Gráfico 3- Quantidade de armas apreendidas-Cenas 1 e 2.....	188
Gráfico 4- Quantidade de armas apreendidas-Cena 3.....	189
Gráfico 5- Quantidade de homicídios registrados - Cenas 1 e 2.....	190
Gráfico 6- Quantidade de homicídios registrados - Cena 3.....	191
Gráfico 7- Ocorrências de crimes contra o patrimônio-Cenas 1 e 2.....	192
Gráfico 8- Ocorrências de crimes de roubo a pessoa em via pública Cenas1e 2	193
Gráfico 9- Ocorrências de crimes de roubo de veículos- Cenas 1 e 2.....	194
Gráfico 10- Ocorrências de crimes de roubo de veículos- Cena 3.....	195
Gráfico 11- Ocorrências de crimes de tráfico de entorpecentes-Cenas 1 e 2.....	196
Gráfico 12- Ocorrências de crimes de tráfico de entorpecentes-Cena 3.....	197
Gráfico 13- Ocorrências de crimes de posse e uso de entorpecentes-Cenas1e2	198
Gráfico 14- Ocorrências de crimes de posse e uso de entorpecentes- Cena 3.....	199
Gráfico 15- Evolução do Déficit de vagas - Sejus	201
Tabela 2- Evolução da população prisional de 2009 a agosto de 2019.....	202
Tabela 3 - Entradas e Saídas por Homicídio e Tráfico de Drogas - Sejus.....	203

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

BI - Boletim Interno

BPM - Batalhão da Polícia Militar

CAP PM - Capitão da Polícia Militar

CB PM - Cabo da Polícia Militar

CFEMEA - Centro Feminista de Estudos e Assessoria

CPOM - Comando de Operações Metropolitanas

CNJ - Conselho Nacional de Justiça

CNM - Confederação Nacional de Municípios

CRAS - Centro de Referência e Assistência à Saúde

DDHPC - Diretoria de Direitos Humanos e Polícia Comunitária

DEPEN - Departamento Penitenciário Nacional

DINT - Diretoria de Inteligência

EMG - Estado Maior Geral

ENAFRON - Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras

FDV - Faculdade de Direito de Vitória

FGV - Fundação Getúlio Vargas

Fies - Financiamento estudantil

FIOCRUZ - Fundação Oswaldo Cruz

FNSP - Fundo Nacional de Segurança Pública

FPE - Fundo de Participação dos Estados

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEF- Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

GEAC - Gerência de Análise Criminal /SESP

GGIM - Gabinete de Gestão integrada Municipal

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

INAF- Instituto Nacional de Analfabetismo Funcional

INFOPEN - Levantamento nacional de Informações penitenciárias

IPEA -Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados

MAJ PM - Major da Polícia Militar

MEC - Ministério da Educação
MJ - Ministério da Justiça
NOAS – Normas Operacionais de Assistência e Saúde
NOB- Normas Operacionais Básicas
PAC-Pacto de Aceleração do Crescimento
PAR- Plano de Ações Articuladas
PIB- Produto Interno Bruto
PMES- Polícia Militar do Estado do Espírito Santo
PMV- Prefeitura Municipal de Vitória
Pnad - Política Nacional Anti drogas
PNSPDS -Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social
PRONASCI - Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
RENAESP- Rede Nacional de Especialização em Segurança Pública
RRO - Relatório de Registro de Ocorrências
SEJUS - Secretaria de Justiça do Espírito Santo
SESP- Secretaria Estadual de Segurança Pública e Defesa Social
SENAD -Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas
SISNAD- Sistema Nacional sobre Drogas
SENASP - Secretaria Nacional de Segurança Pública
SINESP – Sistema Nacional de Informações em Segurança Pública
SUAS- Sistema Único da Assistência Social
SUS-Sistema Único de Saúde
SUSP- Sistema Único de Segurança Pública
TCU- Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	21
1	ESTRUTURA DA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA:SISTEMA SOCIAL COMPLEXO E CONTINGENTE.....	30
1.1	CONVENÇÕES: POLÍTICA; DIREITO E ECONOMIA.....	36
1.2	ESTRUTURA DO RISCO NA SOCIEDADE.....	40
1.2.1	Teorias do risco na sociedade	43
1.2.2	Risco e relação com o futuro em Raffaele de Giorgi.....	50
1.3	FUNÇÃO DA POLÍTICA NA SOCIEDADE.....	53
1.3.1	Políticas Públicas: abordagem conceitual e tipologia.....	54
2	POLÍTICAS PÚBLICAS:RELAÇÃO FEDERAL E DESCENTRALIZAÇÃO	64
2.1	FEDERALISMO À BRASILEIRA: PERSPECTIVA HISTÓRICA E IMPLICAÇÕES PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	65
2.1.1	O debate entre a Centralização e Descentralização.....	71
2.1.2	O movimento pendular do federalismo: origem, cooperação e o arranjo.....	77
2.1.3	Império Brasileiro: Vocação Federalista.....	79
2.1.4	República e Estado Federal brasileiro.....	84
2.1.5	Transformação radical do federalismo e a descentralização na Constituição de 1988	88
2.2	POLÍTICAS PÚBLICAS SOB AS LENTES DO FEDERALISMO.....	95
2.3	DESCENTRALIZAÇÃO:MAIOR EFICIÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS?	104
2.3.1	Descentralização na Educação.....	108
2.3.2	Descentralização na Saúde.....	110
2.3.3	Descentralização na Segurança Pública.....	113
2.3.4	Descentralização “por ausência”.....	115
3	POLÍTICAS PÚBLICAS E O DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA PÚBLICA.....	118
3.1	O DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA PÚBLICA.....	120
3.2	SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA: PREVISÃO CONSTITUCIONAL.....	123

3.3	POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA: CONCEITOS E TIPOS.....	132
3.3.1	Centralização e descentralização das políticas de segurança pública.....	139
3.3.2	Políticas públicas de segurança: responsabilidade compartilhada.....	144
3.3.3	Políticas públicas de segurança frente ao risco.....	149
4	CENÁRIO DE INCERTEZAS E RISCO NA DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA	151
4.1	POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE SEGURANÇA SOBRE DROGAS.....	154
4.1.1	O Programa “Crack, é possível vencer!”.....	157
4.1.2	Eixos: Cuidado; Prevenção e Autoridade.....	159
4.1.3	Descontinuidade do Programa “Crack, é possível vencer!”.....	162
4.2	PROGRAMA “CRACK, É POSSÍVEL VENCER!” NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO.....	166
4.2.1	Avaliação da Implantação do Programa.....	171
4.3	POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA E O PARADOXO: MAIS MEDIDAS DE SEGURANÇA, MAIS INCREMENTO DO RISCO.....	178
4.3.1	Registros de Ocorrências nas áreas do Programa “Crack é possível vencer” e Adjacências.....	180
4.3.2	Repressão, Encarceramento e Risco.....	196
4.3.3	Federalismo, descentralização “por ausência”, risco e o direito fundamental à segurança pública.....	201
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	204
6	REFERÊNCIAS.....	212
7	ANEXOS.....	223

INTRODUÇÃO

“Chamamos risco a probabilidade de que se verifique um dano futuro que uma outra decisão teria podido evitar.[...] Consideramos o risco como um vínculo com o futuro, como uma estratégia de construção do futuro. Podemos ver, assim, como a alternativa em relação ao risco não é a segurança e sim um outro risco. Essa observação deve nos levar a muito refletir sobre as políticas de segurança pública.”(DE GIORGI, 1998, p.14).

Vivemos numa sociedade instável e complexa, na qual grandes mudanças vêm acontecendo. Nesse contexto de incertezas o pensamento social tradicional já não é suficiente para esclarecer ou nos dar respostas satisfatórias para as indagações sobre a modernidade da sociedade. Surge assim, a teoria dos sistemas sociais criada por Niklas Luhmann e que teve como um dos pontos de partida a desvinculação dos referenciais teóricos clássicos da sociologia que foram consideradas pelo autor como incompatíveis com a atual sociedade complexa.

Dessa forma, é necessário compreender as convenções entre os subsistemas sociais do direito; da política e da economia; a estrutura do risco na sociedade contemporânea e principalmente a função da política, que por meio do modelo de federalismo previsto na Constituição brasileira atua na descentralização das políticas públicas, incluindo as políticas públicas de segurança.

A complexidade social cada vez mais elevada, os novos direitos, o desenvolvimento da tecnologia e sua influência na vida das pessoas trazem os questionamentos sobre a criminalidade; a preservação do direito à vida; o direito à segurança pública e como pode ser a atuação do Estado com o objetivo de exercer o controle social sobre esses fatos por meio das políticas públicas.

Assim, para Rafaele De Giorgi(1998, p.186), é preciso realizar um estudo “das modalidades segundo as quais se tomam decisões de diferentes sistemas sociais e estas se encontram em uma teoria do risco”. A justificativa desse estudo se refere “à necessidade de tomada de decisões na sociedade, sendo que estas decisões estão relacionadas ao futuro”. O futuro nesse caso pode ser diferente do que se espera e existem situações e danos que almejamos evitar. O autor nos traz também a diferença entre o “perigo”que “é entendido como a probabilidade de um evento futuro danoso, resultante do que pode ser imputado a algo externo, colocado fora do poder de opção do agente” e “risco” “quando um dano, qualquer que seja, for passível de ser entendido como conseqüência de uma decisão, seja ela imputável ao agente ou

atribuível a um outro que não ele”(DE GIORGI,1998,p.186).

Afirma também De Giorgi(1998, p.189) que “os danos oriundos das decisões são canalizadas para o plano da economia ou do próprio direito”. Por outro lado, “as pretensões de tratamento do risco são sempre mais persistentes porque o saber sobre o risco, isto é, o saber sobre a possibilidade de evitá-lo, é sempre mais amplo”(DE GIORGI(1998,p.189). Essas pretensões relacionadas ao tratamento do risco são afetadas ao sistema político que é um sistema central que toma decisões direcionadas a todos os órgãos subnacionais, como é o caso da descentralização das políticas públicas de segurança.

Nesse contexto da tomada de decisões tem-se que as políticas públicas de segurança em virtude da correlação com o modelo de federalismo brasileiro são planejadas em nível nacional e descentralizadas para serem efetivadas nos níveis subnacionais por meio da pactuação de Programas. Verifica-se que muitas dessas políticas públicas de segurança após serem implantadas, são descontinuadas, como a Política de drogas e não atingem seus objetivos, bem como incrementam o risco. Assim, indaga-se por que as políticas públicas de segurança incrementam mais risco na sociedade, como o Programa “Crack, é possível vencer!” pactuado pelo Estado do Espírito Santo? Por que ocorre a paradoxalidade, “mais medidas de segurança, mais incremento do risco”?

Buscando respostas para a paradoxalidade apresentada, a presente pesquisa que está correlacionada com a área de concentração “Direitos Fundamentais Constitucionais” do Programa de Pós-Graduação *Strito Sensu* da Faculdade de Direito de Vitória(FDV) e à linha de pesquisa “Democracia, Cidadania e Direitos Fundamentais”, teve como proposta inicial tratar da estrutura complexa e contingente da sociedade atual, denominada “sociedade de risco”. E assim, abordar a estrutura do risco na sociedade e analisar se o arranjo federativo brasileiro pautado na instabilidade entre centralização e descentralização, na ausência de uma coordenação por parte do Governo central para as políticas públicas de segurança que são descentralizadas para os entes subnacionais e a descentralização “por ausência”, têm sido determinantes para o incremento do risco na sociedade contemporânea se caracterizando assim, como condição de fomento à inefetivação do Direito à segurança pública.

Esclarece-se que os termos “sociedade de risco” e “risco” utilizados estão relacionadas à teoria da sociedade contemporânea em Rafaelle De Giorgi(1998) que foi adotada como arcabouço teórico na presente pesquisa. E ainda, a descentralização “por ausência”, que é um termo cunhado por Marta Arretche(2000), na qual a União descentraliza as políticas públicas para os entes subnacionais, mas não oferece um suporte contínuo para que estas sejam plenamente efetivadas, tendo como consequências a descontinuidade ou o abandono da política.

Visando atingir os objetivos propostos foi analisada a descentralização da política pública nacional sobre drogas que foi pactuada e implantada pelos entes subnacionais. A análise foi realizada por meio do estudo de caso da implantação dessa política no Estado do Espírito Santo, o Programa “Crack, é possível vencer!” que foi aplicado em âmbito nacional no período de 2011 a 2016. Foram compilados os resultados da aplicação do Programa e apresentados os dados estatísticos, para análise do paradoxo “mais medidas de segurança, mais incremento dos riscos”.

No arranjo federativo brasileiro tem-se uma centralização e descentralização político-administrativa, cujo movimento pendular se originou desde os idos do Império, com os debates que antecederam a elaboração da Constituição de 1824. O período imperial brasileiro foi marcado pelo dilema da centralização e descentralização político-administrativa observando que o Estado brasileiro era Unitário, antes de adotar o modelo federativo em 1891. A discussão entre centralização e descentralização contribuiu para a adoção do modelo federativo brasileiro no qual houve um movimento centrífugo de estabelecimento de competências, sendo o poder central dividido com as províncias. Embora influenciado pelo modelo de federalismo adotado nos Estados Unidos da América, o movimento ocorrido no Brasil foi ao contrário, no qual o poder central foi reduzido, enquanto naquele País o poder central foi fortalecido.

Acompanhando os momentos históricos, por meio das Constituições desde 1824 até a atual, observa-se que o federalismo brasileiro foi se ajustando a cada período. Porém, durante toda a sua evolução ocorreu o movimento entre a centralização e descentralização, às vezes vivenciando os regimes autoritários, e em outras ocasiões, a influência de doutrinas políticas ou ideológicas, tendo de um lado a busca por uma autonomia aos entes federados, União, Estado-membro e Município,

com condições adequadas para prover suas necessidades e, de outro lado, as desigualdades regionais. No caso dos Municípios, já existia uma autonomia nas províncias desde a independência do Brasil, mas só a partir de 1988, com a promulgação da Constituição Federal é que foram previstos como entes federados.

A descentralização é um termo vago e pode ser utilizado em contextos diferentes. Dessa forma, alguns autores afirmam que a descentralização no Brasil ocorreu em virtude da democratização do País, outros alegam que foi em atenção às desigualdades regionais e muitos tratam o federalismo como sinônimo de descentralização. Nessa pesquisa, trata-se a descentralização como a previsão no plano local, seja Estado ou Município, de condições técnicas para a implementação de políticas públicas. Para tanto, verificam-se os efeitos da descentralização das políticas públicas de segurança, tratando da descentralização administrativa conjugada com a descentralização fiscal, na qual o Governo Federal delega atribuições e transfere verbas aos entes subnacionais por meio dos convênios para a implantação dos Programas.

A Constituição Federal Brasileira de 1988 ao fazer a previsão dos municípios como entes federados objetivou incrementar mais descentralização político-administrativa. Entretanto, além dos Estados, os municípios carecem de condições financeiras suficientes para exercer com plenitude sua autonomia porque ainda existe a questão da centralização de grande parte dos recursos na União. Presume-se que a atuação da União quanto às questões de segurança pública e a planificação de políticas públicas respectivas necessitam de uma atuação que envolva todos os entes federados de forma cooperativa e, além disso, coordenada pelo Governo Central.

Com a Constituição Brasileira de 1988, o federalismo de cooperação se concretiza, tendo como característica a aquisição e repasse de competências da União aos entes federados. Entretanto, as relações federativas passaram a apresentar muita complexidade com as decisões centralizadoras e descentralizadoras. Foram previstas as competências da União Federal nos artigos 21 e 22 que tratam das competências administrativas exclusivas e legislativas privativas, respectivamente, sinalizando o prestígio da União como ente central da Federação. E por outro lado, foi previsto no artigo 23 da Constituição, as competências comuns, indicando um sentido cooperativo ao constar no parágrafo único a previsão de lei complementar

para estabelecer as atribuições a cada um dos entes federados, visando um equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar nacional por meio da efetivação de direitos fundamentais.

Em relação às políticas públicas, no Brasil, esse campo foi desenvolvido “sem ser realizada uma diferenciação entre dois subcampos, o de *policy analysis* (análise das políticas) e o de *policy studies* (estudo das políticas)”(FARAH,2016,p.9). Dessa forma, não houve diferenciação entre o “analista” e o “tomador de decisão” e, assim, “as pessoas que analisavam os problemas públicos e estudavam alternativas, eram as mesmas que formulavam as políticas”(FARAH,2016, p.9). Nos Estados Unidos, entretanto, tem-se que o desenvolvimento da análise de políticas públicas foi a base para se institucionalizar o campo de políticas públicas. Essa forma de desenvolvimento das políticas públicas no Brasil se reflete no seu processo de implantação, no qual muitas vezes não ocorre a fase da avaliação influenciando assim na eficiência.

Foram inseridas, na Constituição de 1988, importantes mudanças principalmente na dinâmica do sistema tributário, no qual houve a previsão da redemocratização política integrada com a descentralização fiscal e federativa. Nesse processo ocorreu uma redistribuição de receitas públicas por meio da transferência de recursos fiscais do nível federal para o estadual e local, embora não se tenha ainda definido quais as obrigações de cada ente quanto aos serviços ofertados. Nesse contexto, as políticas públicas na área da educação e da saúde foram descentralizadas e estabelecidas rubrica própria para custeios.

Por outro lado, a segurança pública só iniciou um processo de descentralização de políticas públicas em 2002, com o surgimento dos Planos Nacionais de Segurança Pública. Mas, ainda é um das áreas que depende da regulamentação conforme o parágrafo único do Art. 23 da Constituição Federal, que prevê lei complementar para tratar da cooperação entre os entes federados estabelecendo a atribuição de cada um deles. Assim, tem-se como consequência uma disputa quanto a responsabilidade de cada ente nessa complexa área, principalmente quando se trata do financiamento das políticas públicas correlatas.

Na tentativa de suprir essa falta de regulamentação foi publicada a Lei 13.675 em 11 de junho de 2018 instituindo o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), mas se

referindo ao parágrafo 7º do artigo 144, que trata da organização e funcionamento dos órgãos de segurança pública. A referida Lei criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e incluiu a previsão de aumento da capacidade de coordenação e de governança do Governo Federal.

A tentativa da sistematização da segurança pública tem sido pauta recorrente ao longo dos Governos após a Constituição de 1988, porém, as iniciativas historicamente resultaram em descontinuidade. Nesse sentido, a Lei do SUSP é um grande desafio porque a definição formal de responsabilidades e competências não é suficiente para garantir a efetivação das políticas públicas nessa área. Nesse sentido, ressalta-se que até dezembro de 2019, as normas previstas na Lei de criação do SUSP ainda não haviam sido implementadas.

A segurança pública no Brasil é um direito fundamental previsto normativamente na Constituição Federal de 1988. O termo “segurança” está previsto de forma esparsa em vários dispositivos sendo incluído desde o preâmbulo da Constituição como uma das bases do Estado democrático de direito. A operacionalização desse direito tem sido efetivada por meio das políticas públicas de segurança que são previstas em Planos de Segurança Pública Nacionais para atendimento das necessidades locais. Essas políticas são descentralizadas por meio de programas pactuados pelos entes subnacionais, responsáveis pela sua aplicação, como já referenciado.

Nos dados da publicação do Instituto de Pesquisa IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), em 2015, realizada por Helder Ferreira, sob o título “Violência e segurança pública em 2023” verifica-se que “a questão da segurança pública está envolta num emaranhado de dificuldades de desenvolvimento de projetos para sua melhoria pelo fato dos governos estaduais e municipais dependerem de investimentos da União”. Ou seja, essa área carece de decisões relacionadas ao futuro de uma situação que não se pretende vivenciar. E o estudo do IPEA mostra um quadro que mesmo os cenários mais otimistas apontam que “certas tendências dificilmente poderão ser revertidas até 2023” (FERREIRA, 2015).

Dentre as tendências apontadas pelo estudo do IPEA está a desigualdade social elevada; o crescimento da criminalidade no interior do país; o crescimento da atuação de organizações criminosas; o aumento da circulação de drogas ilícitas; as

altas taxas de vitimização por crimes violentos; o aumento da população carcerária; o *déficit* de vagas no sistema prisional; e a alta sensação de insegurança. O estudo aponta ainda que para “mudar essas tendências depende de uma atuação coordenada de todos os principais atores e de políticas públicas efetivas”(FERREIRA,2015).

Na pesquisa em comento, partiu-se da teoria da sociedade complexa e contingente e das políticas públicas para se alcançar conclusões sobre o problema apresentado em relação à descentralização da política de drogas, por meio do Programa “Crack, é possível vencer!”, que foi apresentado como estudo de caso. Para tanto, Afirma-se que o presente estudo adotou o método de abordagem hipotético-dedutivo, do qual se parte de enunciados ou premissas gerais para se chegar às conclusões necessárias, por meio de uma abordagem qualitativa, com natureza descritiva e com emprego do procedimento técnico estudo de caso.

Dentre os procedimentos foi também utilizado o histórico para traçar uma linha cronológica que vai do surgimento do federalismo clássico até ao federalismo cooperativo adotado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. A pesquisa bibliográfica foi o principal suporte para o trabalho e concretizou-se no referencial teórico já produzido e as pesquisas recentes do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada(IPEA) e Fórum Brasileiro de Segurança Pública; os dados estatísticos relacionados ao programa “Crack, é possível vencer!” fornecidos pela Polícia Militar e Secretaria de Segurança Pública do Espírito Santo(SESP) e os dados sobre a população carcerária no Espírito Santo, fornecidos pela Secretaria de Justiça do Espírito Santo(SEJUS).

Foi utilizada ainda como recurso metodológico uma visita técnica a uma base do Programa “Crack, é possível vencer!” instalada no Bairro Praia do Suá em Vitória, Espírito Santo visando auxiliar a interação entre a proposta estabelecida na legislação sobre o programa e a prática da sua gestão, permitindo um olhar diferenciado sobre o objeto de estudo e possibilitando obter mais respostas para a pesquisa.

A pesquisa é direcionada para uma área muito sensível que é a da segurança pública. Foram apresentados no estudo os dados do Estado do Espírito Santo, por ser um Estado integrante da região sudeste e possuir características diferentes quanto à extensão territorial e a população em relação aos demais Estados da mesma região. E ainda pelo fato do Estado do Espírito Santo figurar nas estatísticas nacionais com altos registros estatísticos em criminalidade e violência, segundo o Atlas da Violência de 2019 elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Estatística(IPEA) e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Acrescenta-se como justificativa da pesquisa as incertezas relacionadas ao planejamento das políticas públicas de segurança no Brasil em relação às tendências apontadas no estudo publicado em 2015 pelo IPEA.

A ideia do tema da pesquisa surgiu durante o cumprimento dos créditos relativos à Disciplina Teoria da Constituição que integra o Programa de Pós Graduação *Strito Sensu* da Faculdade de Direito de Vitória(FDV), ministrada pelo Professor Daury Cezar Fabriz na qual foram realizados estudos dos autores brasileiros do período imperial que tratam da temática centralização e descentralização do federalismo brasileiro.

Dentro desse contexto, para a concepção da pesquisa, este estudo apresentou no primeiro capítulo uma abordagem sobre a complexidade e contingência da estrutura da sociedade contemporânea, as convenções sobre direito, política e economia, a estrutura e as teorias do risco na sociedade, com foco na teoria do risco na sociedade contemporânea em Rafaele De Giorgi, em especial para a paradoxalidade, “mais medidas de segurança, mais incremento dos riscos”, bem como a função da política na sociedade e a abordagem conceitual e tipologia das políticas públicas.

No capítulo seguinte foi realizada uma abordagem sobre as políticas públicas e a relação federal. Nesse sentido foi apresentada a perspectiva histórica e política sobre o federalismo, bem como a centralização e descentralização político-administrativa que permeou as constituições brasileiras desde 1824 até a Constituição atual e a influência desse modelo nas políticas públicas. Foi tratado também sobre a descentralização das políticas públicas da educação, saúde e segurança pública, a descentralização “por ausência”, bem como a análise da

eficiência da descentralização nessas áreas.

Com a necessidade de confirmar a relevância e influência do modelo de federalismo brasileiro e verificar como ocorre a implementação de políticas públicas de segurança para efetivação dos direitos fundamentais, no terceiro capítulo foi tratado sobre a previsão constitucional que trata da segurança pública, o direito fundamental à segurança pública e as políticas públicas de segurança frente ao “risco”.

Por fim, para maior compreensão da influência do modelo de federalismo brasileiro na implantação das políticas públicas, na descentralização, no risco na sociedade contemporânea e na efetivação do direito fundamental à segurança, no quarto capítulo foi tratado sobre o cenário de incertezas e “risco” na descentralização de políticas públicas. Para tanto foi apresentado nesse capítulo a política nacional sobre drogas, descentralizada por meio do Programa “Crack, é possível vencer!”, pactuado pelo Estado do Espírito Santo, e analisado como estudo de caso, com dados sobre sua implantação e descontinuidade.

Foram apresentados e analisados também nesse quarto capítulo, os dados relacionados à criminalidade na área de implantação do programa “Crack, é possível vencer!”, no período anterior à implantação, durante e após a descontinuidade do programa, fornecidos pela Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social e pela Polícia Militar do Estado do Espírito Santo. Os dados mostram as ocorrências relacionadas a apreensão de drogas, armas, furtos e roubos a pessoas e homicídios, nos locais da instalação do Programa, bem como nas áreas adjacentes. Os dados da Secretaria de Justiça do Estado do Espírito Santo, também foram incluídos nesse capítulo, com as entradas e saídas do sistema carcerário por tráfico de drogas e homicídios, bem como o *déficit* de vagas.

Por fim, foi realizada ao final do capítulo, uma correlação dos dados coletados com o modelo de federalismo brasileiro, a descentralização “por ausência” das políticas públicas de segurança e a inefetivação do direito à segurança pública, com foco no paradoxo “mais medidas de segurança, mais incremento dos riscos” ilustrando com as estatísticas relacionadas à criminalidade, descortinando um cenário de incertezas e riscos.

1 ESTRUTURA DA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA: SISTEMA SOCIAL COMPLEXO E CONTINGENTE¹

“As percepções em relação à medida na qual o risco é aceitável e à percepção do risco diferem para aquele que se vê a si próprio como tomador de decisão ou como parte envolvida. E, quanto mais a percepção do futuro da sociedade moderna adentra o horizonte da dependência da tomada de decisões, mais nitidamente pronunciada se torna a lacuna entre os tomadores de decisões e partes envolvidas; assim, é preciso reconhecer nitidamente que os instrumentos jurídicos e financeiros de regulamentação designados para se lidar com os mais diferentes problemas já não são suficientes”(LUHMANN,2016,p.189).

Com o surgimento e “o avanço do capitalismo como principal modo de produção na Europa os fundamentos da vida material, como as crenças e os princípios morais, religiosos, jurídicos e filosóficos em que se sustentava o antigo sistema” foram aos poucos se desestruturando(QUINTANEIRO,2002,p.11). A autora acrescenta que “com a revolução industrial na segunda metade do século XVIII e o surgimento do proletariado, aumentaram as pressões por mais participação política e a urbanização mudou completamente a geografia das cidades.” (QUINTANEIRO,2002,p.11). Esses registros históricos mostram a instabilidade que marcou a Europa nesse período por meio das crises que envolveram o âmbito da vida tanto material, como cultural e moral. Em meio a essas turbulências surgiu a sociologia para tratar dos estudos e interpretação sobre a sociedade que havia se transformado num “caos” à época.

Foi em virtude dessas mudanças que surgiram formas diferentes de pensar e teóricos que trataram sobre as questões da sociedade, como filósofos e sociólogos. Dentre os nomes de destaque surgiram Karl Marx, Émile Durkheim e Max Weber, considerados autores clássicos nessa temática, cujas idéias compiladas são apresentadas a seguir de forma sintetizada.

Karl Marx em sua teoria traz uma crítica ao capitalismo na qual trata que o ser humano só estabelece relações devido ao meio em que vive e produz. A ideia principal

¹Contingente: Termo utilizado por Niklas Luhmann e Raffaele De Giorgi ao tratarem da teoria da sociedade e do risco. Para os autores o termo significa “a possibilidade de qualquer seleção dentre as múltiplas possíveis, deixando outras escolhas abertas. Esta contingência não significa dependência mútua, mas a seleção entre diversas alternativas por dois sistemas psíquicos autônomos, num movimento circular que produz indeterminância”. Ver: LUHMANN, Niklas; DE GIORGE, Raffaele. **Teoría de la sociedad**. Guadalajara, Jalisco México: Universidad de Guadalajara, 1993, p. 39-40 e DE GIORGE, Raffaele. **Direito, Democracia e Risco: Vínculos com o futuro**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1998, p. 190.

da teoria marxista é o capitalismo e as formas socioeconômicas, destacando que o capitalismo poderia ser extinto se houvesse uma grande revolução social. Segundo Marx(1984, p.36), o comunismo seria uma solução para o futuro, pois seria uma forma consciente de construir uma sociedade humana.

Para o francês Émile Durkheim(2002,p.25), o coletivo era o que produzia a sociologia, por meio dos fatos sociais, que são constituídos de conceitos e vivências presentes em todas as pessoas integrantes de uma sociedade. Afirma ainda Durkheim que a sociedade não é limitada, pois se transforma segundo as formas de agir e de ser dos indivíduos, que juntos transformam a sociedade. Para o homem viver em sociedade, é necessário se submeter às regras e preceitos morais. E a liberdade é conquistada quando se inicia na sociedade a busca pelo bem comum.

Max Weber, era alemão, cujas ideias tiveram a influência dos pensadores Marx e Nietzsche, com “a abordagem sobre o capitalismo ocidental, sinalizando que as ideias e fatores materiais faziam intervenção na sociologia” (QUINTANEIRO,2002,p.28). Nos seus escritos Weber(1994, p.42) apresenta uma distinção entre ciência e política, tratando a ciência como sendo racional, com a obrigação de dizer a verdade. E quanto à política, o referido autor a define como sendo uma reflexão da ação do homem. Weber cria também o conceito de tipo ideal que para ele ajuda o cientista na análise da sociologia e na compreensão da realidade.

As ideias dos três autores apresentados nos leva ao entendimento da trajetória das mudanças na sociedade e foi a partir delas que “a sociologia moderna se configurou como um campo de conhecimento com métodos e objeto próprios” (QUINTANEIRO, 2002, p.30). Por tratar da compreensão do que pode ser chamado de “social” a sociologia sofre continuamente influências de seu contexto. Nesse sentido, “temas antigos como a liberdade, igualdade, direitos individuais, não desapareceram, mas atualmente assumem outros significados”(QUINTANEIRO,2002,p.30). Assim, verifica-se que a sociologia trata do debate entre diversas concepções na busca por respostas às questões principais que surgem em cada época e por se inspirar na vida social, não está livre de contradições.

Atualmente, grandes mudanças vêm acontecendo na sociedade que está vivenciando cada vez mais instabilidade e complexidade, e assim o pensamento social tradicional, como apresentado, já não é suficiente para esclarecer ou nos dar respostas satisfatórias. Nesse contexto surge a teoria dos sistemas sociais ou teoria sistêmica² que foi criada por Niklas Luhmann vislumbrando responder às constantes indagações sobre a complexidade da modernidade da sociedade. A referida teoria será abordada de forma panorâmica visando apresentar alguns dos seus conceitos que serão utilizados na presente pesquisa.

Para Luhmann(1991, p.07) a sociologia estaria numa crise de caráter teórico e em um movimento pendular entre a análise empírica e uma produção teórica vinculada às teorias clássicas que foram desenvolvidas por Marx, Weber, Durkheim. Assim, para se desvincular desses referenciais teóricos incompatíveis com a complexidade da realidade social deveria haver “uma mudança de paradigma em relação à sociologia para realização de uma análise correlacionada a um contexto social que não poderia ser analisado com embasamento em teorias criadas em outras realidades sociais”(LUHAMNN,1991,p.07).

O pensamento de Luhmann que foi difundido por meio da teoria dos sistemas sociais foi repercutido por vários autores em diversos países. Tem-se como exemplo, como nos traz Campilongo(2006,p.24-25), obras publicadas em língua espanhola em alguns países da América do Sul, como Argentina e México, e no Brasil, embora a teoria ainda seja pouco difundida e adotada nas Universidades, existem algumas publicações em português. Em Salento, na Itália, encontra-se o principal representante e um dos mais importantes continuadores da teoria de Luhmann, que é Raffaele de Giorgi, com que publicou a obra intitulada “Teoria della Società”, em 1991, no México.

A teoria Luhmanniana está disposta em uma obra muito vasta, apesar de ser de conhecimento ainda restrito. Foram apontadas por Gonçalves(2013, p.13) como causas da pouca divulgação, a qualidade da tradução das obras originais, o que

² Teoria criada por Niklas Luhmann tendo como principal representante na atualidade Raffaele De Giorgi. Ver: LUHMANN, Niklas; DE GIORGI, Raffaele. **Teoría de la sociedad**. Guadalajara, Jalisco México: Universidad de Guadalajara,1993.

trouxe entendimentos equivocados do seu conteúdo; a mediação crítica realizada por Habermas na obra intitulada “Teoria da Sociedade ou tecnologia social?” em coautoria com Luhmann e, principalmente, a ruptura conceitual e terminológica com a tradição do pensamento social.

Nas primeiras publicações das suas obras verifica-se a insatisfação de Luhmann em relação a descrição da sociologia clássica e contemporânea, pois “ambas são incapazes de perceber a complexidade das relações sociais modernas”(LUHMANN, 1991,p.7). Para superar o limite dessas abordagens Luhmann procurou construir um modelo próprio no qual fosse possível reunir a perspectiva de “uma teoria geral da sociedade capaz de apreender a complexidade de cada esfera social”(LUHMANN,1991,p.7). Assim, foram analisados pelo autor os fenômenos sociais específicos e realizados estudos sobre a economia, a ciência, a política, o direito, a religião, a educação, dentre outros como subsistemas da sociedade, visando a compreensão de toda a sociedade de forma plural.

Campilongo(2006,p.12), faz uma abordagem simples e de forma didática, para a melhor compreensão da teoria Luhmaniana , iniciando com a afirmação de que “a teoria dos sistemas é sinônimo de comunicação” e explica que

a matéria-prima da sociedade, o que permite indicar e, ao mesmo tempo, distinguir a sociedade do ambiente que a envolve, a operação que faz a sociedade funcionar, tudo isso responde pelo nome de comunicação. Não se trata de uma abstração ou de um tipo ideal. O pressuposto é empírico: sociedade é comunicação. Foi, é e será comunicação.

Afirma-se, pelo exposto que, assim como a comunicação, a sociedade também evolui na mesma proporção e, nesse contexto, as possibilidades de comunicação também se multiplicam, ou seja, “a diferenciação da sociedade, produz informação, variabilidade e incremento incessante de novas possibilidades de comunicação.” E quanto maiores são “as oportunidades de comunicação, maior também a complexidade social”(CAMPILONGO,2006,p.12).

Pode-se extrair dessa afirmação que o papel da comunicação é regular a relação entre os sistemas e o ambiente. O ambiente é “caracterizado pelo relacionamento entre os diversos sistemas por meio da linguagem ou comunicação”, apresentando-

se como uma forma de compreensão da sociedade que atualmente é cada vez mais “complexa e antagônica”(LUHMANN,1991,p.90).

Luhmann(1991) criou também termos próprios em sua teoria utilizando-se do diálogo com outras disciplinas, como a biologia, a cibernética e a matemática, pois para ele somente por meio de conceitos novos poderia ser compreendida a complexidade da sociedade moderna. Dessa forma, são utilizados na proposta teórica Luhmaniana os conceitos de “autopoiésis”, “autorreferência”, diferença entre “sistema/entorno”, “acoplamento estrutural”, “sentido e comunicação”, “contingência”, “complexidade”, dentre outros. Muitas traduções desses conceitos foram equivocadas, dificultando o entendimento da teoria, como registra Gonçalves(2013,p.29). Registra-se que houve também impacto da teoria dos sistemas no âmbito do direito com o rompimento dos padrões estipulados pelas teorias jurídicas clássicas e os conceitos que foram apresentados não eram do conhecimento dos juristas.

Em relação aos conceitos de “complexidade” e “contingência”, eles são imprescindíveis para identificar as mudanças na sociedade. Ao discorrer sobre a complexidade Luhmann(1991,p.39-40)tem-se que ela

evidencia-se na existência de inúmeras possibilidades para serem realizadas. Significa a totalidade dos possíveis acontecimentos e das circunstâncias, pois algo é complexo quando envolve mais de uma circunstância. Com o aumento do número de possibilidades, cresce igualmente o número de relações entre os elementos, logo, cresce a complexidade. Essa complexidade extrema do mundo não é compreensível pela consciência humana, existindo uma lacuna entre a extrema complexidade do mundo e a consciência humana, sendo essa preenchida pelos sistemas sociais. Assim, os sistemas sociais exercem a função de reduzir a complexidade, intervindo entre a extrema complexidade do mundo e a limitada capacidade do homem em lidar com a complexidade.

Quanto à “contingência” “é o fato de que, entre as possibilidades que se mostram no sistema, pode sempre ocorrer das expectativas esperadas aquelas que resultam em frustrações.” Ou seja, “cada seleção atribuída a um sistema é produto de alternativas que foram deixadas de lado”. Em uma situação de contingência, não se conhecem os resultados escolhidos pois utiliza-se das possibilidades. Uma vez feita a escolha, são deixadas outras “possibilidades que poderiam ser ou não as esperadas. Portanto, na contingência, depende-se de expectativas futuras, ou seja, há a necessidade de assumir riscos”(LUHMANN, 1991, p.91).

O processo de aumento da complexidade na sociedade não é algo pré determinado ou controlável. Não é possível prever o futuro pois este permanecerá sempre contingente e indomável. Para De Giorgi(1998, p. 190), cada “evento” na sociedade poderia ter ocorrido de outra maneira. O futuro “É fruto de um processo de escolhas. Existem mais possibilidades do que as ativadas, pois o horizonte das possibilidades é mais amplo do que a realidade”(CAMPILONGO,2006,p.13).

A Teoria Sistêmica ou teoria dos sistemas sociais, segundo Luhmann(1996,p.92) é estruturada para o estudo da sociedade e com base na afirmação de que

não existe nada de social fora da própria sociedade. A sociedade é uma malha de comunicação que é formada de vários sistemas diferenciados, ou subsistemas, dentre eles o direito, a política e a economia que são organizados de maneira que o choque entre eles não alterem a sua essência.

Na teoria Luhmaniana a ideia de sistema é central. Como ponto de partida, o autor se inspira “no conceito de sistema desenvolvido pelos biólogos chilenos Humberto Maturana e Francisco Varella” para propor a teoria sistêmica. Para Maturana e Varella, os organismos vivos, como por exemplo, um vegetal, um animal ou uma bactéria são sistemas fechados, autorreferenciados e autopoieticos³. Mas, isso não significa que esses sistemas sejam isolados, incomunicáveis, insensíveis, imutáveis, mas que “as partes ou elementos de tais sistemas interagem uns com os outros e somente entre si. Dessa forma tem-se “a ideia de fechamento operacional dos sistemas”(LUHMANN, 1991,p.35).

Com a finalidade de esclarecer com mais detalhes o funcionamento dos subsistemas sociais, será tratado na sequência sobre os sistemas ou subsistemas Política; Direito e Economia correlacionando-os à temática da pesquisa.

³ “Autopoiéses significa um elemento novo. Os sistemas autopoieticos são os que se produzem por si mesmos não somente suas estruturas, senão também os elementos de que estão compostos. Os elementos – no plano temporal são operações – dos quais os sistemas autopoieticos estão constituídos, não tem uma existência independente: não se encontram simplesmente; nem são simplesmente colocados. Mas são produzidos pelo sistema, e exatamente pelo fato de que (não importa qual seja a base energética ou material) são sistemas capazes de organizar e mudar suas estruturas a partir de referências internas, produzir seus elementos e determinar suas próprias operações.” Ver: LUHMANN, Niklas; DE GIORGI, Raffaele De. **Teoría de la sociedad**. Guadalajara, Jalisco México: Universidad de Guadalajara, 1993, p. 39-40.

1.1 CONVENÇÕES: DIREITO; POLÍTICA E ECONOMIA

Os subsistemas sociais são como a comunicação geral, ou seja, “autopoiéticos”, capazes de se reproduzirem sem qualquer interferência externa. São operativamente fechados, cujas operações não são determinadas pelo ambiente. Assim, “esse fechamento operativo é condição para sua abertura cognitiva em relação ao ambiente. Eles podem ser irritados ou estimulados pelo ambiente à medida que se autodeterminam e adquirem autonomia”(GONÇALVES, 2013, p. 62-63).

A observação da estrutura desses sistemas nos permite verificar como na sociedade moderna eles desempenham funções específicas e a estrutura social lhes confere um sentido e uma semântica particulares. E nas operações internas de cada sistema, as diferenças com o ambiente se afirmam. Campilongo(2006, p.15), esclarece que

A sociedade e, no seu interior, os sistemas funcionalmente diferenciados, se auto sensibilizam e se auto-irritam com os estímulos e as demandas provenientes do seu exterior.[...]. A sociedade reage ao ambiente. No interior da sociedade moderna, os sistemas parciais são sensibilizados uns pelos outros e pelo ambiente exterior à sociedade. Mas, da mesma forma que tudo pode ser objeto de comunicação(tanto o sistema como o ambiente) - desde que por meio de comunicação-, tudo também pode ser objeto de tratamento jurídico, político ou econômico, desde que respeitados os limites delineados pelas estruturas e funções de cada um desses sistemas.

Como forma de explicar o funcionamento dos subsistemas sociais, Luhmann (1996,p.83) o compara a um jogo de sinuca⁴. Assim, para que o referido jogo possa acontecer é necessário dispor de mais de uma bola de bilhar sendo que todas têm que ser diferenciadas e cada uma com cor específica, o que é similar ao fechamento operativo⁵. Se as bolas ficarem isoladas, o jogo não tem sentido, o que faz sentido é elas se chocarem, ou seja, se irritarem, se estimularem. Se durante os choques uma

⁴O jogo de sinuca ou bilhar “é um jogo de mesa com caçapas(buracos nas laterais), taco e bolas, oriundo da Grã-Bretanha que consiste em “encaçapar”(colocar nos buracos) as bolas através da impulsão com o taco”. Ver: Revista Super Interessante. Disponível em:<<https://super.abril.com.br>>. Acesso em:08/11/2019. “Essa comparação foi uma forma didática que Luhmann utilizou para explicar a lógica da complexidade da sociedade moderna”.Ver também: GONÇALVES, Guilherme Leite. **Teoria dos sistemas sociais**. Direito e sociedade na obra de Niklas Luhmann.São Paulo: Saraiva, 2013, p.65.

⁵Fechamento Operativo ou operacional ocorre quando“as partes ou elementos dos sistemas interagem uns com os outros e somente entre si”. Ver: LUHMANN, Niklas; DE GIORGI, Raffaele. **Teoría de la sociedad**. Guadalajara, Jalisco México: Universidad de Guadalajara, 1993, p. 39-40.

das bolas lança a outra para fora da mesa de sinuca, essa falta prejudica o jogo, o que equivale à desdiferenciação funcional⁶ ou corrupção de códigos no funcionamento dos subsistemas. Assim, para o jogo continuar é necessário a multiplicidade de bolas que se relacionem, sem se confundirem.

O direito é a estrutura de um sistema que opera continuamente em uma atemporalidade pois os eventos que o direito considera juridicamente relevantes transformam-se em presente e, portanto, fragmentam-se a cada momento, em um antes e um depois. Conforme De Giorgi(2006, p.61)

O sistema do direito produz decisões de cunho jurídico e somente poderá ser alterado por outra decisão também de cunho jurídico. Portanto, a sociedade não é um termo que tem uma única significação, nem mesmo o social o tem. A sociedade somente pode ser descrita dentro da própria sociedade e assim somente pode ser observada mediante a comunicação e as relações sociais, as quais, por sua vez, precisam do direito.

Quanto ao sistema da política, vemos a “modernidade da democracia moderna na possibilidade de se manter elevado o nível das alternativas decisórias no âmbito do sistema político”(DE GIORGI,1998, p.12). O que pressupõe que os espaços de decisão dos sistemas políticos modernos encontram-se cada vez mais delimitados. A democracia em suas concepções tradicional e focada no consenso, cujos pilares são a participação e representação de interesses, não são capazes de descrever o real potencial da democracia moderna. Assim, para De Giorgi(1998, p.13),

As reais possibilidades da democracia decorrem do fato de que todos os sistemas de comunicação podem tornar-se temas da política e que todas as decisões da política encontram-se submetidas ao direito e que a opinião pública é a estrutura seletiva de um sistema de comunicação social que, continuamente produz temas que podem ser isolados com temas de decisão política.

Ocorre que o sistema político opera em condições que são determinados pela sua própria estrutura. Essas condições podem irritar a opinião pública que também, se transforma, muda, dentro das suas próprias condições que, a seu tempo, constituem uma fonte contínua de irritação para a política.

⁶Desdiferenciação funcional: “São hipóteses que reduzem abruptamente e autoritariamente a complexidade da sociedade como, por exemplo, nas ditaduras, quando o sistema político determina o código e a função do direito, da economia, da educação, dentre outros”.Ver: GONÇALVES, Guilherme Leite. **Teoria dos sistemas sociais**. Direito e sociedade na obra de Niklas Luhmann. São Paulo: Saraiva, 2013, p.63.

Para compreensão do sistema da economia e sua inter-relação com os demais fenômenos sociais o sistema depende do código ter/não ter, sem o qual nenhuma transação seria possível. Para a teoria econômica, o fechamento operacional da economia é melhor compreendido a partir do momento em que se abstraem, de motivos morais e sentimentais dos participantes, as transações econômicas, “os motivos dos envolvidos puderam-se uniformizar e referir a utilidades calculáveis.(...) o que decide é o ganho ou a perda”. (LUHMANN, 2016,p.623).

Para Luhmann(2016, p.624) ainda, a economia doméstica também tem se voltado mais para o mercado, e a totalidade de sua produção passa a se localizar no mercado e em função dele, monetarizando-se devido ao caráter sistêmico do mesmo. Com isso, as referências econômicas passam a se basear não mais em fenômenos naturais, mágicos ou tradicionais, e se localizam basicamente nas relações entre “indivíduos-que-atuam-razionalmente”.

Para analisar as relações entre os sistemas e o ambiente e também para descrever como ocorre as relações entre os subsistemas sociais, Luhmann(1993, p. 39) utiliza o conceito de acoplamento estrutural⁷. Assim, a título de exemplo, o autor nos traz duas formas de acoplamento estrutural que são o contrato, que é uma forma “de acoplamento estrutural entre o direito e economia e a constituição, como forma de acoplamento estrutural entre direito e política. O conceito de acoplamento estrutural permite tornar factível a inter-relação entre sistemas autorreferenciais”.(LUHMANN, 1993, p.39).

Sobre o acoplamento estrutural entre direito e economia Luhamnn(2016,p.589- 606) afirma “que o acoplamento estrutural entre esses dois subsistemas é obtido por meio da aquisição da propriedade e da realização do contrato”. Pode-se citar como exemplo também da obtenção do acoplamento estrutural entre direito e economia e que se relaciona diretamente com o tema da pesquisa, os pactos realizados entre o governo Central e entes federados, na descentralização das políticas públicas, nos

⁷ O conceito de acoplamento estrutural foi formulado pelos biólogos chilenos Humberto Maturana e Francisco Varela e “está relacionado ao fechamento autorreferencial dos sistemas autopoieticos que quer dizer que todos os componentes do sistema são produzidos e reproduzidos a partir das operações internas do próprio sistema”. Ver: LUHMANN, Niklas; DE GIORGI, Raffaele. **Teoria della società**, 2006, p.33.

quais tem-se uma previsão de prestação de contas por parte do ente subnacional em relação aos investimentos realizados, durante e após a implantação dos programas.

Por intermédio desses mecanismos torna-se possível criar um canal de irritações recíprocas entre esses subsistemas o que permite uma regulação embora indireta do direito sobre a economia, bem como uma influência no sentido inverso da relação. Esse acoplamento estrutural ao permitir a irritação recíproca desses subsistemas, possibilita que o direito não fique enclausurado em si mesmo, sem influenciar seu ambiente. Observa-se que o acoplamento estrutural fornece um canal de mútuas irritações permitindo uma articulação entre esses dois subsistemas. O acoplamento estrutural entre direito e política para Luhmann(2016,p.545-587)

ocorre sob a forma das modernas constituições. Embora seja difícil separar esses dois subsistemas, observa-se que eles desenvolvem funções distintas, de forma operacionalmente fechada. A constituição os separa, diferenciando-os e ao mesmo tempo os acopla estruturalmente, mas não os isola. Nesse sentido, a constituição exerce a função de incluir e excluir irritações recíprocas das operações políticas e jurídicas.

Pode-se exemplificar como forma de acoplamento estrutural entre o direito e a política por meio da constituição, o modelo de federação previsto na constituição brasileira com a conseqüente descentralização das políticas públicas de segurança, objeto de estudo da presente pesquisa.

Para De Giorgi(2006, p.231) quando se diz que “a sociedade moderna é sociedade complexa”, ou uma sociedade de informação, indica as características da modernidade, ou seja, a correlação entre complexidade, contingência e informação. E quando se afirma que esta sociedade é “sociedade do risco” quer dizer que ela possui essas mesmas características. O risco“condensa uma simbiose particular entre o futuro e sociedade: ele permite construir estruturas nos processos de transformação dos sistemas, especificar as emergências de ordens nas estruturas do sistema”(DE GIORGI, 2006, p.231) Visando aprofundar esse entendimento será tratado na sequência sobre a estrutura do risco na sociedade.

1.2 ESTRUTURA DO RISCO NA SOCIEDADE

Existe escassa produção teórica sobre a epistemologia do risco em geral e que trata de como as noções e conhecimentos sobre os riscos são desenvolvidos, compreendidos e ancorados no mundo social, apesar da centralidade que o tema adquiriu atualmente. Motivado pela insatisfação de como o tema risco vem circulando na sociedade, De Giorgi(2009, p.52) busca esclarecimento teórico para a estrutura do risco, pois para ele “a sociedade utiliza formas de constituição para a representação do futuro e para produzir vínculos com o futuro. A forma dessa representação e a modalidade da produção destes vínculos com o futuro chama-se “risco””(DE GIORGI,2009,p.52).

A justificativa para se tratar sobre “risco” teve seu início relacionado “às questões ambientais”, bem como no “surgimento de novas tecnologias”. Embora a tendência tenha sido o direcionamento para essas questões, “o horizonte da percepção do risco é muito mais amplo”(DE GIORGI,2009,p.54),pois envolve todas as possibilidades de ação em condições de incerteza em relação ao futuro. Em uma publicação sobre o risco da sociedade de risco e os limites da lei, nos traz De Giorgi(2009, p. 54) que

O estudo e o gerenciamento de riscos se tornaram uma preocupação global. Considero um tributo às idéias de Niklas Luhmann que estamos aqui hoje discutindo riscos e que consideramos uma questão que diz respeito à própria estrutura da sociedade moderna, mesmo que o risco tenha se tornado moderno, um lugar-comum, material de propaganda política. O fato, no entanto, de se tornar um chavão, nos permitiu perceber o quanto Luhmann estava certo em se preocupar em esclarecer a estrutura de risco”(DE GIORGI, 2009,p.59,tradução nossa).⁸

Essa observação do autor não pode ser desconsiderada na análise da temática abordada pois como o próprio autor afirma, atualmente a estrutura do risco ainda permanece obscura, não tendo sido lançada nenhuma luz sobre o paradoxo pela reflexão sociológica e teórica.

⁸“Risk study and management have become a global concern. I consider it a tribute to the ideas of Niklas Luhmann that we are here today discussing risk and that we consider it an issue that concerns the very structure of modern society, even though risk has become trendy, a commonplace, the stuff of political propaganda. The fact, however, that it has become a buzzword has enabled us to realize just how right Luhmann was to be preoccupied with clarifying the structure of risk”.Ver: **DE GIORGI, Rafaelle. The Risk of Risk Society and the Limits of Law.** Sociologia del diritto. 2/2009, pp. 59-67.

Ressalta ainda De Giorgi(2009,p.59) que o risco é um tipo de “realidade de ameaça, ou um tipo de ameaça de realidade”, que é mantida em silêncio. Se essa ameaça não existisse, a ordem continuaria a existir. A realidade continuaria de maneira ordenada. Ou seja, para o autor:

Se surgir um risco, ele interrompe não apenas essa ordem, mas também as conexões entre seus elementos, bem como a continuidade temporal que mantém tudo junto. As diferenças entre o passado e o futuro seriam superadas pela capacidade racional de prever o futuro e de agir de acordo com os princípios da causalidade, a fim de realizar sua realização. O risco é considerado presente e deve ser evitado, minimizado e gerenciado através da elaboração de medidas de segurança.

Nesse contexto, tem-se que na planificação das políticas públicas de segurança em todas as suas fases, ou seja, desde a implantação, acompanhamento e avaliação, em virtude da contingência das decisões, o gerenciamento e a minimização dos riscos devem ser realizados por meio da elaboração de medidas de segurança. Essas medidas de segurança também devem ser gerenciadas pois surgem novos riscos decorrentes delas e estes devem ser repolitizados.

Em muitas áreas da administração estadual, o problema de gestão consiste em descobrir os riscos, em insistir na transparência do campo de decisão em relação a conseqüências prejudiciais que podem levar a escândalos políticos que terão de ser enfrentados. Em relação ao gerenciamento de riscos por parte da administração estadual, Luhmann (2006, p.260) traz que

não é nossa intenção recomendar com tudo isso uma preferência por segurança. Antes, é sobre perceber os riscos e dar segurança, é sobre absorver incertezas. Dessa forma, a atividade e o desempenho da gerência consistiriam, não no grau de prevenção de riscos, mas na relação entre riscos previstos e aceitos, por um lado, e riscos imprevistos, por outro. Essa exposição específica do plano de gerenciamento também inclui opções especiais de gerenciamento de risco.

Muitos pesquisadores americanos e europeus têm dedicado os estudos sobre o conceito de risco nos últimos anos. No Brasil, o estudo se iniciou a partir da década de 1990, no campo da Psicologia, como registrado por França et al (2002, p.26). Esses estudos trazem “uma revisão da gênese do conceito de risco e seu uso por várias disciplinas, apontando uma trajetória das análises de risco, tomando como ponto de partida a perspectiva culturalista de Mary Douglas até chegar à teoria social de Beck, Giddens e De Giorgi”(FRANÇA et al.,2002, p.26). Os autores referenciados contribuíram muito para que o conceito de risco fosse utilizado no âmbito das Ciências Sociais e não apenas no campo cultural. Luhmann(2006, p. 52-53), ao

tratar do conceito de risco e como eram tratados os problemas relacionados à incerteza do futuro, nos traz que

Nas grandes culturas antigas, técnicas muito diferentes foram desenvolvidas para lidar com problemas semelhantes, sem que, conseqüentemente, não houvesse necessidade de cunhar uma palavra para o que atualmente entendemos como risco. Evidentemente, o ser humano sempre enfrentou a incerteza do futuro. No entanto, na maioria dos casos, a adivinhação era invocada, a qual, embora não pudesse fornecer certeza confiável, garantia de alguma maneira que a própria decisão não provocasse a ira dos deuses ou de outras forças numéricas, tendo assegurado, em acordos misteriosos relativos à denominação da ordem cósmica das coisas”(LUHMANN,2006, p.52-53,tradução nossa)⁹

O referido autor ainda nos traz que “Falamos sobre risco apenas quando uma decisão deve ser tomada sem a qual o dano poderia ocorrer”. O fato de o tomador de decisão perceber o risco como resultado de sua decisão ou de que outros são os que o atribuem, “não é essencial para o conceito”. O importante para o conceito é exclusivamente que “os possíveis danos sejam contingentes; Isso é evitável.” E acrescenta o autor que diferentes perspectivas de observação são possíveis, cada uma com opiniões diferentes sobre se uma decisão deve ou não ser tomada com total aceitação do risco.Dito de outra forma, o conceito de risco “refere-se a um contrato de contingência de alto nível”(LUHMANN,2006, p.52-53).

No Brasil, o “risco” é “percebido e vivido como ameaça e não como oportunidade”, como proposta feita por De Giorgi(1998) e Giddens (1991). Ressalta-se que essas incertezas ou os riscos podem ter um impacto negativo, como um ameaça, ou positivo, como uma oportunidade, nos objetivos de uma atividade específica, como na implementação das políticas públicas. Assim, é preciso gerenciar os riscos, aceitando, suavizando, transferindo ou buscando “uma possibilidade para eliminá-los, e aceitando, melhorando, aproveitando e compartilhando as oportunidades”

⁹“En las grandes culturas antiguas se desarrollaron técnicas muy diversas para hacer frente a problemas análogos, sin que existiera, en consecuencia, ninguna necesidad de acuñar una palabra para lo que en la actualidad entendemos por riesgo. Por supuesto, el ser humano se ha enfrentado desde siempre a la incertidumbre del futuro. Sin embargo, en la mayoría de los casos se confiaba en la adivinación, que si bien no podía proporcionar una certeza confiable, garantizaba de cualquier manera que la decisión propia no suscitara el enojo de los dioses o de otras fuerzas numéricas, habiéndose asegurado, en misteriosos acuerdos relativos a la denominación del orden cósmico de las cosas”.Ver:LUHMANN,Niklas.**Sociología del riesgo**. Traducción: Silvia Pappe, Brunhilde Erker y Luis e Felipe Segura. Coordinador de la traducción: Javier Torres Nafarrate.Universidad Iberoamericana.Colección Teoría Social. México: 2006.

(GIDDENS, 1991, p.9). Nesse sentido é que Ferreira (2015,p.02), no estudo sobre “Violência e Segurança Pública em 2023”, publicado pelo IPEA,

trata da grande incerteza sobre o que pode ocorrer no futuro tanto em termos da criminalidade violenta, quanto em relação às políticas públicas. Tais incertezas nos abrem oportunidades para a mudança do curso dos acontecimentos, pois são motrizes para a redução da criminalidade violenta e o aumento da sensação de segurança, tornando-se mais fáceis de serem moldadas e nos ajudando a construir o futuro desejado.

Nesse sentido as oportunidades se referem às ações preventivas que podem ser adotadas para a redução do risco, pois “o risco não implica somente uma iminência imediata de um perigo, mas também a possibilidade de, num futuro próximo, ocorrer uma consequência negativa pela ausência de ação preventiva”. E o autor complementa que “a ação preventiva está relacionada com o risco, pois não se trata de só minorar o risco imediatamente, mas de criar prevenções para que se reduza significativamente o risco, ou que ele deixe de existir”(CASTELLS, 2005,p.18). Pode-se afirmar que essa noção de risco exige que as Políticas Públicas de Segurança definam quais as situações em que os cidadãos podem estar mais sujeitos à vivência do risco e assim, tenham mais foco nas medidas preventivas.

Para uma compreensão mais ampla sobre o “risco” serão abordadas as teorias relacionadas às expressões, “sociedade de risco” e “risco na sociedade contemporânea”, bem como apresentados os autores que mais se destacam na temática como Rafaelle De Giorgi; Antony Giddens; Zigmunt Bauman; Ulrick Beck e Boaventura Souza Santos. Embora sejam apontadas algumas pequenas divergências conceituais entre essas teorias, existe uma convergência quanto à abordagem sobre o risco no trato das incertezas, ameaças e paradoxos na sociedade, como será verificado na sequência.

1.2.1 Teorias do risco na sociedade

As novas formas de que se reveste o político e o social nas sociedades contemporâneas dificilmente se enquadram nos padrões da modernidade¹⁰. Para Souza Santos(2002, p.163), as designações utilizadas para caracterizar esta fase

¹⁰ Para Giddens(1991, p.9) o termo modernidade refere-se a “estilo, costume de vida ou organização social que emergiram na Europa a partir do século XVII e que posteriormente se tornaram mais ou menos mundiais em sua influência.” Ver:GIDDENS,Anthony.**As consequências da modernidade**. São Paulo: Trad. Raul Fiker. 1º ed. Unesp, 1991.

da sociedade podem ser distintas e serem denominadas como: modernidade tardia, pós-modernidade, segunda modernidade, modernização reflexiva, sociedade global, globalização cultural, glocalização, sociedade do conhecimento e da informação, dentre outras. Verifica-se que são denominações diferentes, mas que na base de todas elas está o reconhecimento de que a incerteza, o paradoxo e o risco marcam o futuro de nossas sociedades.

O aumento exponencial das desigualdades sociais e a consequente polarização entre incluídos e excluídos como resultado da globalização econômica para Souza Santos(2002,p.161) nos leva a questionar as teorias do bem estar social e da proteção social bem como, as políticas sociais que em conjunção com elas foram desenvolvidas pelo Estado-nação centrais nos últimos anos. “A produção de risco social está relacionada com a emergência de novos fatores de incerteza e imprevisibilidade diante dos quais a capacidade dos Estados é reduzida”.(SOUZA SANTOS(2002,p.161).

A expressão “sociedade de risco”¹¹surgiu em 1986, após o acidente nuclear de Chernobyl, ocorrido na Ucrânia, e foi criada pelo sociólogo alemão Ulrich Beck(2010, p.199)

para designar a vida nos dias atuais, partindo da constatação de que os perigos enfrentados pela humanidade são resultados dos efeitos colaterais da própria ação humana, o que acaba por gerar uma imprevisibilidade quanto às consequências das medidas adotadas, e o enfraquecimento da racionalidade baseada no conhecimento do passado.

Beck(2010, p.199) conceitua risco como um perigo externo e enfatiza “o processo de politização dos riscos que tem ocorrido nos últimos anos, principalmente no que se refere às consequências morais e políticas” que este processo tem desencadeado. Para o autor, “a consciência do risco é uma condição inerente ao fim do século XX”. O perigo passou a ser diferenciado do risco e este começou a ser entendido como próprio do comportamento humano e não mais relacionado às questões sobrenaturais e divinas, como nos séculos anteriores.

¹¹Sociedade de risco. Ver: BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. Trad. de Sebastião Nascimento. São Paulo: Ed. 34; 2010.

Como nos traz Beck(1992,p.200-201) as sociedades de risco forjam-se a partir da precarização dos arranjos institucionais da existência humana, principalmente da crescente dependência das instituições públicas que os cidadãos experimentam diante da crescente fragilização das famílias ao fornecimento de apoio e solidariedade sociais “a partir da democratização dos impactos das situações de risco”. Nesse contexto, “para assegurar o controle da emergência e da difusão dos riscos ambientais ou riscos sociais”, as autoridades públicas deixam “de dispor de bases científicas seguras, consistentes e estabilizadas, tornando premente a reorganização do poder, da legitimidade e da autoridade nas sociedades contemporâneas”(BECK,2010,p.200-201). Esclarece também o autor que “sociedade de risco” significa

que vivemos em um mundo fora de controle. Não há nada certo além da incerteza. O termo “risco” tem dois sentidos radicalmente diferentes. Aplica-se, em primeiro lugar, a um mundo governado inteiramente pelas leis da probabilidade, onde tudo é mensurável e calculável e também é comumente usado para referir-se a incertezas não quantificáveis, a riscos que não podem ser mensurados. E “sociedade de risco”, é nesse último sentido de incertezas fabricadas. Essas ‘verdadeiras’ incertezas, reforçadas por rápidas inovações tecnológicas e respostas sociais aceleradas, estão criando uma nova paisagem de risco global. Em todas essas novas tecnologias incertas de risco, estamos separados da possibilidade e dos resultados por um oceano de ignorância.

Para o Beck(2010,p.203) a lógica da primeira modernidade era buscar soluções para proteção quanto aos riscos em situações vivenciadas no passado. Eram soluções com base no “controle e no excesso de segurança” e eram “inócuas” e resultado era “mais insegurança”. Na “sociedade de risco”, “o passado perde sua força para a explicação do presente, em virtude da imprevisibilidade dos perigos sociais e da ambivalência inerente às medidas de proteção”. Dessa forma, tem-se que com a globalização surgem novos perigos que “destroem os pilares do cálculo convencional de segurança”(BECK,2010,p.203).

Ao tratar da sociedade atual, Bauman(2003,p.123) aponta também as incertezas e diferenças vivenciadas e enfatiza que “a nossa vida tem se mostrado diferente do estilo de vida que os sábios do iluminismo e seus discípulos e herdeiros avistaram e procuraram planejar” pois,

quando as tradições perdem a força determinante do futuro e das novas gerações, quando a verdade não é mais vista como revelação divina e se multiplica em versões parciais e saberes especializados e quando não há mais a representação da figura da autoridade, o indivíduo é chamado para se tornar o centro de suas próprias referências e assim encontrar seu lugar na ordem do universo. Esse movimento – de tomar as rédeas do mundo em

suas mãos – teve um efeito não previsto pelos seres modernos: o individualismo. O individualismo, tão diferente da individualidade prevista e almejada pelos teóricos do Iluminismo, característico da era moderna, parece ser o maior desafio para a segurança ontológica.

Bauman(2003, p.122) ressalta também que existem grandes desafios ao se realizar políticas públicas locais para a solução de problemas que se apresentam localmente, mas cujas causas são globais. Dentre essas políticas, pode-se incluir o caso das políticas públicas sobre as drogas no Brasil. Essa afirmativa se faz porque “os verdadeiros poderes que moldam as condições sob as quais todos nós agimos hoje em dia fluem num espaço global, enquanto nossas instituições de ação política permanecem, em seu conjunto, presas ao chão; elas são, tal como antes, locais”. Nesse sentido, verifica-se que existe pouca esperança de resgatar os serviços de certeza, segurança e garantias do Estado na efetivação dessas políticas públicas.

De Giorgi (1998, p.196-197) ao tratar da “sociedade de risco” faz uma crítica à essa expressão negando que “o risco seja uma categoria ontológica da sociedade moderna ou uma condição existencial do homem”, como tratada por Beck(2010). Outra crítica “à periodização da modernidade” proposta por Beck é apresentada por Costa (2006. p. 58-59) quando trata que “o autor deixa em seu roteiro de análise, pelo menos dois nós mal atados que ricochetearão em suas explanações teóricas subsequentes” e os apresenta como

O primeiro problema está relacionado com a apresentação das diferentes modernidades numa linha cronológica, como se a sociedade industrial se seguisse inevitavelmente a segunda modernidade; a primeira, coordenada por um padrão de racionalidade simples, a segunda por uma racionalidade reflexiva. O segundo nó mal atado relaciona-se com a tendência a tomar a sociedade industrial e modernidade simples.

No mesmo sentido Giddens (1991,p.9), traz uma crítica à denominação dos períodos da modernidade dizendo que “ao invés de estarmos entrando num período de pós-modernidade, estamos alcançando um período em que as conseqüências da modernidade estão se tornando mais radicalizadas e universalizadas do que antes.” Além da modernidade, deve-se argumentar que “podemos perceber os contornos de uma ordem nova e diferente, que é ‘pós-moderna’; mas isto é bem diferente do que é atualmente chamado por muitos de ‘pós-modernidade’”(GIDDENS,1991,p.9).

A mensagem de Beck, segundo Bauman(2011, p.374) é que hoje nossa sociedade se torna cada vez mais produtora, monitoradora e administradora do risco. “Não nos movemos tanto “em frente”, limpamos a bagunça e buscamos uma saída para a confusão perpetrada por nossas próprias ações de ontem”. Bauman(2011, p. 374) acrescenta que “os riscos são o nosso próprio produto”, e dessa forma,

as mudanças que introduzimos no equilíbrio da natureza e da sociedade para executar uma tarefa repercute de forma ampla e seus efeitos distantes revidam como novos perigos, novos problemas e assim, novas tarefas. E o que torna essa situação já deprimente algo quase catastrófico é que “a escala das mudanças que inadvertidamente provocamos é tão vasta que a linha além da qual os riscos se tornam totalmente incontrolláveis e os danos irreparáveis, pode ser cruzada a qualquer momento.

O “fenômeno da ambivalência”, também é tratado por Bauman(2003, p.227), sob a explicação de que “com a resolução de determinados problemas gerando outros problemas”. Ou seja, para “cada resolução de um problema gera novos problemas e a solução de um determinado problema é a formulação de inúmeros outros problemas que precisam ser resolvidos”. Ressalta o autor que “o conhecimento aumenta durante a resolução dos problemas bem como a quantidade dos problemas”.Para Bauman(2003, p.227), de fato, é a ação voltada para um propósito que

tem a maior responsabilidade pela geração dos aspectos da condição humana sentidos como desconfortáveis preocupantes e que precisam ser retificados. Perseguindo um remédio específico para uma inconveniência específica, a ação induzida pelo especialista está fadada a desequilibrar tanto o ambiente sistêmico da ação quanto as relações entre os próprios atores.[...]É o desequilíbrio artificialmente criado que se sente mais tarde como um 'problema' e é visto assim como garantia para a formulação de novos propósitos.

Quanto à resolução de problemas que geram outros problemas como apresentado por Bauman, tem-se no mesmo sentido o paradoxo “mais medidas de segurança, mais incremento dos riscos”, em Rafaele De Giorgi(1998). Ambas afirmações dos autores mostram a necessidade de monitoramento dos riscos com a finalidade de minimizá-los e evitar situações de descontrole.

A categoria do risco para Souza Santos (2002, p. 199), “é uma construção social que incorpora uma abordagem secularizada da vida na qual tudo pode ser previsto, e a

proteção relativamente aos riscos eventuais passa por controlar o tempo e disciplinar o futuro.” A grande maioria das contribuições teóricas utilizadas para a problematização do risco confere-lhe “uma construção sociocultural em que o risco é uma entidade de natureza política, tanto na sua construção como na sua utilização e nos seus efeitos”(SOUZA SANTOS, 2002, p.199). Esclarece-se que o enfoque dado pelo autor é relacionado ao risco na sociedade global e decorrente da globalização.

O uso original do risco é neutro, como ressalta Souza Santos(2002, p.199). Ou seja, refere-se “à probabilidade matemática da ocorrência de um acontecimento, dependendo da filosofia e o discurso do risco do seu cálculo, da sua quantificação e da sua mensuração”. Os analistas do risco falam da probabilidade matemática da ocorrência de um acontecimento e usam modelos matemáticos para apoiar o processo de decisão em diferentes setores de atividade. Usar o termo “risco” ao invés de “perigo” tem o efeito de fornecer a neutralidade e a pretensão de um possível cálculo preciso. Nesse sentido, destaca-se sobre “a importância da prevenção, como suportes de novas formas de regulação social”.(SOUZA SANTOS,2002,p.199).

Associa-se ao risco “a ideia da sua configuração multidimensional e a ideia da heterogeneidade das suas significações”, segundo Souza Santos(2002, p.188) e complementa o autor que o

Risco significa perigo e qualquer risco é negativo, tornando-se contraditório falar de algo como um “bom risco”. Os riscos que são selecionados como requerendo mais vigilância social podem não ter relação com os perigos reais, mas são culturalmente identificados como relevantes em termos das significações ameaçadoras de que se revestem e, assim, o discurso do risco converte-se em numa estratégia política, numa forma de negociar a dialética entre medos privados e perigos públicos.

Giddens(1991, p.36) por sua vez distingue risco de perigo e associa o risco às culturas da modernidade e a sociedades que olham para o futuro, tentando ativamente se desligarem do passado. O risco não pode ser separado do projeto da modernidade, construindo-o como sendo um meio de regular “e normalizar o futuro, colocando-o sob nova égide de novas formas de controle da incerteza”.

Nas sociedades atuais, à medida que cresce a dependência da ciência e da técnica,

dos seus agentes, das suas instituições e dos seus sistemas de conhecimento, cresce a ansiedade sobre a sua insuficiência e a sua ineficácia para antecipar adequadamente o futuro, principalmente nas questões relacionadas com a produção do bem-estar social. Para Giddens(1991, p.36),

as culturas tradicionais não tinham um conceito de risco porque não precisavam disso. Risco não é o mesmo que infortúnio ou perigo. Risco se refere a infortúnios ativamente avaliados em relação a possibilidades futuras. A palavra só passa a ser amplamente utilizada em sociedades orientadas para o futuro – que vêem o futuro como um território a ser conquistado ou colonizado. O conceito de risco pressupõe uma sociedade que tenta ativamente romper com o seu passado – de fato, a característica primordial da civilização industrial moderna.

É nessa sociedade que, “estar vivo é muito arriscado”, pois “o futuro é um lugar desconhecido”. Dessa forma, é necessário realizar os cálculos sobre os riscos para a tomada de decisões em relação aos problemas diários enfrentados, principalmente nessa sociedade que tudo se transforma com uma velocidade incontrolável. "O risco é a dinâmica mobilizadora de uma sociedade propensa a mudança, que deseja determinar seu próprio futuro em vez de confiá-lo à religião, à tradição ou aos caprichos da natureza" (GIDDENS,1991, p.34). Nesse sentido, as políticas públicas ao serem planejadas e para alcançarem a eficiência necessitam da avaliação do risco, o que pode ser alcançado por meio do acompanhamento e controle dos problemas que podem surgir durante a fase da implantação.

Ao tratar do colapso do que designou como o “modelo cibernético de sociedade” . Giddens(1991, p.35) considerou que

a promessa contida nos programas de ação dos Estados - Providência, construídos após a segunda guerra mundial, de assegurar a satisfação das necessidades dos indivíduos e das famílias e tornar possível o desenvolvimento e o progresso ficaram comprometidos pela produção de novos riscos que, não puderam ser previstos antecipadamente, alteraram substancialmente o modelo de gestão de incertezas e desadequaram as instituições vinculadas ao fornecimento do bem estar social.

A proposta, segundo ainda o referido autor é de reconceitualizar os alvos e os objetivos das políticas sociais, pressupondo a reformulação do pensamento e da ação política sobre os fatos sociais da vulnerabilidade e da dependência que têm estado a cargo dos serviços sociais dos estados-providência “nos quais habitualmente se concentram as instâncias e os agentes que nomeiam o risco,

atribuem o risco e constroem sistemas de interpretação do risco”. Essa “forma está mais orientada para risco como oportunidade”, ou seja, como “disponibilizando novos dispositivos de reflexividade sobre as seguranças do passado e as inseguranças do presente e do futuro”.

Verifica-se que apesar das divergências entre os autores que tratam da teoria do risco na sociedade, a base do pensamento teórico é fundamentada na questão da incerteza em relação ao futuro em virtude da complexidade da sociedade atual e na necessidade de planejamento e acompanhamento dos riscos como uma estratégia política ou uma forma de controle visando regular o futuro.

1.2.2 Risco e relação com o futuro em Raffaele de Giorgi

Niklas Luhmann e Raffaele de Giorgi (1998, p. 215) na justificativa para a criação, na Itália, do Centro di Studi sul Rischio, sob o título de *L'analisi e lo studio del rischio nelle società complesse*¹², afirmam que esse tema pode “ser objeto de pesquisa sociológica e de pesquisa orientada para uma teoria da sociedade”, tal sua relevância. Lembram os referidos autores que “cabe às ciências sociais a tarefa de fornecer análises que tornem possível uma compreensão das condições de vida da sociedade contemporânea. O horizonte de percepção desta sociedade, esclarecem, “é caracterizado por uma crescente possibilidade de decisão”(DE GIORGI, 1998, p.215).

O Centro se ocupa de âmbitos problemáticos que “têm adquirido relevância na opinião pública e alcançado níveis de crescente significado político”. Esses âmbitos estão relacionados a “decisões que são tomadas em condições de incerteza sobre a verificação futura de consequências danosas. Se estas forem verificadas, podem ser atribuídas às decisões, as quais poderiam ter sido evitadas”(DE GIORGI, 1998,

¹²O Centro de Estudos do Risco foi elaborado por Niklas Luhmann e Raffaele De Giorgi e tem sua base na Universidade de Salento, na Itália sob o título “L'analisi e lo studio del rischio nelle società complesse ou “Estudo do Risco nas sociedades complexas”(tradução nossa). Ver: DE GIORGI, Raffaele. **Direito, Democracia e Risco - Vínculos com o futuro**. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 1998.

p.215).

A sociedade, segundo De Giorgi(1998, p.193) é definida por três elementos básicos,

que procuram legitimar a concepção de sociedade concebida em cada época, que são: a verdade, os valores e a segurança. A compreensão de mundo que cada uma destas criará depende da comunicação estabelecida entre os sujeitos sociais, pois, como trata o referido autor, as relações sociais só existem através da comunicação empreendida na solução de divergências.

Em relação aos elementos básicos que legitimam a concepção de sociedade utiliza-se a segurança para análise dos riscos. Nesse sentido, contribui o referido autor “O risco é o elemento característico do ambiente social moderno, causador de incertezas e insegurança.” Nesse ambiente a participação de todos é fundamental para minimizar essas causas apontadas. E ao tratar da diferenciação entre “risco” e “perigo”, De Giorgi(1998, p.227), traz que

se "perigo" for entendido como a probabilidade de um evento futuro danoso, resultante do que pode ser imputada a algo externo, colocado fora do poder de opção do agente, será possível falar-se de "risco" quando um dano, qualquer que seja, for passível de ser entendido como consequência de uma decisão, seja ela imputável ao agente ou atribuível a um outro que não ele. Nesses termos, a sociedade contemporânea caracteriza-se pela diminuição do perigo e incremento do risco. A ciência, a tecnologia, a economia de nossos dias contribuíram para a redução do perigo. A previsibilidade e o controle que a tecnologia já permite no tocante aos acontecimentos externos autorizam esta conclusão. O que é danoso por determinação externa se tornou altamente previsível e controlável, graças aos avanços da ciência. Contudo, na medida em que se tornam evidentes e mais numerosas as possibilidades de decisão em relação a comportamentos, ou na medida em que podem se tornar visíveis as possibilidades das quais depende a ocorrência de danos futuros efetivos, impõe-se a tematização dos riscos.

Extrai-se do pensamento do autor que a diferença entre o perigo e risco pode ser entendida como sendo o perigo algo que pode ser reduzido com o apoio da ciência e das tecnologias que permitem uma previsibilidade e conseqüentemente o controle. E o risco é entendido como decorrente das inúmeras possibilidades de decisões que podem ser tomadas e que podem incrementar mais riscos, como no caso da implantação de políticas públicas.

Acrescenta-se que o “horizonte do futuro se retrai e a sua prospectiva se desloca do âmbito do perigo para o âmbito do risco”. Nesse sentido, os riscos se relacionam diretamente com o desenvolvimento da própria sociedade, “ao desenvolvimento da

ciência, da tecnologia, da medicina, da política e em geral às transformações da estrutura nas quais se torna possível a comunicação social.” Ou seja, o autor conclui que “o risco se fez integrante do próprio modo de ser da sociedade contemporânea”(DE GIORGI,1998, p.228).

A origem da palavra “risco” é extraída uma característica fundamental que é válida para a compreensão do fenômeno: “a incerteza diante da novidade desconhecida e imprevisível”(DE GIORGI,1998,p.43). Para tanto, esclarece ainda De Giorgi(2008,p.227) que se

o risco diante da novidade desconhecida não é uma exclusividade de nossos dias, devemos observar que atualmente os riscos causados pelo próprio homem são tão ou mais importantes do que aqueles gerados pela natureza. Poder-se-ia falar de risco quando qualquer dano seja imputado a uma decisão, isto é, quando esse dano deva ser tratado como consequência de uma decisão.

Então, para De Giorgi(2008, p.43) o que existe de novidade não é “a incerteza ou o risco, mas a origem deles, pois a maioria das incertezas que vivemos hoje foi criada pelo próprio homem”. Assim, “uma das estratégias de vincular o futuro é aquela que permite que um eventual dano futuro seja imputável a uma decisão na certeza de que uma outra decisão poderia ter evitado a ocorrência do dano”. Acrescenta-se que “este modo de construir o futuro, este vínculo do tempo, chama-se “risco”. “Risco”, portanto, “é correlato do não-saber e da necessidade de escolha”(DE GIORGI, 2008.p.43).

Quanto às decisões estratégicas que vinculam o futuro tem-se a descentralização das políticas públicas para serem aplicadas pelos entes subnacionais. Essas políticas públicas nacionais são replicadas pelos entes Federados para a efetivação dos direitos fundamentais. Verifica-se que a implantação dessas políticas ocorre sem uma coordenação central e os atores locais envolvidos na sua aplicabilidade muitas vezes carecem de qualificação técnica para a tomada de decisões, para a multiplicação e análise da política, bem como para o gerenciamento de riscos que surgirão no futuro. As consequências da implantação dessas políticas públicas refletem na efetivação dos direitos fundamentais e na opinião pública.

1.3 FUNÇÃO DA POLÍTICA NA SOCIEDADE

No âmbito dos subsistemas sociais tem-se o subsistema da política que tem como principal função tomar decisões que vinculem a coletividade por meio de programas finalísticos, que garantam benefícios para todos. É um instrumento para se atingir uma organização social satisfatória funcionando de maneira organizada e justa.

Assim como outros sistemas sociais, como o direito por exemplo, a política também se testa e deve reforçar a disponibilidade cognitiva de sua estrutura, ou seja, sua capacidade de aprender a partir de si, de aprender com a situação e reduzir as pretensões de consistência de suas operações. Assim, a política arrisca. Segundo De Giorgi(2006,p.131), a política constrói “representações da realidade que se revelam como erros, projetos baseados em conexões causais, nas quais um problema presente deverá encontrar soluções na indeterminação de eventos futuros que não se sabe se acontecerão.” Nos traz ainda De Giorgi(2008, p.42), que

a construção do mundo realizada pela política é, na realidade, uma construção política do mundo. Uma intervenção posterior da política para o tratamento das conseqüências das decisões anteriores produzirá outras conseqüências cujo grau de risco será apenas outro. Se afirma que a política é um sistema de distribuição de recursos, mas a política, na verdade, distribui apenas riscos. Isso ocorre porque o sistema político opera orientado pelo controle dos riscos da política e está continuamente exposto ao risco das conseqüências de suas decisões.

Assim, na escolha dos temas da política, para De Giorgi(1998, p.43) não se pode mais usar os grandes projetos como escudos. “A política está obrigada a operar nas condições de uma dupla contingência”, ou seja, a que provém das irritações do ambiente e a que deriva das mudanças da opinião pública. E complementa o autor, afirmando que “a política está sob cada vez mais pressão para minimizar e reduzir o risco a níveis aceitáveis. Mas as decisões políticas assumem uma forma legal. Assim, o sistema político transfere para a lei os riscos envolvidos em suas decisões” (DE GIORGI,1998, p.43).

O sistema político assume a forma legal para atender aos interesses da população que clama por medidas para minimizar os riscos em cumprimento aos objetivos da Constituição e assim, são planejadas as políticas públicas. Registra-se que essas políticas públicas possuem conceitos e tipos diversificados e são muitas vezes

complexas, como será apresentado no tópico na sequência.

1.3.1 Políticas Públicas: abordagem conceitual e tipologia

As políticas públicas são instrumentos de suma importância para que os objetivos traçados pela Constituição Federal Brasileira de 1988, sejam efetivamente cumpridos, garantindo assim o desenvolvimento e a democracia, que são os pressupostos de “uma sociedade livre, justa e solidária”. Dispõe a Constituição Federal em seu artigo 3º(Incisos de I a IV)(BRASIL, 1998),

Art. 3. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;
II- garantir o desenvolvimento nacional;
III- erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
IV- promover o bem comum de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

A inserção do campo de políticas públicas no Brasil foi desenvolvido sem uma diferenciação entre dois subcampos, o de *policy analysis* (análise de políticas) e o de *policy studies* (estudo de políticas), que não constitui um campo específico de formação e de pesquisa(FARAH,2016,p.9). Dessa forma, não houve uma diferenciação entre o “analista” e o “tomador de decisão” e, assim, as pessoas que analisavam os problemas públicos e estudavam alternativas, eram as mesmas que formulavam as políticas.

Já nos Estados Unidos o desenvolvimento da análise de políticas públicas foi “o eixo da institucionalização do campo de política pública” naquele País(FARAH,2016,p.9). Essa forma de desenvolvimento das políticas públicas no Brasil, sem diferenciação dos subcampos estudo e análise de políticas reflete no processo de implantação, no qual muitas vezes não são concluídos com a fase da avaliação.

Em relação a abordagem conceitual sobre políticas públicas, verifica-se que não existe um único entendimento na doutrina, pois vários autores apresentam definições diferentes. Uma das explicações para a falta de consenso, segundo Secchi (2012, p.2) tem relação com a defesa de alguns autores quanto à abordagem estatista e a abordagem multicêntrica no que se refere ao protagonismo de

elaboração das políticas públicas. Na abordagem estatista, por serem públicas, essas políticas seriam somente oriundas de atores estatais e na abordagem multicêntrica, por outro lado, considera-se “a elaboração por outros atores incluindo organizações privadas e não governamentais, com o entendimento de que o adjetivo “pública” se refere a uma política, quando o problema a ser enfrentado é público”(SECCHI,2012,p.2).

Na defesa da abordagem multicêntrica, Secchi (2012, p.3) traz que o enfoque é mais interpretativo e também “menos positivista do que seja política pública”. Assim, a elaboração da política pública ocorre dentro do aparato institucional-legal do Estado, “mas as iniciativas e decisões têm diversas origens”, propiciando “uma articulação entre estado e sociedade” com esquemas espontâneos horizontais para a solução de problemas públicos. Exemplifica-se no caso a participação da sociedade em diversos Conselhos comunitários e também no orçamento participativo.

Dessa forma, pode-se afirmar que política pública “é uma área que abrange diversas unidades em totalidades organizadas”, ou seja, é campo de pesquisa para várias disciplinas, teorias e modelos analíticos. Assim, para Souza(2006,p.20) apesar de

possuir suas próprias modelagens, teorias e métodos, a política pública, não se resume a ser um ramo da ciência política, podendo também ser objeto de pesquisa de disciplinas como a filosofia, a psicologia, a sociologia, a economia e a econometria. Esse caráter holístico das políticas públicas comporta vários “olhares” sem que esta multiplicidade de perspectivas comprometa a sua coerência teórica e metodológica. As políticas públicas após serem desenhadas e formuladas, se desdobram em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando postas em ação são implementadas ficando então, submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação e à análise dos pesquisadores.

Embora existam esses aspectos multidisciplinares apresentados outro aspecto que envolve o conceito de políticas públicas e que chama a atenção é o uso de diversos termos relacionados às intervenções governamentais, sendo a terminologia “políticas públicas” usualmente tratada como sinônimo de Plano, Programa ou Projeto de Governo. Destaca-se que, Programa é a materialização da política pública, ou seja, quando já estão estabelecidas as condições para que seja implementada.

Complementa Secchi (2012, p.2) “que uma política pública possui dois elementos fundamentais que são a intencionalidade pública e resposta a um problema público”, (SECCHI, 2012,p.2), ou seja, o planejamento de uma política pública tem como finalidade encontrar uma solução ou tratamento adequado para um problema que é coletivamente relevante. Geralmente são problemas relacionados à área da saúde, educação e segurança pública.

Dentre outros conceitos temos o de Souza (2006, p.22) que trata a política pública como

o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

No mesmo sentido temos para Bucci(2006, p.39) que as políticas públicas são

os programas de ação governamental que resultam de um processo ou um conjunto de processos juridicamente regulados visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Verifica-se que nos conceitos apresentados que eles são bastante abrangentes e de modo geral, a previsão de implantar determinadas políticas são apresentadas junto ao programa governamental ainda na fase das campanhas eleitorais dos candidatos. Em sua maioria as políticas públicas pressupõem ações, programas ou atividades públicas que evidenciam o comprometimento de todas as funções do Estado, por meio dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, objetivando a efetivação dos direitos fundamentais previstos na constituição federal, de forma explícita e implícita. Para Barcellos (2006, p.102),

A combinação de um conjunto normativo adequado, uma regulação eficiente, uma política de fomento bem estruturada e ações concretas do Poder Público poderá conduzir os esforços públicos e as iniciativas privadas para o atingimento dos fins considerados valiosos pela Constituição e pela sociedade.

Dessa forma, não basta a previsão de boas políticas públicas lançadas por meio de propostas em campanhas eleitorais. É necessário que as políticas públicas sejam além de formalizadas, bem estruturadas e o mais importante efetivadas para atingir os objetivos previstos na Constituição, bem como os anseios da sociedade.

Em relação à tipologia das políticas públicas, assim como os conceitos, encontram-se variações diversas na doutrina. Foi Theodor Lowi (1964;1972), segundo Souza(2006,p.28) que desenvolveu a mais conhecida tipologia sobre política pública, elaborada através de uma máxima: “a política pública faz a política”. Significa que “cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e que disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas.”(SOUZA, 2006, p.28). A política pública pode também assumir quatro formatos, como nos traz Souza (2006,p.29),

O primeiro deles é o das políticas distributivas, cujas decisões são tomadas pelo governo e que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo. O segundo é o das políticas regulatórias, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro é o das políticas redistributivas, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento.O quarto é o das políticas constitutivas, que lidam com procedimentos. Cada uma dessas políticas públicas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente.

Pela apresentação dos formatos das políticas públicas verifica-se a complexidade da temática e sobressai nesse contexto o relevante papel do subsistema político em relação aos outros subsistemas sociais da economia e o direito e o “acoplamento estrutural”(LUHMANN,1991) entre esses subsistemas, como já apresentado anteriormente.

Uma outra teoria foi desenvolvida por Lindblom (1979), Caiden e Wildavsky (1980) e Wildavisky (1992), e trata a política pública como “um processo incremental”. Com base em pesquisas empíricas, esses autores argumentaram que “os recursos governamentais para um programa, órgão ou uma dada política pública não partem do zero e sim, de decisões marginais e incrementais que desconsideram mudanças políticas ou mudanças substantivas nos programas públicos”(SOUZA,2006,p.29).

Assim, as decisões dos governos seriam “apenas incrementais e pouco substantivas”, como tratado por Souza(2006,p.29). Para a autora,

A visão incrementalista da política pública perdeu parte do seu poder explicativo com as profundas reformas ocorridas em vários países, provocadas pelo ajuste fiscal. No entanto os que trabalham nos governos e os que pesquisam os orçamentos públicos conhecem bem a força do incrementalismo, que mantém intactos estruturas governamentais e recursos para políticas públicas que deixaram de estar na agenda dos governos. É do incrementalismo que vem a visão de que decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de reverter a rota das políticas atuais.

Entretanto, apesar da previsão da limitação dos governos adotarem novas políticas ou modificar as políticas implementadas em outros governos, como no incrementalismo, na prática verifica-se uma mudança constante em relação às políticas adotadas a cada Governo. Não existe uma constância de propósitos. A cada Governo são lançadas novas logomarcas e novas políticas são implementadas e as que estavam em andamento são modificadas ou descontinuadas.

Outra tipologia apresentada por Souza(2006,p.32) é a que vê a política pública “como um ciclo deliberativo, com os estágios de definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação”. Esse modelo traz “a definição de agenda e pergunta por que algumas questões entram na agenda política, enquanto outras são ignoradas”(SOUZA,2006, p.32). A autora aponta três formas como os governos definem suas agendas:

A primeira focaliza os problemas, isto é, problemas entram na agenda quando assumimos que devemos fazer algo sobre eles. O reconhecimento e a definição dos problemas afeta os resultados da agenda. A segunda resposta focaliza a política propriamente dita, ou seja, como se constrói a consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um determinado problema. Essa construção se daria por meio do processo eleitoral com mudanças nos partidos que governam ou com mudanças nas ideologias, aliados à força ou à fraqueza dos grupos de interesse. Segundo esta visão, a construção de uma consciência coletiva sobre determinado problema é fator poderoso e determinante na definição da agenda. A terceira resposta focaliza os participantes, que são classificados como visíveis, ou seja, políticos, mídia, partidos, grupos de pressão, etc. e invisíveis, tais como acadêmicos e burocracia. Segundo esta perspectiva, os participantes visíveis definem a agenda e os invisíveis, as alternativas.

Pode-se exemplificar como primeira forma de definição de agenda as políticas públicas voltadas para as questões da segurança pública, principalmente quanto ao crescente número de homicídios e crimes contra o patrimônio, que são problemas que entram na agenda política principalmente por pressão da opinião pública que exigem medidas para a melhor solução possível.

A segunda forma de definição de agenda política apresentada foi utilizada quando foi lançado o Programa do Governo Federal “Crack, é possível vencer!”¹³, que será analisado nessa pesquisa, e foi “uma demanda que surgiu em um momento eleitoral, nas eleições presidenciais de 2010, e transformada em programa de Governo ainda no mesmo ano, pelo então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva¹⁴, mas sem continuidade e fora da agenda de prioridades estatais”(WORM, 2018, p.69). Nesse sentido, observa Souza(2006, p.32) que quando o

ponto de partida da política pública é dado pela política, o consenso é construído mais por barganha do que por persuasão, ao passo que, quando o ponto de partida da política pública encontra-se no problema a ser enfrentado, dá-se o processo contrário, ou seja, a persuasão é a forma para a construção do consenso.

Outro modelo de política pública bastante utilizado que foi desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972), como nos traz(2006, p.30), é o *garbage can* ou “lata de lixo” sob a argumentação de que “escolhas de políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem em uma ‘lata de lixo’”. Ou seja, existem “vários problemas e poucas soluções”. “As soluções não seriam analisadas e dependeriam do leque de soluções que os decisores têm no momento”(SOUZA,2006, p.30). Para a autora de acordo com este modelo,

as organizações são formas anárquicas que compõem um conjunto de ideias com pouca consistência. As organizações constroem as preferências para a solução dos problemas - ação - e não, as preferências constroem a ação. A compreensão do problema e das soluções é limitada, e as organizações operam em um sistema de tentativa e erro. Em síntese, o modelo advoga que soluções procuram por problemas.

¹³O programa “Crack, é Possível Vencer!” foi implantado pelo Governo Federal no cenário nacional por meio do Decreto nº 7.1791, de 20 de maio de 2010 que instituiu o Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas.

¹⁴Luiz Inácio Lula da Silva, eleito pelo Partido dos Trabalhadores, foi Presidente da República Federativa do Brasil por dois mandatos, 1º de janeiro de 2003 a 1º de janeiro de 2011.

As escolhas compõem um *garbage can* no qual vários tipos de problemas e soluções são colocados pelos participantes à medida que eles aparecem. Esta abordagem foi aplicada por Kingdon (1984), combinando também elementos do ciclo da política pública, em especial a fase de definição de agenda ou *agenda setting*, constituindo o que se classifica como um outro modelo, o de *multiple streams*, ou “múltiplas correntes”. (SOUZA, 2006, p.30).

Tem-se como um exemplo de política pública de segurança que é coerente com o modelo *garbage can*, a filosofia da polícia comunitária, conforme exemplifica Mattos (2017, p.217), pois é um modelo de policiamento cuja solução antecede o problema e ajuda a enquadrá-lo, por meio da participação dos cidadãos.

Dentre a diversidade de modelos de políticas públicas, existe ainda o modelo “arenas sociais” que “vê a política pública como uma iniciativa dos chamados empreendedores políticos ou de políticas públicas”. Isto ocorre porque, “para que uma determinada circunstância ou evento se transforme em um problema, é preciso que as pessoas se convençam de que algo precisa ser feito”(SOUZA,2006, p.32). Existiriam, também conforme ilustra ainda Souza(2006,p.32), três principais mecanismos para chamar a atenção dos decisores e formuladores de políticas públicas, que são:

- (a) divulgação de indicadores que desnudam a dimensão do problema;
- (b) eventos tais como desastres ou repetição continuada do mesmo problema;
- (c) *feedback*, ou informações que mostram as falhas da política atual ou seus resultados medíocres. Esses empreendedores constituem a *policy community* ou comunidade de especialistas, pessoas que estão dispostas a investir recursos variados esperando um retorno futuro, dado por uma política pública que favoreça suas demandas.

Dentre os mecanismos como a divulgação de indicadores tem-se os relacionadas à área da saúde, com os casos de afetados por determinada doença; à área da educação, os dados relacionados ao números de pessoas que não possuem alfabetização e na área da segurança pública, as estatísticas criminais sobre homicídios e crimes contra o patrimônio, dentre outros.

Quanto ao mecanismo que trata de eventos como desastres tem-se as inundações por ocasião das intensas chuvas que é um problema que se repete quase todo verão

em algumas regiões do Brasil. Em relação ao mecanismo que trata das informações que mostram falhas da política implementada, muitas vezes não é uma prática comum no Brasil.

Outro modelo de política pública é o do “equilíbrio interrompido” ou *punctuated equilibrium* foi elaborado por Baumgartner e Jones (1993), que tem como base as noções de biologia e computação, com nos traz Souza(2006, p.30) e explica que

da biologia veio a noção de “equilíbrio interrompido”, isto é, a política pública se caracteriza por longos períodos de estabilidade, interrompidos por períodos de instabilidade que geram mudanças nas políticas anteriores. Da computação e dos trabalhos de Simon, vem a noção de que os seres humanos têm capacidade limitada de processar informação, daí por que as questões se processam paralelamente e não, de forma serial, ou seja, uma de cada vez.

Acrescenta Souza(2006, p.31) que “os subsistemas de uma política pública permitem ao sistema político-decisório processar as questões de forma paralela”, ou seja, “fazendo mudanças a partir da experiência de implementação e de avaliação, e somente em períodos de instabilidade ocorre uma mudança serial mais profunda”. Este modelo, nos faz compreender por que “um sistema político pode agir tanto de forma incremental, isto é, mantendo o *status quo*, como passar por fases de mudanças mais radicais nas políticas públicas”. Como registra Souza(2006, p.31),

com a influência do chamado “novo gerencialismo público” e da política fiscal restritiva de gastos, adotada por vários governos, novos formatos foram introduzidos nas políticas públicas, todos voltados para a busca de eficiência. Assim, a eficiência passou a ser vista como o principal objetivo de qualquer política pública, aliada à importância do fator credibilidade e à delegação das políticas públicas para instituições com ‘independência’ política.

Acrescenta-se que “estes novos formatos, que direcionam atualmente o desenho das políticas públicas mais recentes, ainda são pouco incorporados nas pesquisas empíricas”(SOUZA,2006,p.32). A questão da eficiência por exemplo surgiu porque as políticas públicas e as instituições “estavam fortemente influenciadas por visões redistributivas ou distributivas”.

Embora a grande influência do “novo gerencialismo público” nas políticas públicas, surgiu uma nova tendência, em vários países do mundo em implementar políticas

públicas de caráter participativo. Como nos esclarece Souza (2006,p.32),

várias experiências nesse sentido foram implementadas visando à inserção de grupos sociais e/ou de interesses na formulação e acompanhamento de políticas públicas, principalmente nas políticas sociais impulsionadas, por um lado, pelas propostas dos organismos multilaterais e, por outro, por mandamentos constitucionais e pelos compromissos assumidos por alguns partidos políticos.

No Brasil, tem-se exemplos de implementação de políticas públicas participativas, como o surgimento dos conselhos comunitários, voltados tanto para as políticas sociais, assim como o Orçamento Participativo. Para Souza(2006, p. 32), apesar da

aceitação de várias teses do novo gerencialismo público e da experimentação de delegação de poder para grupos sociais comunitários e/ou que representam grupos de interesse, os governos continuam tomando decisões sobre situações-problema e desenhando políticas para enfrentá-las, mesmo que delegando parte de sua responsabilidade, principalmente a de implementação, para outras instâncias, inclusive não-governamentais.

Esse é o modelo de implantação de políticas públicas atuais nas quais o governo central toma decisões em relação aos problemas que afetam o público, estabelece a política pública que será adotada, sem a participação da sociedade e a delega para que os entes subnacionais sejam os responsáveis pela sua implementação.

Quanto às diversas definições e modelos sobre políticas públicas apresentados, Souza (2006,p.36) extrai e sintetiza como seus elementos principais que a política pública

Permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz; Envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes; É abrangente e não se limita a leis e regras;E, por fim, a política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados e, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.

Existem outras classificações relacionadas à política pública como por exemplo quanto à sua natureza, que é um programa governamental que é o resultado de “um conjunto de processos juridicamente regulados, visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”. Dessa forma, identificam-se quatro elementos que são imprescindíveis para a configuração de uma política

pública que são “a ação, coordenação, processo e programa”(BUCCI, 2006, p 390).

Quanto aos elementos que configuram uma política pública, Abrucio (2010,p.8) traz que “a ação está presente no dever do Estado de efetivar direitos sociais, e pode surgir de uma demanda social”, do interesse governamental em implementar as políticas definidas. E “a coordenação trata-se da articulação entre os órgãos governamentais, internamente nos diferentes setores do mesmo órgão e externamente entre órgãos, articulação nos três poderes e entre os entes políticos, União, Estados, Distrito Federal e Municípios”(ABRUCIO,2010,p.8). Acrescenta-se que existem também os processos construídos para alcançar a finalidade pretendida e a construção do programa, que possui o conteúdo específico da ação governamental.

Ao tratar da tipologia das políticas públicas, Freire Júnior(2005, p.48) ressalta que

a variedade de formas pelas quais as políticas públicas estão sujeitas, em sua condição de meio para a efetivação do direito fundamental, torna impossível sua catalogação, já que encontraremos políticas públicas, em relação à saúde, educação, moradia, lazer, dentre outras. Independente de se pretender categorizar, as políticas públicas exercem importância vital no contexto no constitucionalismo contemporâneo, que expandiu o reconhecimento de direitos e que pretende normatizar de forma adequada as relações sociais.

Os elementos principais apontados pelos referidos autores podem ser encontrados de forma idêntica nas políticas de segurança pública, cujos elementos e compreensão mais detalhada, que é objeto do presente estudo, serão tratados no terceiro capítulo. Essas atuações do Estado por meio das políticas públicas têm uma estreita relação com arranjo federativo brasileiro. O referido arranjo se configurou após a Constituição de 1998 e principalmente após a reforma do Estado e as relações intergovernamentais em 1994, voltado para a cooperação entre os Entes Federados, mas ainda com um movimento pendular entre a centralização e descentralização política administrativa.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS, RELAÇÃO FEDERAL E A DESCENTRALIZAÇÃO

“Há uma lógica necessariamente contraditória nessa divisão de poderes em linha vertical, na medida em que serve, ao mesmo tempo, para unificar um grande território e dividi-lo em unidades menores; para estruturar ações que devam ocorrer nacionalmente; e, concomitantemente, fragmentar as políticas públicas, obrigando à multiplicação de programas para se adequar às diferentes realidades locais. O federalismo adensa e fraciona interesses em disputa, o que reforça a unidade e dá espaço à diversidade”. (LASSANCE, 2012, p.23).

Ao ser estabelecido o Estado democrático na Constituição brasileira de 1988, foi feita a previsão de inúmeros dispositivos que visam a promoção da dignidade da pessoa humana¹⁵ e a transformação social concedendo vários direitos aos cidadãos. Esses direitos são efetivados por meio do cumprimento das obrigações públicas e privadas, que se interagem e se complementam por meio de políticas públicas e para tanto, envolvem investimentos com verbas públicas.

O cumprimento pelo Estado dos fins estabelecidos pela Constituição, principalmente os relacionados aos direitos fundamentais, somente ocorrerão por meio do estabelecimento de políticas públicas que são indispensáveis para a garantia e a promoção desses direitos. A Constituição de 1988 inovou também prevendo uma independência do controle das políticas públicas entre os poderes legislativo e executivo e incluindo a participação da sociedade na formulação, implementação e controle dessas políticas.

Nesse contexto, tem-se que o modelo de estado federal brasileiro causa grande impacto na elaboração, implementação e controle das políticas públicas, pois por meio desse modelo estas políticas são elaboradas no governo federal e

¹⁵“A dignidade da pessoa humana, embora seja interpretada na doutrina com inúmeros entendimentos, vem sendo considerada pela maioria dos doutrinadores como qualidade intrínseca e indissociável de todo e qualquer ser humano e é justamente por isso que o Estado e o Direito, pelo menos teoricamente, têm como objetivo freqüente a busca pelo seu respeito e proteção. Sobre a diversidade de interpretação”. Ver: SARLET, Ingo W. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais constitucionais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p. 38-43. BARCELLOS, A. P. **A eficácia dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 106-121. GROBÉRIO, Sonia do Carmo. **Dignidade da pessoa humana: concepção e dimensão jurídico-constitucional**. 2005. 153 f. Dissertação (Mestrado em Direitos e Garantias Fundamentais)- Programa de Pós Graduação em Direitos e Garantias Fundamentais. Faculdade de Direito de Vitória, 2005, dentre outros.

descentralizadas para os entes subnacionais. Essa fragmentação das políticas por meio da multiplicação dos programas estabelecidos no nível federal ocorre sem a observância das desigualdades regionais e sem uma coordenação centralizada, caracterizando a descentralização “por ausência”¹⁶, termo cunhado por Marta Arretche (2000, p.64). Da mesma forma, a gênese e a prática das políticas públicas como são planejadas influenciam na sua eficiência, tendo reflexos na efetividade dos direitos fundamentais constitucionais e geram riscos¹⁷ para a sociedade.

Em relação às implicações da relação federal na efetividade das políticas públicas no Brasil, necessita-se compreender a evolução histórica das dinâmicas federativas que orientam a ação dos integrantes dos entes subnacionais, nas relações com o ente nacional durante as etapas do ciclo das políticas públicas.

2.1 FEDERALISMO À BRASILEIRA: PERSPECTIVA HISTÓRICA E IMPLICAÇÕES PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS

A dinâmica de distribuição dos recursos políticos e fiscais para Lassance (2012, p.9) “é um fator de dinamismo característico do federalismo brasileiro, adotado desde 1889, mas também gerador de entraves para a implantação das políticas públicas.” Esses entraves para o autor ocorrem desde “o processo decisório no qual se prevê as necessidades sociais e as ações para o atendimento delas até as fases do planejamento, implementação, monitoramento, avaliação e auditoria, bem como a revisão das ações adotadas” (LASSANCE,2012,p.9).

Para identificar essas implicações na efetividade das políticas públicas no Brasil necessita-se compreender a evolução histórica e os mecanismos federativos que orientam a ação dos atores integrantes dos entes subnacionais, nas relações com o ente nacional durante as etapas do ciclo das políticas públicas. Diante das incertezas e o risco na sociedade atual, o arranjo político do Estado brasileiro e o processo descentralizado das políticas públicas resulta na descentralização “por

¹⁶Descentralização por ausência: “Políticas sem qualquer atuação governamental devido ao abandono promovido pelo Governo Federal”. Ver: ARRETCHE, Marta. Mito da Descentralização: Mais democracia e Eficiência nas Políticas Públicas?. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, nº 31, São Paulo. ANPOCS, Junho de 1996, p.44-66.

¹⁷“Considera-se risco a probabilidade de que se verifique um dano futuro que uma outra decisão teria podido evitar”, como já abordado no Capítulo 1. Ver: DE GIORGI, Raffaele. **Direito, Democracia e Risco**: Vínculos com o futuro. Sérgio Antonio Fabris Editor. Porto Alegre:1998, p.14.

ausência”, o que leva ao entendimento de que nosso federalismo é uma forma para a inefetivação dos direitos, principalmente o direito à segurança pública como será abordado nessa pesquisa.

O surgimento da federação norte-americana exerceu enorme influência nos modelos dos estados europeus e latino-americanos, mas não foi aplicado da mesma forma por nenhum outro país. Como nos traz Bonavides (2004, p.81),

o Estado Federal norte-americano surgiu com a ruptura das Treze Colônias Americanas com a Grã Bretanha e a instauração de uma Confederação¹⁸ em 1777, sob o estigma de um "mal necessário". Durante a Revolução Americana, as províncias, especialmente aquelas que não faziam parte da "Confederação da Nova Inglaterra" que possuíam poucos laços entre si, se uniram com o objetivo de um mesmo ideal que era a busca pela independência.

Ao tratar do federalismo norte americano registra Fabriz(2010,p.77) que houve uma Experiência inicial

do modelo logo após a Declaração de Independência das Treze Colônias perante a Coroa Inglesa, em 1776, cujo contexto era incertezas e inseguranças quanto ao caminho a seguir pós independência. Assim, visando buscar a proteção contra a metrópole antiga e preocupados em assegurar a independência duramente conquistada, as colônias se uniram por meio de um tratado internacional, criando uma Confederação de Estados americanos.

Nesse contexto, as províncias se intitularam “Estados Soberanos” e elaboraram cada uma, suas próprias constituições, o que foi nominado de *Federalist Papers*¹⁹ e no art. 2º do referido documento constava: “Cada estado conserva sua soberania, liberdade e independência”(HAMILTON; MADSON; JAY 1993, p.11). Como ilustra Farias (1999, p.19), “os norte-americanos tinham preferência por estados pequenos em detrimento da monarquia e do despotismo”. A justificativa para a preferência era em virtude da possibilidade de realização de uma administração melhor, bem como acreditavam que os “direitos inalienáveis da liberdade e a busca da felicidade”, como

¹⁸Confederação: “Trata-se de uma reunião de Estados soberanos que, orientados por um tratado, seguem diretrizes comuns em algumas áreas, especialmente segurança, defesa externa e relações de trocas comerciais. Atualmente não existe mais nenhum modelo vigente de Confederação e, para muitos autores, esta construção não passa de material para consulta histórica.” Ver: FABRIZ, Daury. Federalismo, municipalismo e direitos humanos. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Ano XXVIII, v. 77, out.-nov., 2010, p. 76-95.

¹⁹ *Federalist papers*: trata-se da obra “O Federalista” que possui uma série de artigos que ratificam a Constituição dos Estados Unidos e que foram discutidos na Filadélfia.

previstos na declaração de independência norte americana, seriam melhor protegidos pelos governos estaduais, pequenos e locais.

Nesse sentido, verifica-se que o interesse e a suposição dos norte-americanos se coadunam com a realidade atual no Brasil, pois muitos problemas locais, nos Estados e Municípios, poderiam ser estudados e resolvidos com soluções excelentes, levando a felicidade a todos. A justificativa é que, nas comunidades, os governos conhecem melhor seus problemas e as pessoas têm mais acesso aos governos locais, bem como possuem um relacionamento mais próximo uns com os outros, por meio da solidariedade, o que lhes garante o exercício dos direitos, propiciando mais segurança.

Antes da adoção de 1787, “o único órgão de poder central norte americano era o Congresso Continental”, inexistindo qualquer outro nos poderes executivo ou judiciário, como nos traz Farias (1999, p.20). Acrescenta o autor que

O Congresso Continental fora criado pelos *federalist papers* e consistia numa câmara legislativa única, formada por deputados de todas as províncias americanas. Apesar de criá-lo expressamente, os *federalist papers* não delegavam, praticamente, poder algum. Se buscava evitar que o congresso criasse tributos sobre colônias distantes ou que regulasse a sua forma de comércio. Assim, o congresso não podia exigir tributos para custeio de suas funções principais. Foi nesse contexto e fugindo de uma possível anarquia que surgiu a Convenção da Filadélfia, que propôs ao congresso o projeto de uma constituição, que fora referendada em 28 de setembro de 1787, propondo a adoção do modelo federalista conceituado por Hamilton, Madison e Jay no *Federalist Paper*.

Existia, à época, por parte dos estados, a preocupação quanto a alguns seus direitos que poderiam ser cedidos para que um governo central, distante dos problemas locais, exercesse uma função política ou, mantivesse sua autonomia e autodeterminação, mas deixando uma abertura para possíveis dominações externas, implicando na independência dificilmente conquistada. Surgiu também assim, a necessidade da realização de mudanças no antigo modelo de confederação bem como o retorno da existência da autoridade central, com a finalidade de atender às características de um modelo de federação.

O federalismo americano surgiu então, após a falência do modelo confederativo, em virtude do não cumprimento das regras estabelecidas. Registra Fabríz (2010, p.78)

que as deliberações votadas no Congresso quase sempre eram desrespeitadas, e se somava à fragilidade do acordo confederativo o fato de haver dificuldades no acerto de verbas para a manutenção de recursos financeiros e humanos de caráter comum. A eficácia meramente recomendatória das deliberações do Congresso, a reduzida competência legislativa — que somente afetava aos Estados, e estes, quando lhes conviesse, reproduziam as normas entre seus cidadãos, e a inexistência de um Tribunal Supremo pacificador das divergências públicas e unificador da interpretação acerca do direito comum esvaziaram por completo a Confederação.

Essas dificuldades para a manutenção dos recursos financeiros e a falta de um Tribunal Supremo pacificador, como ocorreu nas províncias norte americanas, em muito se assemelha à situação dos Estados e Municípios brasileiros em relação ao arranjo federativo atual no qual se verifica, por meio da planificação das políticas públicas, a descentralização administrativa e fiscal do governo central aos entes subnacionais, faltando-lhes condições de dar continuidade e efetivação na prestação de serviços, devido a falta de verbas, bem como a falta de uma coordenação por parte do Governo Central, para acompanhamento e avaliação dessas políticas.

Verificou-se assim, nos Estados Unidos, que era necessária a criação de um modelo com maior poder coercitivo e rigidez na união dos estados, sendo a indissolubilidade do pacto federativo²⁰ o principal fator de distinção entre a Confederação que era formada por tratado e a Federação. Dessa forma, “tem-se uma diferença na origem da federação norte-americana e a brasileira”. A norte-americana “surge como solução para os problemas de uma confederação, seu objetivo é centralizar poderes; e a brasileira surge, mais de cem anos depois, como solução para os problemas de um estado unitário, cujo objetivo é descentralizar poderes”(SILVA, 2014, p. 99).

No federalismo brasileiro, a maioria dos autores inicia sua análise com a adoção da forma federal de estado, a partir da implantação da República. Entretanto, os

²⁰ Pacto Federativo: “Acordo constitucional, administrativo e político entre os Entes da Federação que determina o respeito à autonomia dos mesmos e delimita os campos de atuação, estabelecendo: prerrogativas, recursos e responsabilidades para o cumprimento das funções do Estado”(CNM, 2009).

registros históricos apresentam que no período imperial já haviam debates sobre a centralização e descentralização do poder, como será tratado posteriormente.

Apesar das diferenças históricas entre os Estados Unidos e o Brasil, para Silva (2014, p.99)

as estruturas institucionais adotadas foram bastante semelhantes, tais como, uma Constituição Federal escrita, Senado Federal como espaço de representação nacional dos estados e um Tribunal Superior responsável por julgar conflitos federativos e zelar pelo cumprimento da Constituição Federal. Os resultados, no entanto, foram diversos. Os estados se fortaleceram e a União foi enfraquecida, gerando um modelo centrífugo bem diferente dos Estados Unidos. Por esta razão, enquanto nos EUA o pacto federativo significou a criação de um Poder Central até então inexistente, no vocabulário político brasileiro federalismo é sinônimo de descentralização.

Na doutrina, encontram-se conceitos diversos sobre o federalismo. Para ilustrar essa diversidade, tem-se inicialmente que o federalismo deve ser entendido como um “princípio político fundamental, que tem como objetivo unificar totalidades políticas diferenciadas em um conjunto de regras comuns, postas de modo a efetivar uma colaboração comum entre seus componentes” (HESSE,1998, p.179).

Outro conceito é o apresentado por Bercovici (2003, p.240), que entende que o federalismo constitui

um instrumento de integração, sendo, inclusive, essencial para a configuração do espaço econômico: afinal, a unificação do espaço econômico é garantia da unidade nacional. Não basta ao sistema federal estabelecer algumas regras simples e duradouras sobre repartição de competências e rendas. Constantemente, são necessárias mudanças para manter ou recuperar equilíbrio entre todos os integrantes da Federação.

Nesse sentido, federalismo trata-se da forma de Estado, que pode ser denominada como federação ou Estado federal e que possui como característica principal a união dos entes federados, incluindo-se no caso do Brasil, a União, os estados e os municípios, sendo que todos possuem autonomia política- administrativa.

Na própria palavra federalismo tem-se a essência da sua definição, como traz Abrucio(2010,p.1) pois é uma palavra “derivada do latim *foedus*, que significa pacto”. É um acordo com capacidade para realizar “um compartilhamento da soberania territorial, fazendo com que coexistam, dentro de uma mesma nação, diferentes entes autônomos e cujas relações são mais contratuais do que hierárquicas.” Ou

seja, “o objetivo é compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo”(ABRUCIO,2010,p.1).

Por outro lado, Baracho (1995, p.50) esclarece que “alguns autores têm distinguido federalismo e federação, apesar de certa parte da doutrina entender que essa distinção constitui dois aspectos diferentes do mesmo fenômeno”. Assim, para o autor

O termo federalismo, em uma primeira perspectiva, vincula-se as ideias, valores e concepções do mundo, que exprime filosofia compreensiva da adversidade na unidade. A federação é entendida como forma de aplicação concreta do federalismo, objetivando incorporar as unidades autônomas ao exercício de um governo central, sob bases constitucionais rigorosas. Vincula-se, também, o federalismo ao pluralismo, bem como à idéia de descentralização.

Na presente pesquisa, utiliza-se o termo arranjo federativo envolvendo os conceitos de federação e federalismo, pois representa a manifestação de ambos. Por meio do arranjo federativo é possível verificar a manifestação do jogo político que envolve o movimento entre a centralização e a descentralização político-administrativa pautada desde os debates ocorridos antes da Constituição brasileira de 1824.

Como já apresentado, assim como ocorreu em outros países, o surgimento do modelo federativo no Brasil foi de maneira diferente da experiência norte-americana. Ou seja, a adoção do modelo de federalismo no Brasil “não foi resultado de um pacto entre as unidades autônomas, mas do resultado do processo de descentralização de poder advindo do governo central para os estados, uma vez que em suas primeiras décadas, o Brasil fora regido por um Império bastante centralizado”.(BONAVIDES, 1998, p.39).

Para maior entendimento da forma como foi adotado o modelo de federalismo brasileiro e a questão da centralização e descentralização político-administrativa, busca-se apresentar na sequência os antecedentes históricos com registros das ideias dos pensadores à época que influenciaram na decisão de inclusão da forma federativa na Constituição Republicana.

2.1.1 Debates entre Centralização e Descentralização

Conforme Carvalho(2002,p.65),a discussão sobre a centralização e descentralização político-administrativa brasileira se iniciou antes da independência do Brasil, em 1822. Naquele período destacavam-se o pensamento político de Paulino José Soares, o “Visconde do Uruguay” com a ideia da centralização e Tavares de Souza, com o pensamento liberal inclinado à descentralização que culminaram no desfecho do arranjo federativo no Brasil.

O pensamento político de Paulino José Soares, esteve presente nos debates no período imperial principalmente sobre a temática da centralização, além do federalismo, o poder moderador, a guarda nacional, o conselho de estado e política externa. Conforme registra também Coser(2011, p.193), os debates entre as ideias de centralização e descentralização aconteceram no contexto histórico desde 1822, quando ocorreu a independência do Brasil e outros fatos como a dissolução da constituinte por D Pedro I, devido aos conflitos entre os grupos e rivalidade com os Andradas, em virtude de leis contra os lusitanos que foram contra a Independência do Brasil e temor de D. Pedro I de ter um papel figurativo pelos federalistas.

Outro fato importante que contribuiu para o debate da centralização e descentralização conforme registra Coser(2011, p.194), ocorreu em 1824, com a outorga da Constituição do Império, na qual foi incluído o poder moderador, sendo o Império dividido em províncias, com a concessão de autonomia concedida aos municípios, embora eliminada na regulamentação dos dispositivos constitucionais. O Ato Adicional de 1834, por sua vez, outorgou poderes aos Conselhos gerais das Províncias e estas atribuições eram de natureza federativa.

A federação brasileira prevista na Constituição de 1988 reflete essas tendências que se desenvolveram segundo Baracho(1995, p.164), desde o Império. Para o autor, “O unitarismo do Estado brasileiro, nesse período, levou a concessões as ideias federativas ao lado do pronunciamento em favor do estabelecimento do princípio federativo.”Complementa o autor que essa prioridade dada à Federação, na

evolução das instituições políticas brasileiras, também foi apontada por outros publicistas, que registraram que o federalismo era desde 1831, “a mais ardente e generalizada aspiração do Brasil”(BARACHO,1995,p.164). Verifica-se que era uma aspiração e tendência antiga, embora ainda muitos autores considerem que a ideia do federalismo no Brasil apenas tenha surgido após o estabelecimento do federalismo americano.

No período de regências que seguiu até 1840, ocorreu o golpe da maioria. Conforme Carvalho(2002, p.72), nesse período

havia uma disputa entre três grupos, os Restauradores que reivindicavam a volta de D Pedro I; os Exaltados que pretendiam a descentralização do poder e autonomia das províncias e os Moderados que defendiam a monarquia e a centralização do governo. Para Carvalho (2002, p.72) foi um período de grande instabilidade, pois ocorreram conflitos políticos, revoltas sociais e movimentos regionais separatistas.

Foi vivenciado esse período uma experiência “político-administrativa descentralizada com a autonomia das províncias do império”, sinalizando similaridade com as características do federalismo brasileiro atual. Além disso, ocorreram no período também várias iniciativas de mudanças, como “a elaboração do projeto de reforma da constituição imperial de 1831; ocorreu a Criação da guarda nacional em 1831; foi publicado o código de processo criminal em 1832 e o ato adicional de 1834”(CARVALHO,2002, p.72).

Registra também Carvalho(2002,p.73) que “O Projeto de reforma foi rejeitado pelo senado do Império e depois reafirmado pela Câmara dos deputados em 1831, surgindo a ‘monarquia federalista’ no Brasil”. Algumas medidas descentralizadoras foram criadas “como o poder legislativo local, divisão civil, judiciária e eclesiástica; a polícia e economia municipal, fixação de despesas provinciais e municipais” (CARVALHO,2002,p.73). Pode-se comparar essas medidas, principalmente quanto a fixação de despesas provinciais e municipais, com o previsto na Constituição atual em relação às despesas para com a área da saúde e da educação.

Como nos traz Coser(2011,p.194), o “Presidente da província era nomeado pelo governo central e exercia o poder executivo local. Houve também a reestruturação normativa e institucional do estado.” Em 1837, os integrantes do grupo que estava no poder optaram por abandonar a experiência republicana e surge o movimento

“regresso”, tendo como motivo as inúmeras revoltas que eclodiram como consequências das medidas adotadas. “Paulino José Soares, o ‘Visconde do Uruguai’ integrava o grupo do ‘regresso’ e foi artífice das medidas normativas para reforma administrativa e política.”(COSER, 2011,p.194).

Ainda registra Coser(2011, p.195), que os principais objetivos do movimento para a reforma administrativa e política eram

a manutenção da unidade nacional, da monarquia e da ordem e a re-centralização aos moldes da constituição de 1824. Dessa forma, o Ato adicional de 1834 foi transformado na lei de interpretação do ato adicional em 1840. Houve a reforma do código de processo criminal, a recriação do conselho de estado em 1841 e a reforma da guarda nacional em 1850. Essas medidas foram consideradas como sucesso para a estabilização da organização política do império além das medidas como a antecipação da maioria de D. Pedro e a conciliação.

Nesse contexto é que se insere o pensamento político de Uruguai e o debate entre federalistas e centralizadores. Para o pensamento centralizador, o Poder central teria um papel civilizador frente à sociedade, e dessa forma estaria ligado às ideias liberais. Extraem-se do pensamento de Paulino José Soares(1960, p.350) trechos de sua obra “Ensaio sobre o Direito Administrativo” escrito em 1960. A obra trata das questões fundamentais da política à luz de soluções adotadas na prática pelo Brasil e são utilizados para a compreensão do momento histórico e de seu pensamento.

A centralização política é essencial. Nenhuma nação pode existir sem ela. Nos governos representativos obtem-se a unidade na legislação e na direção dos negócios políticos pelo acordo das Câmaras e do Poder Executivo. Por meio do mecanismo constitucional convergem os Poderes para se centralizarem em uma só vontade, em um pensamento. Se esse acordo, essa unidade, essa centralização não existe, e não é restabelecida pelos meios que a Constituição fornece a máquina constitucional emperrada a cada momento até que estala (SOARES,1960,p.350).

Na afirmativa do autor verifica-se uma defesa forte pela centralização, pois considera que “a centralização é essencial, não pode deixar de existir quando se trata de interesses comuns, e gerais a uma sociedade. É então o laço que a une.” Dessa forma um município tem a faculdade de entender em negócios que afetam toda a Província, ou diversos municípios, “à Província o direito de tomar resoluções que entendam com os negócios e interesses de outras ou de todo o império, e tereis a anarquia e a dissolução da sociedade”(SOARES,1960 p.349-350).

Na obra Ensaio sobre o direito administrativo, o autor trata também da descentralização explicando que a palavra - descentralização - tem dois sentidos. No primeiro sentido, descentralizar “consiste em renunciar a que a ação do centro esteja toda concentrada em um ponto, na Capital, por exemplo; é disseminá-la pelas Províncias e Municípios, entregando-a aos Presidentes e outros agentes do Governo que o representem.” Nesse caso, enfocava o autor que por mais geral que seja a descentralização, há sempre uma vontade única, embora essa vontade se apresente em muitos lugares, isto é “em todos aqueles nos quais se acha um daqueles funcionários que assim representa o Poder central, e obra segundo as suas instruções e espírito” (SOARES,1960,p.349-350).

Verifica-se que o pensamento de Paulino José Soares, o “Visconde de Uruguai” revela que a descentralização é um modelo que deve ser colocado em prática, porém por meio de uma coordenação do governo central, ou seja, uma descentralização “por presença”, ao invés de uma descentralização “por ausência”, como ocorre com muitas políticas públicas descentralizadas pelo governo central atualmente, como abordado nessa pesquisa.

Para Soares(1960, p.364), na segunda espécie de descentralização “o Governo do Estado em lugar de entregar uma parte da sua ação a seus agentes a restituirá à Sociedade. Em lugar de tratar dos negócios do povo, convida-o a tratar por si mesmo deles”. Assim, para o autor,

A Sociedade entra na confecção das leis, na administração e na justiça, como entra entre nós por meio das Assembléias Legislativas Geral e Provinciais, pelas Municipalidades pelo júri, etc. Quanto mais verdade houver na formação dessas Corporações quanto maior independência e extensão tiver a sua ação, maior e mais real será a descentralização, e mais serão multiplicados os centros de vida. A França possui uma capital, a qual, por circunstâncias cuja exposição seria mui longa, é o mais poderoso instrumento da sua centralização. As nossas Províncias não seguem do mesmo modo o Rio de Janeiro, quase colocado em uma extremidade do Império, antes há em algumas, tendência para olhá-lo com desconfiança e ciúme. Não se dá na França o espírito de provincialismo essencialmente descentralizador que se dá entre nós.

Nesse ponto, verifica-se que desde o império tratava-se da necessidade da participação da sociedade nos diversos atos do Governo, como atualmente previsto

na Constituição Federal de 1988, por meio dos Conselhos Comunitários, orçamento participativo, dentre outros. A descentralização administrativa instituída pelo Ato adicional de 1834 assim, justificava-se pela necessidade de participação da sociedade nos atos do Governo e encontra grande semelhança com a descentralização administrativa e fiscal prevista na federação brasileira atual.

Como registra Baracho(1995, p.168), “era indispensável que essa descentralização fosse meramente administrativa”, e não poderia deixar de ser única; nem era possível que houvessem tantas políticas quantas Assembleias Provinciais. “Seria uma completa anarquia. Pelas disposições previstas no ato adicional verifica-se que foi atribuído às Assembleias Provinciais “a atribuição de legislar sobre a criação e supressão dos empregos Municipais e Provinciais”(BARACHO,1995, p.168),ou seja, pode-se constatar que já era praticada a descentralização administrativa naquele período.

A Centralização versus descentralização era “a maneira pela qual as correntes pensavam o interesse provincial e os interesses particulares, de um lado e de outro lado, a vontade nacional e o interesse geral.” Verifica-se que Paulino José Soares, o “Visconde de Uruguai” “tinha o posicionamento pro centralização e em tese era favorável à descentralização administrativa e centralização política”(CARVALHO, 2002, p.72).

Tratando ainda sobre a centralização, Baracho(1995,p.165) traz que o Brasil estava “condenado a uma centralização excessiva, com influências negativas para a vida política e administrativa do País”, por isso as ideias de Tavares Bastos, com pensamento liberal ou descentralizador, foram bem aceitas. Suas principais obras são Cartas do Solitário (1862), Males do presente e esperanças do Futuro (1863) e A Província: estudo sobre a descentralização no Brasil (1870). Na sua obra, “A Província”, Tavares Bastos “analisa a organização político-administrativa do regime imperial contido na Lei de Interpretação do Ato Adicional, e faz um diagnóstico identificando a centralização como fonte de seus maiores problemas e elabora uma detalhada proposta de descentralização do poder” (BARACHO, 1995, p.165).

Na obra “Cartas do Solitário”, que possui 30(trinta) cartas com apêndices,

principalmente nas Cartas de número 3 e 4, verifica-se por meio dos escritos que o autor Tavares Bastos(1938,p.67) trata da “centralização e comenta os vícios no centro que se espraiam para as províncias.” Na carta de número 5 o autor faz “uma análise da reforma administrativa ocorrida à época”, afirmando que “a pretensão não era repudiar a centralização governamental ou política. Mas que era impossível não combater a centralização administrativa.” A descentralização político-administrativa proposta por Tavares Bastos tinha como objetivo que ela fosse instituída tanto no Império como na República, como afirma nos escritos: “Abstraindo de instituições que eficazmente assegurem a liberdade, monarquia ou república são pura questão de forma”.(CARVALHO, 2002, p.74).

Com a proclamação da República dos Estados Unidos do Brasil, em 1889 e com a promulgação da primeira Constituição Republicana em 1891, foi adotado o modelo de federação. Observa-se que foram incluídas nessa Constituição algumas das ideias federalistas de Tavares Bastos. Como nos traz Carvalho (2002, p.75), a base do pensamento político de Tavares Bastos “era sobre a reflexão de que o problema do Brasil não se limitava na sua forma de governo, mas na forma como a máquina estatal estava organizada, e sendo assim, era necessária sua reorganização”(CARVALHO,2002,p.75).

Como apresentado, durante o Império, o debate entre centralizadores e federalistas, foi representado principalmente pelo pensamento de Paulino José Soares ou “Visconde do Uruguai” e Tavares Bastos. Pode-se verificar que desse debate duas vias se apresentaram sendo uma relacionada ao poder central, que deveria ser controlado a partir das províncias, com autonomia política, administrativa e econômica e na outra via, o poder central deveria dispor de autonomia para impor suas ações aos poderes provinciais.

A origem do federalismo brasileiro atual então deriva do pensamento desses autores referenciados e foi marcada pelo movimento entre centralização e descentralização, como poderá ser verificado nos registros das diversas Constituições do Brasil desde 1989, que será abordado na sequência.

2.1.2 Federalismo e o movimento pendular: origem, cooperação e o arranjo

O Federalismo nas constituições do Brasil, para a maioria da doutrina, teve origem no modelo de Federalismo dos Estados Unidos da América, sendo, entretanto, adotado de uma forma diferente, como já citado. Registra Paulo Bonavides (2000, p. 36), que no caso dos EUA, as 13 ex-colônias soberanas se uniram inicialmente em uma confederação. “Era um único estado soberano, mas a Confederação era fraca e optaram pela federação por agregação que é considerada uma federação perfeita de forma centrífuga com maior volume de atribuições nos estados” (BONAVIDES, 2000, p.36).

Durante a evolução do federalismo brasileiro ocorreu um movimento constante entre a centralização e descentralização, ora sob o comando de regimes autoritários, ora sob a influência de doutrinas políticas ou ideológicas. Ou seja, foi uma oscilação entre o Estado Unitário e Estado Federal. Como tratado por Lassance (2012, p.9),

a trajetória do federalismo republicano brasileiro é pautada por tensões e conflitos, avanços e retrocessos, entre um modelo de Estado centralizado, da unidade e da integração nacional e, por seu turno, um modelo descentralizado, da autonomia e da diversificação regional.

Esse movimento de centralização e descentralização persiste na Constituição atual e pode-se afirmar que diversos ciclos podem ser caracterizados desde a Proclamação da República Federativa, em 1889, sempre em um movimento para um dos dois lados. Para Lassance (2012, p.10),

este movimento pendular não parece ter atingido, ainda, um formato definitivo, pois ele é permeado por contradições e controvérsias de interesses, de escolhas e de ideias. Independente dos avanços, dentre os diversos problemas do Brasil, destaca-se a incapacidade de incorporar, em bases sociais amplas, os valores ou princípios intrínsecos ao modelo federativo-republicano: democracia, liberdade, justiça, igualdade, progresso, desenvolvimento, entre outros.

No Brasil, trata Bonavides (2000, p 35) que “o Federalismo ocorreu por segregação, pois era um estado unitário que se dividiu em estados federados e as principais funções foram atreladas à união”. É considerada uma “federação imperfeita” e “o poder funciona de forma centrípeta, no qual a união possui o maior volume de atribuições” Desde a fase imperial no Brasil “é que havia a intenção de implantação

do federalismo o que ocorreu por meio do Dec 01/1889 na República” (BONAVIDES,2000,p.35).

Como já referido anteriormente, ocorreram os antecedentes históricos com os debates entre a centralização e descentralização. E após, o federalismo foi implantado efetivamente no Brasil por meio do Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, ou seja, na Proclamação da República do Brasil, de forma pacífica, sem lutas. Nas cinco Constituições republicanas o texto que tratava do federalismo foi repetido desde 1891. Na Constituição atual é considerada cláusula pétrea, ou seja, não pode ser objeto de emenda tanto o regime republicano, quanto a federação.

Para Bonavides (2000, p.241) “o Federalismo é dinâmico e deve possuir elasticidade para se adequar às mudanças e transformações da sociedade”. O autor elenca as características do Federalismo em cada momento histórico brasileiro como

Político – primeira fase da republica – intervenção forte do executivo federal. Paternalista pois, de 1946 a 1964 existem programas de ajuda da união as regiões – assistencialista. Cooperativo, na questão da repartição de competências, pois desde 1934 as competências que antes eram específicas e próprias passou a comuns e concorrentes. E ainda trata da característica do federalismo como Centrípeta a repartição de competências, de poder e centrifuga em relação à formação.

O modelo do federalismo adotado tem como consequência a descentralização político-administrativa, na qual se delega poderes políticos e as atividades relacionadas à administração local. Esse modelo implica nas políticas públicas, pois os entes locais não possuem estrutura suficiente para atender as demandas da sociedade e dependem do poder central, ocorrendo o movimento pendular de centralização e descentralização.

Nesse contexto, será abordada na pesquisa a descentralização das políticas públicas, tratando da descentralização administrativa conjugada com a descentralização fiscal, na qual o Governo Federal delega atribuições e transfere verbas, aos entes subnacionais por meio dos convênios, sem uma coordenação central, o que caracteriza a descentralização “por ausência”. E Com a finalidade de apresentar detalhes das fases do federalismo, bem como as peculiaridades do Estado Federal atual brasileiro que é marcado pelos princípios da descentralização, cooperação e harmonia entre os entes federativos será apresentado no próximo

tópico, como o Estado federativo foi tratado nos diversos momentos histórico-político do Brasil.

2.1.3 Império Brasileiro: Vocação Federalista

Embora os registros históricos apontem como grande influência para a adoção do federalismo no Brasil, o federalismo norte americano, a situação em que Portugal colocou o Brasil, também contribuiu muito para a inclusão do federalismo na Constituição de 1891. Para Cimadon (2007, p.25),

a organização político-administrativa do Brasil ocorreu de forma, aparentemente, descentralizada. Essa descentralização não se concretizou na prática da vida política nacional. Portugal, em 1543, com o objetivo de ocupação e colonização das novas terras, considerando a grande expansão territorial brasileira, separou o território em 17 capitanias hereditárias, aos moldes do mesmo sistema que havia funcionado bem em Açores e na Ilha da Madeira em Portugal.

A preocupação com “a pirataria, com o contrabando de pau-brasil e outros problemas da colonização”, fez com que fosse providenciada “a divisão da Colônia em porções de terra que foram doadas a homens ‘ilustres’ e amigos da Coroa (BARROSO,1982,p.23). Complementa Barroso (1982, p.23) que

a estes homens foram dadas atribuições de colonizar o Brasil, as suas próprias expensas, com poderes para escravizar índios e vendê-los, fundar povoações, comprar escravos, nomear funcionários, doar sesmarias, julgar e condenar, inclusive à morte, escravos e homens livres, estabelecer impostos e receber parte daqueles cobrados pela Coroa. Entretanto, esse sistema não obteve sucesso, tendo como consequência a criação em 1548, do Governo Geral. Em 1573 o Brasil foi dividido em dois governos, um com sede em Salvador e outro no Rio de Janeiro, voltando à mesma forma definida anteriormente. Em 1580, apesar de Portugal passar ao domínio espanhol, permaneceu a mesma orientação administrativa. Dessa forma, o longo período histórico do Brasil colônia é marcado por características descentralizadoras com autonomias concedidas às províncias ou capitanias hereditárias.

As metas do Estado português foram fundadas na “ação absolutista, privatista e centralizadora do Reino, cujo modelo jurídico arbitrário e casuístico apresenta uma burocracia de exacerbadas atribuições funcionais” (HOLLOWAY, 1997, p.41). “A fragilidade da ordem jurídica e o espírito nômade e de improviso da cultura do Estado português, foram transportados para o Brasil, com acréscimo de desenfreada e requintada corrupção político-administrativa.” Em 1808, a vinda de Dom João VI para o Brasil e sua instalação no Rio de Janeiro contribuiu para enraizar a organização confusa da administração portuguesa. Na verdade, na época o Brasil “era um imenso Portugal”(MELLO, 2002, p.20).

Ainda para Holloway(1997,p.41), os membros da comitiva real só tinham conhecimento da capital da colônia por meio de relatórios administrativos e quando chegaram ao Rio de Janeiro encontraram “uma população hostil e perigosa, bem como o espaço público da cidade ocupado por escravos africanos”(HOLLOWAY,1997,p.41).

Como a Intendência Geral de Polícia também foi trazida de Lisboa foi estabelecido um gabinete na cidade do Rio de Janeiro, servindo de base às demais instituições policiais. Assim, o Governo conseguiu manter o controle dos habitantes da cidade com um aparato repressor. Como nos traz Muniz (2001, p.192) em 1808,

foi criada a Intendência Geral da Polícia da Corte e do Estado do Brasil, que deu origem às atuais Polícias Cíveis Estaduais, com atribuições judiciais, ou seja, estabelecer punições aos infratores e supervisionar o cumprimento das sentenças. Além das atividades de polícia secreta, investigação de crimes e captura de criminosos, a Intendência era também responsável pela administração da iluminação e obras públicas, pelo abastecimento de água da cidade e outros serviços urbanos.

Um ano depois da criação da Intendência Geral da Polícia da Corte, em 1809, foi criada a Guarda Real de Polícia, no Rio de Janeiro. Pode-se verificar como revela o próprio nome que era uma guarda para atender aos interesses do Rei D.João VI. A Guarda Real deu origem às atuais Polícias Militares Estaduais. Muniz(2001, p.192) informa que

A Guarda Real era uma força de tempo integral, organizada no modelo militar, e subordinava-se inicialmente ao Ministério da Guerra e à Intendência de Polícia que pagava seus uniformes e salários. A Guarda nasceu sem função investigativa e com atribuições de patrulha para reprimir o contrabando, manter a ordem, capturar e prender escravos, desordeiros, criminosos, dentre outros.

Nesse sentido, a Polícia foi criada para “atender um modelo de sociedade autocrático e para proteger uma pequena classe dominante contra grande classe de excluídos”. Muitos comportamentos como brigas, xingamentos e ajuntamentos de escravos que conversavam nas esquinas incomodavam as elites. “As pessoas com recursos e autoridade e que não aceitavam esses comportamentos criaram e instituíram a polícia para reprimí-los por meio de espancamentos e prisões”. (HOLLOWAY, 1997, p.41)

Verifica-se aqui a gênese da política da Polícia Militar atual que era uma Guarda Real subordinada ao Rei e atualmente é subordinada aos Governadores dos Estados. E ainda pode-se verificar que a atuação repressiva das polícias e a forma

de implementação das políticas públicas de segurança atuais também são resquícios daquele período. Ou seja, o comportamento policial daquela época se reflete ainda atualmente nas políticas públicas de segurança que são voltadas para prática típica do gerenciamento de crises²¹, bem como verifica-se a influência cultural no fazer policial²². Nesse sentido, as polícias atuais no Brasil, possuem uma “herança clientelista, autoritária e escravocrata.”(HOLLOWAY,1997,p.41).

Essa herança pode ser observada por uma simples operação policial, nos tratamentos diferenciados de acordo com o estrato social ao qual pertence o “cidadão”, conforme verificou-se nos estudos de Holloway (1997, p. 35). No mesmo sentido, “a atuação da polícia no Brasil desde o século XIX pode ser descrita como uma demarcação de fronteiras entre escravos e homens livres, cidadãos trabalhadores e grevistas, cidadãos honestos e criminosos, homens de bem e vadios”(PINHEIRO,1998,p.175).

Pelos registros de Barroso (1982, p.28), o Brasil por mais de 50 anos permaneceu na forma de Estado Unitário e Centralizador. Pelas informações do autor,

Em 1815, o Brasil foi elevado a Reino Unido de Portugal e, em 1822, torna-se Império, como Estado independente e soberano, cuja estrutura político-administrativa fora estabelecida na Constituição de 1824. Em 1824, D. Pedro I dissolveu a Assembleia Constituinte e outorgou a Constituição Imperial, criando no Estado Brasileiro o embrião do unitarismo que, apesar dos séculos, ainda se mostra impregnado no imaginário popular. Existia um anseio pela constitucionalização do Império Brasileiro, e ao mesmo tempo, havia movimentos de rebeldia que requeriam a descentralização política e a declaração da autonomia das Províncias através da implantação do Federalismo. Entretanto, o anseio foi atendido somente com a promulgação da constituição da república em 1891.

Considerando a forma de centralização política o período imperial pode ser dividido em duas fases. Numa primeira fase, observa-se “uma centralização absoluta do poder político, e na segunda fase, a partir do Ato Adicional de 1834, um processo de

²¹Gerenciamento de crises: “Tipo de política pública para reação imediatista aos problemas de segurança pública, voltados para a repressão, sem a preocupação com a prevenção”. Ver :FILOCRE, Lincoln D’Aquino. **Direito de segurança pública**: Limites jurídicos para políticas de segurança. Coimbra:Almedina, 2010.

²²Fazer policial: prática operacional da polícia nas operações e abordagens nas quais são verificados ainda atualmente resquícios desse período histórico, que se caracteriza como “uma herança clientelista, autoritária e escravocrata”. Ver: HOLLOWAY, Thomas H. **Polícia no Rio de Janeiro – repressão e resistência numa cidade do século XIX**. 1ª edição, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro – RJ, 1997.

desconcentração administrativa”. Com a publicação do Ato Adicional de 1834, foi imaginado o Império como uma forma “híbrida”, em virtude “das tendências descentralizadoras que se verificaram após a sua edição”(BARROSO,1982,p.29).

Verifica-se que a Constituição de 1824, período do Império faz a opção pela centralização político-administrativa e conforme Silva(2009,p.74),

mantém a forma unitária de Estado, divide o território brasileiro em 20 províncias subordinadas ao poder central, dirigidas por presidentes escolhidos e nomeados pelo Imperador. A Constituição do Império mantém, em princípio, a estrutura das Províncias, sua divisão territorial (artigo 2º) e garante a rigidez constitucional (artigo 15, VIII). Assim, ao longo do imperialismo brasileiro, houve uma significativa diminuição da esfera de competências dos municípios em prol do engrandecimento do poder Central. Com a Constituição de 1824, conforme previsão do art. 24, as câmaras passaram a ter função unicamente administrativa, contendo completamente a autonomia municipal, que passa a se subjuar ao poder centralizador.

Apesar de não ter formado “uma federação pela reunião dos estados”, sempre houve no Brasil “uma vocação federalista”, considerando que a organização política brasileira, desde as “antigas províncias coloniais, oriundas de entidades quase autárquicas, que foram as capitanias, tinha um sentimento autonômico e moldaram as províncias imperiais”(FERREIRA DE MELO,1989, p 36).

Essa vocação federalista como traz Bonavides(2000,p.75) foi incluída na Constituição de 1824, mas não fez a previsão dos “princípios da descentralização e da Autonomia do Estado Federado”, sendo instituída “uma forma unitária de organização político-administrativa”(BONAVIDES,2000,p.75). E assim, com nos traz também o referido autor

a efetivação das Províncias, como Entes Federados, com certa descentralização política, não atendeu os sentimentos autonomistas que foram crescendo durante o Brasil Império, culminando com a consolidação da República e a adoção constitucional do modelo federativo.

Em virtude da forma centralizadora de Estado, surgiram vários problemas com as províncias brasileiras. De um lado, “estava o Poder Central com a maior parte das atribuições e responsabilidades em relação aos governados tomando decisões que não atendem ao interesse público pela distância da realidade socioeconômica e cultural local na qual vive a população”. E do outro lado, “surgiram as manifestações contra essa situação, além das reivindicações por uma maior autonomia perante o

governo de Portugal”(SILVA, 2000, p.75). Nesse contexto é que foi criado, em 12 de agosto de 1834, o Ato Adicional.

O Ato Adicional de 1834 ficou conhecido “pelas propostas de várias mudanças significativas dentro da estrutura política da época”, como apresentado por Silva(2000,p.76), tais como:

conversão do Império do Brasil em uma monarquia federativa, Supressão do Conselho de Estado, Supressão do Poder Moderador, Renovação do Senado (que fora criado sob a ideia de vitaliciedade), transformação dos Conselhos de Província em Assembleias Legislativas Provinciais, Imunidades Parlamentares para os legisladores provinciais. Essas mudanças excederam as possibilidades políticas da época, e apesar de aceitas, foram reconsideradas por meio da Lei da Interpretação de 1841, que resultou na redução da extensão das mudanças. Apesar do retrocesso, o Ato Adicional de 1834 é considerado como o pioneiro na instauração da descentralização política no país.

Contribuiu também com influências para as mudanças, o Manifesto do Partido Republicano, que teve significativa participação ao indicar as inúmeras diferenças socioeconômicas, culturais e geográficas, e o “fato de que cada zona deveria estar acompanhada de uma administração e governo local”. “Sob a alegação da grande extensão territorial do Brasil, o modelo federativo foi entendido como o melhor a se adequar a esta realidade”(SILVA,2000,p.77), o que só ocorreu após dezenove anos, quando foi proclamada a República no Brasil, prevendo na Constituição o modelo federalista. Como nos traz ainda Silva (2000, p.77), as forças descentralizadoras vencem em 1889,

agora organizadas, mais coerentes, e não mera fragmentação e diferenciação de poder como existentes na colônia, mas certamente como projeção daquela realidade colonial que gerou, no imenso território do país, os poderes efetivos e autônomos locais, agora também aliados aos novos fatores que apareceram e se firmaram na vida política brasileira: o federalismo, como princípio constitucional de estruturação do Estado, a democracia, como regime político que melhor assegura os direitos humanos fundamentais.

Dessa forma, proclama-se a república federativa, os republicanos assumem o poder instalando um governo provisório que organizou o novo regime nomeando uma comissão para elaboração do projeto da nova Constituição. As províncias reunidas por meio da federação formaram os Estados Unidos do Brasil e aderiram sem resistência ao novo regime.

2.1.4 República e Estado Federal brasileiro

A primeira Constituição da República estabeleceu que a forma de governo na Nação Brasileira seria a República Federativa e seria constituída pela “união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil”. Nos primeiros artigos (arts. 2º e 3º) do Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, foi prevista a soberania dos Estados-membros. Assim, na Constituição Federal de 1891 ficou expressa a marca do federalismo dualista²³ com a interpretação de soberania dos estados-membros (BRASIL, 1989).

A promulgação da Constituição em 1891, foi motivada pelo Decreto nº1 de 1889 e modificou alguns termos previstos no decreto, como “Soberania” incluída no art. 3º, “permanecendo a ideia de se formar um federalismo conforme o modelo clássico difundido pela Constituição dos EUA”. “Era o texto da Constituição norte americana completado com algumas disposições das Constituições Suíça e Argentina”(SILVA, 2000, p.79). Dessa forma, a Constituição de 1891 não teve eficácia social e não foi cumprida.

A referida Constituição, possuía três ideologias, “o liberalismo inglês, a democracia francesa e o federalismo americano”, mas que não foram colocados em prática em virtude da ausência de uma classe social no Brasil, à época que sustentasse essas ideias. Assim, para o autor, a Constituição de 1891, foi “o resultado de um período de insatisfações vivenciado no final do Império” e trouxe mudanças na forma de governo que era monárquica e passou a ser republicana; “no sistema parlamentarista para o presidencialista” e a forma do Estado Unitário para o Estado Federal (VIANA, 2004,p.85).

Em relação à descentralização nesse período, para Arretche(1996,p.10)

a herança de um Estado centralizado no passado colonial e na monarquia foi abalada com a instauração da República, mas durante a maior parte da história brasileira a criação de recursos administrativos necessários para o desempenho de capacidades estatais esteve concentrado no nível central de governo. No entanto, certamente foi a partir de 1930 que, com a emergência do Estado Desenvolvimentista e a ampliação progressiva das funções de governo, a União assumiu uma parcela altamente expressiva das capacidades financeiras e administrativas vis-à-vis os demais níveis de governo.

²³No Federalismo dualista “há uma separação rígida de atribuições entre os entes federados, não cabendo falar em cooperação ou interpenetração.”Ver: SILVA, José Afonso Da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37 ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

A forma centralizada do Estado resulta dos “movimentos simultâneos de estabelecimento de competência exclusiva dos governos federal dos principais tributos e fontes de recursos fiscais”, bem como com “a centralização e da estratégia de fortalecimento institucional” com “a criação de órgãos administrativos capazes de formular estratégias de desenvolvimento econômico e de inovação em política social, bem como a formação de burocracias tecnicamente preparadas”. “Este movimento capacitou o nível federal de governo de inovação política, de formulação de políticas de longo prazo e de cooptação do capital privado nacional”, (ARRETCHE, 1996, p.10), o que não havia ocorrido em nenhum governo até então.

Bonavides (2004, p. 252), registra que na Constituição Federal de 1934, “ não foi constada a mesma interpretação de soberania da Constituição de 1891” e nem o federalismo dualista, conforme modelo norte-americano, sendo instituído o federalismo contemporâneo, com ampliação dos poderes da União, “como o poder de intervenção da União nos estados-membros em situações específicas e a definição de competências concorrentes entre União e Estados-membros” (BONAVIDES,2004,p.252).

Na sequência, tem-se a Constituição de 1937 que foi outorgada pelo Presidente da República Getúlio Vargas e que teria a vigência durante todo o período conhecido como “Estado Novo, “ápice do modelo varguista e trouxe uma estrutura de Estado unitário descentralizado”, mesmo sendo previsto o “Estado Federal do Brasil” no Art. 3º. Neste período, “a centralização de poder foi bastante intensa, chegando-se mesmo a abolir o federalismo da Constituição, retirando-se a expressão ‘Estados Unidos do Brasil’ de seu texto”. A Constituição de 1937 não teve sua efetividade alcançada, pois os Estados-membros perderam autonomia político-administrativa, os governadores “eram interventores nomeados pelo presidente da República e não havia eleições para o parlamento nacional nem para as assembleias legislativas” (ABRUCIO,2010,p.7).

Com a queda de Getúlio Vargas e o conseqüente fim do Estado Novo em 1945, foram realizadas eleições para a Assembleia Constituinte e para Presidente da República, sendo promulgada a Constituição democrática de 1946. A Constituição Federal de 1946 “retomou a forma efetiva de Estado Federal, e a autonomia político administrativa aos Estados-membros foi retomada sendo que essa situação que

perpetuou até o golpe militar de 1964”, no qual foi deportado o presidente João Goulart, instaurando-se assim, a ditadura militar. “A ditadura militar, manteve inicialmente a Constituição Federal de 1946 por meio da determinação do Ato Institucional n.1, prevendo no artigo 1º a manutenção da vigência da Constituição Federal e das Constituições dos Estados”. Entretanto, posteriormente o Brasil foi transformado, mais uma vez, em um “Estado Unitário descentralizado”. (BONAVIDES,2004,p.262).

Nesse período, do “ponto de vista federativo”, registra Abrucio (2010, p.5) que foi montado

um modelo que centralizava fortemente os recursos nas mãos do Governo Federal e aumentava o controle administrativo da União sobre os governos subnacionais, ao passo que a autonomia política local era reduzida, com a introdução de eleições indiretas a governador e prefeito das capitais. Além disso, o Congresso Nacional teve enfraquecida sua capacidade de alterar o Orçamento nacional, debilitando o poder dos caciques regionais no plano nacional.

As relações intergovernamentais do Estado brasileiro durante o regime militar era “na prática muito mais próxima às formas que caracterizam um Estado Unitário do que federações”. Além da destituição dos governadores e prefeitos de base própria de autonomia política, pois era selecionada de forma indireta por indicação da cúpula militar, a autoridade política deles também não era derivada do voto popular. A “concentração dos recursos fiscais e a formação de agências encarregadas da formulação de políticas nacionais na União alcançaram níveis anteriormente não registrados” (ARRETICHE, 2000, p.45). Nesse período, acrescenta Arretche (2000, p.45) que

o governo federal ampliou sua capacidade de extração de recursos financeiros, bem como expandiu significativamente o volume de empresas estatais, de órgãos públicos da regulação da atividade econômica e de agências federais encarregadas da prestação de serviços sociais. No entanto, a forma de expansão do Estado realizada durante o regime militar implicaria na criação de capacidades institucionais e administrativas nos estados e municípios, capacidades estas que explicam em parte a natureza do processo de descentralização atual.

Com a centralização financeira instituída pela reforma fiscal, nesse período, como nos traz Arretche (2000, p. 46), todos “os governadores e prefeitos possuíam escassa autonomia fiscal, pois os principais tributos eram concentrados nas mãos do governo federal e com um rigoroso controle embora tenha ocorrido a ampliação do

volume de receitas para os Municípios”. E ainda, os governadores também não tinham autoridade sobre suas polícias locais, uma vez que as polícias estaduais foram colocadas sob o controle do Exército Nacional. Ou seja, “essas características são de um Estado unitário, no qual o poder político local é uma delegação do governo central”(ARRETCHE,2000, p.46). Essa centralização permaneceu no Estado brasileiro até o ano de 1978, conforme registros de Arretche (2000, p.47),

quando o General João Baptista Figueiredo que sucedeu Ernesto Geisel na presidência da República permitiu avanços no processo de redemocratização e como uma das primeiras medidas de seu governo, houve a concessão de anistia aos condenados por crimes políticos. E após anos de intervenção federal na escolha dos governantes dos estados-membros, em 1982 ocorreram eleições diretas para os Governos estaduais. Com essas eleições surgiu a vontade geral pelas eleições diretas para a Presidência da República e também pela elaboração de uma Constituição democrática para o país. Mas, a eleição para Presidente da República, de forma contrária ocorreu por Colégio Eleitoral, em janeiro de 1985 e foi eleito presidente o parlamentar Tancredo Neves, que faleceu antes da sua posse, assumindo seu vice, José Sarney.

Durante o período de sua campanha, Tancredo Neves havia assumido o compromisso, de convocar a Assembleia Nacional Constituinte para a elaboração de uma nova Constituição, o que foi mantido pelo Presidente José Sarney. Nos registros de Lassance (2012,p.10), ao assumir a presidência em decorrência da morte de Tancredo, o Presidente José Sarney “convocou a Constituinte, e assim, em 5 de outubro de 1988 foi promulgada a Constituição Federal da República Federativa do Brasil que retomando a forma federal de distribuição de competências administrativas, legislativas e tributárias aos Estados membros” (LASSANCE,2012,p.10). Complementa Lassance (2012, p.11), que o período histórico que se iniciou com

a campanha das “Diretas Já” (1984) e concluiu-se entre a Constituinte (1987-1988) e as eleições presidenciais de 1989 representaram não apenas um novo momento do federalismo, mas sua radical transformação enquanto instituição política. Esta mudança de primeira grandeza, uma verdadeira “ruptura histórica de notáveis consequências”, ocorreu sob um quadro político de transformações aceleradas e ascensão de novos personagens com fortes bases locais. A histórica relação entre União, estados e municípios sofreu transformações importantes. O formato tradicional, estabelecido pela Primeira República, associava União e estados, submetendo os municípios às diretrizes e ao domínio político estadual.

Pelo exposto, a compreensão sobre o que é hoje o Estado brasileiro e como são estabelecidas as políticas públicas, principalmente as relacionadas à segurança pública não pode ser separada do estudo sobre o federalismo ao longo da história

bem como as mudanças ocorridas nas constituições brasileiras, como a Constituição atual que será tratada no próximo tópico.

2.1.5 Transformação radical do Federalismo e a Descentralização na Constituição de 1988

Desde a origem, a descentralização foi relacionada ao federalismo. Entretanto, como nos traz Bercovici (2002, p.19) “a descentralização é um termo vago e pode ser utilizado em contextos diferentes”. Dessa forma autores afirmam que a descentralização no Brasil ocorreu em virtude da democratização do País, outros alegam que foi em atenção às desigualdades regionais e muitos a tratam o federalismo como sinônimo de descentralização. Nesse contexto, será feita referência à descentralização administrativa e fiscal das políticas públicas, na qual o Governo Federal delega atribuições e transfere verbas, aos entes subnacionais por meio dos convênios, sem uma coordenação central, caracterizando a descentralização “por ausência”.

A Constituição de 1988 apresentou dentre os seus objetivos reestruturar o federalismo, conforme o moderno Estado Federal já consolidado em outros países prevendo a cooperação entre os diversos entes federativos. Dessa forma, a nova Constituição procurou restabelecer o Estado Federal e a divisão de poderes em uma relação de igualdade e responsabilidade entre a União e as unidades federadas. Para Silva (2009, p. 98), com a adoção do modelo de federalismo de cooperação²⁴ “a Constituição de 1988 precisou buscar o equilíbrio em um complexo sistema de repartição de competências, combinando competências exclusivas com competências concorrentes e competências comuns”. Tem-se na previsão do artigo 18 ao tratar da organização política do Estado, que “a organização político-administrativa da República do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e todos autônomos”. (BRASIL, 1998).

²⁴Federalismo de Cooperação: “Refere-se ao modelo de federalismo no qual há a previsão de competências comuns ou concorrentes, de sorte que possibilita, por meio de condomínios legislativos, a atuação em conjunto dos entes federados”. Ver: BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição**. Max Limonad: São Paulo. 2003, p.22).

Pode-se verificar que o previsto no artigo 18 da Constituição Federal “indica a existência de uma vinculação entre a descentralização e a autonomia dos entes federados”. Apesar da previsão da “descentralização fiscal mais intensa na Constituição Federal de 1988, apenas durante os anos 90 é que a municipalização de políticas públicas foi se consolidando e mesmo assim, em ritmos diferenciados, dependendo de cada área”(SILVA,2009,p.98).

Na Constituição Federal de 1998 estabelece um modelo com base em competências comuns e traz que “é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios [...]”, como dispõe em seu art. 23(Incisos de I a XII) e Parágrafo único (BRASIL, 1998),

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (EC no 53/2006 e EC no 85/2015).

I – zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV – impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;

VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII – fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X – combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI – registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII – estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Assim, a previsão do artigo 23 trata “das competências comuns entre os entes federados”, além da previsão no parágrafo único, “de leis complementares para fixar normas de cooperação entre eles o que seria tratado por meio de Leis complementares, visando o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”(BRASIL, 1998).

Na Constituição de 1988 também tem a previsão do tema nos artigos 1º e 18º, que trazem, em síntese, que não pode haver secessão pra criação de um novo país, pois o vínculo é indissociável. Houve também a inclusão dos municípios como entes federados, ocorrendo uma “anomalia lógico-jurídica.” E assim, hoje o Município “integra o pacto federativo contra a teoria geral do federalismo, a qual prevê a federação de estados e não de municípios”. (BONAVIDES, 2000, p.242). Destaca-se que muitos autores têm associado a inclusão do município como ente federado à descentralização.

A inclusão dos municípios como ente federado gerou muitas críticas, segundo Bonavides (2000,p.243) pois,

a participação do município é uma particularidade e também uma Anomalia, pelo fato do município não possuir representatividade no poder central, pois nosso sistema é bicameral, ou seja, temos a câmara dos deputados que representa o povo e o senado que representa os Estados e Distrito Federal. O Federalismo no Brasil passou pelas fases do instituto constitucional da intervenção federal, denominada fase política, conflito e acomodação dos estados-membros à união e vice versa; pela fase econômica, na qual os estados suplicam a intervenção econômica, solicitando investimentos, subsídios e incentivos, gerando uma guerra econômica. E a terceira fase a do fenômeno agregativo potencializado nas regiões.

Pode-se afirmar que muitas características dessas fases apresentadas ainda são percebidas atualmente na dinâmica das relações entre os entes federados. Ou seja, o federalismo brasileiro ainda não atingiu um formato definitivo, apesar da ideia de que seja “união de partes diversas. Partes que são diferentes, mas que têm algo substancialmente em comum para permitir uma união entre elas”. Ressalta-se que se existe “a previsão de vários entes federados na Constituição” é porque existe, certamente, “a divisão de tarefas entre esses entes”. (ARAÚJO E LEITE, 2015, p.294).

Assim, verifica-se que o modelo de federalismo adotado pelo Brasil apresenta muitos conflitos que dificultam as relações entre os entes federados. Nesse sentido, para Celina Souza (1997, p.35) em estudo sobre o modelo do pacto federativo brasileiro,

De forma reiterada, assiste-se à disputa de prefeitos, governadores, e do presidente e seus ministros por recursos fiscais. Tal batalha tem comprometido o conjunto da política econômica, particularmente depois da explosão fiscal provocada pela política do real forte. *Slogans* clamando por reforma tributária, ajuste fiscal, federalização das dívidas, mais do que propostas de soluções, demonstram o quanto o pacto federativo vigente tem

sido colocado em xeque.

Pelo registro de Souza (1997,p.35) em seus estudos e pelas fases apresentadas por Bonavides(2000), atualmente “muitas dessas características do federalismo sobressaem-se no cenário brasileiro”. Como por exemplo, “o poder executivo é composto pelo Presidente da República e pelos ministros”. É o poder que possui o maior número de competências exclusivas, num total de vinte e cinco itens do artigo 21 da Constituição Federal de 1988. “Dentre essas competências inclui as comuns aos sistemas presidencialistas, tais como relações exteriores, defesa nacional e política monetária, bem como as várias áreas específicas de políticas públicas, sobre as quais o Poder Executivo tem a competência de aprovar diretrizes, direcionando, portanto, as políticas públicas” (SOUZA, p.1997, p.35).

Como já mencionado, o parágrafo único do artigo 23 ainda não foi regulamentado com legislação que tenha a previsão da “cooperação entre a União e os entes federados”, com atribuições a cada um deles, embora tratam o federalismo pós constituição de 88, como “federalismo cooperativo.” “Não é plausível, contudo, um Estado Federal em que não haja um mínimo de colaboração entre os diversos níveis de governo. Faz parte da própria concepção de federalismo esta colaboração mútua”(BERCOVICI,2003, P.150).

A Constituição de 1988 fez “a previsão do aumento do número dos que podem iniciar proposta de legislação, que são os parlamentares federais; o Presidente da República; os membros do STF e dos tribunais superiores; Procurador-Geral da República e cidadãos”, sendo que estes por meio da assinatura de pelo menos 1% do eleitorado distribuído por pelo menos cinco estados. Apesar disso, “somente a União pode legislar sobre os 29 itens que estão detalhados no artigo 22 da Constituição de 1988” (BRASIL,1998).

Acrescenta-se que conforme a previsão da Constituição de 1988, também cabe exclusivamente à União legislar sobre “as questões listadas como sendo concorrentes entre os três níveis de governo, tais como energia elétrica, trânsito, transporte, mineração e educação”(BRASIL,1988). Para Souza (2006, p.115),

Essa aparente contradição mostra, mais uma vez, a tendência à uniformização mencionada, mas também a necessidade de implantar

padrões nacionais para várias políticas públicas. Matérias de legislação concorrente entre a União e os estados, excluídos os municípios, estão listados no artigo 24, embora vários itens integrem as competências concorrentes entre os três níveis de governo.

Uma das grandes marcas da Constituição Federal de 1988 para Abrucio (2010,p.8) foi “o reforço do municipalismo e a ampliação dos direitos sociais”. No processo de redemocratização houve “pressão pela descentralização de poder no sistema político”, que desencadeou na proliferação de centros de poder com a disputa e a redistribuição de recursos.” Na Constituição de 1988 foram incluídas “mudanças quanto às regras de funcionamento do sistema tributário, surgindo um processo que combinava redemocratização política com descentralização fiscal e federativa” (ABRUCIO, 2010,p.8). Assim, acrescenta Abrucio(2010,p.8) que a Constituição de 1988 fez a ampliação

da porção das receitas fiscais da União, compartilhadas com os governos subnacionais, mas também permitiu a expansão dos recursos do Governo Federal por meio das contribuições sociais, cujo objetivo deveria ser o financiamento das políticas sociais. Mas apesar da descentralização, a Constituição de 1988, por um lado, criou mecanismos de transferência de grande parte dos recursos arrecadados através dos principais tributos federais, para Estados e Municípios. Por outro lado, criou contribuições sociais para financiar as responsabilidades sociais da União. Esse processo se enquadrou num contexto mais amplo de recentralização do poder político na Presidência da República, no qual a implementação do Plano Real, a renegociação das dívidas dos Estados e a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal foram reformas que se estenderam até o início dos anos 2000.

Ainda na década de 1990, ocorreu outra “recentralização das relações federativas” quando ocorreu a formatação da coordenação federativa das políticas sociais, “que no ano de 2000, era a base da agenda de desenvolvimento nos Governos Lula”(ARRETCHE,2000,p.22). Arretche(2000, p.22) ressalta ainda que

O formato que resultou foi o das competências concorrentes para a maior parte das políticas sociais brasileiras. Assim, qualquer ente federativo estava constitucionalmente autorizado a implementar programas nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento. Entretanto, nenhum ente federativo estava constitucionalmente obrigado a implementar programas nestas áreas. Dessa forma, o resultado do processo de descentralização das políticas sociais no Brasil foi caracterizado na primeira metade da década de 1990 como caótico, lento, insuficiente ou mesmo inexistente.

A alteração da distribuição de competências entre Municípios, Estados e Governo Federal em relação aos serviços sociais só foi alterada durante o primeiro mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso. O Governo Federal “reuniu condições

institucionais para formular e implementar programas de transferência de atribuições para os governos locais e fortaleceu o papel estratégico dos Municípios por meio da oferta de serviços de Educação, Saúde e Assistência Social”(ABRUCIO, 2010,p.9).

A área da Segurança Pública, além das áreas sociais é um das áreas que ainda não foi contemplada pela previsão de regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal de 1988, conforme parágrafo único, que trata das atribuições concorrentes entre os entes. Destaca-se que os Estados tem envidado esforços na implementação de políticas de segurança pública, mas os resultados não têm sido satisfatórios. Pode-se apontar que esses resultados são influenciados pela falta de uma coordenação central por parte do Governo Federal, bem como a falta dessa regulamentação constitucional conforme previsto no artigo 23 da Constituição Federal de 1988.

De maneira geral, “o arranjo federativo brasileiro como previsto na Constituição Federal trouxe benefícios para os Estados e Municípios com uma maior descentralização de recursos, o federalismo fiscal”(ARRETCHE,2000,p.17). Posteriormente, ocorreram modificações e foi instituído um sistema de repartição de receitas, como nos traz Arretche (2000, p.17),

As relações federalistas no Brasil foram movidas por um contínuo, saindo do federalismo isolado, passando pela centralização até ao federalismo atual mais descentralizado em termos constitucionais. Não ocorreu uma ruptura geral, mas, processual, pois a Constituição Federal de 1988 instituiu um sistema legal de repartição de receitas que limita a capacidade de gasto do governo federal e, por consequência, sua capacidade de coordenação de políticas.

Com a promulgação da Constituição de 1988, o Estado passou por uma reforma em virtude da redemocratização causando impactos nas relações entre os entes federados e conseqüentemente, no modelo do federalismo. Registra Abrucio (2010, p.8) que “a maioria dos autores entendem que com a redemocratização houve uma mudança em relação ao federalismo brasileiro com início em 1994, por ocasião do Plano Real e com a estabilização da moeda brasileira”. Após esse impacto ocorreram “várias ações do Governo Federal durante os dois mandatos do presidente à época”. Essas ações tinham como objetivo estabelecer “um processo de coordenação federativa em algumas áreas de políticas públicas”(ABRUCIO, 2010,p.8). Destaca-se que os maiores impactos foram relacionados às finanças entre os entes federados.

Com o Plano Real, houve a queda da inflação e “as volumosas dívidas dos estados e de alguns municípios, antes camufladas pelos altos índices inflacionários, se mostrassem mais claramente” (SOUZA, 2006, p.21). Ainda para Souza(2006,p.21),

o caso dos governos estaduais era mais grave, dado que seu crescente endividamento era constantemente assumido pela União na redemocratização. Para acabar com esse mecanismo perverso de repasse de custos, o Governo Federal coordenou um processo de privatização dos bancos estaduais que, apesar de não render recursos suficientes ao pagamento das dívidas, dificultou a possibilidade de novos endividamentos.

Após a institucionalização do federalismo a União ficou com a incumbência de estabelecer políticas públicas nacionais bem como aumentar a arrecadação fiscal para transferir esses recursos aos entes subnacionais. Registra Lassance (2012, p.31) que

Os Estados vocacionaram-se para o papel de alavancas do desenvolvimento, transferindo aos municípios ou deixando para segundo plano seu envolvimento com as políticas sociais. Os municípios, assim, tornaram-se os gestores fundamentais das políticas sociais no Brasil. Em consequência, foram estabelecidos mecanismos institucionais de triagem das demandas de cidadania, efetivos em alguns aspectos, mas expostos a inúmeros riscos, gargalos e travamentos.

Dentre os riscos apontados, verifica-se a implicação na efetivação das políticas públicas de segurança, área que na sociedade contemporânea torna-se cada vez mais complexa, como abordado na presente pesquisa.

Com o federalismo ocorreu uma forte descentralização político-administrativa, a partir de 1988, tendo como reflexos diferenças entre os vários subsistemas de políticas públicas. Entretanto “não se pode recair no retrocesso de centralizar a execução de programas, projetos e atividades, mas também não se deve desincumbir a União de exercer seu papel de integração vertical, sob forte coordenação federal”(LASSANCE, 2012, p.32). Assim, pode-se afirmar que os resultados quanto à implantação das políticas públicas no Brasil estão relacionados ao modelo centralizado dessas políticas que é adotado em alguns momentos e também, por outro lado, quando em outros momentos é adotado o modelo descentralizado dessas políticas sem uma coordenação por parte do Governo central.

Dessa forma, surge o questionamento sobre a influência do modelo de federalismo na efetivação dos direitos, pois para Daury Fabríz (2010, p.79-80),

o referido modelo representou um avanço para a sua época, mas atualmente se encontra em estado de saturação, e necessita de uma mudança substancial em suas bases para não se transformar num Estado Federal carcomido e, junto a isso, obsoleter (ainda mais) a consciência democrática, o sentimento federativo e a eficácia dos direitos humanos.

Pelo exposto, foram apresentados os antecedentes históricos da centralização e a descentralização política e administrativa no Brasil, bem como sua previsão nas constituições brasileiras, tendo como consequência o surgimento de um federalismo típico brasileiro. É possível afirmar que a forma como se desenvolveu o Estado no Brasil teve uma relação muito forte com a dinâmica federativa, conforme disposto na perspectiva histórica e também nota-se que a descentralização político-administrativa causa um enorme impacto na planificação das políticas públicas brasileiras.

2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS SOB AS LENTES DO FEDERALISMO

Para melhor compreensão da relação federal com a descentralização e as políticas públicas no Brasil busca-se apresentar “os princípios fundadores do campo das políticas públicas no cenário internacional cujo estudo teve seu início nos Estados Unidos e posteriormente, na Europa”(SOUZA,2006,p.22) e no Brasil. Na Europa, nos registros de Souza(2006, p.22), o estudo surgiu como um

desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e do Governo, sendo esse considerado como uma das mais importantes instituições do Estado e produtor, por excelência, de políticas públicas. Já nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, e diretamente voltada para os estudos sobre a ação dos governos.

Os fundadores principais das políticas públicas foram H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton, tendo cada um contribuído à sua maneira para a temática. Sobre a contribuição desses autores Souza(2006,p.23) nos traz que

Laswell, (1936) introduz a expressão *policy analysis* (análise de política pública), ainda nos anos 30, como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também estabelecer um diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo. Simon (1957), por sua vez, introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos ou *policy makers*, argumentando, todavia, que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional.

A teoria de Laswell e Simon, “com ênfase no racionalismo” foi questionada por Lindblom (1959; 1979) ao propor “a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas”, como “as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório o que não teria necessariamente um fim ou um princípio”. Essa é a justificativa da autora para a necessidade de se incorporar “as políticas públicas outros elementos à sua análise além das questões de racionalidade, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse”(SOUZA,2006,p.23). Registra Souza(2006, p.24) que

Em 1965, surge Easton que contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente, sendo que as políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam nos seus resultados e nos seus efeitos.

O desenvolvimento da análise de políticas públicas nos Estados Unidos “foi o eixo da institucionalização do campo de política pública naquele País”(FARAH,2016,p.9). Em outros países, como nos traz FARAH(2016, p.9), esse campo foi desenvolvido seguindo trajetórias distintas, sem uma diferenciação entre dois subcampos²⁵, o de *policy analysis* e o de *policy studies*, como no caso do Brasil que “não constitui um campo específico de formação e de pesquisa”. Não houve diferenciação entre o “analista” e o “tomador de decisão”, ou seja, no Brasil, as pessoas que analisavam os problemas públicos e estudavam alternativas, eram as mesmas que formulavam as políticas.

No Brasil, tem-se que “as primeiras atividades sistemáticas de mobilização de conhecimento de base científica para subsidiar a formulação de políticas públicas ocorreram a partir de 1930, com a implantação do Estado Nacional-Desenvolvimentista”(FARAH,2016,965). Destaca-se nesse período o esforço de construção institucional, principalmente com ênfase na profissionalização do serviço público e nas medidas para se adotar procedimentos universalizados.

²⁵Existe uma diferença apontada entre os termos “politics” que se refere à atividade política em sentido amplo e “policy” que conota os programas governamentais. E ainda “policy analysis”(Análise da política) e o de “policy studies”(Estudo da política). Ver: BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em Direito.In: **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo:Saraiva, 2006.

Com a democratização do Brasil a partir de 1988 e a crise do nacional-desenvolvimentismo, os anos 80 contribuiu segundo Souza(2006,p.23)

para que o regime de políticas públicas sofresse uma alteração profunda com a criação, a partir da Constituição de 1988, de mecanismos de participação da sociedade civil na formulação, na implementação e no controle das políticas. Entretanto, com o contexto de crise fiscal e de endividamento externo, foi necessário o governo adotar políticas de ajuste, cujas mudanças tiveram reflexos na gestão pública e nas políticas públicas sob o efeito, portanto, de dois movimentos: a democratização, orientada pela perspectiva de direitos, e a busca da eficiência na utilização de recursos públicos.

Nesse contexto, “as políticas públicas passaram a ocupar um lugar central na agenda governamental brasileira”. Entre os anos de 1980 a 1990, foi dado início a “uma institucionalização no campo das políticas públicas no Brasil através da ciência política, cuja contribuição foi marcada pela produção mais próxima da *policy studies* do que da *policy analysis*”(BUCCI, 2006, p.12) Assim, foram incluídas “pesquisas para subsidiar políticas, mas não houve a criação de cursos específicos para a formação de analistas de políticas públicas e a prática de análises das políticas continuou sendo realizada por profissionais de diversas áreas”(BUCCI,2006,p.12).

Após a Constituição Brasileira de 1988, foi incluída a participação de “novos atores na análise de políticas públicas”. Souza(2006,p.24) registra que

Foram criados novos canais de participação, como conselhos gestores de políticas públicas, orçamento participativo, conferências setoriais, audiências públicas, entre outros, o que contribuiu para a diversificação do lócus da análise de políticas. A análise das políticas também passou a ser realizada por diversificadas organizações, que não pertenciam ao Estado, como organizações não governamentais, centros de estudos e associações empresariais. Ativistas vinculados a diversas organizações passaram a buscar competência técnica e argumentativa, para poder influenciar políticas.

Como exemplo de participação na análise de políticas públicas de organizações diversificadas e não pertencentes ao Estado, tem-se o Centro Feminista de Estudos e Assessoria (Cfemea), organização não governamental criada em 1989, em Brasília. “É uma organização que estrutura sua ação em cinco eixos: “*advocacy* no Legislativo e no Executivo; articulação política; comunicação política; produção de conhecimento por meio de estudos, análises e pesquisas; e educação e formação”(FARAH,2016, p.973). A ação do Cfemea “inclui duas das atividades centrais à análise de políticas: produção de conhecimento, para subsidiar políticas, e argumentação, para obter apoio às alternativas que defende”(FARAH,2016, p.973).

Outro exemplo marcante que tem correlação com a temática desenvolvida nesse estudo, foi a criação do Instituto Sou da Paz²⁶, em 1999 por estudantes da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. A organização estrutura suas ações “em torno dos seguintes eixos: diagnóstico dos problemas da violência, formulação de alternativas e argumentação, com o objetivo de influenciar a formulação e a implementação de políticas de combate à violência”(SOU DA PAZ,1999).

Recentemente tem aumentado o número de publicações na temática, bem como o surgimento de cursos de graduação e de pós-graduação específicos em políticas públicas e gestão pública. Esses estudos segundo Capela(2016, p.73) apresentam semelhanças e algumas diferenças quando comparados em relação aos Estados Unidos e Europa. Dessa forma, verifica-se que a valorização e a consolidação das políticas públicas no Brasil estão vinculadas diretamente aos processos de descentralização e gerenciamento como ocorreu na reforma administrativa em 1990 e que colaborou de forma expressiva com a formação do campo das políticas públicas.

No mesmo sentido, trata Souza (2006, p. 28) que a descentralização em relação ao federalismo foi

outro eixo das transformações das políticas públicas, especialmente das políticas sociais, pois a nova Constituição reconheceu o município como ente federativo e transferiu a ele atribuições e competências, aumentando também a transferência de recursos para esse nível de governo. Embora a atividade de análise requerida do nível local de governo, principalmente no caso dos municípios de menor porte restringirem à etapa de implementação, o conhecimento técnico-científico requerido ultrapassa frequentemente a capacidade instalada localmente.

O modelo de Federalismo atualmente no Brasil que tem como base “a cooperação entre a União e os entes federados e como a finalidade propiciar um equilíbrio na descentralização federal”. Em termos fiscais, “é a cooperação financeira, que se desenvolve em virtude da necessidade de solidariedade federal por meio de políticas

²⁶ O Instituto Sou da Paz “é uma ONG sediada em São Paulo e há mais de dez anos trabalha pela prevenção da violência no Brasil, procurando influenciar políticas públicas nessa área. Atua com cinco temas – controle de armas, gestão local da segurança pública, culturas e valores, adolescência e juventude e polícia –,focando seus projetos nos públicos e locais mais atingidos pela violência.” Disponível em:<<https://www.soudapaz.org>>Acesso em 20 dez 2019.

públicas conjuntas e de compensações das disparidades regionais” (BERCOVICI,2004,p.58).

Nesse sentido, observa-se “a relevância do modelo federativo na implementação de políticas públicas que pode ser verificada no processo de descentralização no Brasil a partir a década de 1980”, como já referenciado e os seus desdobramentos “de forma coordenada pelo governo central nas áreas de Educação, Saúde e na Segurança pública, no período pós 1994, visando melhor prestação de serviços e bem-estar social à população”(PIERSON,1995,p.142). Resumindo essa dinâmica federativa Pierson (1995, p.142) afirma que

em sistemas federativos, autoridades no nível central coexistem com autoridades nas unidades-constituintes, territorialmente distintas. Porque os funcionários de ambos os níveis de governo são parte do mesmo sistema e também parcialmente autônomos, suas iniciativas de políticas sociais são altamente interdependentes mas modestamente coordenadas. Elas devem competir entre si, conduzir projetos independentes que trabalham em sentidos opostos, ou cooperar para atingir finalidades que não conseguiriam atingir sozinhos.

A descentralização “é um processo de reforma do Estado composta por políticas públicas que transfere responsabilidades, recursos ou autoridade de níveis mais elevados do governo para níveis inferiores no contexto específico de cada Estado”. É uma forma de “realocação da autoridade para as esferas subnacionais”(FALETTI,2013,p.34). Destaca-se que “a descentralização se apresenta por meio de três categorias que são a administrativa, a fiscal e a política”. De acordo com Faletti (2013, p.34),

a descentralização administrativa reúne um conjunto de políticas que transferem a administração e a provisão de alguns serviços públicos aos governos subnacionais. Pode acarretar também a transferência da autoridade na tomada de decisões sobre essas políticas, mas não é uma condição necessária. Se receitas são transferidas do centro para os custos de administração e provisão dos serviços públicos a descentralização administrativa é financiada e coincide com a descentralização fiscal.

Quanto à descentralização fiscal, Faletti(2013,p.34) esclarece que “são políticas públicas programadas para aumentar as receitas ou também aumentar a autonomia fiscal dos entes subnacionais”. Essa política de descentralização pode ocorrer por meio do aumento “de transferências de verbas do governo central para os entes subnacionais, pela criação de novos impostos subnacionais ou ainda a delegação da autoridade do governo central para os entes subnacionais para cobrar impostos que antes eram cobrados pela esfera federal”(FALETTI,2013,p.34).

E a descentralização política “é o conjunto de emendas constitucionais e de reformas eleitorais transferindo a autoridade política para atores subnacionais, como o caso a eleição por voto popular para prefeitos e governadores”, que anteriormente eram indicados pelo governo central. Dentre as categorias de descentralização, nessa pesquisa será tratado da descentralização administrativa combinada com a descentralização fiscal quando o “Governo Federal transfere a administração e provisão dos serviços com transferências de verbas para os entes subnacionais” (FALETTI,2013, p.34).

Para melhor compreensão da interferência do modelo federativo na centralização da elaboração de políticas públicas e descentralização na efetivação dessas políticas pelos entes federados, Abrucio (2010, p. 25) nos traz que

a autonomia dos entes federativos – aliada, no caso brasileiro, a um vasto rol de competências compartilhadas, por determinação constitucional – possibilita que União, Estado e Municípios se omitam diante de uma questão, a população permaneça sem uma ação governamental e não saiba, efetivamente, de quem cobrar – se do governo municipal, estadual e federal. É um processo não transparente e de responsabilização difusa, que possibilita que cada esfera de governo culpe a outra pelo problema, sem que nenhuma ação efetiva seja tomada. Outra possibilidade é que as diferentes esferas de governo efetivem, ao mesmo tempo, iniciativas de políticas públicas sem nenhuma integração, ou até mesmo em direções opostas. Esta prática faz com que os recursos públicos de cada ente federativo sejam aplicados isoladamente, atacando de maneira sobreposta praticamente os mesmos problemas. Com isso, perde-se uma oportunidade de potencializar recursos que são escassos e articular ações de maneira a gerar melhores resultados.

Para fazer uma análise da implicação do federalismo sobre as políticas públicas é preciso compreender as preferências sobre quem deve obter o que, além das estratégias para se efetivar essas preferências, o nível de governo que será encarregado da formulação e da implementação da política, quem tem a autonomia decisória, quem vai arcar com os custos, quais as fontes de recurso e como será a coordenação entre os entes federados quando da implementação dessas políticas.

No Brasil, segundo Abrucio (2010,p.36) “o processo descoordenado de descentralização que ocorreu após a Constituição Federal de 1988” resultou,

em um primeiro momento, na falta de atuação dos níveis federal e estadual de governo e, por outro lado, em uma exacerbação do municipalismo autárquico. A municipalização de políticas públicas se deu de maneira bastante desigual no país, tanto pela diversidade de situações financeiras e capacidade administrativa dos municípios brasileiros, quanto pela vontade política de cada governo municipal de utilizar seus recursos na promoção de

políticas públicas, ou continuar solicitando auxílio das esferas estadual e federal para viabilizar ações de governo.

Verifica-se que é necessária uma integração, como traz Bercovici(2003, p.241) que trata o Federalismo, “como um instrumento de integração, sendo inclusive, essencial para a configuração do espaço econômico que é uma garantia da unidade nacional”. Com a mesma interpretação, “da unidade na diversidade”, existem outros conceitos sobre o federalismo²⁷, como sendo “uma estrutura de Estado apoiada na divisão territorial da autoridade política, incorporando e integrando populações e regiões heterogêneas numa só ação”(SOUZA, 2002, p 35).

A estrutura lógica organizacional do sistema federalista tem como um dos pilares “o princípio de promoção de uma maior aderência da oferta de políticas públicas a uma clientela distribuída em grandes espaços territoriais”. O argumento desenvolvido “desde Rousseau e Montesquieu destaca a existência de ganhos de eficiência e eficácia no gerenciamento das ações de governo quando se distribui espacialmente as responsabilidades na produção das políticas”(FITIPALDI, 2009, p.338).

Complementa Fitipaldi(2009,p.338) ao tratar sobre a eficiência das políticas públicas descentralizadas em grandes espaços territoriais que existe uma correlação positiva

entre o provimento de demandas de políticas públicas por meio do processo de descentralização do gasto público, sendo esse o paradigma organizacional otimizador das ações governamentais inerentes aos vastos territórios com populações heterogêneas, por proporcionar ganhos de efetividade. Essa linha argumentativa, ou descentralização endógena, não contempla os desvios derivados do processo de federalização das ações governamentais. Se a maior proximidade com a clientela das políticas pode-se traduzir em maior grau de adequabilidade e de respostas às demandas, por outro lado compromete a existência de economias de escala e de capacidade de coordenação na implementação dessas políticas.

Dessa forma, tem-se que os entes subnacionais que possuem menos recursos e capacidade técnica em relação aos demais sofrerão limitações para implementar as políticas públicas e assim, estas resultarão em pouca eficiência no atendimento à população local. Essas dificuldades no processo de descentralização de políticas públicas apresentam-se com uma das desvantagens do sistema federativo.

²⁷ Foi apresentado no início desse capítulo o detalhamento histórico sobre o Federalismo, incluindo conceitos de outros doutrinadores, bem como o surgimento e a previsão nas constituições brasileiras desde 1824 a 1988.

Para Lassance (2012, p.23), o federalismo é responsável por um significado conjunto de

de regras formais e informais, cujas múltiplas combinações marcaram a construção e a transformação do Estado brasileiro ao longo de sua República e representa o que se pode denominar de matriz vertical do Estado, enquanto o presidencialismo é a matriz horizontal. Entretanto, há uma lógica necessariamente contraditória nessa divisão de poderes em linha vertical, na medida em que serve, ao mesmo tempo, para unificar um grande território e dividi-lo em unidades menores; para estruturar ações que devam ocorrer nacionalmente; e, concomitantemente, fragmentar as políticas públicas, obrigando à multiplicação de programas para se adequar às diferentes realidades locais.

Como alternativa à dicotomia centralização versus descentralização, Abrucio(2010, p.11) propõe a ideia de coordenação federativa. Nessa dinâmica seria natural o crescimento do papel dos governos centrais, sobretudo nas federações como a brasileira, marcadas pela desigualdade em meio aos entes subnacionais- disparidade não apenas financeira, mas, também, de estrutura administrativa. O referido autor enfatiza que

Vale aqui frisar o sentido do conceito de coordenação federativa. Em primeiro lugar, sua adoção significa sair da dicotomia entre centralização e descentralização, que leva mais ao jogo do cabo de guerra do que a práticas colaborativas que respeitam a autonomia dos entes, sem perder de vista as necessidades nacionais de uma Federação. Além disso, a visão coordenadora que vem se instalando em várias políticas públicas não significa dar poder à União para se voltar ao modelo centralizador anterior. Ao contrário, na atual situação vigora, em maior ou menor medida, uma negociação mais constante com estados e municípios mais autônomos, tanto na elaboração quanto na implementação dos programas governamentais, de modo que toda ação federal tem de levar isso em conta.

Nesse sentido, a relação do sistema federativo brasileiro com o espaço territorial, por meio da descentralização das políticas públicas, mostra como esse modelo é praticado não contribui para reduzir as desigualdades regionais no país, por meio da incorporação e integração das populações e regiões. Acrescenta-se que no processo de formação das políticas públicas, o papel político do Estado é central. E assim, no estado federal se as políticas públicas descentralizadas não estiverem sob uma coordenação e cooperação da União e de todos os entes federados, podem acarretar o aumento das desigualdades já existentes entre as regiões no Brasil, além da ineficácia das políticas implementadas.

O Brasil iniciou no início dos anos 80, um processo de descentralização pós-desenvolvimentista²⁸ se distanciando do governo centralizado. Esse processo “aumentou os recursos financeiros, a responsabilidade pelas políticas públicas e a autoridade política dos governos subnacionais”. Verifica-se que “no começo dos anos 80 o Brasil era um dos países mais descentralizados da América Latina em termos de recursos, responsabilidades e autoridade política delegada aos entes subnacionais”.(FALETTI, 2013, p.21).

Visando mostrar os detalhes dessa realidade trata-se no próximo tópico sobre a descentralização das políticas públicas no Brasil, nas áreas da educação, saúde e segurança pública, bem como sobre a eficiência dessa descentralização.

2.3 DESCENTRALIZAÇÃO: MAIOR EFICIÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

Assim como em outros países da América Latina²⁹, o Brasil ao longo de sua história se movimentou pendularmente entre a autonomia, com a descentralização e a unidade política, por meio da centralização. Muitos autores costumam associar a descentralização ao federalismo e à democratização, tendo como marco a Constituição de 1988. Entretanto, “o tratamento das questões locais já existiam no Brasil, desde a época do Império, no qual foi vivenciada uma experiência político-administrativa descentralizada com a autonomia das províncias” (CARVALHO,2002, p.72), sinalizando uma similaridade com as características do federalismo previsto na Constituição brasileira atual.

²⁸Descentralização pós-desenvolvimentista “é o processo de reformas nas políticas públicas que transferiu recursos, responsabilidades e/ou autoridade política do governo central para os governos subnacionais após o fim do Estado desenvolvimentista”.Falleti, Túlia G. **Efeitos da Descentralização nas relações intergovernamentais**: O Brasil em perspectiva comparada. In: Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros/Celina Souza, Paulo Fábio Dantas Neto (organizadores). Rio de Janeiro:Revan, 2013, p.21.

²⁹“Argentina, Colômbia e México, que possuem estruturas de governo e sistema legislativo bicameral passaram por processos de descentralização semelhantes ao Brasil e por possuírem extensão territorial semelhantes, as consequências também foram semelhantes. As consequências das reformas descentralizadoras dependem da sequência em que diferentes tipos de reformas que são a administrativa, fiscal e política, acontecem. Assim como no Brasil o processo de reforma nesses países teve início na descentralização política, seguida da fiscal e por último, na descentralização administrativa”.Ver:Falleti, Túlia G.**Efeitos da Descentralização nas relações intergovernamentais**: O Brasil em perspectiva comparada. In: Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros/Celina Souza, Paulo Fábio Dantas Neto (organizadores). Rio de Janeiro: Revan, 2013, p.21.

A década de 1990 no Brasil como registra Arretche(1999,p.01) foi marcada por

outras ações federais que buscaram mudar o padrão federativo pós-1988, embora isso não tenha sido feito contra a descentralização. Particularmente nas áreas sociais houve políticas cujo intuito era melhorar a coordenação federativa. Assim, tem-se que os casos mais marcantes ocorreram nos setores de Saúde e Educação. Foram implantados programas de descentralização transferindo, um conjunto significativo de atribuições de gestão para os níveis estadual e municipal de governo nas áreas da política social como a educação fundamental, assistência social, saúde, saneamento e habitação popular.

Associada à ideia de democracia, como já apontado anteriormente, e tendo em vista o contexto de globalização, “o conceito de descentralização se revaloriza no Brasil, entrando para o centro da reforma estatal como a solução mais eficiente para a crise e como o novo paradigma de gestão de políticas públicas”. Essas transformações em áreas relevantes, como “as políticas sociais, especificamente as políticas de saúde, educação e segurança pública, juntamente com os fenômenos do processo de descentralização e do próprio federalismo, transformaram a agenda de pesquisas em políticas públicas nos anos 2000”. (SOUZA, 2002, p.25).

A abordagem sobre as políticas públicas, o federalismo e a descentralização foram destacados por autores que trataram da temática fazendo uma correlação com o princípio da subsidiariedade³⁰. Assim, a “descentralização por meio do exercício do poder do Estado mais próximo do beneficiário da política pública, permite uma melhor análise dos efeitos dessas políticas, bem como realizar possíveis correções”(TORRES,2017,p.34). Acrescenta Torres(2017,p.34), que no direito público contemporâneo foi adotado o princípio da subsidiariedade

como um princípio diretor de um sistema ideal de distribuição de competências por meio do qual os poderes devem ser exercidos de forma o mais próxima possível do cidadão, só devendo as instâncias superiores intervir em nome da eficácia e da necessidade. As responsabilidades são distribuídas de forma democrática e proporcional entre os entes federados. O plano político federativo ilustra bem essa distribuição de competências, bem como seu objetivo de se fazer presente o mais próximo possível de seus cidadãos por meio de seus entes federados.

³⁰O princípio de subsidiariedade é abordado nesse tópico como “princípio de subsidiariedade constitucional”. “Trata-se de noção, na maioria das vezes, de ordem doutrinária. Não se pode esquecer, entretanto, que o princípio conduz a problemas essenciais da descentralização. Possui relações com a autonomia política e administrativa, que levam à investigação sobre o federalismo”.Ver: BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O princípio de subsidiariedade: Conceito e evolução. *Rev Dir Adm.* Rio de Janeiro,200: 21,54. Abr, Jun, 1995.

Por sua vez, Horta (2002, p.162) traz que “a repartição de competências prevista na Constituição Federal brasileira atual é dotada de correspondência com o princípio da subsidiariedade, embora a terminologia seja diferenciada” Para o autor o princípio da subsidiariedade “poderia ser incluído formalmente no campo das competências da Constituição federal e redimensionar assim os poderes da União, dos Estados-membros e dos Municípios, submentendo a repartição maior grau de descentralização”.

Barracho(1995, p.33), também trata sobre o princípio de subsidiariedade “e enfatiza que ele mantém múltiplas implicações de ordem filosófica, política, jurídica, econômica, tanto na ordem jurídica interna, como na comunitária e internacional”, acrescentando que

Dentro das preocupações federativas, o Governo local deve assumir grande projeção, desde que sua efetivação, estrutura quadros políticos, administrativos e econômicos que se projetam na globalidade dos entes da Federação. No exercício de suas atribuições, o governo das entidades federativas poderá promover ações que devem, pelo menos, mitigar a desigualdade social, criar condições de desenvolvimento e de qualidade de vida. A Administração pública de qualidade, comprometida com as necessidades sociais e aberta à participação solidária da sociedade, pode melhorar as entidades federativas e os municípios. A partir desse nível, concretiza-se, necessariamente a efetivação dos direitos humanos. A descentralização, nesse nível, deverá ser estímulo às liberdades, à criatividade, às iniciativas e à vitalidade das diversas legalidades, impulsionando novo tipo de crescimento e melhorias sociais.

Extrai-se dessa afirmação que as melhores relações entre cidadãos e autoridades tem início nos municípios em virtude do conhecimento recíproco, o que facilita a indicação dos problemas sociais e motiva a participação gerando responsabilidades pelos grupos sociais na solução dos problemas e solidificando a confiança e a credibilidade. E assim, se a planificação das políticas públicas for por meio da estrutura e operações do governo subnacional ou local, conquista-se a conscientização por parte dos cidadãos.

A descentralização é um “domínio predileto de aplicação do princípio de subsidiariedade”(BARACHO,1995, p.40-41). Complementa Baracho(1995, p.40-41) que

A descentralização é um modelo de organização do Estado, pelo que o princípio de subsidiariedade pode ser aí invocado. A descentralização é um problema de poderes, seja financeiro ou qualquer outro que proponha efetivá-la, bem como de competências. O princípio de subsidiariedade

explica e justifica, em muitas ocasiões, a política de descentralização. A compreensão do princípio de subsidiariedade, em certo sentido, procura saber como em organização complexa pode-se dispor de competências e poderes. Aceitá-lo é, para os governantes, admitir a idéia, pela qual as autoridades locais devem dispor de certos poderes.[...]Ele fixa apenas o essencial, quando visa orientar uma reforma, uma política, indicando direção, inspirada na filosofia da descentralização.

Tem-se também que “a aplicação do princípio de subsidiariedade reforça a divisão de competências entre o Ente estatal e a sociedade em diversos setores, de forma coletiva e individualizada” (TORRES, 2017, p.148), como pode ser verificado nos exemplos de previsões no texto constitucional. Os exemplos são os que dispõem sobre a repartição de competências do Estado e a iniciativa privada, conforme previsto no artigo 204, I, que trata da assistência social; os artigos 205 e 206, IV, sobre a educação; o artigo 216,§1º, que trata da cultura; o artigo 225 sobre o meio ambiente; o artigo 227,§ 1º, que trata da criança e do adolescente da criança; os artigos 197 e 198, Inc III, que trata da saúde. Embora não incluído dentre os exemplos apontados pelo referido autor, acrescenta-se no mesmo sentido, o caput do artigo 144, que trata da segurança pública, tema abordado nessa pesquisa.

Quanto aos direitos sociais no Brasil, registra-se que “foram vivenciadas fases na legislação, na doutrina e na jurisprudência”(TORRES(2017,p.74). Acrescenta Torres (2017,p.74), que em relação à Legislação, tem-se a extensão dos direitos sociais na Constituição Brasileira de 1988; as mudanças constitucionais ocorridas no período de 1995 a 2004; As Emendas Constitucionais que tratam da vinculação de receitas à área da saúde; a reforma tributária; a criação do SUS; o surgimento de remédios pra aidéticos; o incremento na assistência social, com os programas Bolsa escola e Bolsa família; o programa “fome zero” e a publicação do Estatuto do idoso.

Entretanto, apesar das iniciativas apontadas, os resultados mostram pouca eficiência e eficácia no caso da descentralização dessas políticas públicas. Na estrutura atual do Estado brasileiro devem ser pestados pelo poder público educação de qualidade mínima e prestação de saúde. Mas segundo dados do IBGE³¹, 8% das pessoas com 15 anos ou mais de idade são analfabetos absolutos, ou seja, não conseguem ler nem escrever. E segundo dados da edição de 2018 do Indicador Nacional de

³¹ Disponível em:<www.ibge.gov.br/pesquisas/educação.html>. Acesso em: 26 dez 2019.

Analfabetismo Funcional(INAF)³², ainda existe um grande número de analfabetos funcionais no Brasil somando 31,5% da população. Esse tipo de analfabetismo é quando a pessoa identifica letras e palavras, mas não consegue fazer utilização deles no dia a dia, bem como não consegue compreender e interpretar textos.

Em relação à saúde, o sistema é precário em todo o Brasil, sendo necessário a intervenção do poder judiciário em inúmeras demandas, pois há necessidade de celeridade das decisões, pois existe uma relação direta com o direito à vida o que diferencia o direito à saúde dos demais direitos sociais. Registra-se que qualquer intervenção judicial que seja realizada de forma frequente influencia nas políticas públicas em relação ao orçamento, planejamento, gestão, dentre outros, principalmente nas decisões relacionadas ao direito à saúde.

Diante do quadro de ineficiência dos serviços que são indispensáveis à promoção dos direitos fundamentais e pelo fato de implementação das políticas públicas implicar em gastos públicos, surge uma atuação mais forte no controle jurídico dessas políticas. A atuação visa um controle da quantidade de recursos investida, o atingimento ou não das metas fixadas pelo poder público e o controle da eficiência mínima na aplicação dos recursos públicos. Assim, “é preciso haver um diálogo constitucional entre as instâncias judiciais e o sistema político para estimular inclusive uma política de direitos fundamentais, como uma forma eficaz de assegurar a sua realização sistemática”(SARLET, 2007,p.378).

A eficiência é um dever da administração pública em atuar de forma organizada para o emprego dos meios disponíveis para alcançar os melhores resultados possíveis para o interesse público. A descentralização das políticas públicas aos entes subnacionais, com a falta de uma coordenação por parte do Governo central, a carência de pessoal técnico e as desigualdades locais, influenciam na eficiência dos serviços prestados pelo poder público em todas as áreas.

³²Os dados se encontram na edição de 2018 do Indicador Nacional de Analfabetismo Funcional (INAF). Disponível em:< <https://ipm.org.br/relatorios>>. Acesso em: 26 Nov 2019.

2.3.1 Descentralização na Educação

A constituição de 1988 fez “a previsão dos princípios da descentralização, bem como a municipalização na gestão e implementação das políticas sociais, considerando o Município como ente federal”. No campo da educação, “a Constituição Federal conforme artigo 211 fez a previsão da possibilidade da União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração os seus sistemas de ensino”(BRASIL, 1988).

Constou-se também na Constituição Federal de 1988, a previsão de que “os Municípios deveriam manter cooperação técnica e financeira com a União e com os Estados, por meio dos programas de educação infantil e de ensino fundamental”, conforme o Art. 30, Inciso VI(BRASIL,1998). Por meio dessa cooperação “o município pode administrar o seu sistema de ensino e estabelecer as normas e metodologias pedagógicas melhor se adaptem às suas peculiaridades”ABRUCIO, 2010, p.18). Dessa forma, existe em relação à educação a previsão de uma articulação entre os entes federados visando o melhor atendimento no sistema de ensino. Em relação ao ensino fundamental, ainda traz Abruicio (2010, p.18) que

O Governo Federal assumiu um papel central no processo de municipalização, por meio da proposta e aprovação, da emenda constitucional que instituiu o FUNDEF (Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério). Na exposição de motivos que foi encaminhada ao Congresso Nacional, juntamente com o projeto de emenda constitucional foi constada a posição de coordenação assumida pela União, justamente pela falta de uma maior especificação das competências federativas no campo da educação.

Conforme previsto no portal do Ministério Educação (MEC), o Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF),

é um fundo contábil, no qual estados e municípios devem depositar, durante 10 anos (a contar da entrada em vigor da emenda), 15% das seguintes receitas: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Fundo de Participação dos Estados (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) da desoneração de exportações, de que trata a Lei Complementar nº 87/96.(MEC,1996).

As receitas que compõem o Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) “são transferências estaduais aos municípios e 15% desses valores nem sequer chega a ser repassado aos

municípios e fica retido no Fundo estadual, onde se junta ao mesmo percentual às receitas estaduais”. A partir do Fundo, “os recursos são distribuídos ao Estado ou aos seus municípios, de acordo com o número de alunos matriculados no ensino fundamental da rede pública sob sua responsabilidade, segundo o Censo Escolar do ano anterior”. Anualmente “é fixado um valor mínimo por aluno/ano pelo Governo Federal, que serve de parâmetro para que, nos estados nos quais este nível não for atingido, a União complemente com recursos do tesouro nacional, até que esse mínimo seja alcançado”(ARRETCHE, 2000, p.138).

Do total desses recursos, “60% devem ser utilizados exclusivamente para o pagamento dos salários dos professores em efetivo exercício”. Os valores repassados “por matrícula representou um incentivo para que os municípios assumissem a responsabilidade pela oferta de um maior número de vagas no ensino fundamental”(ARRETCHE, 2000, p,138). Ressalta-se que a municipalização do ensino fundamental teve grande avanço no Brasil principalmente após a criação do FUNDEF, que colaborou de forma indispensável com essa melhoria.

Para que os governos locais assumissem a responsabilidade sobre a educação básica, ou seja, no ensino fundamental, deveriam fazê-lo a partir das condições a eles impostas. Nessas condições incluiu-se buscar ampliar o atendimento da demanda por educação com o uso mais racional dos recursos, o que implica em aumentar o número de vagas nas escolas municipais sem que houvesse um aumento do aporte financeiro por parte do governo central.

Desde o início, como nos traz Arretche (1999, p.57), “a educação básica da rede pública no Brasil é prestada de forma superposta”, ou seja, “as escolas estaduais e municipais ofertam serviços, sem exclusividade”. Acrescenta a autora que

A distribuição do peso relativo destas redes é extremamente desigual no território nacional e, ainda que a Constituição de 1988 tenha estabelecido que a oferta de educação básica seja preferencialmente de responsabilidade municipal, o processo efetivo de transferência de competências tem sido subordinado a fatores de ordem conjuntural e regional. Assim, existe a ausência de uma direção do governo central que somada ao caráter heterogêneo e difuso dos interesses envolvidos, dificulta muito a formação de uma coalizão pró-descentralização, com consequências evidentes sobre o caráter errático do processo. Mais do que um processo de redefinição do poder de decisão e definição de competências exclusivas, o que tem mudado é a importância relativa de cada nível de governo na oferta de matrículas, no desempenho de algumas funções, como a compra da merenda escolar, por exemplo, e no custeio das escolas, geralmente deslocado em direção aos municípios, processo este

que é, contudo, extremamente desigual de um estado para outro, seja quanto às formas, aos ritmos e ao conteúdo das mudanças.

O Ministério da Educação (MEC) visando dinamizar o federalismo brasileiro por meio da colaboração entre os governos subnacionais foi criou o PAR (Plano de Ações Articuladas). O PAR “é um plano estrutural de longo prazo que visa superar a fragmentação das políticas educacionais e manter o diálogo entre os entes federados, estabelecendo/fortalecendo o regime de colaboração” (MEC,2007). O PAR “visa promover a gestão democrática da educação, reunindo indicadores que contribuem para uma análise da qualidade da educação nos subgovernos nacionais”(SOUZA, 2002,p.884). Entretanto, verifica-se conforme ressalta Souza (2002,p.884) que

o Plano não consegue efetivar a gestão por resultados proposta em suas normativas legais, nem as Secretarias Municipais de Educação (Semeds) conseguem propor sua concepção de gestão educacional criando um hibridismo que ora pende para o gerencialismo e performatividade, ora para a burocracia, ora para a total atuação descoordenada e desarticulada.

Nesse sentido, apesar da iniciativa de descentralização na educação e existência da previsão de verbas próprias para o investimento nessa área, os resultados não são satisfatórios, pois existem as desigualdades entre os municípios e a falta de uma coordenação central por parte do Governo Federal para facilitar o processo, assim como ocorre na descentralização na saúde.

2.3.2 Descentralização na Saúde

Conforme disposto no texto da Constituição de 1988, “a política de saúde é de responsabilidade das três esferas de governo, devendo seus serviços serem executados com colaboração intergovernamental, de acordo com o Sistema Único de Saúde (SUS)”. Entretanto, Abrucio(2010, p.11) traz que

apesar da agenda da descentralização, ainda havia o legado da centralização, com pouca participação do município na prestação desse serviço. Com a autonomia Municipal, a operacionalização do SUS passou por uma articulação intergovernamental, que foi coordenada e, em parte, financiada, pelo Governo Federal. As normatizações federais que culminaram no processo de descentralização foram sendo editadas e substituídas ao longo dos anos. De acordo com o Ministério da Saúde, nos anos de 1990 foram publicadas quatro Normas Operacionais Básicas (NOB), em 2001 a Norma Operacional da Assistência à Saúde (NOAS, reformulada em 2002), em 2006 o Pacto pela Saúde e, em 2011, o Decreto 7.508.

Com a publicação dessas normas, como esclarece Abrucio(2010, p.12) “o sistema que era centralizado passa para um modelo descentralizado no qual os governos municipais adquirem grande autonomia no campo da saúde”. Para tanto, foram propostos dois incentivos para que os municípios assumissem os serviços de saúde. “O primeiro foi previsto na Constituição de 1988 com a universalização da política nacional, aumentando a oferta dos serviços de saúde. Essa previsão do aumento na oferta dos serviços foi bem atraente aos municípios, principalmente pela visibilidade política”. Contudo, “os mais importantes incentivos foram previstos nas normas federais com a previsão da regulamentação das condições de prestação e financiamento dos serviços de saúde, ou seja, as Normas Operacionais Básicas (NOBs)”(ABRUCIO,2010,p.12).

Após a implementação dessas novas normas, foi possível observar “avanços relevantes na adesão dos municípios ao Sistema”, como apontados por Arretche(1999, p.53).

Primeiro, foi oferecida aos municípios a possibilidade de aderir ao SUS, subordinando-se às normas federais e capacitando-se para receber recursos da União. Foram estabelecidos critérios de remuneração dos prestadores de serviço conforme a produção e criado um canal de relacionamento direto entre a União e os municípios por meio de convênios. Por meio desta nova regulamentação o Ministério da Saúde facultou aos governos locais a escolha entre três modalidades distintas, de acordo com a capacidade administrativa de cada um, sendo o repasse federal de recursos diferenciado para cada uma das modalidades, proporcionalmente aos serviços assumidos. O objetivo foi no sentido de que os municípios assumissem os serviços e tivessem autonomia financeira e gerencial para organizá-los, dentro das diretrizes gerais do Sistema Único de Saúde(SUS).

Neste processo “observou-se um fortalecimento das relações entre União e municípios e uma omissão das secretarias estaduais na coordenação, articulação, apoio técnico e regulação dos serviços de saúde perante seus municípios”.Destaca-se que outra medida federal muito importante na área da saúde foi a aprovação da Emenda Constitucional nº 29, “que instituiu uma vinculação de receitas federais, estaduais e municipais com a saúde”. Assim, conforme a previsão na referida emenda constitucional, os municípios devem investir 15% e os estados 12% do total de sua arrecadação e ainda, no caso dos estados, deve ser deduzido o montante transferido aos municípios(ABRUCIO e COSTA, 1999, p.26).

Apesar dessas mudanças, verifica-se segundo Souza(2002, p.23), que as condições para que a

a descentralização atenda a garantia do acesso universal às ações e serviços de saúde e da atenção integral de acordo com as necessidades e demandas da população local não estão asseguradas e dessa forma, apresentam resultados contraditórios no território nacional. Observam-se características heterogêneas dos sistemas descentralizados de saúde, que refletem as diferentes capacidades financeiras, administrativas e operacionais para a prestação da atenção à saúde e as distintas disposições políticas de governadores e prefeitos. A dificuldade em realizar um planejamento regional das estratégias de descentralização, a adequação às múltiplas realidades brasileiras ficou comprometida. Não foi considerado o papel das esferas estaduais e assim, a descentralização aumentou as atribuições dos municípios na provisão de serviços.

Em virtude da heterogeneidade do Brasil, atualmente constata-se que “a mudança na alocação de recursos advinda da descentralização não tem sido suficiente para modificar o padrão de desigualdade ao acesso aos bens e serviços de saúde”. Assim, “os municípios estão diante da tarefa de criar uma rede de serviços heterogênea e não integrada institucionalmente e com oferta insuficiente de serviços na média complexidade”(SOUZA,2002,p.28). Esse quadro se reflete na judicialização da saúde, com a progressiva influência que o poder judiciário vem exercendo nas políticas públicas de saúde com inúmeras decisões com o objetivo de atender a população.

Ressalta-se também que os resultados obtidos com a descentralização das políticas públicas na Educação e na Saúde, implicam diretamente na questão da segurança pública. Ou seja, se não houver investimento na Educação, certamente os cidadãos não estarão preparados para desenvolverem atividades laborativas e farão parte da população ociosa, podendo levar ao cometimento de crimes como justificativa para sobrevivência. E ainda, havendo cometimento de crimes, com utilização de armas de fogo ou armas brancas, as pessoas são feridas em assaltos, por exemplo, o que também sobrecarregará o atendimento no sistema de saúde.

Além disso, tem-se outras implicações, pois existem lugares nos grandes centros urbanos do Brasil, em que a saúde, a educação, o lazer e a moradia dentre outros direitos sociais, são afetados pela falta de segurança. Ou seja, são médicos que não aceitam atuar nas periferias por falta de segurança, ou as unidades de saúde são arrombadas e furtados remédios e aparelhos. E por inúmeras vezes alunos

são impedidos de estudar em virtude do toque de recolher³³, ou seja, por falta de segurança. Muitos espaços que são destinados ao lazer não podem ser utilizados, pela falta de segurança e ainda pessoas são obrigadas a abandonar suas casas também pela falta de segurança, sendo expulsas por traficantes. Todas essas questões são divulgadas frequentemente pela mídia.³⁴

Todos têm o direito à segurança pública, conforme previsão constitucional, e na sua dimensão prestacional, a questão financeira é fundamental para que esse direito seja viabilizado. Assim, a Medida Provisória 841, de 11/6/2018, reorganizou o instrumento financeiro para as políticas públicas no setor, que é o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), criado em 2001 (Lei 10.201), e que “trata das receitas e destinação de seus recursos, trazendo medidas importantes, como o aporte de recursos das loterias federais para compor a arrecadação do fundo”. Entretanto, foi anunciado pelo governo federal à época³⁵, que seriam retiradas verbas destinadas ao Fies (Fundo de Financiamento Estudantil), bem como o cancelamento de transferências à Cruz Vermelha, às Apaes e às Santas Casa, para financiamento da segurança pública. Ou seja, a Segurança pública implica também nos orçamentos da área da educação e da saúde.

Pelo exposto, nota-se que o federalismo por meio da descentralização, causa um enorme impacto nas políticas públicas brasileiras, principalmente no caso das políticas de saúde, educação, bem como na área da segurança pública, como será tratado na sequência.

2.3.3 Descentralização na segurança pública

Em relação à segurança pública, as políticas públicas também são descentralizadas, porém o processo não ocorre com o mesmo tratamento que é dado à área da saúde

³³Toque de recolher é uma prática utilizada quando ocorre um confronto com a Polícia e ocorrem mortes de criminosos. Consiste em enviar recados com ameaças para que os comércios, postos de saúde e escolas da região para que não funcionem.

³⁴Ver: <<https://g1.globo.com/es/espirtosanto/noticia/criminososfazemtoquederecolheremjucutuquaravit-oria.ghtml>>; <<https://www.folhavoria.com.br/policia/noticia/07/2019/criminosos-arrombam-unidade-de-saude-na-serra-e-levam-remedios-e-ate-balanca-de-pesarbebes>>. Acesso em: 23 Nov 2019.

³⁵ Governo Temer prevê tirar R\$ 1 bi do Fies para financiar Segurança Pública, in Folha de S.Paulo, 21/6/2018, p. B1.

e à educação, que já possuem receitas com rubrica própria e também órgãos estaduais e municipais para gerenciamento das políticas. As políticas de segurança pública são frequentemente planejadas em nível nacional e posteriormente efetivadas pelos entes subnacionais. Essas políticas têm foco variável, às vezes são formuladas voltadas para as reformas sociais e em outras vezes para as estratégias policiais, com práticas repressivas e punitivas. Além disso, são planejadas em nível nacional e posteriormente efetivadas pelos entes subnacionais.

Existem inúmeras políticas públicas de segurança geradas em nível federal e descentralizadas para os entes federados, como por exemplo, o Programa Nacional com Cidadania(Pronasci); Brasil mais seguro; Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras(Enafron); Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas(Sinesp); Programa “Crack, é possível vencer!”, dentre outros. Essas políticas são efetivadas por meio de programas em nível local, pelos entes federados, seja pelos Estados ou Municípios. Essas políticas serão abordadas de forma mais detalhada no próximo Capítulo.

Nesse contexto, surgem as incertezas quanto à efetividade dessas políticas pois não existe uma coordenação centralizada em nível federal, além da necessidade de serem observadas as diversas características dos entes subnacionais. Nesse sentido, para Abrucio(2010,p.17) é necessária uma melhor definição quanto às funções do Governo Federal e dos entes subnacionais. Para o autor, as “políticas nacionais não são antinômicas em relação à descentralização, de modo que setores como Segurança Pública e Políticas urbanas necessitam de forte atuação da União”(ABRUCIO, 2010, p.17).

Além disso, ao descentralizar essas políticas, muitas vezes não são observadas as diversidades dos locais nos quais serão aplicadas. E muitos entes federados, aderem às políticas para usufruírem das receitas transferidas pelo ente nacional por meio da assinatura dos convênios. Nessa linha de raciocínio, os governos estaduais precisam se articular com o governo central, pois a falta de coordenação e indefinição de suas funções na aplicação das políticas públicas, resulta no que se caracteriza como a descentralização “por ausência”, que “é um dos maiores desafios do federalismo brasileiro”(ARRETCHE,2000,p.64).

2.3.4 Descentralização “por Ausência”

A partir de várias perspectivas políticas, como registra Arretche (2000, p. 44), produziu-se um grande consenso em relação à descentralização no Brasil, pois

passou-se a supor que, por definição, formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas e que, além disto, fortaleceriam e consolidariam a democracia. Igualmente tal consenso supunha que formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais eficientes e que, portanto, elevariam os níveis reais de bem-estar da população.

A concepção de descentralização pode ser utilizada em inúmeros contextos diferentes. O sentido de descentralização utilizado “é o anglo-saxônico e norte-americano, ou seja, como um redirecionamento para os agentes locais e para o mercado, fundamentando as visões neoliberais”(SOUZA,1997, p.14). Sob esse enfoque, a descentralização é apresentada “como um fator de eficiência e controle da atuação governamental, sugerindo que o poder central e/ou estatal é corrupto e ineficiente”. Em suma, “a utilização da descentralização como panaceia de todos os problemas relacionados à execução de políticas públicas virou, assim, um fim em si mesmo”(ARRETCHE,1999,p.45).

A descentralização no Brasil, para Bercovici(2002,p.19) é um tipo de "descentralização diferenciadora, seletiva e fragmentada, que é predominante na América Latina". Acrescenta o autor que

As consequências desse tipo de descentralização são o aumento das desigualdades regionais e sociais, o privilégio aos setores mais ligados à economia internacional e a possibilidade de fragmentação nacional, com o estímulo à inserção e articulação direta e separada dos entes federados com o exterior, sem levar em conta os interesses do todo nacional.

A repartição de rendas prevista na Constituição de 1988 para Bercovici(2002,p.20) “tem a descentralização de receitas e competências como um dos principais problemas em virtude da falta da previsão de um programa para definição das funções da União e dos entes federados”. Quando foi elaborada a Constituição, o Governo Federal alegou que a falta “da descentralização como uma das justificativas das crises fiscal e econômica”. A iniciativa mais programada do Poder

Executivo federal à época, ocorreu na "Operação Desmonte"³⁶ do Governo José Sarney. Depois disso, o Governo Federal, diante da perda de recursos reduziu ao máximo as transferências não-obrigatórias³⁷, desguarnecendo as políticas sociais, que eram também de responsabilidade de Estados e municípios.

Após a Constituição de 1988, “de modo lento, inconstante e descoordenado, os Estados e municípios passaram a substituir a União em várias áreas de atuação”. A atuação dos municípios “ocorreu principalmente nas áreas da saúde, educação, habitação e saneamento”(BERCOVICI, 2002, p.21). Entretanto, em que outras áreas não houve qualquer atuação governamental, como é o caso da segurança pública. Ou seja houve um abandono por parte do Governo Federal nessa área que carecia de mais investimentos. Essa política de abandono por parte do Governo Federal, que foi denominada, por Arretche(2000,p.45) como descentralização “por ausência”, ainda ocorre com frequência atualmente. Bercovici(2002,p.22), complementa que

essa transferência não planejada e descoordenada de encargos contradiz o lugar-comum do qual os entes federados receberam apenas verbas e não encargos com a nova ordem constitucional. As políticas sociais não sofreram mudanças qualitativas ou se deterioraram não pela sua concentração na esfera federal, mas pela total falta de planejamento, coordenação e cooperação no processo de descentralização.

Nesse sentido, registra-se um paradoxo, pois a descentralização é apontada como solução para os problemas locais e para a efetividade das políticas públicas, porém, sem uma coordenação central essas políticas após serem implementadas, são descontinuadas pelos entes subnacionais, gerando riscos para a sociedade principalmente em relação às políticas públicas de segurança.

Observa-se que a descentralização “por ausência” implica em uma busca maior pelo controle judicial das políticas públicas principalmente nas áreas da saúde e

³⁶ A "Operação Desmonte" consistiu “no corte de dotações federais, para programas que a nova Constituição indicava como próprios ou mais bem adequados aos entes federados, na proposta orçamentária de 1989, que foi rejeitada pelo Congresso Nacional durante a votação do orçamento”. Ver: BERCOVICI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, v. 3, n. 1, 2002.

³⁷ Trata-se de “transferências voluntárias de recursos para cobrir despesas de determinados órgãos ou entidades públicas, com previsão em lei orçamentária à época”. Ver: BERCOVICI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, v. 3, n. 1, 2002.

educação e assim, “espera-se do Poder judiciário uma postura mais ativa para preservar a Constituição de políticas públicas indevidas ou a sua falta.” (FREIRE JÚNIOR, 2005, p.128).

Recentemente, foi publicada a Lei 13.675 de 11 de junho de 2018 que trata do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e “disciplina os órgãos de segurança pública de acordo com o § 7º do artigo 144 da Constituição Federal”. O principal foco da referida Lei é “a integração entre os órgãos de segurança pública e a previsão da atuação articulada com a sociedade por meio dos conselhos de segurança em nível nacional, estadual e municipal” (LIMA, 2019, p.36). Dessa forma, o Governo Central sinaliza para uma descentralização da segurança pública, assim como ocorreu com a descentralização da saúde e da educação, mas de forma coordenada, observando-se a expressão “responsabilidade de todos” prevista no artigo 144 da Constituição Federal, integrando órgãos de segurança pública e articulação com a sociedade.

A referida Lei criou também a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e incluiu a previsão de aumento da capacidade de coordenação e de governança do Governo Federal. O interesse pela sistematização da segurança pública tem sido pauta constante ao longo dos Governos após a Constituição de 1988, porém, as iniciativas historicamente resultaram em descontinuidade. Nesse sentido, a Lei do SUSP é um grande desafio, pois a definição formal de responsabilidades e competências não é uma condição suficiente para a garantia da efetivação das políticas públicas. Ressalta-se também que até dezembro de 2019, as normas previstas pelo SUSP, publicadas em junho de 2018, ainda não foram implementadas.

As incertezas e o risco na sociedade atual, o arranjo político do Estado brasileiro e a prática descentralizada das políticas públicas com a descentralização “por ausência”, torna nosso federalismo um meio para a inefetivação dos direitos, principalmente o direito à segurança pública como abordado nessa pesquisa. Aprofundando os estudos e visando apresentar esse impacto do federalismo na descentralização das políticas públicas, com foco na segurança pública, será tratado no próximo capítulo, sobre o direito fundamental à segurança; a previsão constitucional da Segurança Pública e as políticas públicas de segurança.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS E O DIREITO À SEGURANÇA PÚBLICA

“[...] a segurança não é somente um problema de policiais e juizes, mas a participação de outras instâncias, em particular de desenvolvimento social para intervir de maneira integral em territórios críticos de elevada violência e delinquência. [...] Requer-se a liderança de quem governa, seja presidente, governador ou prefeito para conduzir o tema e alcançar a coordenação das distintas instituições que tenham a ver com a prevenção e com o controle nos limites do Estado de Direito.” (VELASQUEZ,2009, p.19-20).

A palavra “segurança” é de origem latina e significa “sem preocupações”. A segurança é referida também como um “mal a evitar”(AQUINO, 2001, p.98), e assim entendida como ausência de risco, a certeza do futuro. Raffaele De Giorgi (2008, p.41), ao tratar do conceito de segurança, esclarece sobre sua evolução e nos traz que

[...] segurança e estabilidade são conceitos destituídos de sentido. Conceitos que poderiam ser justificados apenas nos estreitos espaços da velha ontologia. [...]. Formas de confiança, de segurança e de estabilidade evoluem da mesma forma que evolui a representação do tempo em conexão com a temporalização da complexidade que a sociedade moderna produz. Trata-se, na verdade, de uma técnica de tratamento da complexidade que a própria complexidade produz. De fato, as garantias e seguranças não são mais procuradas no passado. O passado não gera estabilidade. Agora, o problema refere-se ao futuro. O acesso sempre maior a um futuro que ameaça ou promete depende do observador, que pode ser sempre diverso.

Nos diversos eventos históricos mundiais a segurança foi uma preocupação sempre presente. Com o surgimento da teoria democrática do século XX, os homens foram considerados todos iguais e não deveria haver desavenças entre eles e, assim, não deveriam temer mais por insegurança.

Com a primeira e a segunda guerra mundial, surge o medo dominando o continente europeu, oriundos do fascismo e do nazismo.“O medo é a primeira fase da racionalização do ser humano; surge o medo da morte originada por um mito e também surge a crença na religião, através da qual se negocia com a divindade, se faz promessas e sacrifícios para melhorar a vida”(ADEODATO, 2011, p.228).

Após as guerras, o medo foi elevado a outro patamar. De Giorgi(1998, p.185), traz que se se considerar a reflexão científica sobre a sociedade produzida nos últimos tempos,“pode-se observar um processo de desgaste, e pode-se ver também, facilmente, que consumido o potencial criativo daquelas formas, restam desorientação, insegurança, medo do outro, medo do diverso”(DE GIORGI,1998,p.185).

No mesmo sentido, Bauman,(2011, p.15), trata que

A vida social se altera quando as pessoas vivem atrás de muros, contratam seguranças, dirigem veículos blindados, portam porretes e revólveres, e frequentam aulas de artes marciais. O problema é que essas atividades reafirmam e ajudam a produzir o senso de desordem que nossas ações buscam evitar. Os medos nos estimulam a assumir uma ação defensiva. Quando isso ocorre, a ação defensiva confere proximidade e tangibilidade ao medo. O medo agora se estabeleceu, saturando nossas rotinas cotidianas.

O medo é reconhecidamente “o mais sinistro dos demônios que se aninham nas sociedades abertas de nossa época.” Mas é “a insegurança do presente e a incerteza do futuro que produzem e alimentam o medo mais apavorante e menos tolerável”(BAUMAN,2011,p.32). A insegurança é um fenômeno que caracteriza a vida atualmente nas grandes metrópoles, nas pequenas cidades do interior e inclusive no campo. Para Bauman(2011,p.32),

As cidades são hoje verdadeiros campos de batalha, onde poderes globais se chocam com identidades locais, abandonadas pela desintegração da solidariedade social”. E é no medo que se baseia a legitimidade da política contemporânea, incapaz de alcançar a origem global dos problemas e assim, alimenta ainda mais, as angústias da vida na modernidade líquida.

Por meio do positivismo jurídico, surge a definição do Estado como monopólio legal da coação³⁸, o que fez desta o centro do direito e foi utilizada como instrumento de insegurança. O monopólio da violência ameaça a ruir com o próprio Estado, no começo do século XXI, “abalando consequentemente a segurança individual, a social e a coletiva, aumentando a insegurança em todos os níveis. A violência está relacionada à natureza física do homem”. Dessa forma, se a “violência gera violência, seja onde a violência está presente, mais violência pode aparecer”(LUHMANN, 2016, p.380).

Para a proteção aos direitos o poder político manteve e mantém instituições organizadas e armadas, com a finalidade de exercerem o controle social com a imposição da obediência às normas, da prevenção e repressão ao crime e preservação da ordem pública, por meio do monopólio do uso da força, de acordo com os direitos previstos em cada época.

³⁸Expressão criada originalmente por Max Weber como “monopólio da violência legítima” para retratar “o poder de coerção do Estado em relação aos indivíduos”. Ver: DALARI, Dalmo de Abreu, **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

Apesar da existência de Instituições do Estado para promover a segurança dos cidadãos, a insegurança crescente legitima reações da sociedade como a contratação de segurança privada e formas de construção das moradias, buscando a garantia do isolamento e distanciamento dos perigos. A “privatização da segurança desafia o monopólio do uso legítimo da força pelo Estado”, considerada uma característica definidora do Estado-nação moderno. “A segurança tornou-se nos últimos tempos um serviço que pode ser comprado e vendido no mercado, alimentando uma indústria altamente lucrativa.” Essa privatização da segurança é um desafio para a democracia pois significa “a exclusão da presença de serviços e autoridades públicas, deslegitimando-os”(CALDEIRA, 2016, p.10).

Para o fornecimento de proteção ao povo, garantir a paz social e a tranquilidade da convivência social, o direito de segurança pública sempre permeou toda a nossa história, seja na proteção ao direito de propriedade ou na preservação da incolumidade física dos cidadãos.

3.1 O DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA PÚBLICA

Nas quatro gerações de direito encontra-se a previsão do direito à segurança pública que é um dos direitos fundamentais previstos desde Montesquieu³⁹, bem como na Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1798. Na Declaração de Virginia em 1776 e na Declaração dos Direitos do Homem em 1789, “são previstos os direitos à liberdade, igualdade, segurança, propriedade”, dentre outros. Ou seja, o direito à segurança surge expressamente nos principais documentos normativos desse período(FILOCRE, 2010,p.61).

No texto Constitucional brasileiro a expressão “segurança” está prevista de forma esparsa em várias disposições e apresenta assim significados diversos. Pode ser abordada sob os aspectos: da segurança jurídica, segurança alimentar, segurança

³⁹O direito à segurança é enfatizado quando trata no Espírito das Leis, Livro XI, Cap VI, dos três poderes e ao se referir ao poder executivo das coisas que dependem dos direitos das gentes traz que “ele faz a paz e a guerra envia ou recebe embaixadas, instaura segurança, previne invasões”.Ver:MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O Espírito da Leis**. Apresentação Renato Janine Ribeiro; Tradução Cristina Murachco.-Martins Fontes, São Paulo, 2000.

do trabalho, segurança doméstica, segurança do trânsito, segurança da informação, segurança privada, segurança pública, dentre outras. Na teoria jurídica, a palavra “segurança” “assume o sentido geral de garantia, proteção, estabilidade de situação ou pessoa em vários campos, dependente do adjetivo que a qualifica”(SILVA, 2009, p.635).

O texto que integra o capítulo que trata dos direitos e deveres individuais e coletivos, refere-se à “segurança”, como direito fundamental, como dispõe a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 5 (BRASIL,1988),

Art. 5. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]

Dentre os direitos sociais, que estão previstos na Constituição Federal de 1988, também foi incluída a expressão “segurança”, como dispõe em seu art 6(BRASIL, 1988),

Art.6. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Da mesma forma, no preâmbulo da Constituição Brasileira foi prevista a expressão “segurança”, como uma das bases do Estado democrático de direito, que caracteriza o Estado brasileiro, e, sem a qual o Estado não poderia alcançar a razão da sua existência. Assim, dispõe o Preâmbulo da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988),

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a **segurança**(grifo nosso), o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

E ainda, a expressão “segurança pública”, foi incluída no artigo 144, da Constituição Federal de 1988(BRASIL, 1988) sendo um dos dispositivos mais conhecidos, quando se trata dessa temática,

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 [...]

Esclarece-se como registra Silva(2009,p.635) que a expressão “segurança” prevista tanto no preâmbulo, no artigo 5º, no artigo 6º e no artigo 144 da Constituição Federal, como “segurança pública” não se confundem. “No Preâmbulo da Constituição Federal é incluída como a causa final do Estado, a razão da sua existência”; “no artigo 5º se reconhece a “segurança” como um direito ou garantia individual” é quando afeta uma pessoa, nos casos de crime contra a vida, contra a propriedade, e outros. Quando ameaça a sociedade e a coletividade, é tratada como segurança social e segurança coletiva, respectivamente. No artigo 6º “é entendida como um direito fundamental social” e no artigo 144, está prevista como “um direito e dever de todos” (SILVA,2009,p.635) e mais relacionado à disposição sobre os mandatos e atribuições das instituições encarregadas pela atividade de segurança pública.

Nucci (2016, p.39-40) também apresenta um significado para a “segurança” como “ato ou efeito de tornar livre do risco. É a previsibilidade, a certeza do futuro. O risco por sua vez, diminui a previsibilidade, a certeza do futuro”. E ‘público’ origina-se no latim *publicus*. Ou seja, pertence à coletividade, ou tem interesse coletivo. Com a união dos significados, tem-se que a “segurança pública é a ausência de risco correspondente ao interesse da sociedade, tomada esta como soma das individualidades, mas como um corpo, qual seja, a coletividade.” Em suma, “segurança pública é a sensação de bem-estar de uma comunidade, certos os seus moradores de que terão uma vida tranquila e pacífica. Livre de aborrecimentos trazidos justamente pela convivência com outras pessoas, por isso, pública”(NUCCI,2016,p.39-40).

O direito à segurança pública para Filocre(2010, 63) é “inerente ao Estado Democrático de Direito”

estando previsto na Constituição o que lhe confere a característica de um direito humano, pelos valores que protege e resguarda para uma qualidade de vida comunitária tranquila e pacífica, compreendendo uma ampla gama de direitos, sendo verdadeiro meio de garantia dos direitos fundamentais de todo cidadão, como a vida, liberdade, propriedade e tantos outros.

Para evitar ou para dirimir os conflitos que ocorrem na sociedade, o Estado se faz representar por meio dos seus órgãos e agentes, incluindo a previsão constitucional do sistema de segurança pública para preservar assim o direito fundamental à segurança pública.

3.2 SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA: PREVISÃO CONSTITUCIONAL

Para o exercício do monopólio do uso da força, o Estado criou suas organizações policiais que no Brasil, após a reconstituição histórica da política de segurança pública, permitiu o surgimento e a evolução de um novo modelo a partir da Constituição de 1988. Observa-se que antes da chegada da família real no Brasil conforme registros em Leal(2012,p.45), a segurança nas cidades era realizada de forma privada e de responsabilidade dos quadrilheiros e capitães do mato, especializados na captura de escravos fugitivos.

Em relação ao sistema de segurança pública, Lima(2016, p. 56) trata que um olhar

sobre como ela foi recepcionada pelas Constituições brasileiras e pela legislação demonstra que estamos diante de um conceito ainda em aberto. O termo segurança “pública” parece ter sido usado pela primeira vez na Constituição Federal de 1937. E na parte que trata da "Segurança Nacional", as Polícias Militares são definidas como forças "reservas do exército" voltadas para a "Segurança interna e manutenção da ordem”.

Em outras Constituições, como a de 1934, nos traz Lima(2016, p.56) que aparece o termo segurança nacional ou “interna” “para tratar de matérias atinentes ao controle da ordem, fato que irá gerar vários dilemas organizacionais no país e em seu pacto federativo”. Nesta Constituição, “é definida a competência da união para legislar sobre a organização, efetivos, instrução, justiça e garantias das polícias militares, incluindo sua convocação e mobilização”. Na Constituição Federal de 1937, artigo 16, inciso V, “havia a previsão exclusiva da União quanto à competência para regular a matéria e garantir o bem-estar, a ordem, a tranquilidade e a segurança

pública, quando o exigir a necessidade de uma regulamentação uniforme”(LIMA,2016,p.56).

Verifica-se uma diferença conceitual na previsão da legislação sobre a segurança, o que atualmente ainda sofre o impacto nos mandatos e atribuições das polícias brasileiras. Lima(2016, p.57)observa que a Lei n. 192, de 17 de janeiro de 1936 , anterior à Constituição Federal de 1937, “regulava as atividades das polícias militares e as vinculava às unidades da federação, cabendo à União apenas um papel de supervisão e controle, por meio do Exército”. Por essa lei, as polícias militares eram as responsáveis pela segurança “interna”, enquanto a Constituição Federal de 1937 tratava de segurança “pública”. Essa atividade “formalmente não foi assumida por nenhuma instituição até a promulgação da Constituição Federal de 1988. A referida Lei “só foi revogada pelo Decreto-Lei n. 317, de 13 de março de 1967, que regulamentou a Constiuição Federal de 1967 no que tange à atuação das polícias”(LIMA, 2016, p.57).

O conceito criado pela Constituição Federal de 1937 não foi institucionalizado e não foram alteradas as estruturas que tratavam da organização das Polícias, mesmo após o Estado Novo. Além dessa dificuldade, a Constituição Federal de 1967 reestabeleceu a competência das polícias militares para a “manutenção da ordem e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal”(BRASIL,1967).

Na Constituição de 1988 o termo segurança pública previsto na Constituição de 1937 foi incluído em um capítulo específico sobre segurança pública, mas sem definição desse termo. A Constituição de 88, em seu artigo 144, definiu apenas as instituições públicas encarregadas de prover segurança “pública” e tratou das atribuições de cada uma delas. Foi previsto na Constituição Federal no título V, “Da defesa do Estado e das Instituições Democráticas” intitulado separadamente no capítulo I, “Do estado de defesa e do estado de sítio”; no capítulo II, “Das Forças Armadas” e no Capítulo III, “Da Segurança Pública”. Assim foi tratado nos artigos 142 e 143, sobre as Forças Armadas, Exército, Marinha e Aeronáutica e no artigo 144, sobre a Segurança Pública, estabelecendo os órgãos responsáveis por essa atividade.(BRASIL, 1988).

As Forças Armadas, que na Constituição Federal atual foram incluídas no Capítulo II, do título V, “Da defesa do Estado e das Instituições Democráticas” segundo Fagundes(1955,p.2), constituem em todos os Estados, o “elemento fundamental da organização coletiva a serviço do direito”. Nelas, para o autor, na eficiência da sua estrutura e na respeitabilidade que as envolva

repousa a paz social pela afirmação da ordem na órbita interna e do prestígio estatal na sociedade das nações. São, portanto, os garantes materiais da subsistência do Estado e da perfeita realização dos seus fins. Em função da consciência que tenham da sua missão está a tranquilidade interna pela estabilidade das instituições. E em função do seu poderio que se afirmam, nos momentos críticos da vida internacional, o prestígio do Estado e a sua própria soberania. Por isto mesmo na organização política de todos os povos se reserva às Forças Armadas posição especial e destacada.

Nas Constituições brasileiras, como nos traz Fagundes(1955,p.83), desde a Constituição Imperial, na qual foi consagrada com um capítulo especial intitulado “Da Força Militar” que já é uma tradição “fazer a previsão de disposições destacadas relativas às Forças Armadas”. “Exemplifica-se da mesma forma, na Constituição republicana de 1891, foram previstos inúmeros artigos”. No texto de 1934 também foi previsto um título específico “Da Segurança Nacional” e na Constituição de 1937 foram previstos apenas duas seções “Dos militares de Terra e Mar” e “Da Segurança Nacional”.(FAGUNDES, 1955,p.83).

No mesmo sentido, para Baracho(1987, p. 83), as “Constituições deram destaque às Forças Armadas na estruturação do Estado Brasileiro” e traz que

A Constituição de 1967 fez a previsão da redação constando as forças armadas como constituídas pela Marinha de Guerra, Exército e Aeronáutica Militar, como instituições nacionais, permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República.

A Emenda Constitucional de 1969, estabeleceu a destinação às Forças Armadas como sendo “a execução da política de segurança nacional”; a defesa do Estado; a garantia dos poderes constituídos; a garantia da lei e a preservação da ordem. Após a referida Emenda, tem-se a atuação dos militares na Constituinte, como registra Baracho(1987,p.83), na definição Constitucional das Forças Armadas. A Assembleia Constituinte foi composta por representantes de posições ideológicas variadas, mas foram mantidas a mesma destinação utilizada para as Forças Armadas nas Constituições anteriores.

Assim, a Constituição de 1988 seguiu a linha da Constituição de 1946 enunciando a composição das Forças Armadas como sendo o Exército, Marinha e Aeronáutica. Dessa forma, dispõe a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 142, Caput(BRASIL, 1988),

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército pela Aeronáutica, são Instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

[...]

Ou seja, as Forças Armadas são instituídas para “garantir os direitos e da paz social e têm também o objetivo de afirmar a ordem interna da Nação e do ponto de vista externo, buscam garantir a defesa da soberania e da pátria”. Sua missão principal “é a defesa da pátria e a garantia dos poderes constitucionais” e, assim, “em situações emergenciais, as Forças Armadas podem ser convocadas pelos chefes de qualquer dos três Poderes do Estado para defender a lei e a ordem interna”(BRASIL,1998) que são atribuições típicas de segurança pública, exercidas pelas policias civil e militar dos Estados e do Distrito Federal, como aconteceu recentemente no Estado do Rio de Janeiro.

A Constituição de 1988 trouxe uma inovação ao incluir um capítulo destinado à segurança pública o que não foi previsto destaque semelhante nas Constituições brasileiras anteriores. Dessa forma, o principal marco normativo no Brasil que trata de segurança pública encontra-se no artigo 144 que dispõe sobre os mandatos e atribuições das instituições encarregadas por essa atividade. Dessa forma, dispõe a Constituição federal de 1988, em seu artigo 144, Caput e Incisos de I a V(BRASIL, 1998),

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, através dos seguintes órgãos:

I - polícias federal;

II- polícia rodoviária federal;

III-polícia ferroviária federal;

IV-polícias Civis;

V- polícias militares e corpos de bombeiros militares.

[...]

A Constituição Federal de 1988 “destinou aos Estados a maior parte das atribuições no campo da segurança pública, ao prever que as Polícias Militares e Polícias

Civis são organizações que pertencem e são gerenciadas pelas Unidades da Federação”. O texto complementa a responsabilidade pela segurança estadual ao definir as funções dessas Instituições, “que no caso das Polícias militares, cabe o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública; e a Polícia Civil as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais”(BRASIL, 1998).

O modelo dicotômico constitucional brasileiro com a previsão de duas polícias estaduais, uma civil e outra militar, que não possuem ciclo completo de polícia⁴⁰ se origina do sistema francês⁴¹. É um modelo muito criticado e questionado e existem inclusive várias propostas de emenda constitucional tratando do tema, sugerindo mudanças. Nucci(2016 p.58), ressalta que o modelo “interfere muitas vezes na efetividade dos serviços prestados, pois observa-se uma falta de comunicação entre as duas polícias e a colaboração com a troca de dados, além de ocorrer muitas vezes conflito entre ambas.” Entretanto, conforme explica Saporì (2007, p. 58), pois

a simples implantação do ciclo completo de polícia não vai resolver todos os gargalos do sistema de segurança pública e justiça criminal. Pois, para isso, deve-se incluir no debate setores públicos como saúde, educação, planejamento urbano, serviços sociais, sociedade civil, sistema judiciário e penal como um todo, dentre outros.

Ressalta-se que embora a Constituição Federal tenha marcado a abertura democrática no país, bem como tenha incluído a diferenciação entre segurança pública e defesa nacional, o artigo 144, que trata da segurança pública traz uma restrição quanto aos responsáveis pela segurança. Segundo Saporì(2007, p.59), paradoxalmente ao afirmar que segurança “é dever do Estado e direito e responsabilidade de todos” o texto amplia o rol de responsáveis pela segurança, mas “ao enumerar como órgãos responsáveis por garantí-la, as polícias estaduais (civil, militar e corpo de bombeiros) e federal, restringe novamente segurança pública como uma questão de polícia”(SAPORÌ, 2007, p.59).

⁴⁰“Ciclo completo de polícia consiste na atribuição à mesma corporação policial as atividades repressivas de polícia judiciária ou investigação criminal (hoje é realizada pela polícia civil) e a prevenção aos delitos e manutenção da ordem pública realizadas pela presença ostensiva identificada por uniformes dos policiais(atualmente é realizado pela Polícia Militar).Ver: SAPORÌ, Luis Flávio. **Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora FCV, 2007. SILVA, José Afonso Da. Curso de direito constitucional positivo. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014

⁴¹ A Regência copiou e manteve o modelo dual de polícia e o difundiu, e, com pequenas adaptações, vemos em continuidade, até a presente data, o Sistema Francês de Polícia em uso no nosso País. Ver: HOLLOWAY, Thomas H.; **Polícia no Rio de Janeiro** – repressão e resistência numa cidade do século XIX. 1ª edição, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro – RJ, 1997.

A Constituição trouxe maior nitidez ao Sistema Nacional de Segurança Pública, pois buscou definir com melhor precisão os órgãos e suas funções. Nesse sentido, para Pedra e Pedra (2008, p.1721),

Credita-se a multiplicidade dos órgãos para a garantia da segurança pública em atendimento aos reclamos sociais, bem como por ser uma forma de reduzir a possibilidade de intervenção das Forças Armadas na segurança interna. Extrai-se do artigo 144 que a segurança pública é a garantia da ordem pública, distinguida da incolumidade da pessoa e do patrimônio e que também devem ser tuteladas.

Em relação à ordem pública prevista no artigo 144, entende-se que “é o estado de estabilidade dinâmica da sociedade, por meio de mecanismos reguladores que propicia o estabelecimento de relações livres para cada cidadão”. Tem-se ainda que “no sistema social, ordem pública é a condição necessária à convivência social com liberdade, não absoluta e sim, uma liberdade relativa e de acordo com as condições socioeconômicas da sociedade”(FILOCRE (2010 p.43). E ainda sobre o conceito de segurança pública para Baracho(1987,p.22)

em sentido estrito compreende a garantia e a defesa dos direitos individuais, de que o cidadão pode usar, dispor, fruir e gozar dentro da ordem e da paz. É essencial para o adequado convívio social, uma vez que ela é pressuposto das condições para o correto e normal exercício das atividades humanas, desde o trabalho até o lazer, desde a preservação da saúde e da vida, até a prática dos cultos e religiões.

Na busca pela convivência harmônica entre os cidadãos deve-se preservar os direitos e garantias fundamentais e para tanto, é necessário a existência de atividade de controle social por meio da vigilância, prevenção e repressão de condutas que envolvam crimes. Nesse sentido, a segurança pública deve ser propiciada pelo Estado, mantendo a paz dentro da adversidade e, perante os conflitos exercendo o seu papel fundamental, que é alcançar o equilíbrio das relações sociais.

Essa atividade de vigilância é exercida a princípio pela polícia, mas a segurança pública não se resume a uma questão de polícia, pois conforme o próprio enunciado da Constituição, ela é “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”(BRASIL,1998). Em relação à inclusão do termo, “responsabilidade de todos”, prevista no artigo 144, trata-se de um dever fundamental que visa a efetivação do direito à segurança pública e que poderá ser efetivado por meio da participação dos cidadãos nas políticas públicas de segurança para a promoção do direito à segurança pública.

A temática sobre deveres, tem surgido cada vez mais na doutrina, bem como diversos conceitos, com variações quanto a extensão, quanto a forma, se explícita ou implícita na Constituição, sobre a titularidade, não existindo assim uma concepção única entre os autores sobre o tema. Dentre os conceitos temos Peces-Barba (1987, p.336), que trata o dever fundamental como

aqueles deveres jurídicos que se referem a dimensões básicas da vida do homem em sociedade, a bens de primordial importância, à satisfação das necessidades básicas ou que afetam setores especialmente importantes para a organização e funcionamento das instituições públicas, ou ao exercício dos direitos fundamentais, geralmente em âmbito constitucional.

No mesmo sentido, encontra-se em Nabais (2007,p.169), “que o indivíduo, no Estado Democrático de Direito é livre e responsável, merecedor de direitos e prestador de deveres”. O referido autor traz também a classificação do “dever fundamental como sendo relacional, quando o dever vincula o cidadão ao Estado, os indivíduos à coletividade a que pertencem, ou as pessoas umas às outras”(NABAIS,2007,p.169). As Constituições dos Estados Democráticos para Nabais(2007, p.163) baseiam-se

no homem como uma pessoa livre, mas sem desconsiderar sua responsabilidade para com a busca dos objetivos do Estado e da sociedade que é a dignidade da pessoa humana. Dessa forma, a liberdade do cidadão no Estado Democrático é envolta pela responsabilidade e parte dessa responsabilidade constitui os deveres fundamentais. Assim, tem-se um sistema equilibrado de direitos e deveres fundamentais e a liberdade/responsabilidade proporciona o necessário equilíbrio nas relações entre cidadãos e Estado, um sistema que confere primazia, mas não exclusividade, aos direitos face aos deveres fundamentais, ou, socorrendo-nos de K. Stern, um sistema em que os direitos fundamentais constituem a essência da liberdade e os deveres fundamentais o seu correctivo.

A segurança pública pode ser entendida como “um dever fundamental individual e da coletividade em contribuir de forma responsável para efetivação do direito fundamental à segurança pública”. A Constituição, ao estabelecer que a segurança “é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, acolheu a concepção de que a questão da segurança deve ser discutida e assumida como tarefa e responsabilidade permanente de todos, Estado e população”(SILVA, 2014,p.93).

Nos traz também Moreira Neto (1992, p.38-39), que “deve haver o incremento da participação política pelas vias constitucionais e legais das democracias contemporâneas” e o autor elenca várias razões da sua importância, destacando dentre elas “a responsabilidade que, assim se infunde aos indivíduos, pelas

consequências de suas ações políticas, aprimorando-os pelo equilíbrio, que isto importa, entre a realização de seus desejos pessoais e do interesse coletivo”(MOREIRA NETO,1992,p.38-39).

Foram previstas várias formas de participação política do cidadão na Constituição Brasileira atual que destacou e valorizou a democracia participativa desde o primeiro artigo, prevendo que “ todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição”(BRASIL, 1998). Ao tratar das participações políticas previstas, Moreira Neto(1992, p.159), utiliza uma classificação funcional destacando as modalidades segundo o campo de atuação dessas participações em participação legislativa, administrativa e judicial.

No texto constitucional, foi incluída também a responsabilidade dos municípios em relação à segurança pública. O parágrafo 8º do artigo 144 menciona que “os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”(BRASIL,1998). A partir do ano 2000, os municípios iniciaram o desenvolvimento de ações mais voltadas para a segurança pública, pois foram impulsionados pelas pressões sociais em virtude do crescimento da violência. Dessa forma, foram realizados convênios com o Governo Federal, descentralizando as políticas públicas para esse nível local.

Conforme dados do Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2008, p. 58), essa inclusão dos municípios e a realização dos convênios

foi uma alternativa também para o fato dos Municípios não poderem interferir no planejamento e na tomada de decisões sobre as ações da área, embora fossem responsáveis por parcela significativa dos recursos necessários aos gastos operacionais das polícias estaduais, como alugueis de prédios para delegacias e unidades das PM, combustível e manutenção de viaturas e, até mesmo, auxílios para os policiais.

Recentemente, foi publicada a Lei 13.675 de 11 de junho de 2018 que trata do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e disciplina os órgãos de segurança pública de acordo com o § 7º do artigo 144 da Constituição Federal. “O principal foco da referida Lei é a integração entre os órgãos de segurança pública e a previsão da atuação articulada com a sociedade por meio dos conselhos de segurança em nível nacional, estadual e municipal”(LIMA, 2019,p.8). Nesse ponto, extrai-se dessa

previsão legal que ela corrobora com o sentido da expressão do artigo 144 “responsabilidade de todos” e assim, a participação da sociedade nas políticas públicas de segurança, trata-se também de um dever de segurança pública. Segundo Lima(2019, p.8) o maior mérito do SUSP é

situar as políticas de segurança pública no rol das políticas públicas e assim, associá-las ao debate acerca da eficiência e efetividade das ações dos responsáveis direta ou indiretamente responsáveis por prover segurança e direitos no país. O sistema traz duas inovações fundamentais, institucionaliza o uso intensivo de dados e evidências para o planejamento de ações e incorpora a avaliação e a parametrização de padrões de conformidade técnica e organizacional.

Embora tenha ocorrido a publicação da Lei 13.675 tratando do novo SUSP em junho de 2018, com a previsão de sua efetivação no prazo de dois anos, até o final do ano de 2019, não foram verificadas mobilizações nesse sentido, o que nos leva a indagar se realmente vão ser adotadas medidas conforme o teor da referida Lei.

Filocre (2010, p.59), “esclarece que a segurança pública implica naturezas de ações política e executória”. Em relação à política, consiste “em estabelecer metas a serem alcançadas de maneira que a sociedade esteja em seu equilíbrio dinâmico de convivência, ou seja, é a manutenção da sua ‘ordem pública’”. E a natureza executória são “os procedimentos que são concretizados para atingir a eficiência do serviço, para o alcance das metas, por meio dos planejamentos nas atuações operacionais”(FILOCRE,p.59). As ações política e executória traduzem-se no detalhamento da planificação das políticas públicas de segurança para a efetivação do direito fundamental à segurança.

O debate em torno da efetividade dos direitos fundamentais, com destaque para os direitos sociais, ainda continua atual embora a Constituição Brasileira de 1988 tenha sido promulgada a mais de trinta anos. Nesses debates desponta a questão da efetividade do direito fundamental à segurança pública, que é propiciado por meio da planificação das políticas públicas. Essas políticas se apresentam como um grande desafio para o Estado e para a sociedade.

3.3 POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA: CONCEITOS E TIPOS

Por meio das políticas de segurança pública tem-se o objetivo de alcançar a manutenção e a evolução da ordem pública, bem como a efetivação do direito fundamental à segurança pública. As políticas públicas para Bucci(2006, p.241) “devem ser vistas como processo ou conjunto de processos que acarreta na escolha racional e coletiva de prioridades”⁴²(BUCCI, 2006,p.241).

As políticas públicas de segurança são políticas que surgem muitas vezes quando existe uma emergência, ou seja, quando já existe uma situação de descontrole social, caracterizando-se como uma política reativa e não preventiva. São políticas propostas e colocadas em prática, são políticas de governo e não do estado, permeadas por questões políticas, de maneira que ao mudar o governo, muitas sofrem solução de continuidade.

Esclarece Bucci(2006, p.18) que a diferença entre essas políticas é que

a política de governo corresponde aos programas de ação governamental cuja estratégia incorpora elementos sobre a ação necessária e possível naquele momento determinado, naquele conjunto institucional e projeta-os para um futuro próximo e as políticas de Estado são medidas adotadas com um horizonte espacial maior.

Nesse sentido, no Estado do Espírito Santo no Governo Casagrande, período de 2011 a 2014 “foi implantado o Programa Estado Presente e no Governo seguinte de Paulo Hartung, de 2015 a 2018, a política foi descontinuada. Atualmente o Programa Estado Presente foi retomado com a reeleição do Governador Renato Casagrande” (LIRA, 2018, p.45). Verifica-se essa situação no Plano Nacional bem como no plano do Estado do Espírito Santo e mostra que as políticas públicas às vezes são apenas de governo e não de Estado, e que pode fazer com que suas diretrizes sejam descontinuadas. A tomada de decisão pela descontinuação das políticas de segurança causam solução de continuidade, incertezas e também mais riscos.

⁴²A autora trata que as políticas públicas “são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”. Ver: BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em Direito.In: **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo:Saraiva, 2006.

Segundo D'Aquino Filocre (2010, p.147-148), a política de segurança pública tendo a segurança pública como “foco de problemática política”,

é uma política pública se nela existir uma proposta, a um só tempo, de forma de organização da vida social e de ações visando certo objetivo de interesse público. É um conjunto de programas, estratégias, ações e processos atinentes à manutenção da ordem pública no âmbito da criminalidade, incluídas neste contexto questões sobre violência, insegurança, inclusive subjetiva.

Considerando-se que o direito à solidariedade integra a terceira geração dos direitos humanos, e possui um liame com a segurança pública, existe o dever de toda a sociedade em cumpri-lo. É importante que todos têm o dever de “cuidar, zelar, denunciar, fiscalizar, acompanhar e vistoriar tudo o que se refere ao interesse público”(FILOCRE,2010, p.148). O compromisso da sociedade pode ser realizado por meio da participação nas políticas públicas que são programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas.

As políticas de segurança pública, assim como as outras políticas públicas, possuem também conceitos e tipos, com variações na doutrina. Destaca-se que o tipo de política pública de segurança adotada influencia nos resultados e poderá ter como consequência ao invés da segurança que se almeja, mais insegurança, reflexo do paradoxo da modernidade contemporânea.“Esta paradoxalidade pode ser assim indicada: na sociedade contemporânea, reforçam-se simultaneamente segurança e insegurança, determinação e indeterminação, estabilidade e instabilidade”(DE GIORGI, 2008,p.192).

Temos dentre os autores que tratam dessa temática, principalmente Filocre, (2010, p.89-90), nos traz que “as políticas de segurança pública são muitas vezes apresentadas num movimento pendular, que oscila ora na direção de reformas sociais e ora para o uso intensivo de estratégias policiais repressivas e punitivas”. Se for adotada uma ou outra linha de atuação, ou ainda, as duas linhas ao mesmo tempo, o importante é que se atinja a finalidade que é a manutenção da ordem pública.

São apresentadas por Filocre(2010, p.91-97) classificações das políticas de segurança pública em nove itens⁴³, iniciando pelos critérios, registrando que dependendo deles podem ser definidas políticas contraditórias ou conflitantes entre si e que cabe ao formulador das políticas ser sensível e perceber estas situações. Dessa forma, tem-se as classificações propostas as políticas de segurança pública inicialmente como minimalistas e maximalistas. Para Filocre(2010, p.91-97)

as políticas minimalistas possuem uma atuação estatal fortemente focada em um ou poucos tipos de ações estatais de controle da criminalidade. Como exemplo tem-se a política que enfatiza apenas a ação policial e a introdução de penas mais severas, como tem ocorrido com a política de combate às drogas. E a política maximalista é a que adota combinações de tipos de ações estatais, na qual a ação policial deve estar conjugada com outras atividades, com observância às especificidades locais. Essas são macroconcepções de políticas de segurança pública, que podem coexistir e também podem surgir conflito entre elas.

Outra classificação apresentada por Filocre (2010, p.92) é a política pública de segurança geral ou abrangente e local. As causas da criminalidade são várias e suas manifestações são diversas, de acordo com a localidade, o que implica em “adoção de políticas diferenciadas de segurança pública e que tenham foco nas peculiaridades de cada região, cidade, bairro, dentre outros”. A política pública pode ser geral, mas contemplar ações particularizadas com um diagnóstico local sobre a dinâmica da criminalidade, incluindo dados do território e de seus habitantes. Ou seja, “uma política instituída em nível de governo federal deve observar as desigualdades dos entes subnacionais para ser descentralizada e para tanto, como um processo, atender o interesse público local e os momentos da formação, da execução e avaliação”(FILOCRE,2010,p.92).

Exemplifica-se o Plano Nacional de segurança pública lançado em 2017, que incluiu a previsão de duração até o ano de 2018, coincidindo com o final do governo do Presidente Temer. Antes era o governo da Presidente Dilma, e o plano de segurança pública existente foi descontinuado. Em virtude das rebeliões nos presídios em vários estados do País foi lançado emergencialmente em 2017 esse outro plano.

⁴³ Optou-se por tratar das classificações das políticas públicas realizadas por Lincoln D’Aquino Fiocre(2010), apesar de serem extensas, visando uma melhor visualização da complexidade da temática segurança pública.

Na sequência das classificações apresentadas por Filocre (2010, p. 94), tem-se ainda que as políticas públicas poderão ser distributivas e redistributivas.

As políticas distributivas implicam intervenções estatais de baixo grau de conflito, uma vez que um grande número de indivíduos se beneficia sem custos aparentes. O exemplo de política de segurança pública distributiva é aquela na qual se prevê a formação profissional de jovens de baixa renda como forma de afastá-los da marginalidade, de maneira a influir em índices de criminalidade com objetivo específico de manutenção da ordem pública. Seria uma atuação preventiva e envolveria outros atores além das polícias, como órgãos de diversos segmentos do Governo e da sociedade. Já a política de segurança pública de caráter redistributivo foca o deslocamento de recursos de toda ordem para beneficiar certas camadas sociais ou grupos da sociedade, gerando descontentamento revelado na polarização e costumeiro conflito do processo político. Isso ocorre quando se decide pela intensificação de melhorias urbanas gerais em certas localidades, provocando a contrariedade em outras.

Para Lima(2016, p.5), as melhorias urbanas como iluminação pública, corte de árvores, demolição de construções abandonadas, dentre outros, implicam na segurança pública e formam espaços urbanos seguros. Geralmente não se verifica o investimentos por parte do estado nessa estratégia visando criar espaços seguros. Muitas vezes a atenção é voltada para as áreas mais nobres e os bairros sem infraestrutura básica são esquecidos, criando espaços propícios para o crime. Assim, além de gerar descontentamentos influencia na questão da segurança pública.

Ainda conforme Filocre (2010, p.94), as políticas de segurança pública também “podem ser reguladoras ou constitutivas. As reguladoras trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias, visando frequentemente evitar comportamentos negativos”. Pode-se exemplificar as normas das Prefeituras para limitação de horário de funcionamento noturno para bares⁴⁴.

As constitutivas ou estruturadoras são “as relacionadas à criação, modificação e modelação das instituições e ainda, à determinação e configuração dos processos de negociação, de cooperação e de consulta entre os atores políticos”(FILOCRE, 2010,p.94), como os termos de conduta celebrados entre a Polícia e o Ministério

⁴⁴Como por exemplo, tem-se a política de fechamento de bares às 23 h, instituída em Diadema, São Paulo em 2002, com resultados satisfatórios quanto à redução de homicídios, e, após 17 anos, ainda encontra-se em vigor. Disponível em: <www.diadema.sp.gov.br> notícias>. Acesso em: 25/08/2019. A referida política foi aplicada também em outras localidades no Brasil, como na Capital Belo Horizonte e também no Município de Serra/ES. Na Serra/ES houve a redução de homicídios, conforme dados no site da Prefeitura. Disponível em: <www.serra.es.gov.br> site > publicacao > lei-de-fechamento-de-bares>. Acesso em: 26/08/2019.

Público por ocasião do desfile de blocos de rua no carnaval⁴⁵. As políticas públicas de segurança se classificam também como traz Filocre(2010,94-95), em preventivas ou reativas e se subdividem em Preventiva primária

que é elaborada com o objetivo de manter a criminalidade em nível condizente com a estabilidade social. Se ocorrer o desequilíbrio, aplica-se a política de segurança pública reativa que se subdivide em política de segurança pública repressiva visando retornar a criminalidade ao patamar desejado ou política de segurança pública preventiva secundária que visa evitar que os índices de criminalidade ultrapassem o nível de estabilidade alcançado.

A atuação preventiva pode ser exemplificada como o policiamento comunitário ou de proximidade com a população local. Quanto à atuação repressiva, cita-se como exemplo as inúmeras operações de saturação, com abordagens visando os flagrantes delitos. São operações realizadas pela polícia em áreas que apresentam um aumento da criminalidade e é um tipo de política que apresenta efeitos temporários.

Em relação à profundidade, Filocre (2010, p.96), classifica as políticas de segurança pública em estrutural ou tópica (superficiais). Explica o autor que

a Estrutural é a que visa alcançar ou manter a ordem pública mediante ações sobre macroestruturas socioeconômicas e tem como característica demandar longo prazo para operar seus efeitos e estes efeitos tendem a ser duradouros. Quanto à política de segurança pública classificada como tópica é a que é aplicada em ocasiões que exigem pronta resposta a variação indesejada da criminalidade, com sinais de desequilíbrio. Os resultados são colhidos no curto prazo, mas os efeitos geralmente não são duradouros.

Nesse tipo de política pública pode-se ilustrar com as inúmeras operações das polícias visando reduzir determinados crimes em um local específico, como a saturação com grande número de policiais em uma região com altas taxas de homicídio, ou para restabelecer a normalidade em áreas que ocorrem o “toque de recolher”⁴⁶, com o objetivo nesse caso de restabelecer a ordem por meio da presença do estado naquele local.

⁴⁵Ver: Planejamento para policiamento de Carnaval conforme Ordem de Serviço - Nº 06-2013/P-3/4ºBPM 07FEV2013, em conjunto com o GGIM(Gabinete de Gestão Integrada do Município), Vila Velha/ES(PMES, 2013).

⁴⁶ Prática utilizada quando ocorre um confronto com a Polícia e ocorrem mortes de criminosos. Consiste em enviar bilhetes contendo ameaças para que os comércios, postos de saúde e escolas da região para que não funcionem.

Em relação às políticas de segurança pública multisetorial, nos traz Filocre(2010, p.96)

que elas ocorrem quando o Estado elabora diretrizes que dependem de ações distribuídas por diversos segmentos, públicos ou privados, tanto em relação aos órgãos estatais ou outros agentes envolvidos, quanto às áreas de atuação, como educação, família, sistema prisional, dentre outros. E a política de segurança pública do tipo específico é aquela centrada na ação policial, na qual a política de policiamento ganha status de política de segurança pública.

Pode-se citar como exemplo dessa política o Programa Nacional com Cidadania(PRONASCI), que fez a previsão de várias ações com abrangência em vários segmentos, bem como o Programa “Crack é possível vencer!”, com a previsão da intersectorialidade, envolvendo a Prefeitura, com seus órgãos da área de assistência social e saúde e a Polícia Militar.

No rol das classificações de Filocre (2010, p.97) temos ainda a política de segurança pública que tenha finalidade de “combate à criminalidade genérica ou de combate à criminalidade específica”. Essas políticas não decorrem do dado quantitativo tomado isoladamente. São elaboradas e implementadas para “combater a criminalidade que possa alterar o equilíbrio, a estabilidade social e utilizam-se do dado quantitativo de forma conjunta com outras avaliações qualitativas”. Assim, “considera-se que uma criminalidade específica comprometa o equilíbrio social mesmo que não tenha expressão quantitativa por si só relevante”(FILOCRE, 2010, p.97).

A última classificação apresentada por Filocre (2010, p.97) trata-se das” políticas de segurança pública emergencial ou contínuas”.

A política emergencial não é aquela feita às pressas e sim a que é elaborada com antecedência e que prevê instrumentos de pronta ação em determinado momento, quando for necessário restabelecer a ordem pública. É para implementação em curto espaço de tempo e com efeitos imediatos. Quanto às políticas contínuas são as aplicadas ao longo do tempo, considerando a variável do tempo.

Pode-se exemplificar como política emergencial as intervenções em rebeliões nos presídios, que são ações planejadas e treinadas constantemente por efetivo especial, que detém o conhecimento específico para atuações nesses casos.

Assim, ao serem elaboradas políticas públicas para Bucci(2006, p.266), “deve-se observar que as políticas públicas devem ser vistas como um processo que resulta em uma escolha racional e coletiva de prioridades, para a definição dos interesses públicos reconhecidos pelo direito”. O processo da política pública ocorre em três momentos, que “são a formação, a execução e a avaliação”. Na formação “se apresentam os pressupostos técnicos e materiais, na execução as medidas administrativas, financeiras e legais e na avaliação, ocorre a apreciação dos efeitos, comparando com os pressupostos inicialmente apresentados”(BUCCI,2006,p.266).

Uma política é pública “quando contempla os interesses públicos, ou seja, toda a coletividade, como realização desejada pela sociedade”(BUCCI,2006,p.266). Conforme ressalta Bucci(2006,p.269), a política pública

deve ser uma expressão de um processo público, com abertura à participação de todos os interessados, diretos e indiretos, para manifestação clara em relação às prioridades. O sucesso da política pública, qualquer que seja, está relacionado com a qualidade do processo administrativo que precede a sua realização e que a implementa, ou seja, sempre com a participação da sociedade.

De um modo geral e independente do conceito e tipologia, políticas públicas significam um conjunto de medidas ou uma medida isolada geralmente exercida pelo Estado visando a efetivação dos direitos fundamentais. Em se tratando de política de segurança pública, o objetivo é propiciar a segurança aos cidadãos, por meio da efetivação do direito à segurança pública, conforme previsto no preâmbulo, nos artigos 5º, 6º e artigo 144 da Constituição Federal de 1988.

Verifica-se que as políticas públicas de segurança tem sido planejadas sem a observância da processualidade que inclui os momentos de formação, execução e avaliação, bem como sem a participação da sociedade, como as políticas que são centralizadas no governo federal e descentralizadas para a aplicação aos entes subnacionais.

3.3.1 Centralização e Descentralização das Políticas de Segurança Pública

A segurança pública passou a ser objeto de pesquisa apenas no final da década de 1970, como registra Saporì(2007, p.58),

No cenário político, ainda que em alguns estados, como Rio de Janeiro e São Paulo, já fosse tema da agenda política nos anos 1980, a segurança pública só veio a ocupar um lugar de mais destaque nacionalmente no decorrer da década de 1990, depois que as pesquisas de opinião passaram a apontar a violência como um dos principais problemas sociais que se desejava ver enfrentado pelo Estado. Tanto que a primeira eleição presidencial que se aprofundou na questão foi somente a de 2002.

Nesse sentido, a situação das políticas públicas de segurança, para Saporì(2007, p.61) era a promessa do “Projeto de Segurança Pública para o Brasil” elaborado pela parceria entre o Instituto de Cidadania e a Fundação Djalma Guimarães e lançado em 2002. Como informa o autor foi

Oficializado como Plano Nacional de Segurança Pública no primeiro ano de seu mandato, o Projeto superava o padrão de gerenciamento de crises, que é uma política de reação aos problemas, defendendo uma intervenção estatal planejada, fundamentada em diagnósticos acerca da realidade, com metas definidas e sujeita a constantes avaliações. O Plano também conjugava a proteção aos direitos humanos e a eficiência policial e, combinando ações preventivas e repressivas, de curto e de longo prazo, restringindo-se não mais a um ponto específico, mas reunindo os mais variados aspectos da violência.

Além disso, o Plano integrava todas as instâncias do poder público e os mais diversos atores da segurança, como trata Lima(2016, p. 26),

o Plano constituía, portanto, uma reforma compreensiva na segurança pública brasileira, prevendo medidas simultâneas e sucessivas para a reorganização institucional da administração da segurança pública, com a criação do Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e a reforma das instituições policiais e do sistema penitenciário. Infelizmente o Plano não foi implementado como um todo.

Entretanto, o Plano Nacional de Segurança Pública não foi implantado e como justificativa para a não implantação, como registra Andrade;Saporì(2007,p.232),

foi apontada a inexistência de recursos orçamentários e financeiros vinculados para a sua execução, demonstrando-se que o volume de recursos previstos no orçamento para a gestão da segurança pública praticamente não evoluiu entre 2001 e 2004 e que, além disso, por estar sujeito ao contingenciamento pelos Ministérios do Planejamento e da Fazenda, o percentual de execução orçamentária decresceu ano após ano. Entretanto, o próprio governo federal foi quem recuou em sua adesão ao Plano, e o ‘Pacto pela paz’, com a previsão do compromisso político comum entre o Presidente e os governadores dos estados com a execução do Plano Nacional de Segurança Pública, não foi celebrado. No segundo mandato de Lula, elaborou-se uma nova política nacional para a área da segurança pública.

Vários esforços foram realizados por meio de elaboração de Planos Nacionais de Segurança Pública, embora muitos desses planos foram mais relacionados às políticas de Governo do que às políticas de Estado. No ano de 2007, por exemplo, foi elaborado novo Plano Nacional de Segurança Pública, desdobrado no Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) composto por outras 94 ações. Foi uma política pública centralizada no governo federal e que deveria ser replicada nos Estados. Registra-se que referido plano foi o primeiro movimento público do Governo Federal ao assumir parte da responsabilidade pela segurança pública desde a promulgação da Constituição de 1988, na qual foi prevista a responsabilidade dos entes subnacionais por essa área.

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, desenvolvido pelo Ministério da Justiça “foi uma iniciativa inédita no enfrentamento à criminalidade no país”. Entretanto, verifica-se que “por ter surgido de um programa anterior, possuía natureza incremental e também por comportar novas ações aditivas e complementares”, conforme a tipologia das políticas públicas em Souza(2006,p.29), tratada no item 1.3.1 do Capítulo 2 da presente pesquisa. O projeto buscou “articular políticas de segurança com ações sociais; priorizando a prevenção e buscava atingir as causas que levam à violência, sem abrir mão das estratégias de ordenamento social e segurança pública”(BRASIL, 2000).

Entre os principais eixos do PRONASCI destacavam-se “a valorização dos profissionais de segurança pública; a reestruturação do sistema penitenciário; o combate à corrupção policial e o envolvimento da comunidade na prevenção da violência”. Além dos profissionais de segurança pública, o PRONASCI(BRASIL, 2010) teve também como público alvo

os jovens de 15 a 29 anos à beira da criminalidade, que se encontravam ou já estiveram em conflito com a lei; presos ou egressos do sistema prisional; e ainda os reservistas, passíveis de serem atraídos pelo crime organizado em função do aprendizado em manejo de armas adquirido durante o serviço militar. O Programa foi instituído nas 11 regiões metropolitanas brasileiras mais violentas, identificadas em pesquisa elaborada pelos ministérios da Justiça e da Saúde. Foram elas: Belém, Belo Horizonte, Brasília (Entorno), Curitiba, Maceió, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo e Vitória. Posteriormente, incluiu-se também a cidade de Fortaleza e o Estado de Santa Catarina.

A descentralização da implantação de ações, não significava, porém, “a transferência de efetivo poder decisório do governo federal para os governos subnacionais em matéria de segurança pública e também não se tratava somente de seguir as diretrizes traçadas”(LIMA,2016,p.55).Embora a participação no PRONASCI fosse voluntária, o ente federativo que optasse por participar só poderia fazê-lo mediante o cumprimento de uma série de condições, não passíveis de negociação e necessárias para a adesão aos convênios e comprometerem-se a diversas obrigações.

Nesse sentido, nos traz Arretche (2000, p.32) a respeito “dos determinantes da descentralização, não surpreende, diante das imposições a nível federal que apenas 70(setenta) municípios brasileiros fizeram parte diretamente do PRONASCI”. Ou seja, a baixa adesão por parte dos municípios brasileiros sinaliza a falta de capacidade técnica para a execução das ações, bem como a própria complexidade do Programa. Ressalta Almeida(2005,p.32) que o Governo Federal ao

mesmo tempo em que criou um Programa que mitiga a capacidade das autoridades subnacionais de tomarem decisões sobre as Políticas, a União também fez o deslocamento de atribuições do governo para setores não governamentais, fenômeno também usualmente descrito pelo termo descentralização, como no PRONASCI que expressamente prevê a população incluída na execução e fiscalização de suas ações.

A execução do PRONASCI ocorreu por meio de mobilizações policiais e comunitárias. Nos traz Lima(2016, p.56) que a

articulação entre os representantes da sociedade civil e as diferentes forças de segurança – polícias civil e militar, corpo de bombeiros, guarda municipal, secretaria de segurança pública – foi realizada pelo Gabinete de Gestão Integrada Municipal(GGIM). O PRONASCI foi coordenado por uma secretaria-executiva em nível federal e regionalmente dirigido por uma equipe que atuava junto aos GGIM e tratava da implementação das ações nos municípios. Para garantir a realização das ações no país foram celebrados convênios, contratos, acordos e consórcios com estados, municípios, organizações não-governamentais e organismos internacionais. A instituição responsável pela avaliação e acompanhamento do Programa foi a Fundação Getúlio Vargas (FGV). Além da verificação dos indicadores, ainda seria realizada uma avaliação do contexto econômico e social. O controle mais abrangente do Programa seria realizado com a participação da sociedade.

A importância desse Programa, contudo foi “muito mais no plano simbólico e na consolidação de uma linguagem para lidar com os problemas desse setor, do que pelos resultados que produziu ou por políticas que tenha porventura orientado”(LIMA,2016,p.35). Segundo Lima(2016,p.36) o Programa foi implantado

nos estados e municípios brasileiros, de 2007 a 2017 e depois desse período muitas ações foram perdendo a continuidade e no final de 2018, restavam apenas os cursos de ensino à distância, que também não foram continuados em 2018.

Após o PRONASCI, a política nacional de segurança pública passou a ser executada por meio de outros quatro eixos estratégicos: (I) Crack, é possível vencer; (II) Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (Sinesp); (III) Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (Enafron); e (IV) Brasil Mais Seguro.

Dentre os eixos estratégicos, tem-se “o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas (Sinesp)” que “é uma plataforma de informações integradas, que possibilita consultas operacionais, investigativas e estratégicas sobre segurança pública, implementado em parceria com os entes federados” (BRASIL, 2018). Ele foi criado por meio da Lei 12.681, de 04 de julho de 2012 e, com a publicação da Lei 13.675, de 11 de junho de 2018 e “firmou-se como um dos meios e instrumentos para a implementação da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) instituindo-se o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)”. (BRASIL, 2018).

A Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (Enafron) trata-se de “um conjunto de políticas e projetos do Governo Federal, que tem por finalidade melhorar a percepção de segurança pública junto à sociedade e garantir a presença permanente das instituições policiais e a fiscalização na região de fronteira do Brasil”. Dessa forma a estratégia possibilita “a otimização, a prevenção e a repressão aos crimes transfronteiriços, por meio de ações integradas de diversos órgãos federais, estaduais e municipais”(BRASIL, 2018).

Quanto ao eixo Brasil Mais seguro, trata-se “de um Programa de redução da criminalidade violenta”, implantado por meio do acordo de cooperação da União, Estados, Distrito Federal e Municípios com “o objetivo de reduzir a impunidade, aumentar a sensação de segurança da população e promover maior controle de armas”(BRASIL, 2012).

As ações do programa Brasil Mais Seguro “necessita de uma adesão prévia da unidade federada que deve demonstrar interesse em aderir às condições apresentadas pelo Governo Federal e as contrapartidas”. A adesão ao programa foi priorizada observando-se “o índice criado para definição dos estados prioritários” e outros fatores como “crescimento regional nas taxas de homicídios por 100.000 habitantes; tendência de crescimento vertiginoso no número de crimes violentos letais intencionais nos últimos cinco anos em cada estado”(BRASIL,2012).

Todos esses planos foram descentralizados e dentre os quatro eixos apresentados, será abordado de forma mais detalhada posteriormente, o Programa relacionado a política de drogas, “Crack, é possível vencer!” que foi pactuado por vários Estados do Brasil. O Governo Federal então passou a apoiar projetos como os elencados, bem como os apresentados pelas gestões estaduais e municipais, orientados por negociações particulares, e não por políticas estruturadas.

Seguindo a mesma dinâmica dos Governos anteriores, ou seja, a descentralização de políticas públicas de segurança para os entes subnacionais, o Governo brasileiro atual criou o Programa “Em Frente Brasil” em 2019, “que tem como objetivo principal articular políticas públicas entre a União, estados e municípios que trabalham na redução da violência e da criminalidade”. O projeto-piloto foi implementado em cinco cidades, uma em cada região do Brasil. No Norte, em Ananindeua (PA), no Nordeste, em Paulista (PE), no Sudeste, em Cariacica (ES), no Sul, em São José dos Pinhais (PR) e no Centro-Oeste, em Goiânia (GO)(BRASIL, 2018).

Os municípios elencados registram altos índices de violência e o Programa “visa estabelecer um conjunto de ações de combate e de prevenção à violência”. A proposta prevê “tanto medidas de segurança pública como ações sociais e econômicas. Essas medidas buscam “promover a transformação das regiões, por meio da cooperação e da integração entre as três esferas de governo e tem como um dos objetivos a redução do número de homicídios”(BRASIL, 2018).

Dentre os municípios contemplados está o Município de Cariacica, situado no Espírito Santo que recebeu como reforço policial dos integrantes da Força Nacional, cujas atividades foram desenvolvidas em 2019 e ainda estão em andamento. Foram divulgados os resultados do período de atuação e embora seja um resultado do primeiro ano de implantação do Programa “Em frente Brasil” verificou-se que o objetivo de redução de homicídios não foi atingido.⁴⁷

Com a promulgação da Constituição de 1988 foram previstas várias possibilidades de participação da sociedade, como a previsão do direito de reunião, de associação, sendo possível dialogar sobre várias temáticas, incluindo a segurança pública. Essa participação popular é primordial para o sucesso das políticas públicas, o que infelizmente não é observado nos momentos do processo de formação da política. Apesar da pouca participação da sociedade existem exemplos exitosos na questão da segurança pública.

3.3.2 Políticas Públicas de Segurança: prevenção e responsabilidade compartilhada

Em relação às políticas públicas de segurança, apenas recentemente tem-se alguns exemplos da participação popular nesse processo. “Ao longo de toda a década de 1990 e até os anos 2000, o padrão de intervenção estatal na segurança pública predominante era o de gerenciamento de crises” Ou seja, “envolvendo ações puramente reativas, apenas para apaziguar a opinião pública e atingir fatos específicos”(LIMA, 2016,p.23). Culturalmente essa linha de repressão existe desde a criação das forças policiais do Brasil.⁴⁸

Como exemplo das ações reativas na segurança pública tem-se “a elaboração do primeiro plano nacional de segurança pública, em 2001, pode ser vista como reação

⁴⁷Pelo resultado divulgado houve aumento do número de homicídios em Cariacica/ES, em 2019. Ver:<<https://g1.globo.com/es/espírito-santo/noticia/2019/12/11/atuacao-da-forca-nacional-em-cariacica-entra-na-2a-fase-com-acoes-sociais.ghtml>>. Acesso em: 20 Dez 2019.

⁴⁸“No Brasil, a polícia foi criada no século XVIII, para atender a um modelo de sociedade extremamente autocrático, autoritário e dirigido por uma pequena classe dominante. Essa herança, clientelista, autoritária e escravocrata é presente ainda atualmente nas polícias”. Vide: PINHEIRO, Paulo Sérgio. **Polícia e consolidação democrática: o caso brasileiro**. In Pinheiro et al. São Paulo sem medo: um diagnóstico da violência urbana. Rio de Janeiro: Garamond, 1998, p. 175/190.

ao caso do sequestro do ônibus 174, ao qual a mídia concedeu um tratamento verdadeiramente cinematográfico”. O referido plano, “apesar de ter instituído o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), em 2001 e que repassaria recursos a projetos estaduais e municipais, não representou uma ruptura com o modelo de intervenção estatal então vigente”(LIMA, 2016,p. 23). Apesar da previsão de vários projetos para a área da segurança pública, segundo Lima(2016, p.24),

a falta de um diagnóstico prévio é um dos problemas a ser combatido e a ausência de diretrizes gerais a serem seguidas pelos projetos beneficiados com recursos. Assim, não apenas as intervenções permaneceram não planejadas, aleatórias e uni-direcionadas, restritas a um ou outro aspecto da criminalidade violenta, como as ações dos entes da federação seguiram desarticuladas.

Com a inclusão dos municípios como ente federados, surgiu a preocupação local com a segurança pública e a necessidade de participação da sociedade no processo. Após a Constituição de 1988 foram criados os Conselhos comunitários nas áreas da educação e da saúde, existindo atualmente vários conselhos nessas áreas. Mas na área da segurança pública, existia o entendimento de que seria uma área específica de assuntos do Estado e assim, o surgimento dos Conselhos de segurança ocorreu bem mais tarde, o que influenciou na atuação efetiva desses Conselhos. A previsão inicial dos Conselhos ocorreu no Plano Nacional de Segurança Pública de 2000(BRASIL,2000), que trouxe em seu texto

A solução para a complexa e desafiadora questão da segurança exige o efetivo envolvimento de diferentes órgãos governamentais em todos os níveis, entidades privadas e sociedade civil. Busca-se, com o estabelecimento de medidas integradas, aperfeiçoar a atuação dos órgãos e instituições voltadas à segurança pública em nosso País, permitindo-lhes trabalhar segundo um enfoque de mútua colaboração(PNSP,GOVERNO FEDERAL, 2000, p. 4).

A Secretaria Nacional de Segurança Pública tratou sobre os Conselhos Comunitários de Segurança definindo-os como

entidade de direito privado, com vida própria e independente em relação aos segmentos da segurança pública ou a qualquer outro órgão público; modalidade de associação comunitária, de utilidade pública, sem fins lucrativos, constituída no exercício do direito de associação garantido no art 5º, inciso XVII, da Constituição Federal, e que tem por objetivos mobilizar e congrega forças da comunidade para discussão de problemas locais da segurança pública, no contexto municipal ou em subdivisão territorial de um Município(SENASP, 2006, p.74).

Após o esforço para a criação dos Conselhos Comunitário de segurança pública, conforme os dados apresentados no Fórum Brasileiro de Segurança Pública, “a participação dos cidadãos nos conselhos comunitários de segurança embora de

forma tardia em relação às outras áreas, foi bem significativa”. Em pesquisa realizada em 2013 e publicada em 2014, no referido fórum, “existiam 545 conselhos em funcionamento no Brasil”. Os resultados da pesquisa apontaram para “um cenário de institucionalidade precária e baixa autonomia desses conselhos em relação às instâncias do poder público”(SENTO-SÉ et al, 2013, p,16). No mesmo sentido, a pesquisa publicada no IPEA e realizada por Ferreira(2015, p.18),

apontou que a participação da sociedade nos Conselhos de segurança pública ainda é uma realidade distante. Nesta pesquisa, os Conselhos comunitários de segurança pública foram intituladas de “redes de vizinhos protegidos” e foi constatado que são criados principalmente por iniciativa das polícias estaduais, como instituições participativas.

No caso do Estado do Espírito Santo, como registra Campos (2016, p.5) “na década de 90 surgiram inúmeros espaços de participação comunitária, somando um total de 114 espaços de discussão sobre segurança pública com as comunidades, por meio de ONGS ou conselhos comunitários ligados às Prefeituras”. Mas, ao longo da década de 2000, os referidos espaços foram sendo desativados, por motivos diversos, incluindo a desistência dos seus integrantes. Dessa forma, “no ano de 2018 foi realizado um levantamento e foi verificado que apenas 38 Conselhos estavam em atuação”(CAMPOS,2016,p.5),confirmando assim a redução desses espaços de debate sobre segurança pública.

Verifica-se que além do surgimento tardio dos conselhos comunitários na área da segurança pública, existem outras dificuldades, como a dependência das Instituições públicas para a manutenção dos Conselhos; a baixa autonomia dos integrantes dos seus integrantes e a pouca participação da sociedade. Como consequência, tem-se uma descontinuidade das políticas públicas de segurança em todo o território nacional, carecendo de maior participação dos cidadãos nesse controle, cumprindo a sua responsabilidade constitucional pela segurança pública.

Além dos conselhos comunitários de segurança, surgiu na sociedade com a intenção de compor a responsabilidade compartilhada na planificação das políticas públicas, o setor empresarial privado. “Historicamente, no Brasil, o setor empresarial não participava dos programas de prevenção e controle da violência, pois contratavam empresas de segurança privada”(SENTO SÉ, 2013, p.25). Mas nas últimas décadas, como nos traz Santo-Sé(2013,p.25), com o aumento do crime e da violência, “vários

empresários compreenderam que não bastava o investimento em segurança privada, pois os custos eram cada vez maiores e o trabalho não era suficiente para garantir a segurança dos próprios funcionários e das empresas”. Em virtude da extensão do problema, como ressalta Santo-Sé(2013,p.26),

demandava-se um esforço maior, conjunto e articulado que pudesse ser sustentável a longo prazo. Surgiram assim, diversas iniciativas do setor privado voltadas para o enfrentamento dos desafios impostos pela violência. Assim, a participação do setor privado em ações, programas e projetos de prevenção do crime e da violência atualmente crescem gradualmente no Brasil.

Em pesquisa realizada em 2010, por meio do Fórum Brasileiro de Segurança Pública⁴⁹(FBSP,2010), em parceria com o Instituto Ethos, foram verificados os projetos realizados pelas empresas privadas e destaca-se que

O resultado da pesquisa foi apresentado em uma reunião do Fórum e foram apontados dezesseis casos de sucesso incluindo: experiências voltadas para o aprimoramento das instituições e políticas de segurança pública; ações destinadas a prover para essas instituições serviços ou recursos complementares; iniciativas de apoio a ações de prevenção da violência e promoção da cultura de paz e arranjos locais para apoiar políticas de segurança e prevenção da violência nas áreas em que a empresa está localizada ou na área em que atua.(FBSP,2010).

Dentre os projetos apresentados no fórum, destacam-se alguns que têm obtido resultados excelentes e que serão descritos de forma mais detalhada. O “Praças da Paz Sul América” é “um projeto de revitalização participativa de praças públicas em locais de alta vulnerabilidade social na cidade de São Paulo, visando a redução dos fatores de risco relacionados à violência nesses espaços”(FBSP,2010).

O projeto “Ação na linha” surgiu em 2007 “visando prevenir a violência voltada especificamente para o furto de cabos de cobre no município de Itaquaquetuba, em São Paulo”, tendo como consequências vários prejuízos sociais, quando escolas, hospitais, delegacias, creches, dentre outros ficam sem telefone e energia elétrica por várias horas, em virtude do tipo de delito. Foram desenvolvidos “um conjunto de intervenções com foco no fortalecimento comunitário através de uma parceria com a Telefônica e o Instituto sou da paz”(FBSP,2010).

⁴⁹ O Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) “é uma organização sem fins lucrativos que tem por missão atuar como um espaço permanente e inovador de debate, articulação e cooperação técnica para a segurança pública no Brasil”.A pesquisa completa está disponível nos sites <www.ethos.org.br> <www.forumseguranca.org.br>.

O projeto “Ser parte” “atende a crianças, adolescentes e adultos das comunidades que ficam no entorno da fábrica Vilma Alimentos em Contagem Minas Gerais” e tem como objetivo “formar cidadãos protagonistas através do ensinamento de valores úteis para a vida de maneira a se sentirem como agentes de transformação social, responsáveis e conscientes dos seus próprios limites e possibilidades”. O projeto “é composto por dez projetos que beneficiam cerca de 4000 pessoas das comunidades que se situam no entorno da fábrica e oferece atividades artísticas, esportivas, apoio escolar, inclusão digital e profissionalização em diversas áreas”(FBSP,2010).

Por meio das políticas sociais participativas o Estado impulsiona a sociedade e espera o desencadeamento de certos comportamentos que resultem em uma forma de controle levando os cidadãos a agirem de acordo com os princípios coletivos, como é o caso da participação nos conselhos comunitários e nos projetos da comunidade empresarial privada. Todas essas ações têm foco na prevenção, evitando-se a ocorrência de crimes futuramente e certamente melhorando o convívio na sociedade e evitando-se o aumento do encarceramento.

Os Planos Nacionais de Segurança Pública, são também elaborados incluindo a prevenção, mas ao serem colocados em prática, esses planos são descontinuados e a maioria dos Estados investem em mais policiais, mais armas, mais viaturas, ressaltando o caráter bélico da segurança. Recentemente a política de drogas ao instituir o programa “Crack, é possível vencer!” fez a previsão dos eixos Prevenção, Cuidado e Autoridade. O programa era executado com base na intersetorialidade, mas os eixos Prevenção e Cuidado não tiveram continuidade permanecendo apenas o eixo Autoridade, com a atuação da Polícia, resultando em mais repressão, mais encarceramento, mais insegurança e mais riscos.

Ao ser realizada a planificação das políticas públicas de segurança, deve-se observar as mudanças que veem ocorrendo na sociedade contemporânea e analisar “o risco como um vínculo com o futuro, como uma estratégia de construção do futuro, bem como os paradoxos que envolve essa sociedade”(DE GIORGI, 1998,p.196), como foi tratado na teoria do risco na sociedade no capítulo 1 da pesquisa.

3.3.3 Políticas de segurança pública frente ao risco

As políticas, na sua grande maioria, são elaboradas sem um diagnóstico prévio⁵⁰ do problema a ser enfrentado e ainda com ausência de diretrizes gerais a serem seguidas pelos projetos beneficiados com recursos. Assim, as intervenções não possuem planejamento, são aleatórias e uni-direcionadas, restritas a um ou outro aspecto da criminalidade e conseqüentemente as ações dos entes da federação ficam desarticuladas. Ao tratar das causas e conseqüências do crime no Brasil, Cerqueira(2014, p.155), aponta outro aspecto importante que deveria ser observado na produção de políticas de segurança pública quando afirma

que as estimativas sobre o custo da violência são importantes, pois, ainda que não constituam elementos suficientes para a alocação de recursos entre as diversas políticas e programas de segurança pública, são elementos necessários para a racionalização destes. Do ponto de vista da produção de políticas públicas ótimas, há ainda a necessidade de mensurar: quais os custos associados aos outros problemas sociais; quão efetivas são as tecnologias de redução da violência vis-a-vis, aquelas relacionadas aos outros problemas sociais; e como algumas daquelas políticas sociais exercem externalidades sobre a redução da violência.

Em outros países como a Inglaterra, como nos traz Cerqueira(2014, p.156), “a elaboração de análises das políticas públicas que envolvem custos da violência, na qual incluem a prevenção e conseqüências do crime, é uma tradição”. No Brasil, embora não sejam incluídos na produção das políticas públicas, tem-se um registro desses custos que foi estimado em 6,08% do PIB⁵¹. Esse cálculo inclui despesas do Estado “com segurança pública, com os sistema prisional e com o tratamento das vítimas de violência no sistema de saúde pública, custos intangíveis com as mortes violentas,despesas com segurança privada e seguro e perdas das vítimas por conseqüência de roubos e furtos, dentre outros”(CERQUEIRA,2014, p.156).

De Giorgi (2008, p.40) nos traz que os riscos aumentam na mesma proporção que as medidas de segurança, pois

A experiência afirma que quanto mais se aumentam as medidas de segurança, mais se incrementam os riscos. Sistemas de segurança constituídos por máquinas multiplicam, em seu interior, os riscos de controle dos controladores. A possibilidade dos cidadãos portarem armas para se

⁵⁰Como por exemplo, o Programa “Crack, é possível vencer!”, que só após sua implantação foi realizada um pesquisa nacional pela FIOCRUZ (Fundação Oswaldo Cruz) entre 201 e 2013, para traçar o perfil dos usuários de crack no Brasil.(WORM, 2019, p.103).

⁵¹ Pesquisa realizada por Daniel Ricardo de Castro Cerqueira que obteve o 1º lugar na Categoria Doutorado no 33º prêmio BNDES de Economia, realizado em 2012-2013, evidencia o custo da violência no Brasil.

defender aumenta o risco, não a segurança [...] Segurança não é uma condição que pode ser instaurada excluindo a multiplicação, o deslocamento e a difusão dos riscos que qualquer dos seus modelos produz. A política não consegue controlar os riscos que ela produz mediante a planificação de políticas de segurança.

Extrai-se do pensamento de Giorgi que quanto mais segurança procura-se fornecer, mais riscos se produz, uma vez que a política não consegue controlar os riscos que ela mesma produz com as políticas públicas de segurança quando são planificadas e que não possuem acompanhamento e avaliação de seus resultados. Nesse contexto, verifica-se que “o Estado não consegue mais prevenir os riscos sociais sem prever o apoio dos especialistas” como nos traz Lima(2016, p. 26). E acrescenta o autor que

não há planejamento, sistematicidade e racionalidade nas ações, nem tampouco uma avaliação dos resultados das políticas públicas de segurança para orientar intervenções futuras. Não há uma combinação entre medidas preventivas e repressivas nem de curto e de longo alcance, fazendo-se uso do mínimo necessário para a atuação na segurança pública. Falta também a integração entre os níveis de governo federal, estaduais e municipais, agindo cada um à sua maneira.

Muitas políticas públicas são planejadas e colocadas em prática, como as políticas de segurança pública, mas não existe um acompanhamento efetivo dos seus resultados. Exemplifica-se nesse contexto a Política Pública sobre drogas com o Programa “Crack, é possível vencer!” que foi planificada em 2010 em nível nacional e multiplicada pelos entes subnacionais.

A adoção dessa política foi necessária em virtude da consolidação do tráfico de drogas, com destaque para a cocaína e depois para o crack⁵² que propiciou o ingresso de jovens no ciclo vicioso da criminalidade e da violência. O programa “Crack, é possível vencer!”, conforme previsão foi proposto em três eixos: Prevenção, Cuidado e Autoridade, cuja estruturação, análise e resultados serão apresentados e analisadas como estudo de caso.

⁵²O crack é um derivado da pasta base da coca, estabilizada com a adição de uma base, como, por exemplo, o bicarbonato de sódio e é consumido como uma pedra fumada. Definição encontrada na pesquisa da FIOCRUZ. Disponível em: <<https://portal.fiocruz.br/>> Acesso em: 20 Ago.2019.

4 CENÁRIO DE INCERTEZAS E RISCO NA DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA

“A violência é um dos temas que mais preocupam os brasileiros. O ambiente instável e turbulento aumenta a percepção de que o futuro é múltiplo e incerto, e leva a crer que planejar com base em projeções é insuficiente. Os tempos atuais não trazem somente desafios, mas, principalmente, oportunidades. É necessário estar atento às oportunidades e ser criativo para enxergá-las. Não é por outro motivo que a utilização de cenários como subsídio ao planejamento e à formulação de estratégias cresce no mundo”(FERREIRA, 2015, p.02).

Em todos os seus sistemas, a “evolução” da sociedade⁵³, o aumento da complexidade social, o surgimento de novos direitos, os avanços tecnológicos e sua influência direta na vida das pessoas, fazem nascer os questionamentos sobre a criminalidade, a preservação do direito à vida, o direito à segurança pública e como pode o Estado planificar políticas públicas com o objetivo de exercer o controle social sobre os fatos que interferem no dia a dia dos cidadãos.

No Brasil a temática da segurança pública embora tardiamente discutida pela sociedade, tornou-se temática frequente atualmente e vem sendo tratada como prioridade pelos políticos. Mas embora toda a preocupação com o cenário atual e os esforços despendidos, as políticas de segurança pública ainda se encontram entre erros e acertos, muitas vezes apresentando resultados positivos efêmeros, e em outras vezes resultados com dados estatísticos mais graves ou dados estagnados⁵⁴.

Nesse sentido, o estudo publicado pelo Instituto de Pesquisa e IPEA (Instituto de pesquisa econômica aplicada, em 2015, mostra de forma clara como a questão da segurança pública “está envolta num emaranhado de dificuldades de desenvolvimento de projetos para sua melhoria pelo fato, dentre outros, dos governos estaduais e municipais dependerem de investimentos da União”.

⁵³Nas palavras de Ferraz Júnior (2017, p. 7), observa-se que “as sociedades estão em transformação e a complexidade do mundo está exigindo novas formas de manifestação do fenômeno jurídico e que este formato instrumental, uniformizado e rígido do direito venha implodir e se tornar um direito de muitas faces de acordo com cada peculiaridade que se apresente”. Ver: FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito**: Técnica, decisão, dominação. 5 ed. São Paulo:Atlas, 2007.

⁵⁴Recentemente foram publicados os dados da atuação da Força Nacional no Município de Cariacica,ES, cuja atuação teve como foco a redução de homicídios e o resultado não atendeu aos objetivos pois houve o aumento dos homicídios no local. Ver: <<https://g1.globo.com/es/espirito-santo/noticia/2019/12/11/atuacao-da-forca-nacional-em-cariacica-entra-na-2a-fase-com-acoos-sociais.ghtml>>Acesso em: 20 de dez 2019.

Pelo excerto da publicação do estudo “Violência e segurança pública em 2023: cenários exploratórios e planejamento prospectivo”, conforme Ferreira(2015,p.65) a segurança pública

é uma das áreas de políticas públicas que mais preocupa a sociedade brasileira. Essa política pública é historicamente estruturada sob a responsabilidade principal dos estados e do Distrito Federal, que a realiza fundamentalmente por meio de suas polícias civis e militares, conforme prevê a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), sendo também os principais implementadores das políticas penitenciária e socioeducativa.

O estudo, “A Segurança Pública no Brasil em 2023: uma Visão Prospectiva” foi apresentado “visando a possibilidade de contribuir para o aperfeiçoamento do planejamento realizado pelo governo federal na área de segurança pública”. E ainda pela existência “de grandes incertezas para o planejamento da política quanto ao que pode ocorrer nos próximos anos, tendo em vista a ação dos atores ou mesmo as mudanças tecnológicas, o que dificulta a formulação de estratégias vencedoras no âmbito da segurança pública no Brasil”.(FERREIRA, 2015,p.65).

Para a realização do estudo, foram selecionados alguns atores para serem entrevistados, por serem mais motrizes quanto às incertezas em relação à segurança pública como os Governadores, Ministro da Justiça, Presidente da República, Secretários de Segurança Pública dos Estados, da Senasp e Congressistas. Foi comprovado, como registra Ferreira(2015, p.66) que todos esses atores

possuem objetivos estratégicos a serem perseguidos durante sua gestão ou mandato, bem como desempenham diversas ações no sentido de transformar as incertezas em movimentos consolidados, inclusive por meio de parcerias estratégicas. Entretanto, os constrangimentos enfrentados são grandes, o que dificulta o atingimento dos objetivos estratégicos estabelecidos por eles. Verifica-se que todos os atores motrizes tratam da necessidade de repasse de verbas provenientes da união para os Estados. Os resultados da prospecção também apontaram para ações que envolvem recursos: Investir na redução das vulnerabilidades sociais, principalmente nas áreas mais violentas; Melhorar o financiamento da segurança pública, que passa pela valorização dos profissionais da área, bem como garantir recursos para as ações de prevenção; Investir na polícia investigativa, na perícia e na inteligência policial.

Por meio dos dados desse estudo do IPEA, constata-se que vivemos numa sociedade que torna-se continuamente instável como traz Raffaele De Giorgi (2008, p.41), quanto às principais características da modernidade da sociedade moderna, “que é o fato de que os velhos sistemas e os velhos requisitos de estabilização de

expectativas não operam mais. Com o fim da estratificação, as velhas formas de segurança e garantias de estabilidade em relação ao futuro fragmentaram-se”. E para retratar os dias em que vivemos, verifica-se “que os perigos hoje enfrentados pela humanidade são resultados dos efeitos colaterais da própria ação humana”(DE GIORGI,2008,P.41) o que acaba por gerar uma imprevisibilidade quanto às ,consequências das medidas adotadas, e o enfraquecimento da racionalidade baseada no conhecimento do passado.

Com a crescente criminalidade e violência e a incapacidade do Estado em resolver de forma satisfatória a questão, surgiram várias reivindicações da população⁵⁵ de maneira que a temática tornou-se a pauta central na política em 2018, influenciando nos resultados das eleições em todo o Brasil. “Historicamente a discussão sobre as políticas e estratégicas para a atuação do Estado na segurança pública são em torno de mudanças na legislação com foco no endurecimento penal e ampliação do encarceramento”(LIMA,2016, p.17). São políticas reativas e com a falta de planejamento, bem como a falta de melhoria para a atuação das polícias, poucas iniciativas em relação à intersetorialidade, às relações interfederativas para melhoria da coordenação e governança, comprometem os resultados das políticas de segurança pública.

Nesse contexto, tem-se a política de combate às drogas, que é baseada na redução da oferta, o que vem interferindo no aumento da violência, bem como no aumento da influência das facções criminosas em relação ao tráfico. Como consequência, os homicídios vêm crescendo e no mesmo sentido o crime organizado “impossibilitando uma atuação efetiva das polícias para enfrentar esses desafios”(FBSP, 2018).

Verifica-se que essas políticas públicas de segurança não incluem na planificação as ações preventivas, ou quando são previstas, não são totalmente efetivadas, por falta de verbas e de envolvimento intersetorial. Além disso, as políticas são descentralizadas pelo ente nacional aos entes subnacionais e posteriormente, são descontinuadas por falta de uma coordenação central, somadas as dificuldades com

⁵⁵Pesquisa Datafolha de setembro de 2018 apontou que saúde e segurança pública eram as principais preocupações do eleitor brasileiro. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/09/para-eleitores-saude-e-violencia-sao-os-principais-problemas-do-pais.html>>. Acesso em: 25 Out 2019.

falta de capacidade técnica local, falta e atraso de verbas nos repasses previstos em convênios, dentre outros.

Visando apresentar esses detalhes será tratado a seguir sobre a política pública nacional de segurança relacionada às drogas, que foi implantada por meio do Programa “crack é possível vencer!”, pactuado pelos Estados brasileiros, assim como pelo Estado do Espírito Santo.

4.1 POLITICA PÚBLICA NACIONAL DE SEGURANÇA SOBRE DROGAS

Apresentam-se cada vez mais frequentes na mídia e na sociedade contemporânea as questões relacionadas à dependência de substâncias psicoativas, mostrando a fragilidade da família, da sociedade e as dificuldades do Estado em apresentar medidas efetivas para lidar com a problemática.

Conforme registro nas diferentes civilizações do mundo, o uso de drogas é antigo e era geralmente utilizado nos rituais religiosos e em festividades. Como nos traz Worm(2018, p.01), a partir do século XIX os Estados passaram a controlar o consumo de drogas por meio de normas proibitivas e uso da força policial. Apesar dessas medidas, na segunda metade do século XIX, o consumo das drogas aumentou e foi necessário o Estado modificar as normas tornando-as mais punitivas aos usuários e traficantes, de forma similar a política proibicionista dos Estados Unidos.

No Brasil, até o início do século XX, as drogas eram aceitas com naturalidade, entretanto, quando “o uso foi disseminado entre as classes mais pobres o estado passa a reprimir esse consumo sob a alegação do favorecimento da marginalização e o ócio entre os jovens”(CARVALHO, 2010, p.11). Surge assim, a primeira norma proibicionista com a publicação do Decreto n.4.294/1921, com previsão de pena de prisão para a venda de ópio e seus derivados.

Posteriormente, conforme Carvalho(2010, p.12) no final da década de 30, ocorreu o a edição dos Decretos n. 780/1936 e n. 2953/1938 que “criaram uma Comissão Nacional de Fiscalização de Entorpecentes e a previsão expressa da pena de prisão

para o uso e comércio de drogas”. No mesmo ano de 1938, foi publicado o Decreto n. 891/1938 de acordo com a Convenção de Genebra de 1936, tratando de questões relacionadas ao tráfico, produção e consumo de drogas e incluindo outras substâncias como proibidas. O referido Decreto foi integrado ao Código Penal Brasileiro de 1940.

A partir da década de 60 alguns tipos de drogas ilícitas, em virtude de movimentos sociais se popularizaram e durante o regime militar foi editado o Decreto n. 54.216/1964, “o qual aprova a convenção única sobre entorpecentes, sendo o marco de entrada do Brasil no cenário internacional de combate às drogas”(PEDROTO, 2018, p.65). Posteriormente, o Decreto n.385/1968 equiparou a pena para usuários e traficantes, bem com a publicação da Lei n.5.726/1971 que manteve pena idêntica para usuários e traficantes, fortalecendo a política proibicionista em relação às drogas.

Na sequência, o Brasil adere em 1973 ao Acordo Sul-americano sobre Drogas editando a Lei n.6.368/1976, “dispondo sobre as medidas de prevenção e repressão ao tráfico e uso indevido de substâncias entorpecentes mantendo a criminalização dos usuários, incluindo a diferenciação entre a punição do porte e do comércio”(WORM, 2018, p.58). Atualmente em vigor e mantendo a criminalização do usuário, a Lei 11.343/2006, embora ainda com base no modelo proibicionista, prevê uma inserção de mecanismos de cuidado por meio das políticas de redução de danos, modificando, embora de forma mínima, o modelo repressivo. A Lei n.11.343 de 2006, instituiu o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD). Nessa Lei, ressalta Pedroto(2018, p.66),

que foram incluídas medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas, bem como normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas, definindo os crimes em 18 tipos penais, com punição para usuários e traficantes.

Verifica-se também que a Lei n.11.343 de 2006 ressaltou o modelo proibicionista por influência das políticas de enfrentamento norte- americano e as convenções da Organização das Nações Unidas.

Em relação ao modelo proibicionista, para De Giorgi(2019, informação verbal), traz que

é um modelo que incrementa mais a circulação da droga. Já existem inúmeras pesquisas empíricas tratando que Estados como a Itália e EUA com o modelo proibicionista não vão acabar com a circulação da droga. Pelo contrário, na Itália a droga circula regularmente e a máfia produz um volume de dinheiro que é incrível! E assim, a política pública de proibição das drogas, aumenta a droga e aumenta a máfia.

Verifica-se que existem muitas críticas quanto à aplicabilidade Lei n.11.343/2006, principalmente quanto à subjetividade que ela permite quando da abordagem por parte dos policiais, cujo enquadramento dificilmente será modificado posteriormente na Delegacia ou no Judiciário. Nesse sentido, pode-se enquadrar como incurso no crime de tráfico as pessoas que habitarem na mesma residência onde foram encontradas drogas armazenadas. Outra crítica que se faz ao posicionamento proibicionista, segundo Mattos,(2017,p.202),

é por relacionar apenas a parte negativa das drogas à ilicitude em si, e não às suas especificidades químicas ou aos seus efeitos deletérios clínicos e terapêuticos. Assim, não haveria comprovação em relação às drogas que as tornem ruins ou boas”. As drogas tornam-se algo ruim por serem ilegais, como em uma profecia autorrealizável. Além disso, parcela importante dos problemas atribuídos ao consumo de drogas é, na verdade, associada às consequências da dependência química e da proibição, como violências e crimes.

E em relação ao foco apenas na repressão verifica-se que esta ocorre contra usuários e pequenos vendedores varejistas que se opõem às ações estatais com certa violência, constituindo uma verdadeira “guerra de guerrilha”⁵⁶, como ressalta Pedroto (2018, p.86) ao tratar da prática da criminalização estigmatizada em relação às drogas, levando a questionar sob qual fundamento se justifica essa política proibicionista pois, são

Jovens- com ou sem farda e oriundos da mesma classe social - se digladiando em um verdadeiro coliseu moderno por uma luta sem sentido, que é a repressão às drogas [...]. A quem interessa essa guerrilha às drogas? Quem poderia dizer qual o benefício social desta política falida?

⁵⁶ Para o autor, “Guerra de Guerrilha” “é o método de combate em pequena escala, na forma de ataque e fuga, ao contrário da guerra convencional que é caracterizada pela exploração do território e batalhas intensas onde existem forças auxiliares”.Ver: PEDROTO, Fábio Almeida. **Delegados de Polícia da Grande Vitória e as Políticas de drogas**. Espírito Santo: Editora Milfontes, 2018.

O modelo jurídico adotado em relação às drogas no Brasil envolve ações interdisciplinares de prevenção, tratamento e repressão ao comércio ilegal, pois criminaliza o tráfico com 18 tipos penais,” mas prevê também ações de acolhimento, com medidas relacionadas à prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas”.

O referido modelo segue as duas linhas de estrutura do SISNAD, como previsto no artigo 3º(BRASIL,2006),

I - A prevenção do uso indevido, a atenção e a reinserção social de usuários e dependentes de drogas; II - A repressão da produção não autorizada e do tráfico ilícito. Acrescenta-se que o SISNAD tem como princípio o reconhecimento da responsabilidade compartilhada entre Estado e Sociedade, destacando a importância da participação social e a intersetorialidade dos fatores correlacionados ao uso indevido de drogas.

Dentro dessa perspectiva, surgiu o Programa “Crack, é possível vencer!”, com a previsão dos eixos, Cuidado (saúde e assistência social); Prevenção(Atenção/ educação) e Autoridade(segurança pública), como será detalhado no próximo tópico.

4.1.1 O Programa “Crack, é possível vencer!”

O crack é uma droga, subproduto da cocaína que surgiu mais recentemente, na década de 80 nos Estados Unidos. No Brasil, surgiu em 1990, no centro de São Paulo, local onde foram encontradas as primeiras concentrações de usuários.

Com aglomeração de usuários em numerosas cenas de uso em alguns locais das cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, ocorreu no início dos anos 90 uma grande divulgação pela mídia “retratando pela imagem que as chamadas ‘cracolândias’ era o padrão de consumo de crack no Brasil”. A divulgação pela mídia e o aumento do número de usuários, bem como o deslocamento da droga para outras regiões do Brasil, “contribuíram para a formação de um contexto de pânico moral em torno do crack. A noção de pânico moral em torno do crack pode ser definida como uma condição, episódio, pessoa ou grupo de pessoas tido como uma ameaça aos valores e interesses sociais”(MATTOS,2017,p.210).

O consumo da droga tornou-se público e ostensivo, entretanto, em pequenas e atuantes “cenas de uso”, local onde as drogas são mais acessíveis. A própria denominação desses espaços como “cracolândias” reflete o contexto de “estigmatizações e preconceitos associados ao consumo de crack no país”. Para Mattos(2017, p. 211), a expressão “cracolândia” revela a

relação de forças envolvidas entre os atores que interagem nesses espaços, como traficantes, usuários, comerciantes, policiais e agentes de saúde. A imagem de cracolândias representam antes o rompimento de uma dada ordem social que choca pela forma aberta com que se realiza e é retratada nos meios de comunicação. Nesse sentido, além de a droga em si ser retratada como um flagelo social, a exposição dos contextos de violências em torno do crack incentiva tanto a marginalização do usuário quanto a percepção de descontrole por parte do poder público.

Esses locais de cenas de uso de drogas, segundo dados da FIOCRUZ(2013, p.28) estão cada vez mais se expandindo, o que exige esforços conjuntos dos entes federados no seu enfrentamento. A formatação de políticas públicas estruturadas nos níveis federal, estadual e municipal é uma tarefa complexa”(WORM,2018, p.2), pois envolve questões como a saúde, segurança pública, educação, assistência social” dentre outras, havendo a necessidade de integração entre o Estado, sociedade e a família, o que demanda grande esforço para ser articulado.

Nesse sentido, na tentativa de minimizar a problemática questão, foi implantado o programa “Crack, é possível vencer!” envolvendo além do Ministério da Justiça e Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) e Secretaria de Políticas sobre Drogas (SENAD) “que coordenaram o projeto, outros Ministérios, como o do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda, do Desenvolvimento social e combate à fome, da Saúde e da Educação, responsáveis por desenvolverem uma parcela das ações do programa”(WORM, 2018,p.3).

O programa “Crack, é Possível Vencer!”⁵⁷ foi implantado pelo Governo Federal no cenário nacional por meio do Decreto nº 7.1791, de 20 de maio de 2010 que instituiu o Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas, e criou o seu Comitê Gestor, e deu outras providências.

⁵⁷ Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/programas-1/crack-e-possivel-vencer>>. Acesso em: 18 Jul. 2019.

Dispõe o Decreto nº 7.1791/2010 em seu art. 2º, Incisos I a VI(BRASIL, 2010), os objetivos do programa

Art.2. [...]

I - estruturar, integrar, articular e ampliar as ações voltadas à prevenção do uso, tratamento e reinserção social de usuários de crack e outras drogas, contemplando a participação dos familiares e a atenção aos públicos vulneráveis, entre outros, crianças, adolescentes e população em situação de rua;

II - estruturar, ampliar e fortalecer as redes de atenção à saúde e de assistência social para usuários de crack e outras drogas, por meio da articulação das ações do Sistema Único de Saúde - SUS com as ações do Sistema Único de Assistência Social - SUAS;

III - capacitar, de forma continuada, os atores governamentais e não governamentais envolvidos nas ações voltadas à prevenção do uso, ao tratamento e à reinserção social de usuários de crack e outras drogas e ao enfrentamento do tráfico de drogas ilícitas;

IV - promover e ampliar a participação comunitária nas políticas e ações de prevenção do uso, tratamento, reinserção social e ocupacional de usuários de crack e outras drogas e fomentar a multiplicação de boas práticas;

V - disseminar informações qualificadas relativas ao crack e outras drogas;

VI - fortalecer as ações de enfrentamento ao tráfico de crack e outras drogas ilícitas em todo o território nacional, com ênfase nos Municípios de fronteira.

Além dos objetivos apresentados o programa foi instituído por meio da atuação em três eixos distintos: prevenção, cuidado e autoridade, com a previsão de ações articuladas entre os Ministérios do Governo Federal, Secretarias Estaduais e Municipais e a participação de instituições privadas, associações, grupos de apoio e demais entidades não governamentais que atuam no combate às drogas.

4.1.2 Eixos: Cuidado, Prevenção e Autoridade

O Eixo Prevenção “foi estruturado em três bases: na escola, na comunidade e na comunicação com a população”. Foram previstas ações de natureza educacional incluindo os agentes atuantes na rede de atendimento, principalmente formação de professores e outros profissionais que lidavam diretamente com usuários e dependentes, bem como “para a população em geral com o intuito de realizar uma aproximação entre a sociedade e essas pessoas”. Foram envolvidas as Universidades, os Conselhos estaduais, o Poder Judiciário, Ministério Público, defensores públicos, advogados e as organizações da sociedade civil(BRASIL, 2010).

Foram realizadas capacitações “de agentes da área da saúde, assistência social e segurança pública por meio dos Centros Universitários ou Universidades Públicas Federais ou Estaduais e também os membros do Poder Judiciário, Promotores e defensores”. Além disso, a capacitação foi dividida entre “os Centros Regionais de Referências, habilitados para capacitação dos agentes que atuam na rede de atendimento e as capacitações de profissionais e sociedade civil”(BRASIL, 2010).

O Eixo Cuidado, “incluindo a saúde e assistência social, envolveu o aumento da oferta de tratamento e atenção aos usuários, conforme os diferentes graus de comprometimento”. Esse eixo é um dos vetores do conteúdo do programa “Crack, é possível vencer!”, dentro do ciclo programa, conforme teoria das políticas públicas em Bucci(2006, p 22).

Foram oferecidos os serviços “de consultórios de rua, unidades de acolhimento adulto, unidade de acolhimento infantil, leitos em enfermarias especializadas, CAP’s – Centros de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas 24 horas”, outros centros de atenção psicossocial, comunidades terapêuticas, serviço de abordagem na rua, centro POP (especializado no atendimento a pessoas de ruas) e “os Centros de Referência Especializados de Assistência Social(CREAS)”(BRASIL, 2010). Para esse eixo nos traz Worm(2018, p.3) que o programa previa

a estruturação da rede de cuidados “Conte Com a Gente”, para auxiliar os dependentes químicos e seus familiares na superação do vício e na reinserção social. A rede era composta de equipamentos de saúde distintos, para atender os pacientes em situações diferentes. Uma das novidades foi a criação de enfermarias especializadas nos hospitais do Sistema Único de Saúde (SUS). Até 2014, o Ministério da Saúde havia a previsão de repasses de recursos para que estados e municípios criarem leitos, para serem utilizados no atendimento às internações de curta duração durante crises de abstinência e em casos de intoxicações graves. Nos locais de maior incidência de consumo de crack, havia a previsão de criação de consultórios de rua, para atendimento volante, com equipes de médicos, enfermeiros e técnicos de enfermagem. Os Centros de Atenção Psicossocial para Álcool e Drogas (CAPSad) passariam a funcionar 24 horas por dia, nos 7 dias por semana.

O Eixo autoridade foi previsto para “realizar ações para reduzir a oferta de crack e outras drogas ilícitas visando a repressão ao tráfico e ao crime organizado”, bem como meios para garantir de um modo geral, a segurança à sociedade. Foi prevista a doação de bases móveis aos municípios e Estados que aderissem ao programa.

Estas bases móveis consistiam em micro ônibus adaptados e equipados com videomonitoramento para acompanhar dos locais de venda e consumo do crack(BRASIL,2010).

Foram disponibilizados também outros veículos de menor porte, como motocicletas, tecnologias de menor potencial ofensivo e a instalação de câmeras de videomonitoramento em pontos fixos. Essas câmeras tinham o objetivo “de propiciar maior segurança à população, com a gravação e arquivo de imagens preservando as intervenções urbanas nessas localidades e melhorando a pronta resposta policial”. Acrescenta-se “a previsão de desenvolvimento de operações especiais com foco na repressão ao tráfico, bem como a capacitação dos policiais para atuarem nessas áreas de risco”(BRASIL, p.2010).

Dentro desse eixo, “foram fortalecidas as ações já existentes em relação ao enfrentamento ao tráfico de drogas”. Foram “capacitados os agentes de segurança pública em um curso dividido em três módulos, voltados para ações de combate ao tráfico e abordagem aos usuários e dependentes”. Foram dois programas incluindo Policiamento ostensivo e de proximidade, por meio do “Curso Nacional de Multiplicador de Policia Comunitária⁵⁸ com o uso de tecnologias de menor potencial ofensivo e a capacitação de profissionais de segurança pública, por meio dos Tópicos especiais em Policiamento e Ações Comunitárias”(BRASIL,2014).

A inclusão do curso de polícia comunitária no Programa teve como objetivo apoiar “a implantação de policiamento de proximidade dos pontos de maior incidência de uso de drogas nos Estados, Distrito Federal e municípios com efetivo de guarda metropolitana superior a 150 agentes”, com o “objetivo de permitir um novo olhar dos policiais para os dependentes e usuários de drogas”(WORM,2018,p.150). O policiamento comunitário trata-se de uma atuação diferenciada da polícia voltada para a prevenção principalmente para a atuação no Programa “Crack é possível vencer!”.

⁵⁸No mundo, “o policiamento comunitário mais antigo é o do Japão. No Brasil, surgiu inicialmente no Rio de Janeiro e depois foi disseminado para todos os Estados por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública com a criação dos cursos sobre a temática”. Ver:Portaria SENASP n. 002/2007.

A Polícia comunitária é um tipo de policiamento como retrata Bayley(2002,p.58),

trata da aproximação e integração do público e da polícia, com o objetivo principal de romper esse distanciamento entre a polícia e a sociedade bem como reduzir a hostilidade que existe neste relacionamento. É uma nova filosofia de trabalho e de atuação das polícias, orientada a resolução dos problemas e é o oposto da polícia tradicional de controle, de repressão. A polícia comunitária inclui a divisão das responsabilidades com a comunidade que participa, juntamente com a polícia na implementação de políticas públicas de segurança.

Quanto à capacitação de profissionais de segurança pública a Secretaria Nacional de Segurança pública registrou um total de 7.731 policiais nos municípios e estados participantes. Essa capacitação teve como objetivo, segundo Worm(2018, p.150) “influenciar o comportamento policial nas abordagens aos usuários e dependentes, evitando o trato de forma violenta, para não afastar essas pessoas do ingresso voluntário ao programa”.

A atuação da polícia na execução do Programa foi acompanhada pelos gestores do Programa e foi necessário o alinhamento do discurso relacionado à redução de danos. Essa medida se justificou segundo Mattos(2017, p. 212) porque “a polícia atua na ideologia proibicionista das drogas, enquanto os representantes da saúde, assistência social e educação tendem a adotar a ideologia da redução de danos, por meio do convencimento e suporte aos usuários e dependentes”.

4.1.3 Descontinuidade do Programa “Crack, é possível vencer!”

A partir da compreensão do ciclo de formação e dos processos que envolvem as políticas públicas propostos por Celina Souza(2006) e também por Maria Paula Dallari Bucci (2006) foram verificados no Programa alguns pontos conflitantes e de fragilidade. Nesse sentido tem-se a análise do Programa “Crack, é possível vencer!” realizada por(MATTOS, 2017) e por (WORM, 2018). Mattos(2017, p.202) destaca que “as ambiguidades que marcaram o contexto da tomada de decisão, em particular a tentativa de compatibilização de ações de saúde, assistência social, educação e segurança pública como soluções aos problemas.” Ou seja, um programa complexo, envolvendo vários órgãos e ações e medidas de segurança complexas.

E Worm(2018, p.153), apresenta os pontos de desarticulação do Programa “Crack, é possível vencer!” após análise documental, visitas e dados relacionados ao programa que foram:

- a)Necessidade de diagnóstico prévio para identificação do público a ser atendido e dimensão das ações;
- b)O programa contemplou apenas municípios com mais de 200 mil habitantes;
- c) O programa não foi construído com participação da sociedade civil;
- d) Falta de interesse dos gestores municipais em aderir ao programa;
- e)Dificuldade de entendimento entre os três eixos estruturantes do programa: cuidado, autoridade e prevenção;
- f)Precariedade das redes Sistema Único de Saúde – SUS e Sistema Único da Assistência Social – SUAS;
- g) Necessidade de ampliação dos setores que compõem o programa;
- h) Monitoramento e avaliação do programa;
- i) Investimentos financeiros insuficientes no programa.

Todos os pontos apresentados representam fragilidades na estruturação e execução do programa. Dentre eles destaca-se inicialmente a falta de um diagnóstico prévio para identificação do público alvo que seria atendido pelas ações. A primeira ação prevista no ciclo de formação das políticas públicas, é a compreensão do público sujeito da política, as áreas de aplicação do programa, as metas a serem alcançadas, a forma de execução e a avaliação das ações. Observa-se que o mapeamento do perfil dos usuários de crack no Brasil, foi divulgado após quatro anos de lançamento do programa. O mapeamento apresentou vários dados que não foram previstos no programa e dessa forma, poderia ter sido melhor aplicado. Ou seja, a política deveria ser concebida dentro dos ciclos propostos, com as fases coordenadas para sua elaboração e execução.

Outra questão foi a extensão do programa apenas aos Municípios com mais de 200 mil habitantes. Ou seja, “a grande maioria dos municípios brasileiros não foi contemplada pelo Programa e a limitação desconsiderou a interiorização das drogas”(WORM, 2018,161).Nesse ponto, foi prejudicado o elemento coordenação que trata-se do segundo ciclo da formação das políticas públicas,segundo Bucci(2006, p.86).

Na construção do programa registra Worm(2018,p.161) que não foi prevista a

participação da sociedade civil e nem os setores que atuavam nas ações, ou seja, foi entregue pelo governo federal aos entes subnacionais, o programa finalizado para ser aplicado. A participação da sociedade possibilitaria a troca de informações e o diálogo. Para a efetivação das políticas públicas é importante a interação da sociedade com o Estado, pois a sociedade exerce o controle das ações estatais por meio de instrumentos jurídicos e a pressão popular. As políticas de enfrentamento ao crack surgem também das demandas populares e não havendo essa participação popular afeta os processos coordenados no interior do planejamento e execução da política.

A falta de interesse dos gestores municipais para adesão ao programa foi também identificada como uma das fragilidades do programa, por Worm(2018,161). O ente federado possui autonomia política, administrativa e financeira no arranjo federativo brasileiro. Assim, “a adesão ao programa envolve questões políticas partidárias, e alianças políticas. Como não existiam elementos para exercer pressão para que os municípios participassem do programa, muitos optaram por não celebrar o convênio”(WORM,2018,161).

Worm(2018, p.161) relata também a fragilidade do Programa quanto a dificuldade de entendimento entre os três eixos estruturantes do programa: cuidado, autoridade e prevenção

em virtude das influências ideológicas diferentes foi outro ponto de fragilidade. A segurança pública voltada para a ideologia proibicionista e os outros eixos com foco na redução de danos. Tem-se também como ponto de fragilidade a precariedade das redes Sistema único de Saúde (SUS) e Sistema Único da Assistência Social(SUAS), pois o programa fez a previsão de utilização das redes preexistentes de saúde e assistência social, utilizando os recursos públicos disponibilizados para as ações que já são desenvolvidas.

Outro ponto de fragilidade foi o monitoramento e a avaliação do programa que deveria ser realizado de forma constante, permitindo que em cada etapa fossem diagnosticadas as ações de sucesso e as que necessitavam de reformulação. Não foram encontradas publicações do governo das avaliações do Programa em nível federal.

A avaliação constante é uma ferramenta importante na gestão das ações e é uma etapa imprescindível no ciclo das políticas públicas. Por último, os investimentos financeiros insuficientes no programa também foram apontados como um outro

ponto de fragilidade, pois foram planejadas inúmeras ações, com pouca previsão dos recursos, ou seja, falha na etapa do financiamento, conforme o ciclo das políticas públicas.

Segundo Worm(2018, p.152), os estudos sobre drogas “revelam a necessidade de se construir uma política intersetorial”, como previsto no programa “Crack, é possível vencer!”, o qual articula os elementos saúde, assistência social, educação e segurança pública. Esclarece também a autora que “o modelo federativo do Estado Brasileiro exigiu um arranjo nas ações distribuídas entre os entes federados – União, Estados Membros, Distrito Federal e Municípios”(WORM,p.152).

Esses pontos de desarticulação também mostram que em virtude da falta de coordenação do Governo Federal, cada ente federativo aplicou o programa de forma diferente. Além disso, os Estados que acompanharam o previsto no programa, não alcançaram êxito por falta também desse apoio federal e o programa foi descontinuado em todo o território federal, assim como no Estado do Espírito Santo.

É um tipo de política pública que envolve os vários subsistemas, como a política, o direito e a economia e em virtude da complexidade e contingências próprias carece de acompanhamento e avaliação para que sejam analisadas as consequências e o controle dos riscos produzidos pela sua aplicação. Essas fragilidades apontadas são consequências das decisões que foram tomadas e da descentralização “por ausência”.

Observa-se que com essa prática as políticas públicas de segurança giram em torno da paradoxalidade, pois quanto mais segurança tentam promover, mais inseguranças surgem e com a insegurança, mais incremento dos riscos. O programa “crack é possível vencer!” foi pactuado pelo Estado do Espírito Santo e aplicado na Capital do Estado, em Vitória, nas regiões de concentração de usuários de drogas e assim como em outros Estados da Federação foi descontinuado. Os resultados da implementação, da execução, os reflexos e a descontinuidade do Programa serão apresentados no próximo tópico.

4.2 O PROGRAMA “CRACK, É POSSÍVEL VENCER!” NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

O Estado do Espírito Santo se situa na região sudeste e faz divisa com os Estados da Bahia, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Conforme dados⁵⁹ do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Estado possui uma área territorial de 46.074.444 km² e população estimada em 3,9 milhões de habitantes, em 2018. Do total de habitantes, 83,4% se encontra na área urbana e se concentra nos municípios integrantes da Região Metropolitana da Grande Vitória e 16,6% na área rural.

Em relação aos dados estatísticos de criminalidade, foi publicado no Atlas da violência (2019, p.10) organizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, um *ranking* entre os estados brasileiros em relação às mortes violentas intencionais e o Estado do Espírito Santo foi constado na 7ª posição.

Da mesma forma, o Estado do Espírito Santo foi destacado na publicação da edição especial do Anuário Brasileiro de Segurança Pública⁶⁰ de 2018 com os dados de criminalidade dos estados brasileiros, no qual figura como segundo estado mais violento da região sudeste, apesar de possuir menor extensão territorial e menor população em relação aos outros estados integrantes da mesma região.

Verifica-se também que os dados referentes ao sistema penitenciário do Estado do Espírito Santo são relevantes no cenário nacional. Consta nos dados do Infopen⁶¹, sistema de informações estatísticas do sistema penitenciário brasileiro, taxas de aprisionamento altas se comparado aos outros estados, tendo como consequência o déficit de vagas no sistema. Quanto ao tipo penal pelos quais as pessoas foram privadas de liberdade destacam-se os crimes relacionados aos homicídios e tráfico

⁵⁹ Ver: <<https://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 26 Nov 2019.

⁶⁰ O Atlas da violência 2019 foi organizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública. O Anuário Brasileiro de Segurança Pública é uma publicação anual do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, com dados estatísticos sobre a criminalidade de todos os Estados brasileiros. Ver: Disponível em: <<https://www.forumseguranca.org.br/>>. Acesso em: 26 de Nov 2019.

⁶¹ Disponível em: <<https://www.depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen>>. Acesso em: 26 de Nov de 2019.

de drogas, conforme os dados da Secretaria de Justiça do Estado do Espírito Santo⁶²(SEJUS).

Impulsionado pelos dados estatísticos criminais, principalmente os relacionados às drogas, bem como pelo aumento dos locais de uso de drogas em vias públicas na Grande Vitória, em 2012 foi assinado no Espírito Santo, pelo Governador e Prefeito Municipal de Vitória, à época, o Termo de adesão⁶³ ao “Programa Crack, é possível vencer!”. O Termo trouxe como objeto a adesão ao Programa com vistas à atuação integrada entre a União, o Estado e o Município de Vitória. E continha também as tratativas quanto às responsabilidades do Governo e da Prefeitura visando a integração e a intersectorialidade⁶⁴ no enfrentamento ao crack e outras drogas.

Em relação à intersectorialidade, ressalta Schmidt (2018, p.150), o Estado que se sobressai pelo caráter coercitivo e hierárquico também é espaço de cooperação, pois

Leis e institutos de fomento à participação popular e à deliberação pública, como audiências públicas, orçamento participativo, conselhos de políticas e outras formas dialógicas de governança, são mecanismos que robustecem o senso de empoderamento e de responsabilidade dos cidadãos. A intersectorialidade e a cooperação entre entes federativos são formas relevantes de práticas colaborativas.

Por meio da intersectorialidade e criando a prática colaborativa, a Polícia Militar do Estado do Espírito Santo elaborou o Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas. Conforme a Diretriz de Serviço 009/ 2014 – EMG/ PMES (Estado Maior Geral da Polícia Militar do Espírito Santo). O referido plano teve “como fundamento a integração e a articulação permanente entre as políticas e ações de saúde, assistência social, segurança pública, educação, desporto, cultura, direitos humanos, juventude”(PMES,2014),dentre outras, em consonância com os pressupostos, diretrizes e objetivos da Política Nacional sobre Drogas, por meio do Decreto 7.179/2010⁶⁵.

⁶² Os dados da Sejus encontram-se no Anexo III, da presente pesquisa.

⁶³ O termo de Adesão encontra-se no Anexo I da presente pesquisa.

⁶⁴ Intersectorialidade diz respeito à forma de gestão que perpassa diferentes âmbitos das políticas sociais e pressupõe uma articulação entre vários setores das diferentes políticas envolvidas no Programa.

⁶⁵ Disponível em:<<http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/programas-1/crack-e-possivel-vencer>>. Acesso em: 18 abr. 2018.

Dessa forma, foram estabelecidas as diretrizes, pela PMES(2014), constando:

- Articulação e organização da ação das três esferas de governo, promovendo a comunicação entre as diferentes áreas como saúde, segurança pública, assistência social – eixo GOVERNANÇA;
- Diminuição do ritmo de crescimento da quantidade de novos usuários – eixo PREVENÇÃO;
- Aumento da oferta de tratamento e atenção aos usuários, conforme os diferentes graus de comprometimento – eixo CUIDADO;
- Redução da oferta de drogas por meio do enfrentamento às organizações criminosas do tráfico de drogas e condições de segurança para o provimento de tratamento e acolhimento dos usuários – eixo AUTORIDADE

À Polícia Militar do Estado do Espírito Santo (PMES) foi atribuída a responsabilidade para atuação no enfrentamento ao tráfico e redução de consumo de drogas ilícitas, por meio do eixo Autoridade. Dessa forma, em diálogo permanente com as agências de saúde e assistência, buscou-se traçar a intersetorialidade e interdisciplinaridade necessária para a interface adequada aos trabalhos cotidianos no âmbito do programa. Nesse sentido, foi incluída a previsão no programa da compatibilização de diferentes políticas públicas ao destacar que

a atenção ao usuário/dependente deve ser voltada ao oferecimento de oportunidade de reflexão sobre o próprio consumo, ao invés de encarceramento, bem como, acesso aos equipamentos disponibilizados nas redes de saúde e assistência social(Brasil, 2012).

O Estado do Espírito Santo, assim como outras unidades da Federação, como co-partícipe do convênio pactuado entre o governo federal, Estado e o Município de Vitória, e após cumprir as etapas preparatórias iniciou a efetivação do Programa em 2014, com a implantação em duas “Cenas de Uso” na capital. Segundo relato de Campos(2016,p.9),os locais contemplados para implantação do programa inicialmente “foram antigos pontos de consumo de drogas e conseqüente degradação social associado a espaços urbanos sem melhorias nos aspectos físicos, resultando frequentemente, em desordens públicas e casos de violência”, seguindo os objetivos previstos no programa:

A estratégia de apoiar a revitalização dos espaços urbanos, associada à implantação de câmeras fixas e bases de videomonitoramento, tem como foco a prevenção da violência, proporcionando a participação social e a apropriação do espaço público pela comunidade. A efetivação de espaços urbanos seguros poderá contribuir com o sentimento de pertencimento e com o protagonismo dos moradores da região, assegurar o direito de ir e vir e favorecer o acesso da comunidade às políticas públicas de segurança (BRASIL,2011).

Para a efetivação do Programa houve também a doação de equipamentos e a capacitação para profissionais de segurança a fim de atuarem junto às “Cenas de Uso”. Por meio de um trabalho articulado, a PMES em conjunto com a SESP e SENASP, “o programa foi implantado em Vitória/ES na data de 22/12/2014 em conformidade com o Termo de Adesão com adaptações à realidade local seguindo as informações contidas no Caderno de Diretrizes das bases móveis com videomonitoramento”(PMES,2014).

O Projeto fez a previsão do “financiamento de bases móveis de policiamento comunitário que funcionariam como referências” nos locais das “Cenas de Uso” e acompanhadas de equipamentos de videomonitoramento. Esses equipamentos “possibilitariam a identificação de traficantes e o encaminhamento de usuários a serviços de cuidado e tratamento segundo protocolos de atuação a serem construídos em cada município pelas diferentes áreas envolvidas”(BRASIL, 2012).

Como desdobramento da Diretriz de serviço EMG (Estado Maior Geral) nº 009 de 26/09/2014 do comando geral da PMES, foi desenvolvido o Plano Tático e operacional integrando a DDHPC (Diretoria de Direitos Humanos e Polícia Comunitária) e o Comando do 1º BPM(Batalhão de Polícia Militar), Unidade da Polícia Militar situada na área da implantação do Programa e responsável pela gestão do policiamento no local(PMES,2014).

Foi constituída a Câmara Técnica de monitoramento do Programa "Crack, é Possível Vencer", para um melhor acompanhamento do programa, com a publicação do Decreto municipal nº 16.424 de 23/09/2015. A Câmara era vinculada ao Comitê Gestor Municipal instituído por meio do Decreto municipal nº 15.433 de 26/07/2012(PMV,2014).

Após o levantamento dos locais com presença constante de usuários de drogas, tráfico de drogas, prostituição, dentre outros problemas afetos à ordem pública, conforme apontados pelos moradores nas reuniões com a comunidade, bem como pelos militares que trabalhavam no setor, foram instaladas as bases nesses locais e estas foram denominadas de “Cenas de Uso”, como referenciado anteriormente.

As “Cenas de Uso” foram estabelecidas nas Bases 1 e 2, incluindo inicialmente os bairros, conforme divisão abaixo:

- BASE 01- Envolvendo os bairros Centro de Vitória; Vila Rubim e Parque Moscoso sob a responsabilidade da 1ª Cia/1º BPM ⁶⁶.
- BASE 02 – Envolvendo os bairros Ilha do Príncipe; Mário Cyprestes; Morro do Quadro e Caratoíra sob a responsabilidade da 2ª Cia/1º BPM .

Em cada área de localização dessas bases havia o apoio para o policiamento e os correspondentes do programa, quais sejam, Delegacias da Polícia Civil e os órgãos de assistência à saúde, como os abrigos para moradores em situação de rua, Unidades de saúde e CRAS (Centro de Referência e Assistência a Saúde) para atendimento aos demais eixos do programa.

O Termo de Adesão foi assinado em 2012 e inicialmente houve a capacitação específica para todo o pessoal envolvido na atuação do Programa. Os equipamentos para as bases só foram entregues 2013 e assim, efetivamente, o Programa funcionou com as bases instaladas de 2014 a 2016. Devido às inúmeras dificuldades foram desarticulados aos poucos os eixos, cuidado e prevenção, permanecendo atualmente apenas o eixo autoridade em atividade com uma base instalada no Bairro Praia do Suá, em Vitória, por iniciativa da Polícia Militar do Estado do Espírito Santo.

Foi elaborado um relatório pelo coordenador do Programa no qual foram apontados os pontos frágeis e as dificuldades enfrentadas durante a vigência da política. Dentre os pontos frágeis, observa-se que alguns coincidem com os mesmos apresentados anteriormente em relação à desarticulação do Programa no nível nacional.

⁶⁶ Dentro do Organograma da PMES, a área operacional é dividida em Batalhões por Município e os Batalhões são subdivididos em Companhias com a responsabilidade da gestão do policiamento nos bairros. No Caso a 1 Cia /1BPM, é uma Companhia de Polícia que se situa no Centro de Vitória e pertence ao 1º Batalhão e Polícia da Capital.

4.2.1 Avaliação da Implantação do Programa

Atuar de forma integrada e com intersetorialidade exige o empenho de todos os órgãos envolvidos, principalmente em relação ao tema drogas que por si só já é complexo, bem como a atuação junto a um Programa também complexo, no qual foi estabelecida a divisão de responsabilidade de Instituições e órgãos diferentes e em três eixos, cuidado, prevenção e autoridade.

Assim, os resultados iniciais coletados durante a execução do Programa “Crack, é possível vencer!” foram compilados e apresentados à SENASP, mostrando grande êxito quanto aos objetivos propostos. Entretanto, conforme os dados do mesmo relatório foram elencados inúmeros pontos frágeis do programa que apesar do empenho dos envolvidos dificultaram avanços efetivos. Para o Coordenador do programa representando a Polícia Militar, na avaliação realizada no período de aplicação do Programa “o cenário estava cercado de problemas e desafios que necessitavam de respostas de diversos setores internos e externos à Polícia Militar do Estado do Espírito Santo (PMES)” (CAMPOS, 2016, p.11).

Dentre os pontos elencados no relatório encontram-se os relacionados à ordem técnica, como falha nos equipamentos, falta de manutenção, validade da garantia dos equipamentos, falta de definição do responsável pelos custos com o pagamento de fatura de energia elétrica para funcionamento das câmeras de videomonitoramento e o cuidado com o armazenamento das imagens. Além disso, foi necessária a interrupção da gravação das imagens e o remanejamento do material de videomonitoramento para a central da Prefeitura de Vitória por falta de efetivo policial durante 24 horas para interface com os serviços prestados nos outros eixos, que também não possuíam pessoal disponível diuturnamente.

Outra questão apresentada no relatório foi também relacionada ao pessoal, pois o efetivo que foi disponibilizado e capacitado, não poderia ser movimentado do setor, tendo em vista a realização do treinamento anterior específico para o trabalho. Essa exigência dificultou a administração de pessoal da Unidade gestora do policiamento na qual foram situadas as bases, nos casos de necessidade de movimentação interna, sendo uma ameaça à continuidade dos trabalhos.

Foi apontada também a dificuldade do diálogo com os integrantes das redes de saúde e assistência do Município de Vitória para encaminhamentos de pessoas dependentes químicas que voluntariamente procuravam policiais militares nas bases. Verificou-se uma resistência dos componentes das redes envolvidas para atuar em parceria com a PMES, sinalizando uma preocupação de possível exposição às pessoas envolvidas em crimes. Consta também no relatório do coordenador outro ponto muito importante que é o que trata da falta de acompanhamento/coordenação do programa pelo Governo Federal conforme registrou Campos (2016, p.26).

Ainda há importantes pontos de estrangulamento que têm dificultado o caminhar dos trabalhos, sobretudo após a implantação do programa pelo Governo Federal que não tem sinalizado para o seu acompanhamento e/ou visita técnica in loco visando sua continuidade. Este aspecto seria de fundamental importância para que a SENASP/MJ pudesse receber de maneira crítica, visando, tão somente, a reavaliação e retorno dos altos investimentos realizados.

Embora prevista no Termo de Adesão ao Programa uma atuação integrada da União, Estado e Município, essa falta de acompanhamento por parte do Governo Federal apresentada pelo coordenador do Programa no Espírito Santo tem relação direta com a descentralização “por ausência” das políticas públicas, como tratado por Arretche(2000,p.9). Ou seja, as políticas são elaboradas em nível nacional, pactuadas e implantadas pelo entes subnacionais e esses, posteriormente, não têm condições financeiras e técnicas, dentre outras, para dar continuidade à política como ocorreu com o Programa “Crack, é possível vencer!”.

Além da falta de integração apontada, verificou-se que “sendo a política pública um processo incluindo os momentos da formação, execução e avaliação”, segundo Bucci(2006, p. 266), o momento da avaliação, no qual ocorreria a apreciação dos efeitos, comparando com os pressupostos inicialmente apresentados, não estavam sendo realizados pelo Governo Central, proponente do Programa.

Quanto à avaliação pelo Governo Federal sobre o Programa “Crack, é possível vencer!”, aplicado nos vários Estados do Brasil, até novembro de 2019, não foram encontrados registros. A análise realizada por Mattos (2017) e a apresentada por Worm (2018), citados nessa pesquisa trazem dados da implantação do programa e a correlação conceitual com a teoria geral das políticas públicas. O relatório elaborado

por Campos(2016), apresenta as atividades realizadas principalmente pela Polícia Militar, eixo autoridade e aponta as dificuldades e a necessidade da tomada de providências para solucioná-las. Ou seja, não tratam dos resultados e da análise do atingimento dos objetivos do Programa como um todo.

Como forma de acompanhamento do Programa pelo Governo Federal, foi verificado que cada ente subnacional, apresentou à SENASP um relatório contendo dados da implantação do Programa como o apresentado pelo coordenador do Estado do Espírito Santo, que é integrante da Polícia Militar. Assim, os dados estão mais relacionados ao eixo autoridade e com dados estatísticos sobre a atuação da Polícia, cujos resultados implicam diretamente na relação com a questão do risco. Quanto aos dados dos eixos, cuidado e prevenção, só foi possível o acesso aos dados do início do Programa, conforme consta no relatório do coordenador.

Em relação à atuação das bases nas áreas inicialmente selecionadas foi apresentada a necessidade de se oferecer maior mobilidade das duas bases móveis em mais que duas “Cenas de Uso” na capital, com o objetivo de atender múltiplas possibilidades de alcance às migrações de dependência química para outras localidades no município de Vitória/ES. Nesse ponto, posteriormente foi necessário o deslocamento de uma base para o bairro Praia do Suá, localizado na orla marítima da capital, fora da região central, em virtude da migração do fluxo de usuários de drogas para esse local, bem como para atender o clamor dos moradores de classe média/alta da localidade, não sendo registrada a data exata desse deslocamento.

Essas informações foram prestadas durante a visita dos alunos da Faculdade de Direito de Vitória(FDV), em 2018, à base móvel ainda existente na Praia do Suá, pelo Cap Sampaio, Comandante da 3ª Cia, responsável por aquela circunscrição, que apresentou toda a estrutura do Programa e a aplicação atual apenas do Eixo autoridade. Relatou também as dificuldades com a manutenção dos equipamentos, dentre os quais, as câmeras de videomonitoramento da base não estavam em funcionamento.

A visita foi parte integrante do Estágio Docente⁶⁷, realizado no segundo semestre de 2018, por meio de oferecimento de uma disciplina eletiva, no Curso de doutorado na FDV, aos alunos do curso de graduação em Direito, no qual foi abordado o tema intitulado: “Cracolândia”, drogas, internação compulsória, direitos: as intervenções em São Paulo e a concepção integrada do sistema único de segurança pública brasileiro.”

Sobre a migração dos usuários do centro de Vitória para a Praia do Suá, tem-se que medidas subsequentes de segurança, como nos traz De Giorgi(2008, p.191),

não são completamente capazes de controlar as indeterminações que nascem em virtude da sua própria ativação e, portanto, não dão qualquer segurança complementar: estas podem, somente, deslocar o problema ou no tempo ou no espaço de produção destes eventos.

No relatório do coordenador do Programa, foi solicitada a providência quanto a instalação de outras bases já prevendo que ocorreria a migração dos usuários para outros locais, mas não foi verificado o atendimento à solicitação, uma vez que nos registros constam, o deslocamento da base do centro para o bairro Praia do Suá e não a instalação de uma nova base.

A migração mostra que a aplicação do programa, embora não tenha sido avaliado quanto aos seus resultados, não atraiu o público alvo como foi planejado, pois esperava-se que ocorresse uma procura de apoio, por parte dos usuários das drogas, nas bases instaladas nas “Cenas de Uso”, que contemplavam os serviços relacionados aos eixos Prevenção e Cuidado. Mas a reação foi contrária e os usuários buscaram outras áreas para o uso das drogas.

Situação similar ocorreu com a política pública de drogas por meio do Programa “De Braços Abertos”⁶⁸ implantado pela Prefeitura do Estado São Paulo em relação às “cracolândias”. Com a atuação da Prefeitura de São Paulo com várias ações previstas no programa, houve o aumento do número de usuários de crack e além disso, eles se deslocaram da área de atuação do programa, para outras áreas da

⁶⁷Estágio realizado por essa doutoranda no segundo semestre de 2018, com carga horária de 20 horas/aula, como atividade curricular obrigatória prevista para o curso de doutorado do Programa de Pós Graduação Stricto Sensu da Faculdade de Direito de Vitória – FDV, conforme artigo 6º da Resolução 37/2013, do PPGD.

⁶⁸ Programa de Braços Abertos (DBA) implementado na gestão de Fernando Haddad, entre os anos de 2014 e 2016, na região da Cracolândia, em São Paulo.

cidade, formando vários outros pontos de uso de crack, expandindo o problema pelo centro da Capital de São Paulo.⁶⁹ Nesse sentido, tem-se que os crimes não têm geração espontânea. Para Donnici(1984, p.44), os crimes

são resultados evolutivos da germinação de sementes, cujas qualidades de propagação e transformação ordinariamente não se preveem, senão quando os seus primeiros efeitos começam a afligir a sociedade e a impressionar os governos.

Pela afirmação do autor pode-se extrair que em relação às políticas públicas de segurança não existe preocupação com a prevenção. Assim, a planificação dessas políticas são voltadas para o gerenciamento de crises, ou seja reação aos clamores populares em virtude da crescente insegurança pública, como os exemplos já citados nessa pesquisa, especialmente a política de drogas por meio do Programa “Crack, é possível vencer!”. Em relação à prevenção, destaca Luhmann(2006, p.77),

A prevenção deve ser entendida, de um modo geral, como uma preparação contra futuros danos inseguros, buscando-se a diminuição da probabilidade de ocorrência ou as que as dimensões do dano sejam reduzidas. A prevenção pode ser praticada, portanto, tanto em face do perigo quanto do risco. Também pode acontecer que tomemos precauções em relação aos perigos que não podem ser atribuídos às nossas próprias decisões. [...] Omitir a prevenção também se torna um risco(LUHMANN,2006, p.75,tradução nossa).⁷⁰

A prevenção propiciaria maior sensação de segurança para a população. Verifica-se nessa sociedade um crescente aumento do medo e é o medo de um ser humano em relação ao outro, refletindo no clamor popular por melhorias na segurança pública.

⁶⁹ A Prefeitura de São Paulo se pronunciou quanto o teor da decisão do juiz Randolpho Ferraz de Campos, da 14ª Vara de Fazenda Pública, que determinou a reabertura dos “hotéis sociais” do programa Braços Abertos, na região da Luz, por meio da publicação: “O que se constatou, na prática, foi que a região da Luz teve quatro quarteirões tomados inteiramente pelo tráfico, que também se fazia presente nos hotéis. Entre janeiro de 2016 e janeiro de 2017, houve crescimento do número de consumidores de drogas na região, conforme comprovado por pesquisa patrocinada pelo PNUD. O chamado fluxo dobrou de tamanho: de cerca de 900 pessoas para mais 1800”.Disponível em:<<https://istoe.com.br/programa-bracos-abertos-se-revelou-totalmente-inadequado-reage-governo-doria/>> Acesso em: 08/08/2019.

⁷⁰“Por prevención debe entenderse aquí, en general, una preparación contra daños futuros no seguros, buscando ya sea que la probabilidad de que tengan lugar disminuya, o que las dimensiones del daño se reduzcan. La prevención se puede practicar, entonces, tanto ante el peligro como ante el riesgo. Puede también ocurrir que tomemos precauciones con relación a peligros que no pueden atribuirse a decisiones propias.Ver: LUHMANN, Niklas. **Sociología del riesgo**. Traducción: Silvia Pappe, Brunhilde Erker y Luis e Felipe Segura. Coordinador de la traducción: Javier Torres Nafarrate.Universidad Iberoamericana.Colección Teoria Social. México: 2006.p.75.

Em relação à insegurança pública relatada pela população, tem-se para Plassa e Cunha(2016,p.270)

que algumas pessoas são inseguras por conta da sua capacidade, física ou psicológica atual, ou seja, sua vulnerabilidade física. Outras, no entanto, são mais inseguras por não possuírem mecanismos para se defender dos crimes, isto é, sua vulnerabilidade socioeconômica. Ainda há um grupo que apresenta insegurança por residir em regiões consideradas mais violentas, em função do ambiente onde residem. Por último, pessoas que já sofreram com a vitimização direta, sentem-se inseguras por já terem vivenciado o episódio, devido à vitimização.

Em uma pesquisa realizada por Cardoso (2013, p.25) foi apontado “que tanto a vitimização quanto a sensação de segurança seriam indicadores de grande importância para a formulação, a gestão e a avaliação de políticas públicas”. Isso porque “a sensação de insegurança pode influenciar, direta e indiretamente, a qualidade de vida da população”. Nesse sentido, muitas pessoas evitam circular próximo às “Cenas de Uso” em virtude da sensação de insegurança, o que limita inclusive o direito de ir e vir.

Como parte integrante do estágio docente realizado na Faculdade de Direito de Vitória, ES, como já refenciado, também foi incluído um ciclo de palestras com convidados atuantes na área relacionada à política de drogas. Na apresentação dos convidados e nos debates com os alunos destaca-se a a fala do delegado da Polícia Civil, Fábio Almeida Pedroto, representante da Law Enforcement Against Prohibition- Agentes da Lei Contra a Proibição(LEAP BRASIL) - que explanou sobre a Lei de drogas e sua aplicação prática. O referido profissional durante a explanação destacou que

É necessário que o profissional do direito tenha uma visão mais crítica e humana sobre a aplicabilidade da Lei de drogas, possibilitando a compreensão da dinâmica que envolve o tráfico, para que tenha uma atuação mais próxima da realidade social. Como operador jurídico, deve ter em conta que a aplicação da Lei não deve estar distanciada das dinâmicas socioculturais que as envolvem (PEDROTO, 2018, informação verbal).

Nesse sentido, tem-se que uma das principais críticas ao ensino jurídico é o seu distanciamento da realidade social. Apesar das mudanças na legislação e na matriz curricular dos cursos, o ensino jurídico tem sido pautado em três perspectivas que

são a descontextualização, dogmatismo e unidisciplinaridade⁷¹. Essa forma de condução do ensino influencia na prática dos responsáveis pela aplicabilidade da política criminal, ou seja, atividades do Poder Judiciário, Ministério Público e Polícias, principalmente em relação à aplicação da lei de drogas.

Outra participação no ciclo de palestras foi a do integrante da Diretoria de Direitos Humanos da Polícia Militar do Espírito Santo, Major Sandro Campos que tratou em especial sobre o Programa “Crack, é possível vencer”, do qual foi coordenador. Ressaltou o referido palestrante que “a Polícia Militar atuou fortemente de 2014 a 2016 de maneira integrada com agentes da assistência social e de saúde do município de Vitória”, no local de aplicação do programa “Crack, é possível vencer” em virtude da existência de tradicionais “Cenas de Uso” ou “Cracolândias” e acrescentou também os detalhes do funcionamento do programa “Crack, é possível vencer!”, esclarecendo que

o diálogo entre os setores do poder público geralmente se faz de maneira muito difícil e incipiente e são poucas as experiências em que o poder público está de mãos dadas em prol dessa grave temática. Foi uma tentativa do Governo Federal em trabalhar três eixos distintos de maneira integrada: prevenção, cuidado e autoridade. O eixo “prevenção” teve como principal enfoque dotar os órgãos que compõem o poder público sobre conhecimentos concernentes às drogas e seus mais variados contextos. O eixo “cuidado” versava acerca de uma preparação dos setores de saúde e assistência social no sentido de se fortalecerem e adquirirem equipamentos e melhorarem serviços a serem disponibilizados aos dependentes químicos. Por fim, o eixo “autoridade” teve como enfoque a dotação aos órgãos que compõem o sistema de segurança pública de capacitações e equipamentos que pudessem trabalhar a prevenção e a repressão dos delitos nesse contexto, mas com um diferencial: promovendo o respeito à dignidade de todos os envolvidos e atuando com olhares intersetoriais. (CAMPOS, 2018, informação verbal).

Verifica-se pela explanação do coordenador que o Programa foi muito bem estruturado e formalmente foram definidas as funções específicas de cada órgão em eixos distintos. Essa forma de distribuição de funções é complexa e exige uma forte

⁷¹ Como nos ensina Francischetto (2010, p.11), “quando se fala em descontextualização do Direito, as críticas referem-se à aceitação do ordenamento jurídico como única fonte de produção de normas, desconsiderando o pluralismo jurídico, que trata do reconhecimento do Direito do Estado como fonte central das leis, mas considera também a produção de normas de conduta oriundas do meio social, bem como a interação dessas normas com a legislação vigente”. Ver: FRANCISCHETTO, Gilsilene Passon P. Em busca de novos saberes: uma aproximação entre o ensino jurídico e a pedagogia. In **Ensino Jurídico e Pedagogia**: em busca de novos saberes. Curitiba: Editora CRV, 2010.

integração entre os participantes. Não basta fazer a previsão das atribuições nas normas, pois para o sucesso do programa, deve haver também uma grande sintonia na efetivação delas, além da necessidade de uma coordenação central.

Acrescenta-se que as ações do programa foram descontinuadas em 2016, em função das dificuldades de permanência de recursos humanos e materiais, como relatado e por falta de um acompanhamento por parte do Governo Federal. Apesar disso, foi uma das mais importantes iniciativas no sentido de promover a intersetorialidade na prática, como relata o coordenador do Programa, “conduzindo-a de uma mera abstração acadêmica para algo palpável e para além de uma síntese em internações compulsórias ou profilaxias superficiais sem a preocupação com os seres humanos e suas respectivas histórias individuais de profundos sofrimentos”(CAMPOS, 2018, informação verbal).

A descontinuidade das políticas públicas de segurança pela descentralização “por ausência”, como o programa “Crack, é possível vencer!”, no Estado do Espírito Santo, mostra que as medidas de segurança previstas nessas políticas, representam mais riscos para a sociedade contemporânea, que para De Giorgi(1998, p.192) “é paradoxal”. Esses paradoxos são verificados na sociedade contemporânea, na qual “reforçam-se simultaneamente, determinação e indeterminação, estabilidade e instabilidade, mais igualdade e mais desigualdade, mais participação e menos participação, há mais inclusões e menos inclusões, mais segurança e mais insegurança”. Ou seja, “essa paradoxalidade das distinções se explica porque há uma parte que faz distinção, assim, há mais pobreza, exatamente porque há mais riqueza, há mais insegurança porque há mais segurança”(DE GIORGI,1998, p.192).

4.3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA E O PARADOXO: MAIS MEDIDAS DE SEGURANÇA, MAIS INCREMENTO DO RISCO.

A sociedade contemporânea “é caracterizada pela sua grande capacidade de controlar as indeterminações e assim, de produzi-las”. Esse paradoxo acrescenta a necessidade de proteção e segurança. “É a necessidade de agir para que as indeterminações não adquiram valor de estrutura, a necessidade de evitar que o desvio se estabilize.”(DE GIORGI, 1998, p. 191). Esse desvio produz insegurança.

De Giorgi (2008, p.40) também nos traz que os riscos aumentam na mesma proporção que as medidas de segurança, pois

A experiência afirma que quanto mais se aumentam as medidas de segurança, mais se incrementam os riscos. Sistemas de segurança constituídos por máquinas multiplicam, em seu interior, os riscos de controle dos controladores. A possibilidade dos cidadãos portarem armas para se defender aumenta o risco, não a segurança [...] Segurança não é uma condição que pode ser instaurada excluindo a multiplicação, o deslocamento e a difusão dos riscos que qualquer dos seus modelos produz. A política não consegue controlar os riscos que ela produz mediante a planificação de políticas de segurança.

Extraí-se do pensamento do autor, o paradoxo, quanto mais medidas de segurança são planejadas por meio de políticas públicas incrementam-se mais os riscos e que a política não consegue controlar os riscos que produz com as políticas públicas de segurança que são planejadas e que não possuem acompanhamento e avaliação de seus resultados, para repolitizar esses riscos. De Giorgi(1998,p.192) também ressalta que a

paradoxalidade nessa sociedade reforçam-se simultaneamente segurança e insegurança, determinação e indeterminação, estabilidade e instabilidade. Nesta sociedade há mais igualdade e mais desigualdade, mais participação e menos participação; mais riqueza e ao mesmo tempo, mais pobreza. Ou ainda, pode-se dizer que, no mundo contemporâneo há mais paz e mais guerra e, por isso, há mais exclusões e também mais inclusões.

Os paradoxos para De Giorgi(1998, p.193) “são circularidades que, se não forem desenvolvidos, bloqueiam as operações dos sistemas que eles constituem, e, por isso, devem ser ocultados”. Para o autor, “Diante do paradoxo, nós nos expomos à realidade”(DE GIORGI,1998,p.193). Essa paradoxalidade é uma realidade em relação às políticas públicas de segurança, pois quanto mais segurança elas pretendem ofertar, surgem mais insegurança, mais riscos.

Foram coletados e analisados os dados estatísticos relacionados ao eixo autoridade do Programa “Crack, é possível vencer!”. Em relação aos dados dos eixos cuidado e prevenção, foram acessados os registros do início do Programa no relatório enviado à Senasp. Quanto aos dados desses eixos referentes a todo o período de atividade do Programa, não foi possível acessá-los. Segundo informações do coordenador do Programa, “muitos funcionários da Prefeitura de Vitória responsáveis pelos eixos cuidado e prevenção eram comissionados e haviam sido exonerados e a Polícia Militar não tinha acesso à esses dados”(CAMPOS,2019, informação verbal).

Dessa forma, segue no próximo tópico os dados do eixo autoridade, compilados no período anterior, durante e após a implantação do Programa “Crack é Possível vencer!” no Estado do Espírito Santo, ou seja, de 2012 a 2018. Foram analisados os dados estatísticos e eles revelam a complexidade da política pública de segurança sobre as drogas, por meio da implantação do Programa “Crack, é possível vencer!”.

4.3.1 Registros de Ocorrências nas áreas do Programa e Adjacências

Dentre os objetivos do Programa em relação ao eixo autoridade, destaca-se “a redução da oferta de drogas por meio do enfrentamento às organizações criminosas do tráfico de drogas e condições de segurança para o provimento de tratamento e acolhimento dos usuários”. Buscou-se também “propiciar uma diferenciação entre uso e porte de drogas por parte dos próprios policiais, o que reduziria o número de prisões”. O programa ainda teve “a intenção de produzir influências nos critérios de discricionariedade dos policiais, com os cursos de capacitação e a definição de protocolos de atuação como mecanismos de controle”.(PMES,2014).

Para análise dos resultados foram compilados os dados da atuação do eixo autoridade indicando em uma tabela os locais de atuação do programa e posteriormente apresentados os dados coletados na Polícia Militar, por meio do Relatório de Registro de Ocorrências (RRO) – Dint, BI Qlik (Boletins gerados no CIODES) e SESP (Registros de homicídios), no período anterior ao Programa, durante a execução do Programa e após a sua desarticulação, no período compreendido entre o ano de 2012 a 2018, com os anos divididos em trimestres.

As tipificações de crimes escolhidos para análise foram os relacionados aos objetivos do programa, dentre eles a quantidade de drogas apreendidas, como pedras de crack, tráfico, posse e uso de drogas, além de crimes como apreensão de armas, crimes contra o patrimônio e homicídios que foram também elencados para análise por terem uma relação intrínseca com as “Cenas de Uso” e locais adjacentes e por refletirem a insegurança que permeia essas áreas.

Os locais de atuação do Programa foram divididos inicialmente em duas áreas no Centro de Vitória e posteriormente foi deslocada uma base para o bairro Praia do Suá, mais afastado do centro do Município de Vitória.⁷² Para melhor visualização segue abaixo(Figura 1) o mapa com a localização geográfica das áreas citadas e suas adjacências.

FIGURA 1 – Imagem de satélite com polígonos das regiões



Fonte: CPOM/PMES

Assim, o programa teve abrangência específica em 3 (três) locais(Tabela 1). Foram analisadas também as áreas adjacentes, ou seja, bairros situados próximos às bases, para verificar sobre a migração dos crimes e eficiência do Programa.

⁷² Não foram encontrados registros da data de transferência da base do Centro de Vitória para o Bairro Praia do Suá nos relatórios sobre o Programa “Crack, é possível vencer!”.

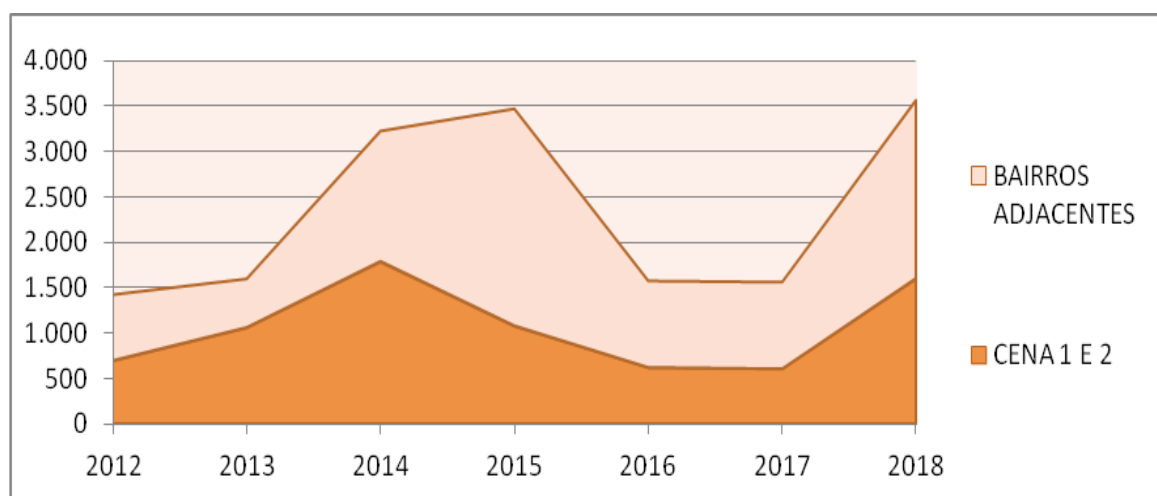
TABELA 1- Locais de implantação do Programa “Crack, é possível vencer!”

REGIÃO	BAIRRO
CENA 1 (verde)	CENTRO
	VILA RUBIM
	PARQUE MOSCOSO
CENA 2 (amarelo)	CARATOIRA
	DO QUADRO
	MARIO CYPRESTE
	ILHA DO PRINCIPE
ADJ 1 E 2 (azul)	FORTE SAO JOAO
	DO CABRAL
	ARIOVALDO FAVALESSA
	SANTA CLARA
	SANTA TEREZA
	SANTO ANTONIO
	PIEIDADE
	DO MOSCOSO
FONTE GRANDE	
P. SUA (vermelho) CENA 3	PRAIA DO SUA
ADJ PSUA (azul)	BENTO FERREIRA
	JESUS DE NAZARETH
	ENSEADA DO SUA
	SANTA HELENA
	SANTA LÚCIA

Fonte: CPOM/PMES

Para melhor visualização da atuação do eixo autoridade nesses locais, tem-se os resultados que são apresentados na sequência, na forma de gráficos, com a análise da variação da quantidade e percentual por tipo de ocorrência registrada, incluindo a quantidade de pedras de crack apreendidas, armas apreendidas, homicídios ocorridos, tráfico de drogas, crimes contra o patrimônio, furto e roubo de veículos, roubo a pessoas e posse e uso de drogas.

GRÁFICO 1 - Quantidade de pedras de crack apreendidas – Cenas 1 e 2

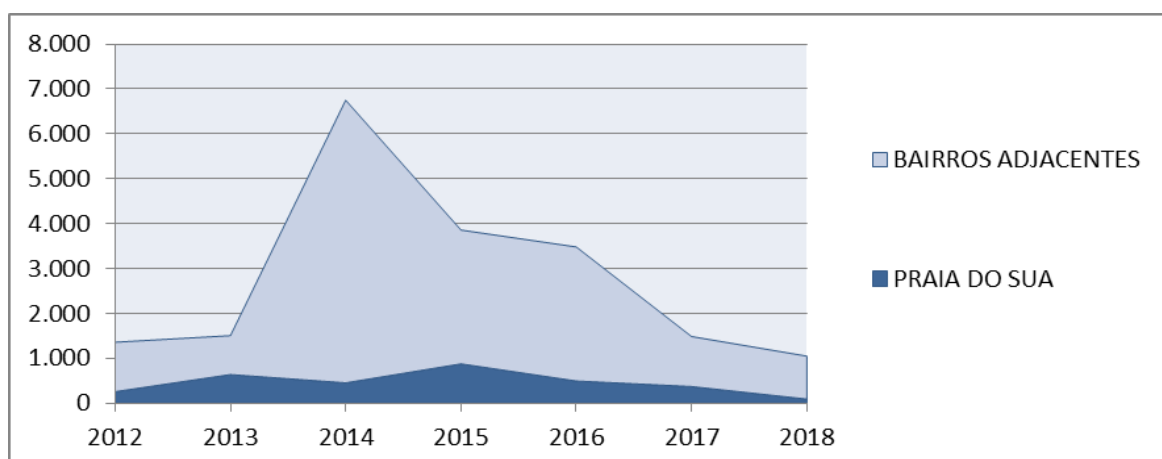


Fonte: RRO/DInt/PMES

No gráfico 1, que trata da quantidade de pedras de crack apreendidas nos bairros de atuação do programa “Crack, é possível vencer” e nos bairros adjacentes, Cena 1 e 2, verifica-se que no período anterior a implantação do Programa, nos anos de 2012 a 2013, foi registrada apreensões de pedras de crack em quantidade similar à apreendida no último ano de execução do programa, ano de 2016, bem como no ano seguinte ao seu encerramento, em 2017.

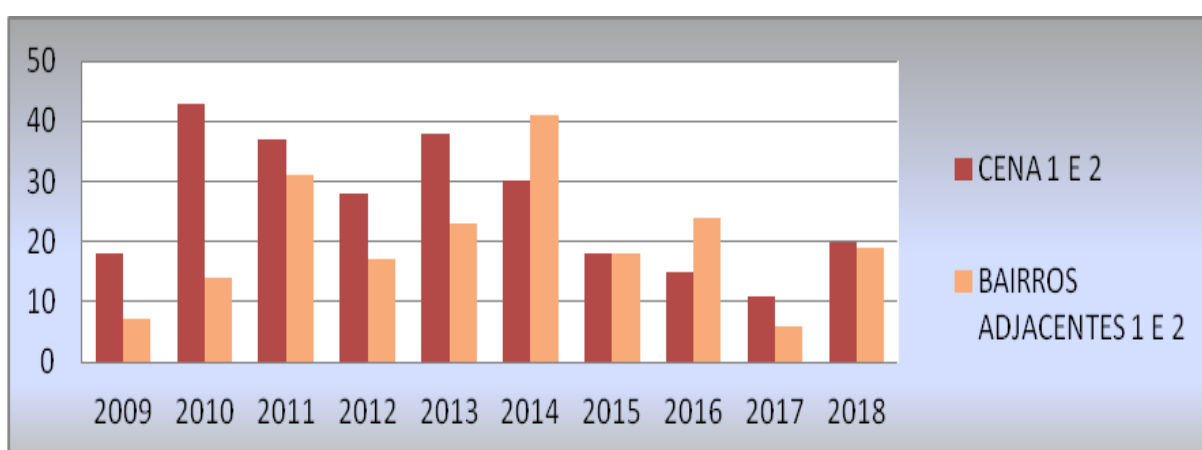
Houve um aumento significativo de cerca de 123% (média de aumento dos dois anos anteriores) na quantidade de pedras de crack apreendidas no ano de início da execução do programa, em 2014, nas cenas 1 e 2, e nas áreas adjacentes, em relação à quantidade apreendida nos anos anteriores, mostrando uma relação da intensificação da atuação na área por meio das abordagens policiais.

Já no ano seguinte, em 2015, é possível observar que a quantidade de pedras de crack apreendidas é maior nas áreas adjacentes, sinalizando o deslocamento da circulação dessas drogas, ou seja, uma migração dos usuários para esses locais que se situam fora dos bairros incluídos nas Cenas 1 e 2 e fora também da atuação prevista pelo Programa, no eixo autoridade.

GRÁFICO 2 – Quantidade de pedras de crack apreendidas – Cena 3.

Fonte: RRO/DInt/PMES

Na Praia do Suá, a situação é idêntica ao que ocorreu nos bairros integrantes das Cenas 1 e 2. Verifica-se que entre os anos de 2013 a 2015, houve um significativo aumento de apreensões de drogas nas áreas adjacentes ao local, mostrando a migração da circulação da droga. E a partir de 2015 registra-se uma queda do número de apreensões sinalizando a influência da instalação da base nesse bairro, no qual a atuação do eixo autoridade permanece até os dias atuais.

GRÁFICO 3 - Quantidade armas apreendidas – Cenas 1 e 2.

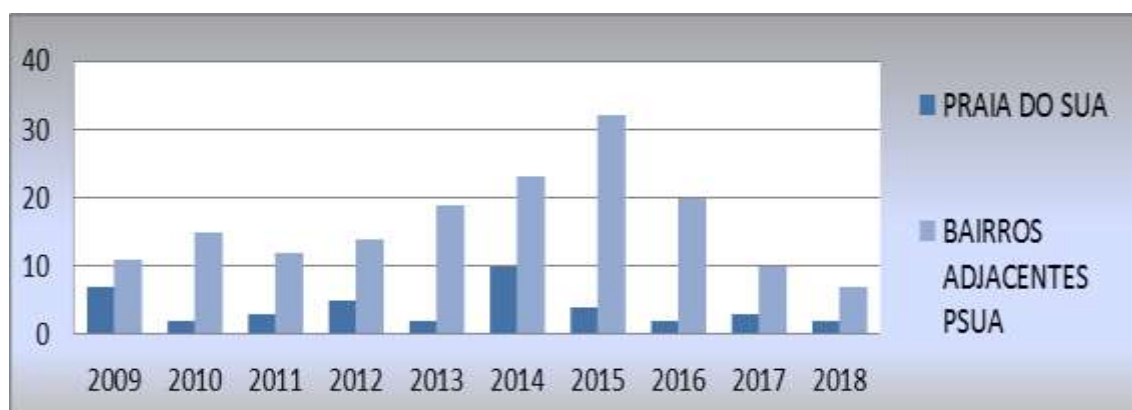
Fonte: RRO/DInt/PMES

Outro dado relevante é em relação às armas apreendidas. No gráfico 3, o número de armas apreendidas nos locais de atuação do Programa também seguiu praticamente a mesma dinâmica da apreensão de drogas. No período antes da execução do programa, de 2010 a 2013 e durante o primeiro ano execução do Programa, ano de 2014, houve um aumento do número de armas apreendidas, nas Cenas de Uso 1 e

2, local de implantação da política. Esse número mostra a atuação mais frequente nas abordagens policiais.

De 2015 a 2017 ocorreu uma redução média do número de 58% armas apreendidas, nesses mesmos locais, mas em relação às apreensões nas áreas adjacentes, ocorreu um aumento de 50% (média anual em relação à média anual de 2009 a 2013) durante a execução da política, nos anos de 2014 a 2016, o que mostra a migração do problema para esses locais. Já no ano de 2017 houve uma redução do número de armas apreendidas tanto na área da base como na área adjacente. E 2018, após o encerramento do Programa, observa-se que o número de armas apreendidas volta a crescer nas duas áreas.

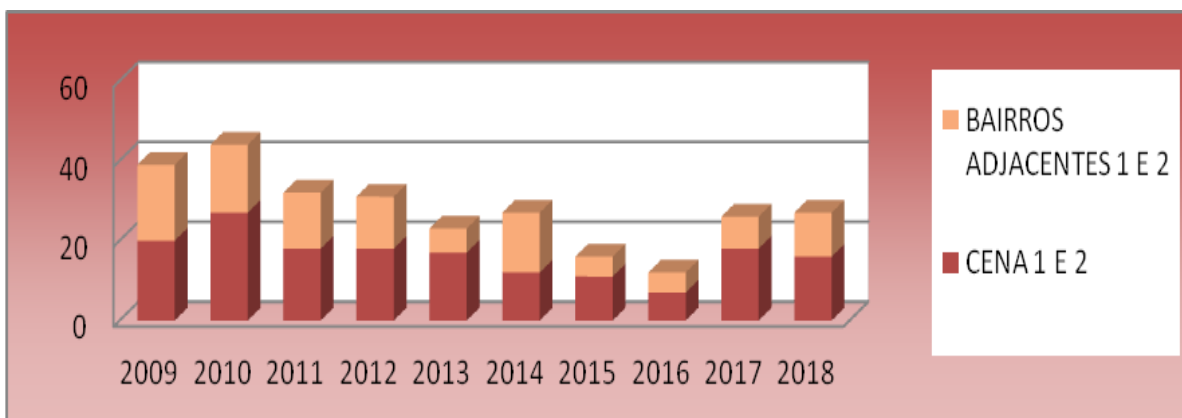
GRÁFICO 4 - Quantidade armas apreendidas – Cena 3.



Fonte: RRO/DInt/PMES

No gráfico 4, o número de armas apreendidas no local da Cena 3, no período antes da execução do programa, de 2010 a 2013 era maior nos bairros adjacentes. Durante o primeiro ano execução do Programa, ano de 2014, houve um aumento do número de armas apreendidas, na da base do bairro, local de implantação da política. Esse número mostra a atuação mais frequente nas abordagens policiais nesse local.

De 2015 a 2017 ocorreu uma redução média do número de 58% armas apreendidas, no local de instalação da base, mas em relação às apreensões nas áreas adjacentes, ocorreu um aumento de 50%, o que mostra a migração do problema para esses locais. De 2017 em diante, observa-se que houve uma redução do número de armas apreendidas nas áreas da Cena 3.

GRÁFICO 5 - Quantidade de homicídios registrados - Cenas 1 e 2.

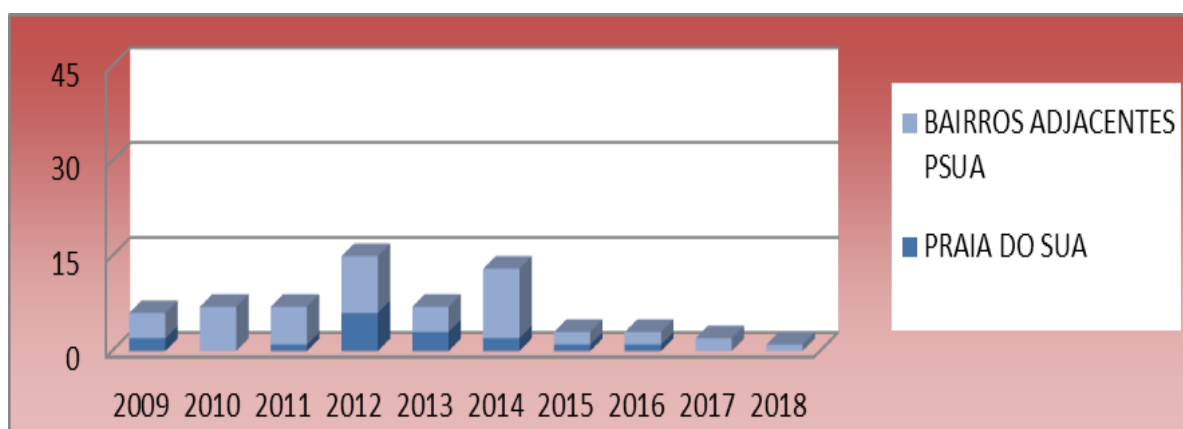
Fonte: SESP/ES

No gráfico 5 tem-se o número de homicídios na área de implantação do programa e observa-se que também sofreu algumas variações. Nessas áreas, antes da implantação do programa, de 2009 a 2013, foram registradas maior número de ocorrências de homicídios nas Cenas 1 e 2 do que nas áreas adjacentes. Durante o início da execução do programa, no ano de 2014, houve redução de 29% no registro anual de homicídios em relação ao ano anterior e foi registrado um aumento de 150% no mesmo período, nas áreas adjacentes, sinalizando para a migração do problema com aumento da violência e insegurança nesses locais.

Nos anos de 2015 a 2016, a mesma ocorrência volta a ser registrada no local de implantação do programa, registrando números menores que o do período anterior à implantação do programa, mas em números superiores às áreas adjacentes. O ano de 2017, principalmente o primeiro trimestre ocorreu um aumento significativo do número de homicídios nas Cenas de Uso 1 e 2, mas o dado será desconsiderado em virtude da atipicidade ocorrida na PMES⁷³.

No ano de 2018, o número de homicídios volta a ser registrado em maior número nas áreas de implantação do Programa, apresentando uma tendência a retornar à mesma situação registrada antes da implantação do programa, não tendo sido registrada a mesma ocorrência nas áreas adjacentes.

⁷³ No início do ano de 2017, ocorreu uma situação atípica com o movimento de mulheres e parentes de policiais que bloquearam a entrada e saída de policiais e viaturas das Unidades da Corporação, para a realização do policiamento.

GRÁFICO 6 - Quantidade de homicídios registrados – “Cena” 3.

Fonte: SESP/ES

No gráfico 6 tem-se o número de homicídios na área do bairro da Praia do Suá e observa-se que também sofreu algumas variações. Nessas áreas, antes da implantação do programa, de 2009 a 2011, foram registradas maior número de ocorrências de homicídios nas áreas dos bairros adjacentes. Em 2012, houve um aumento desse registro na área da base do Programa e também nas áreas adjacentes.

Em 2013, os registros reduziram nas duas áreas sinalizando um efeito do início da execução do programa no local. No ano seguinte, em 2014, os números de homicídios no local da base continuou em queda em relação ao ano anterior, porém, foi registrado um aumento de 150% no mesmo período, nas áreas adjacentes, sinalizando para a migração do problema com aumento da violência e insegurança nesses locais, assim como ocorreu nas Cenas 1 e 2, no centro de Vitória.

Verifica-se por meio desses dados a migração do crime é reflexo do paradoxo da modernidade contemporânea, “mais segurança, mais incremento dos riscos”. Esta paradoxalidade para De Giorgi(2008, p.192) pode ser assim indicada “reforçam-se simultaneamente segurança e insegurança, determinação e indeterminação, estabilidade e instabilidade”. Nesse sentido, é o momento da repolitização dos riscos, por meio da análise desses resultados.

GRÁFICO 7- Ocorrências de crimes contra o patrimônio – Cenas 1 e 2.



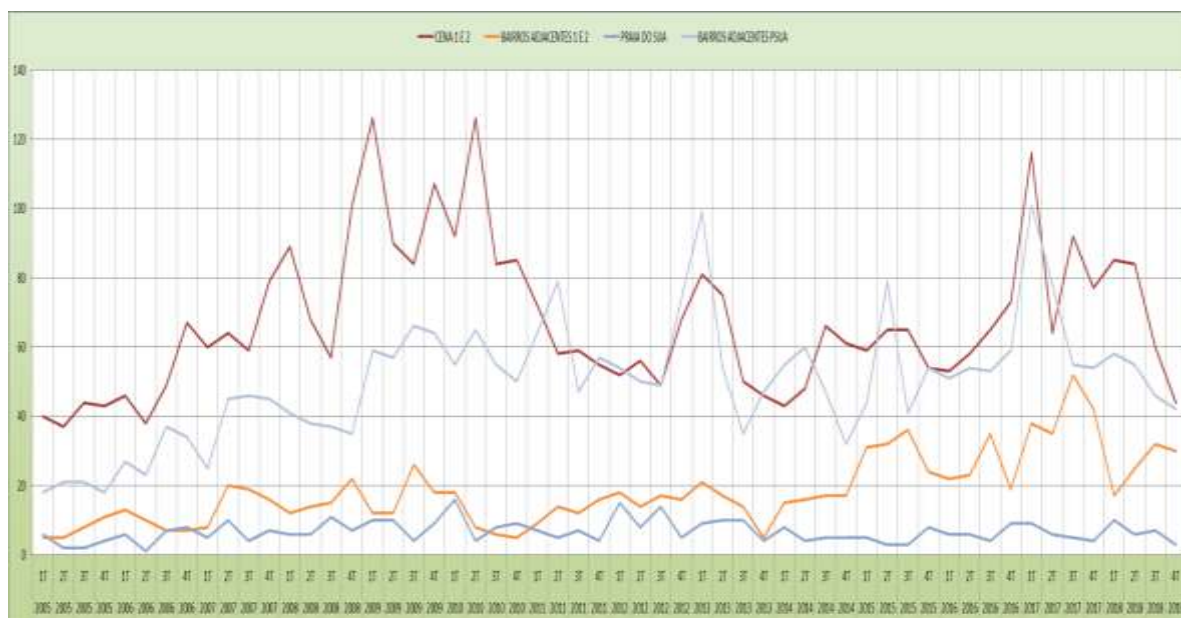
Fonte: BI - CIODES

Foram coletados também os dados dos crimes contra o patrimônio ocorridos nas cenas 1 e 2, conforme dados do gráfico 7. Esse tipo de crime implica muito na sensação de segurança, pois afeta mais diretamente as pessoas furtadas ou roubadas. Sobre esses registros, verifica-se que houve uma redução de 25% (comparação da média anual dos cinco anos anteriores) nos anos de 2014 a 2015, e no ano de 2016 ocorreu um maior número desse tipo de ocorrência.

Nas áreas adjacentes o número de registros dessas ocorrências manteve-se praticamente sem variação, com números bem menores aos registrados no local de implantação do Programa. O ano de 2017, em virtude da situação atípica já referida, não será analisado. Em 2018, os dados mostram o aumento crescente do tipo de ocorrência, retornando à mesma situação anterior à implantação do Programa.

Esses resultados apontam para a política pública de segurança classificada por Filocre(2010, p.96) como uma política tópica ou superficial, cujos resultados são colhidos no curto prazo, mas os efeitos geralmente não são duradouros.

GRÁFICO 8 - Ocorrências de crimes de roubo a pessoa em via pública – Cenas 1 e 2.

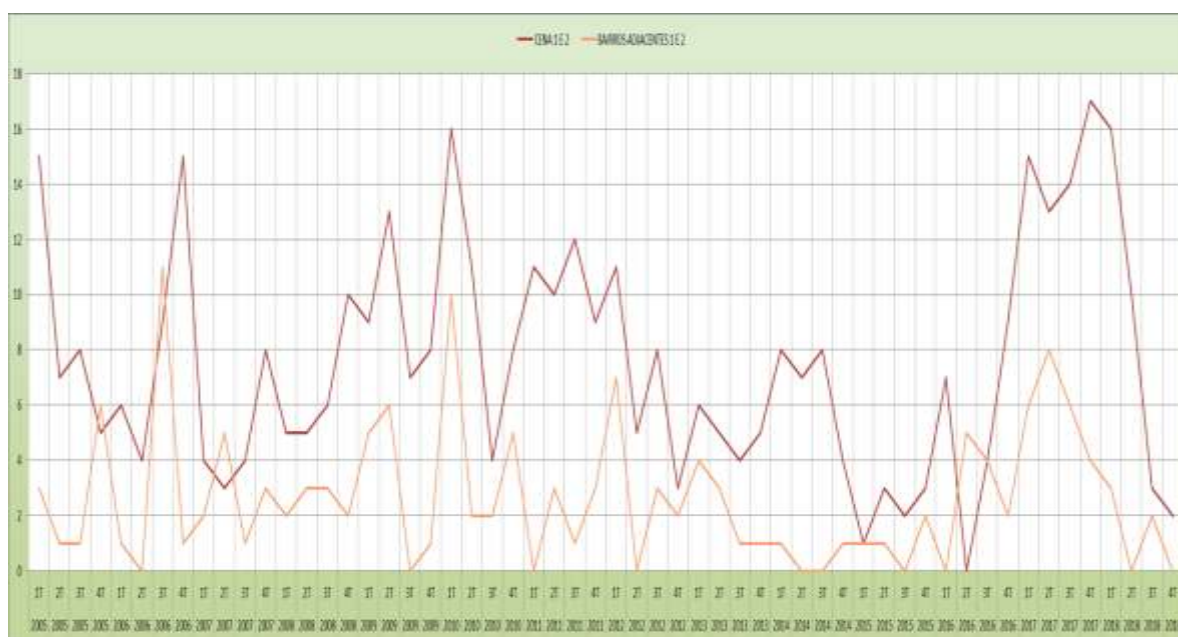


Fonte: BI - CIODES

Nos registros do gráfico 8, que trata das ocorrências de crimes de roubo a pessoa em via pública, nas Cenas 1 e 2, verifica-se que no ano de 2014, início da implantação do Programa, houve uma redução do tipo de ocorrência, sinalizando que a presença policial inibe esse tipo de crime. Entretanto, nos anos seguintes, de 2015 a 2016, o número registrado foi similar aos anos de 2011 e 2012, anteriores ao Programa.

Os maiores registros se encontram nas áreas onde se situam as bases, sendo que nas áreas adjacentes, o número de roubo a pessoa registrado foi bem menor. E após a desarticulação do programa, após o ano de 2016, os registros do tipo de ocorrência voltaram a aumentar, registrando um aumento de 47% (total de roubos do ano comparado com o ano anterior). Infere-se que a presença das bases no local e a atuação policial contribuiu para a melhoria da segurança, de forma momentânea, mas não significativa.

GRÁFICO 9 - Ocorrências de crimes de roubo de veículos – Cenas 1 e 2.

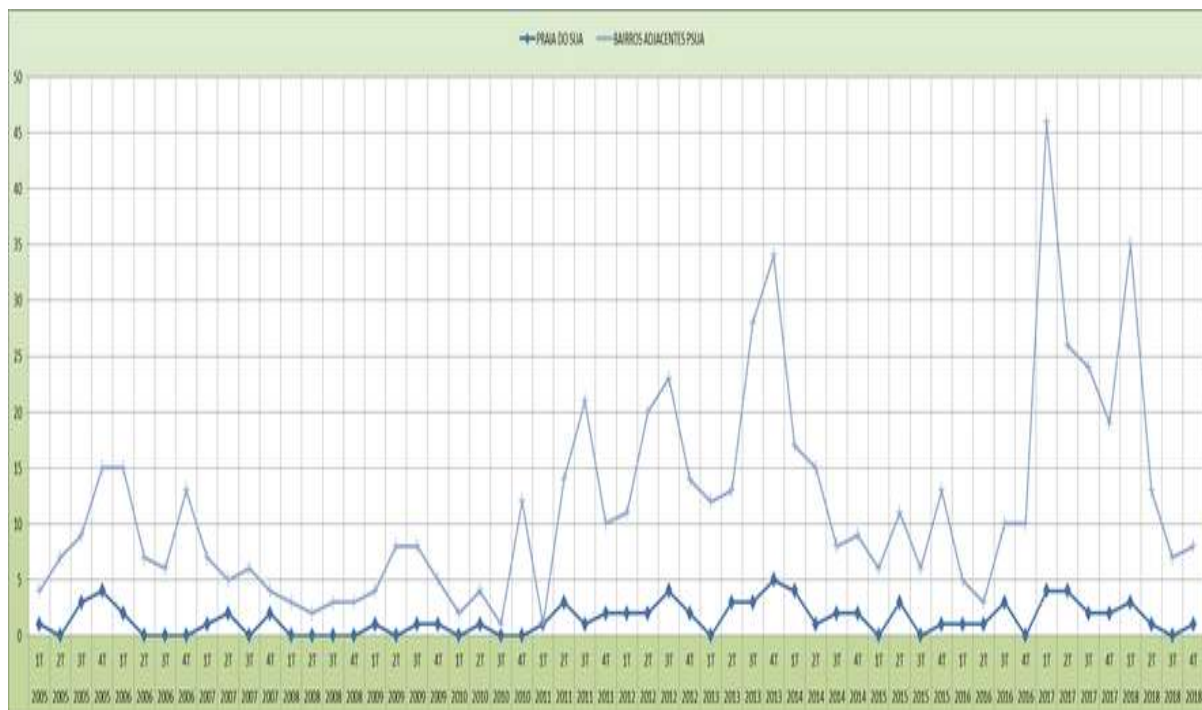


Fonte: BI – CIODES

Conforme o gráfico 9, quanto ao registro de roubo de veículos nas Cenas 1 e 2, observa-se uma tendência inversa aos dos crimes de roubo à pessoa em via pública. Ou seja, houve um aumento no ano de 2014, ano da implantação do Programa, em relação aos anos de 2012 e 2013, nos locais de instalação das bases. Por outro lado, verifica-se que houve uma redução de 81% (quando comparado média anual 2012/2013 com 2014) nas áreas adjacentes.

No ano de 2015, manteve-se reduzido este tipo de ocorrência, voltando a aumentar no primeiro trimestre de 2016, reduzindo no segundo trimestre e depois foi aumentando novamente até o terceiro trimestre do ano de 2018. O ano de 2017 não está sendo considerado para a análise, em virtude da situação atípica ocorrida na PMES com o movimento de mulheres e parentes de policiais, como já referenciado anteriormente.

GRÁFICO 10 - Ocorrências de crimes de roubo de veículos – Cena 3.

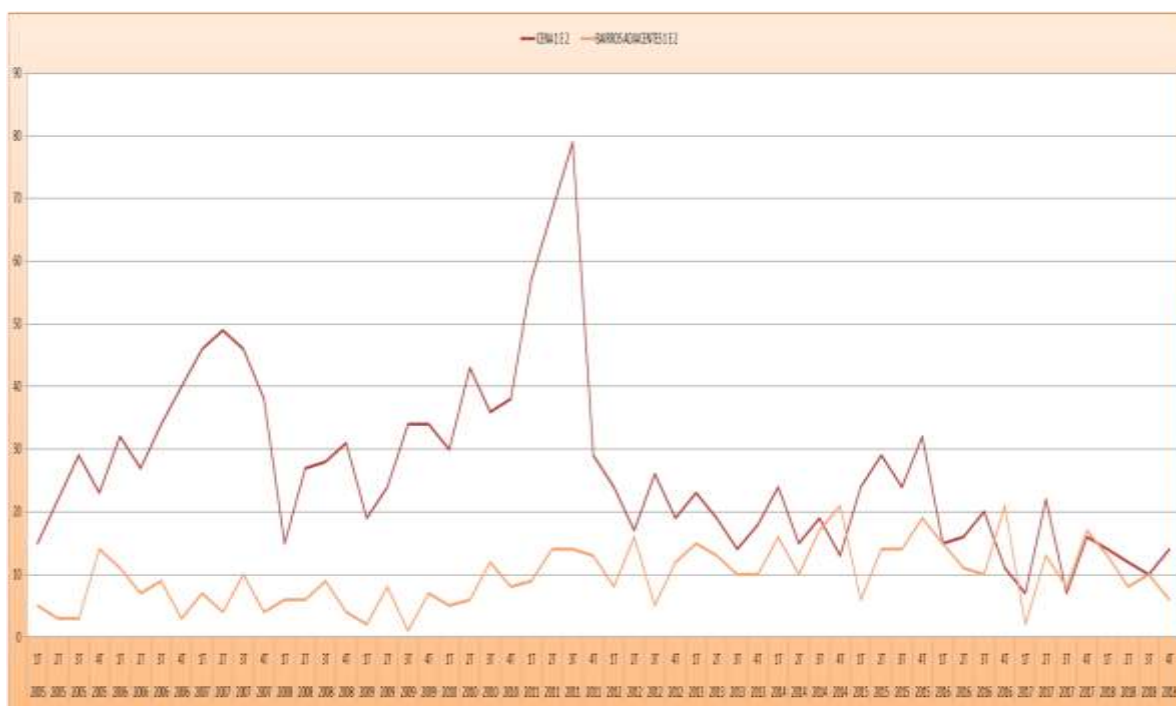


Fonte: BI – CIODES

Quanto ao registro de roubo de veículos, conforme gráfico 10, na Cena 3 houve um aumento em 2014 nas áreas adjacentes, ano da implantação do Programa, em relação aos anos de 2012 e 2013, antes da instalação da base no bairro Praia do Suá. Sinalizando novamente que o crime migrou para as áreas onde não era abrangida pelo Programa.

Verifica-se ainda que ocorreu uma redução nos anos seguintes nas áreas adjacentes, mantendo-se estável o registro do tipo de ocorrência nos anos de 2015 e 2016, voltando a aumentar a partir do ano de 2017 e 2018.

GRÁFICO 11- Ocorrências de crimes de tráfico de entorpecentes – Cenas 1 e 2.

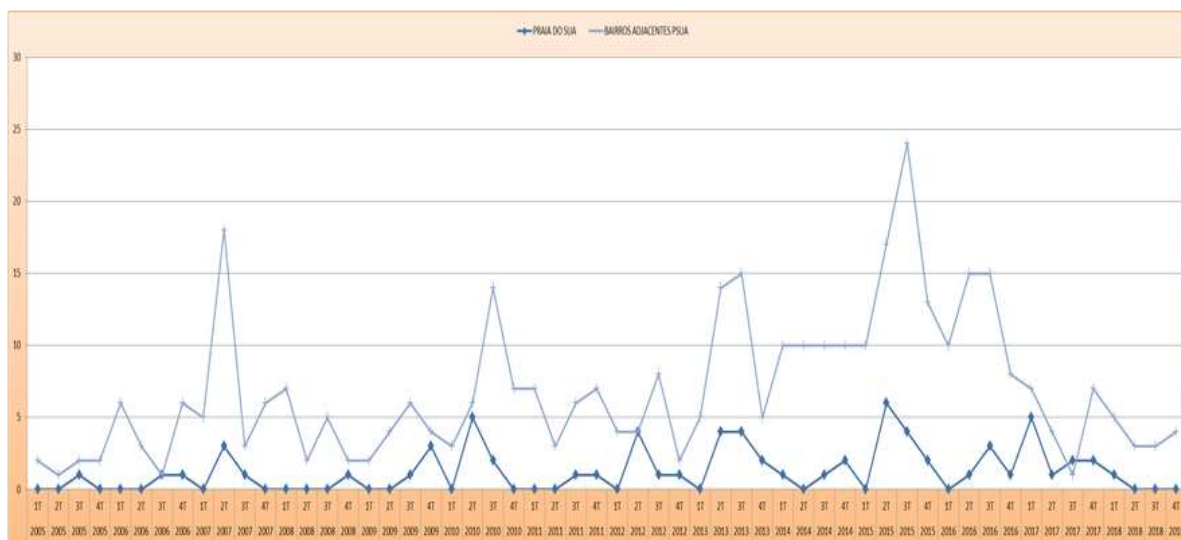


Fonte: BI – CIODES

Em relação ao crime de tráfico de entorpecentes, conforme o gráfico 11, nas Cenas 1 e 2, houve uma redução de 4% no ano de 2014 quando comparado com o ano anterior, nas bases do programa, mas um registro de 33% de aumento do tipo de ocorrência nas áreas adjacentes. No ano de 2015, o tipo de crime apresenta um crescimento nos registros, tanto na área das bases, como nas áreas adjacentes e de 2016 em diante volta a reduzir os registros e os dados ficam similares aos anos de 2012 a 2013, anteriores ao Programa.

Os dados mostram o impacto inicial do programa na área de instalação das bases e a migração das ocorrências para as áreas adjacentes, onde supostamente não haveria a previsão de atuação reforçada da Polícia. Os dados registrados indicam que ostensividade ou presença policial nesses locais é uma boa prática policial na redução de crimes.

GRÁFICO 12- Ocorrências de crimes de tráfico de entorpecentes – Cena 3.

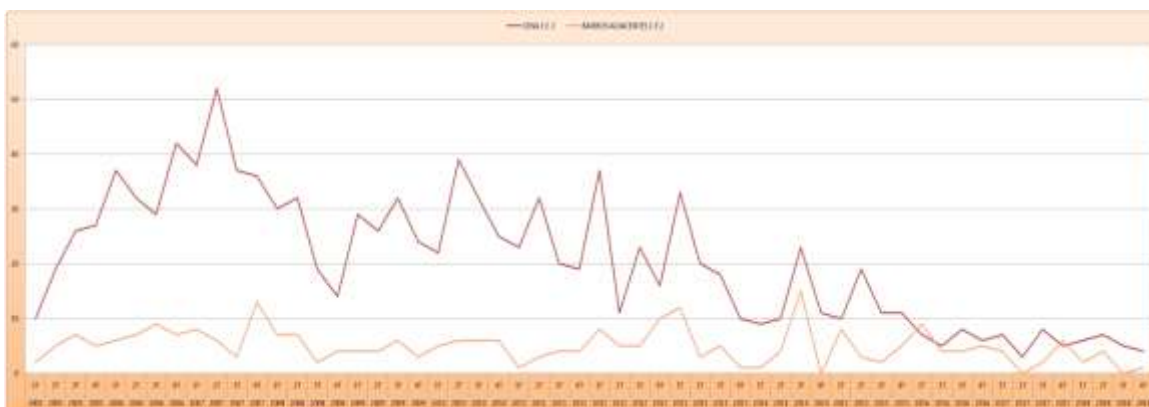


Fonte: BI - CIODES

Em relação ao crime de tráfico de entorpecentes, conforme gráfico 11, na Cena 3 houve uma redução significativa no ano de 2014, no segundo trimestre quando comparado com o ano anterior, na base do Programa. Entretanto, embora em toda a série histórica o registro do tipo de crime foi maior nas áreas adjacentes, tem-se destaque um aumento do tipo de ocorrência nas áreas adjacentes, principalmente a partir de 2013.

Na base do Programa os registros se mantiveram oscilando tendo como menores registros o segundo trimestre de 2014, o primeiro trimestre de 2015, o primeiro e quarto trimestres de 2016 e a partir do segundo trimestre de 2017 uma queda constante. Da mesma forma que nas cenas 1 e 2, os dados mostram também o impacto inicial do programa na área de instalação da base e a migração das ocorrências para as áreas adjacentes.

GRÁFICO 13 - Ocorrências de crimes de posse e uso de entorpecentes- Cenas 1 e 2.

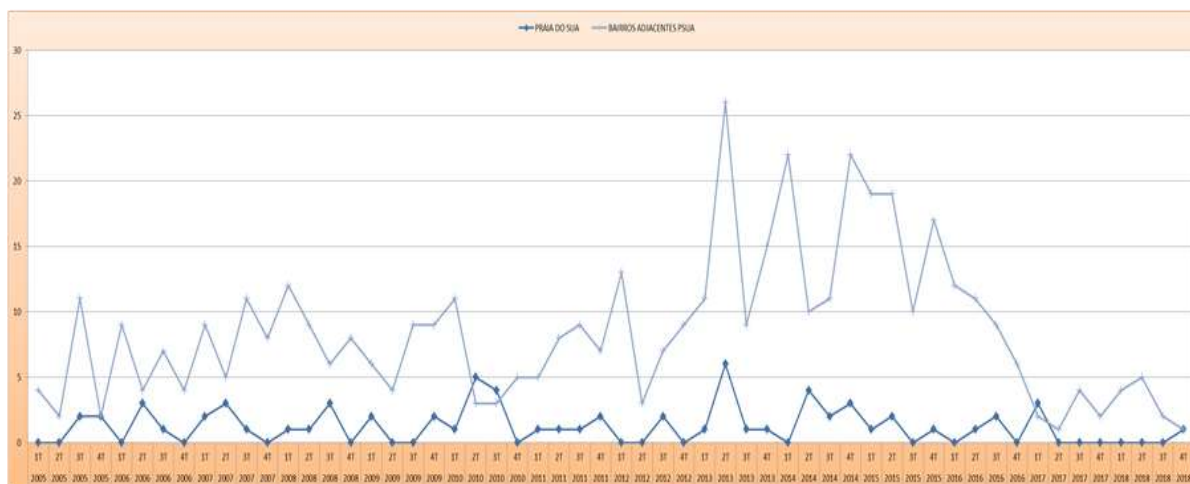


Fonte: BI – CIODES

Os dados de ocorrências de posse e uso de entorpecentes, como pode-se verificar no gráfico 12, nas Cenas 1 e 2, mostram uma redução de 35% no ano de 2014 na área das bases e 18% nas adjacências. Esses registros sinalizam um maior número de abordagens nesses locais e nesse período. No final do ano de 2014, os registros foram reduzidos, tanto no local das bases, como nas áreas adjacentes.

Já no início de 2015, houve redução das ocorrências nas áreas da base e aumento de 120% (quando comparado os dois primeiros trimestres com o mesmo período do ano anterior) nas áreas adjacentes, sinalizando para a migração das ocorrências. De 2016 em diante, os dados apresentam movimentos entre o aumento de ocorrências nos locais das bases e redução nas áreas adjacentes e quando ocorre redução das ocorrências nas bases, registra-se aumento nas adjacências. Essa variação nos dados sinaliza que os registros dependem da atuação da polícia por meio das abordagens, o que influencia também na migração das ocorrências do crime.

GRÁFICO 14-Ocorrências de crimes de posse e uso de entorpecentes- Cena 3.



Fonte: BI - CIODES

Os dados de ocorrências de posse e uso de entorpecentes, conforme gráfico 13, na Cena 3, mostram que na série histórica dos dados de 2005 a 2018, antes de 2012, sempre oscilaram pouco, mantendo uma pequena diferença entre a área da instalação da base e adjacências. Entretanto, a partir de 2012, houve um aumento significativo nas áreas adjacentes, permanecendo um registro elevado até 2017, quando voltou a reduzir nas duas áreas.

Já na área da base do Bairro Praia do Suá, em 2014, houve redução das ocorrências, sinalizando mais uma vez para a migração das ocorrências. De 2016 em diante, os dados apresentam movimentos entre o aumento de ocorrências nos locais das bases e redução nas áreas adjacentes e quando ocorre redução das ocorrências nas bases, registra-se aumento nas adjacências. Mostra que é uma variação que depende da atuação da polícia por meio das abordagens e a migração das ocorrências.

Como pode ser verificado pela análise dos dados, no período de execução do programa, houve um aumento das apreensões que são correlatas ao número de operações que foram intensificadas no período. Mas a maioria dos registros mostram um impacto no ano de início do programa, com exceção feita às ocorrências de furto e roubo de veículos que aumentaram no local do Programa, supostamente por ocorrerem mais notificações.

Nesse sentido, pelos dados compilados, verifica-se que os objetivos do Eixo autoridade, qual seja, a redução da oferta de drogas por meio do enfrentamento às organizações criminosas do tráfico de drogas e condições de segurança para o provimento de tratamento e acolhimento dos usuários, não foram atingidos em sua totalidade, aumentando a insegurança nos locais de instalação das bases, bem como nas áreas adjacentes.

Considerando que conforme De Giorgi(1998, p.14), risco “ é a probabilidade de que se verifique um dano futuro que uma outra decisão teria podido evitar,” ao estabelecer o Programa “Crack, é possível vencer!”, o atendimento às fases do processo da política pública de drogas, principalmente quanto à fase da avaliação e ações com foco na prevenção, seria utilizado como uma estratégia de construção do futuro da segurança nos locais de instalação das bases e seria possível administrar a paradoxalidade “mais medidas de segurança, mais insegurança.”

Com a descontinuidade do Programa, os eixos da prevenção e cuidado também foram desarticulados e assim, prevaleceu apenas o eixo autoridade, ensejando mais repressão, mais encarceramento, com aumento do déficit de vagas no sistema carcerário e mais incremento do risco, conforme se observa no próximo tópico.

4.3.2 Repressão, Encarceramento e Risco

O programa “Crack, é possível vencer!” foi descontinuado conforme proposta original, em virtude da descentralização “por ausência”, como já apresentado. Entretanto, a Polícia Militar do Espírito Santo com o intuito de minimizar as consequências da retirada da base da Praia do Suá e devido ao clamor da população permaneceu atuando no local até aos dias atuais. A atuação é apenas com o eixo autoridade, com foco ainda nos objetivos propostos no Programa, “Redução da oferta de drogas por meio do enfrentamento às organizações criminosas do tráfico de drogas e condições de segurança para o provimento de tratamento e acolhimento dos usuários”(PMES, 2014). Quanto aos outros eixos, a Prefeitura de Vitória mantém o serviço de abordagens de rua e acolhimento mas não da mesma forma intersetorial como previsto no Programa.

Em relação aos objetivos do eixo autoridade propostos, extrai-se que para atingí-los, tem-se a realização da prática policial por meio das operações com abordagens e conseqüentemente a realização de prisões. É uma atuação com foco voltado para a repressão, pois estão ausentes os outros eixos prevenção e cuidado, que estão relacionados às medidas preventivas e redução de danos. Como resultado dessa política aplicada tem-se a contribuição para o aumento da apreensão de drogas e conseqüentemente o aumento da população carcerária do Estado do Espírito Santo pelo crime de tráfico de drogas, como pode ser verificado nos dados estatísticos coletados junto à SEJUS, conforme tabela abaixo:

TABELA 2-Evolução da população prisional desde 2009 a agosto de 2019.

EVOLUÇÃO DO DÉFICIT DE VAGAS - SEJUS (2009 A 2019)											
ANO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
CAPACIDADE	5.846	9.481	12.177	12.704	13.192	13.660	13.684	13.763	13.763	13.763	13.827
POPULAÇÃO PRISIONAL	8.509	11.381	13.027	14.532	15.039	16.541	18.508	19.579	20.540	22.386	23.850
DÉFICIT	2.663	1.900	850	1.828	1.847	2.881	4.824	5.816	6.777	8.623	10.023

Fonte: SEJUS

Os dados coletados na Secretaria de Justiça do Estado do Espírito Santo, no período de 2009 a 2019 apresentam um crescimento de 180% relacionado à população carcerária no Estado do Espírito Santo. Embora tenha sido aumentada a capacidade de vagas nos presídios capixabas, os dados mostram um déficit de 10.023 (dez mil e vinte e três) vagas até o mês de setembro de 2019, que aumenta na mesma proporção que a entrada de presos, apesar do registro de grandes saídas, como mostra a tabela 3.

TABELA 3- Entradas e Saídas por Homicídio e Tráfico de Drogas.

TIPIFICAÇÃO PENAL	2015		2016		2017		2018		08/2019	
	SAÍDA	ENTRADA	SAÍDA	ENTRADA	SAÍDA	ENTRADA	SAÍDA	ENTRADA	SAÍDA	ENTRADA
TRÁFICO DE DROGAS	239	279	501	371	291	363	316	451	435	500
HOMICÍDIO	95	143	96	96	102	113	75	157	110	160

Fonte: SEJUS

A Lei no 11.343, de 2006, foi influenciada pela Política Nacional Antidrogas (Pnad)⁷⁴ e “estabeleceu a possibilidade de penas alternativas à privação de liberdade para usuários de drogas”. Além disso, “possibilitou a diferenciação entre as condições de usuário e de dependente químico, o que indicou um avanço da perspectiva de saúde pública no tratamento legal do tema.” Apesar dessas medidas, ressalta Mattos(2017,p.2014)

ocorreu uma concentração de condenações criminais de traficantes com pequenas quantidades de drogas em função da falta de objetividade da legislação sobre a quantidade de drogas apreendidas e o enquadramento como crime de tráfico de drogas. A legislação brasileira ainda está amparada em pressupostos proibicionistas, mas também pode ser verificado o movimento no sentido da flexibilização da abordagem criminal, diferenciando papéis sociais em torno do uso e do tráfico de drogas.

Em virtude dos crimes relacionados às drogas, a publicação da Lei no 11.343/2006, resultou no encarceramento em massa de pessoas flagradas com pouca quantidade de drogas, os pequenos traficantes. Para Worm(2018, p.153),

a estratégia prevista no Programa “Crack é possível vencer!” visando a redução desse número de presos por tráfico foi a inclusão e o fortalecimento do policiamento comunitário no Programa, ou seja, refere-se à ampliação do conceito de segurança além de uma perspectiva legalista, que conduz à vigilância e ao cumprimento penal, estimulando ações de prevenção e interação com as comunidades.

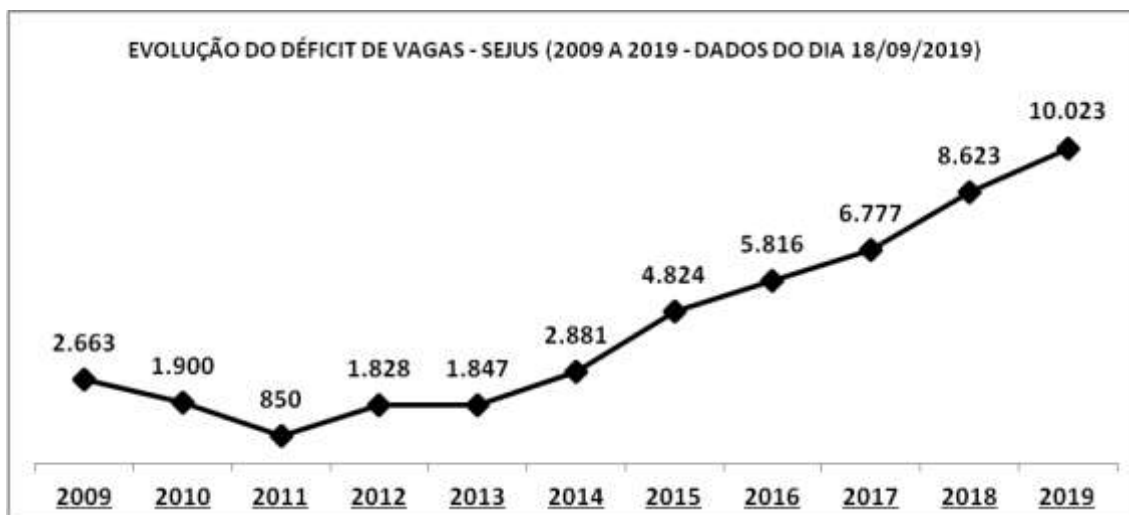
Ressalta-se que o Programa “Crack, é possível vencer!”, não fez “a previsão de mudanças legais em relação à criminalização de traficantes, mas optou por estimular a diferenciação entre uso e porte por parte dos próprios policiais e influenciar critérios de discricionariedade”(MATTOS, 2017,p.2014), por meio de cursos de capacitação que ocorreram antes da implementação do Programa e o estabelecimento de protocolos de atuação como mecanismos de controle.

Entretanto, com a descontinuidade do Programa “Crack, é possível vencer!” e o aumento da insegurança nos locais da instalação das bases, como foi observado pelos registros das ocorrências no tópico anterior, a Polícia permaneceu apenas com o eixo autoridade e com foco das atuações para a repressão. Essa medida contribuiu para mais prisões, principalmente por tráfico de drogas e o sistema

⁷⁴A Política Nacional Antidrogas foi instituída por meio do Decreto no 4.345/2002. Depois, foi modificada e passou a se chamar Política Nacional sobre Drogas e aprovada por meio da Resolução nº 03 do Conselho Nacional Antidrogas, de 27 de outubro de 2005.

carcerário apresentou um aumento de 276% no período, como pode ser verificado na tabela 3 o que refletiu no déficit de vagas conforme os dados no gráfico 14.

GRÁFICO 14 – Evolução do Déficit de vagas.



Fonte: SEJUS

A escolha por “uma política mais repressiva, punitivista e encarceradora, com criminalização de grupos sociais e maior utilização da prisão, pode diminuir a liberdade e aumentar a exclusão, sem reduzir as taxas de criminalidade”(SAPORI,2007,p.36). Nesse sentido, ao se referir aos dados sobre o sistema carcerário no Brasil, apresentados pelo Conselho Nacional de justiça(CNJ) em julho de 2019, Dias Toffoli(2019), afirmou que

A violência não tem sido diminuída. A sensação de insegurança na sociedade tem aumentado. As facções criminosas vem se aproveitando da farta oferta de mão de obra do sistema prisional para fortalecer e ampliar seu poder ganhando espaço na capilaridade do sistema prisional. Esse é um diagnóstico que tem sido feito pelas instâncias federais e estaduais que atuam no sistema prisional.

No mesmo sentido, José Vicente da Silva (2018) ex-secretário de segurança pública de São Paulo, em entrevista sobre a justificativa quanto ao não funcionamento dos programas federais de segurança afirmou “que o sistema prisional superlotado é propício para o surgimento e crescimento das facções criminosas”. E complementou que

Inclusive algumas delas, como o PCC, surgiram nos presídios, reivindicando melhorias das condições internas. Alianças, cisões e ordens de crimes costumam ocorrer dentro das unidades prisionais. Os planos de segurança federais não conseguiram reverter esse problema.A estrutura prisional superlotada acaba fomentando a abertura de franquias de facções de mais nome. É como uma cooperativa de crime e proteção.

A realidade carcerária é preocupante, os presídios superlotados recebem a cada dia mais indiciados, processados ou condenados, sem estrutura suficiente para recebê-los e ainda existem milhares de mandados de prisão a serem cumpridos. Ao invés da ressocialização, os presídios se transformam em fábricas de criminosos, de revoltados, que ao saírem do sistema, voltam muitas vezes por cometimento de mais crimes. Assim, os presídios constituem locais de risco para a sociedade e segundo Mathiesen(1997, p.275),

se as pessoas realmente soubessem o quão fragilmente a prisão, assim como as outras partes do sistema de controle criminal, as protegem – de fato, se elas soubessem como a prisão somente cria uma sociedade mais perigosa por produzir pessoas mais perigosas -, um clima para o desmantelamento das prisões deveria, necessariamente, começar já.

Diante dos dados apresentados, destacam-se as tendências e incertezas quanto aos riscos. Como tendências, que são similares ao estudo do IPEA(2015), tem-se a manutenção do endurecimento penal e o paradigma de políticas públicas de segurança que aumentam o encarceramento e resulta no aumento da população carcerária e crescimento do déficit de vagas no sistema prisional.

E assim, surgem os riscos que sinalizam para a tomada de medidas para evitá-los, ou minimizá-los. Mas, juntamente com a aplicação dessas medidas, surgem as incertezas como, por exemplo, o incremento do monitoramento eletrônico; o aumento da aplicação de penas alternativas; mais políticas de reintegração social; melhoria nas medidas socioeducativas e o fortalecimento das defensorias públicas para atendimento aos direitos dos presos.

Em um painel temático realizado pela Comissão de Segurança Pública da OAB/ES, em 02 de agosto 2019, sobre a necessidade de modernização do modelo de segurança pública, incluindo a atuação dos agentes da Secretaria de Justiça do Espírito Santo, o representante da Sejus, Pablo Pereira de Souza integrante do setor de inteligência da Secretaria de Justiça do Espírito Santo, expôs sobre os dados ora apresentados e enfatizou que “o sistema ainda está sob controle pela vontade e boa administração, mas que representa um sério risco, em virtude do déficit de vagas”(SOUZA, 2019, informação verbal).

Verifica-se que o cenário apresentado indica a necessidade de medidas para se evitar o risco. Pode-se verificar, assim, como “a alternativa em relação ao risco não é

a segurança e sim, um outro risco”(DE GIORGI, 1998, p.192). Nesse sentido, deve se refletir muito sobre a planificação das políticas de segurança pública, principalmente em relação ao modelo de descentralização adotado, que gera mais incremento dos riscos e estes devem ser repolitizados para fins da efetivação do direito à segurança pública.

4.3.3 Federalismo,descentralização “por ausência”, risco e o direito fundamental à segurança pública

O modelo de arranjo federativo brasileiro tem como uma das características a descentralização das políticas públicas aos entes subnacionais. Na área da Educação e Saúde, a descentralização ocorreu desde a Constituição de 1988, enquanto na área da segurança pública a descentralização ocorreu somente a partir de 2002, com a elaboração do Plano Nacional de Segurança Pública.

Posteriormente, na segurança pública, foram surgindo outros planos, como o Plano Nacional de segurança pública lançado em 2017 e com validade até o final de 2018, no final do governo Temer. Esse plano foi lançado emergencialmente em virtude das rebeliões nos presídios em vários estados do País. Antes era o governo Dilma e o plano existente foi descontinuado.

Após a implantação das políticas de segurança pública pelos entes subnacionais, verifica-se como prática comum, a descentralização “por ausência”, na qual constata-se uma transferência não planejada e descoordenada de encargos e o abandono da política, pois não existe uma coordenação por parte do Governo Central o que impede muitas vezes de completar o processo da política pública com o momento da avaliação. A descentralização “por ausência” na presente pesquisa foi analisada por meio da descentralização da política pública sobre drogas com a implementação do Programa “crack, é possível vencer!”, no Estado do Espírito Santo.

O Governo Federal elaborou o programa “Crack, é possível vencer!”, com a finalidade de ser implantado nos locais de uso de drogas, coordenado pelo Ministério da Justiça, em parceria com outros ministérios que envolvia três frentes de atuação:

prevenção, com atuação nas escolas, informação sobre os efeitos das drogas e outros; cuidado, com o apoio aos usuários e família, reinserção social e autoridade, com o enfrentamento ao tráfico de drogas e crime organizado e a promoção de espaços urbanos seguros.

O Programa tinha como um dos objetivos integrar vários grupos sociais na prevenção, no combate, na reabilitação e reintegração social, ou seja, um trabalho integrado, multidisciplinar e contribuiria para a redução dos índices de consumo de drogas. No Estado do Espírito Santo, assim como em todos os estados do Brasil que pactuaram com a União, o programa foi descontinuado. Dentre os objetivos propostos no eixo autoridade, elencava-se a redução do consumo de drogas e conseqüentemente a redução da violência no entorno das cenas de uso, local onde geralmente ocorrem pequenos furtos e as pessoas até evitam circular por causa da insegurança.

Assim, embora ainda não avaliado pelo governo central, os dados estatísticos relacionados ao Programa, conforme apresentado, inferem que não foram atingidos os objetivos quanto à redução do consumo de drogas e verificou-se o aumento da circulação dessas mercadorias, bem como não houve a redução da violência no entorno das “Cenas de Uso”.

Entretanto, verificou-se que ocorreu o contrário, houve um aumento dessas ocorrências nesses locais e nas áreas adjacentes. A permanência apenas do Eixo autoridade em atividade, com a atuação da Polícia Militar e com o foco na repressão, contribuiu para o aumento do encarceramento e conseqüentemente para superlotação dos presídios e o déficit de vagas nos presídios capixabas.

Nos traz De Giorgi(1998, p.155) que para afrontar as situações caracterizadas pelo risco,

os sistemas sociais singulares são constringidos a reestruturar os dispositivos que possuem, de maneira a sempre poder imputar um dano a uma decisão. E visto que o processo de imputação é sempre uma mera construção,torna-se necessária uma contínua repolitização dos riscos e como se sabe, para a política é arriscada tanto a situação em que se decide, como a situação em que não se decide.O futuro pode ser tratado, evitado e construído mediante projetos, que são construções de causalidade projetadas no futuro, por meio de políticas públicas, por exemplo para a prevenção da criminalidade.

Verifica-se que todos os dados apresentados se coadunam com o estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), ao apontar o emaranhado de dificuldades do desenvolvimento de Projetos na área da segurança pública bem como as tendências apontadas. Dentre elas, o aumento da circulação de drogas ilícitas; as altas taxas de vitimização por crimes violentos; o aumento da população carcerária; o déficit de vagas no sistema prisional e a alta sensação de insegurança, que dependem de uma atuação coordenada para se obter políticas públicas efetivas.

Pelo exposto, extrai-se que as políticas públicas de segurança visam a efetividade do direito fundamental à segurança pública e são aplicadas por meio do arranjo federativo, na forma descentralizada, mais próxima do cidadão. Entretanto, essas políticas vêm sendo aplicadas, por meio da descentralização “por ausência”, sem observar no processo da política pública, principalmente a fase da avaliação, e propicia dessa forma o surgimento do paradoxo, “mais segurança, mais incremento dos riscos.”

Esses riscos que são inerentes à sociedade moderna complexa e contingente devem ser administrados após análises das políticas implantadas e serem repolitizados evitando assim que o modelo de planificação de políticas públicas seja condição de fomento para a inefetivação do direito fundamental à segurança pública.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa tratou do arranjo federativo brasileiro, das políticas públicas e do direito fundamental à segurança pública com uma análise voltada para a descentralização das políticas públicas de drogas no Estado do Espírito Santo à luz da teoria do risco na sociedade. Buscou-se por meio do estudo de caso analisar o Programa “Crack, é possível vencer!” no Estado do Espírito Santo e verificar a implementação dessa política e o paradoxo “mais medidas de segurança, mais incremento do risco”.

A estrutura da sociedade contemporânea é complexa e contingente e essas características influenciam diretamente na vida das pessoas, trazendo os questionamentos sobre a criminalidade, a preservação do direito à vida, o direito à segurança pública. São questões emergentes e que implicam na atuação do Estado na planificação de políticas públicas com o objetivo de exercer o controle social sobre os fatos que interferem no dia a dia dos cidadãos.

Nesse contexto, foram abordados os subsistemas sociais do direito, da política e da economia; a estrutura do risco na sociedade contemporânea e especificamente a função da política e o seu “acoplamento estrutural” com o direito, por meio da Constituição que com o modelo de federalismo brasileiro descentraliza as políticas públicas, principalmente as políticas públicas de segurança para serem aplicadas em níveis subnacionais.

A teoria do risco na sociedade contemporânea orientou a abordagem temática e permitiu compreender que o ambiente de incerteza e risco nos leva a percepção de que o futuro é múltiplo e incerto, e não se pode planejar apenas com base em projeções. Nesse sentido, o “risco” foi considerado como “um vínculo com o futuro”, como uma estratégia de construção do futuro. Além dos desafios enfrentados é necessário estar atento às oportunidades e enxergá-las utilizando os cenários apresentados como um apoio importante para o planejamento das políticas públicas de segurança.

Foram analisadas as políticas públicas e a relação com o modelo de federalismo brasileiro, pois elas são planejadas em nível nacional e descentralizadas para serem efetivadas nos níveis subnacionais por meio da pactuação dos programas. Essas políticas são aplicadas em nível subnacional, sem uma coordenação central, sem a observância das diferenças locais e assim, são descontinuadas, o que caracteriza a descentralização “por ausência”, na qual a União descentraliza as políticas públicas mas não oferece um suporte contínuo para que estas sejam plenamente efetivadas.

O tema federalismo brasileiro tem sido muito explorado desde a década de 1990, devido a importância dessa instituição no regramento da distribuição de poder e competências entre os entes governamentais e suas grandes modificações que ocorreram ao longo da história do constitucionalismo brasileiro. O federalismo nas constituições do Brasil para a maioria da doutrina teve origem no modelo de Federalismo dos Estados Unidos da América, mas foi adotado de uma forma diferente. No caso dos EUA, as 13 ex-colônias se uniram em uma confederação e no Brasil ocorreu um processo de descentralização de poder central para os estados, modificando a estrutura até então estabelecida, com um Império bastante centralizado.

Nos antecedentes históricos, ocorreram debates entre a centralização e descentralização indicando que a interpretação sobre o funcionamento do Estado brasileiro não é recente e remonta ao período imperial no qual os teóricos como Tavares Bastos, idealizador do poder local como embrião de um projeto de nação e Visconde do Uruguai, favorável ao papel ordenador e tutelador do governo central. O referido debate foi travado em toda a história republicana até chegar ao período contemporâneo. O federalismo foi implantado efetivamente no Brasil por meio do Decreto nº1, de 15 de novembro de 1889, ou seja, na Proclamação da República do Brasil. O texto incluído na Constituição de 1891 foi incluído em todas as cinco constituições posteriores.

A evolução do federalismo brasileiro foi marcada pelo movimento constante entre centralização e a descentralização, ora sob o comando de regimes autoritários, ora sob a influência de doutrinas políticas ou ideológicas. E nessa oscilação entre

Estado Unitário e o Federal ocorreram momentos de tensão e conflitos, avanços e retrocessos, entre um modelo de Estado centralizado, da unidade e da integração nacional, bem como um modelo descentralizado, da autonomia e da diversificação regional, bem como local. Os diversos ciclos ou etapas históricas do federalismo podem ser caracterizados desde a Proclamação da República Federativa, em 1889, com tendências mais ou menos para um dos dois polos. Este movimento pendular ainda não atingiu um formato definitivo, pois ele é ainda permeado por contradições e controvérsias, envolvendo interesses, escolhas e ideias diversas. A Constituição de 1988 procurou restabelecer o federalismo, atendo-se ao moderno Estado Federal já consolidado em outros países marcado pela cooperação entre os diversos entes federativos, divisão de poderes em uma relação de igualdade e responsabilidade entre a União e as unidades federadas.

Apesar do restabelecimento do federalismo por meio da Constituição de 1988 verificou-se que o modelo de arranjo federativo brasileiro causa grande impacto nas políticas públicas, assim como a gênese e a prática dessas políticas no Brasil, pois estas são elaboradas no governo federal sem a observância das fases de implantação e posteriormente descentralizadas para os entes subnacionais. Esse modelo desencadeia na descentralização das políticas públicas nas áreas da educação, saúde, desde a Constituição de 1988 e na segurança pública, a partir de 2002, com o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública. Constatou-se que a fragmentação das políticas por meio da multiplicação dos programas estabelecidos no nível federal desconsidera as desigualdades regionais e locais, não possuem uma coordenação centralizada, falta a análise dos seus resultados, não são reformuladas adequadamente, bem como falta a repolitização dos riscos.

Como reflexo dessa realidade a efetivação das políticas públicas que demandam de ações cooperativas enfrentam desafios, tendo como consequência a inefetividade e descontinuidade de muitas políticas. Nesse sentido, abordou-se a política pública de segurança por meio da descentralização administrativa e fiscal, na qual as funções são delegadas aos entes subnacionais e são repassadas verbas por meio de convênios realizados entre o poder central e os entes subnacionais. Buscou-se também verificar a teoria geral sobre as políticas públicas, a forma como surgiram no Brasil, a forma de implementação e análise, que é uma questão que também influencia nos resultados das políticas.

As políticas públicas de segurança e o direito fundamental foram destacados na pesquisa, pois em diversos momentos históricos a segurança foi uma preocupação sempre presente. Assim, o direito à segurança pública encontra-se nas quatro gerações de direito e é um dos direitos fundamentais previstos desde Montesquieu com o tratado no Espírito das Leis, bem como na Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1798. Na Declaração de Virgínia em 1776 e na Declaração dos Direitos do Homem em 1789, são previstos também os direitos à liberdade, igualdade, segurança, propriedade, dentre outros, comprovando que o direito à segurança está previsto expressamente nesses principais documentos normativos.

No texto Constitucional brasileiro a expressão “segurança” foi prevista de forma esparsa em vários dispositivos e apresenta assim significados diversos. Pode ser abordada sob os aspectos: da segurança jurídica, segurança alimentar, segurança do trabalho, segurança doméstica, segurança do trânsito, segurança da informação, segurança privada, segurança pública, dentre outras. O direito à segurança pública é um direito fundamental constitucional indisponível, no qual o Estado deve garanti-lo, por meio da preservação da ordem pública, bem como da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

O poder político mantém Instituições organizadas e armadas, encarregadas pela imposição da obrigação de obediência às normas pelos cidadãos, pela prevenção e repressão ao crime e preservação da ordem pública, por meio do monopólio do uso da força. Essas Instituições estão previstas na normatização constitucional brasileira no artigo 144 que trata de segurança pública, o qual dispõe sobre as atribuições dessas instituições.

Por meio das políticas públicas de segurança tem-se o objetivo de alcançar a manutenção e a evolução da ordem pública. As políticas públicas devem ser vistas como processo ou conjunto de processos que acarreta na escolha racional e coletiva de prioridades. Entretanto, são políticas que surgem muitas vezes quando existe uma emergência, ou seja, quando já existe uma situação de descontrole social, caracterizando-se como uma política reativa, ou de gerenciamento de crises. Esse padrão de intervenção estatal na segurança pública tem sido predominante, no qual

são realizadas ações puramente reativas, apenas para dar uma resposta à opinião pública e atingir fatos específicos. Culturalmente essa linha de repressão existe desde a criação das forças policiais do Brasil, no período imperial.

Muitas políticas públicas são planejadas e depois descontinuadas sem uma avaliação dos seus resultados e o controle dos riscos que produzem após a aplicação delas. Nesse sentido, a participação dos cidadãos por meio dos Conselhos de Segurança e a Comunidade Empresarial Privada é primordial para acompanhar a aplicação dessas políticas e minimizar ou evitar o aumento das incertezas e da insegurança na sociedade contemporânea. Apesar de existir previsão na Constituição Federal de alguns instrumentos para a essa cooperação da sociedade, visando o equilíbrio e o bem estar nacional, falta uma ação efetiva do governo central para seu cumprimento.

A produção de risco social está relacionada com a emergência de novos fatores de incerteza e imprevisibilidade diante dos quais a capacidade dos Estados é reduzida.

A noção de risco implica não somente iminência imediata de um perigo, mas também a possibilidade de, num futuro próximo, ocorrer consequências negativas pela ausência de ação preventiva. A ação preventiva tem relação direta com o risco, não para apenas diminuir o risco, mas para criar prevenções para redução do risco de forma significativa ou para que ele deixe de existir. Dessa forma, essa noção de risco exige que as políticas de segurança pública definam quais as situações que tornam os cidadãos mais sujeitos à vivência do risco e assim, tenham mais foco nas medidas preventivas.

No Brasil a temática da segurança pública em relação aos outros direitos foi discutida tardiamente pela sociedade, mas atualmente tornou-se temática frequente e vem sendo tratada como prioridade pelos políticos. Mas embora toda a preocupação com o cenário atual e os esforços despendidos, as políticas públicas de segurança ainda se encontram entre erros e acertos, muitas vezes apresentando resultados positivos efêmeros, e em outras vezes resultados com dados estatísticos mais graves, revelando o paradoxo “mais medidas de segurança mais incremento do risco”, ou ainda, apresentam dados estagnados. A falta de um diagnóstico prévio para as políticas de segurança é um dos problemas a ser observado e também a

ausência de diretrizes gerais a serem seguidas pelos projetos beneficiados com os recursos.

Dentre as políticas públicas de segurança do Governo Federal, foi analisada a descentralização da política de drogas, por meio do programa “Crack, é possível vencer!”, com foco nos locais de uso de drogas, ou “Cenas de uso”, coordenado pelo Ministério da Justiça, em parceria com outros ministérios envolvendo três frentes de atuação: Prevenção, com atuação nas escolas, informação sobre os efeitos das drogas e outros; Cuidado, com o apoio aos usuários e família, reinserção social e Autoridade, com o enfrentamento ao tráfico de drogas e crime organizado, promoção de espaços urbanos seguros, voltado para a segurança pública.

O Programa visava integrar vários grupos sociais na prevenção e combate, reabilitação e reintegração social, ou seja, um trabalho integrado, multidisciplinar que contribuiria para a redução dos índices de consumo de drogas e crimes correlatos. No Estado do Espírito Santo, cuja implantação do Programa “Crack, é possível vencer!” foi apresentado como estudo de caso na presente pesquisa, assim como em todos os estados do Brasil que pactuaram com a União, o programa foi descontinuado.

O programa previa a atuação nos três eixos: atenção, cuidado e autoridade e os eixos atenção e cuidado, de responsabilidade da Prefeitura de Vitória/ES, encerraram as atividades juntamente com o término do Programa. O eixo autoridade, de responsabilidade da Polícia Militar do Espírito Santo em virtude do clamor popular, continuou suas atividades. Dentre os objetivos propostos por meio do eixo autoridade, elencava-se a redução do consumo de drogas e conseqüentemente a redução da violência no entorno das “Cenas de Uso”, local onde geralmente ocorrem pequenos furtos e as pessoas até evitam circular por causa da insegurança.

Embora ainda não avaliado pelo Governo Central, os dados estatísticos compilados na Polícia Militar, por meio do Relatório de Registro de Ocorrências (RRO) – Dint, BI Qlik (Boletins gerados no CIODES) e SESP (Registros de homicídios), no período anterior ao Programa, durante a execução do Programa e após a sua desarticulação, no período compreendido entre o ano de 2012 a 2018, inferem que

não foram atingidos os objetivos relacionados no eixo autoridade quanto à redução do consumo de drogas e verificou-se um aumento da circulação das drogas no local. Da mesma forma, os dados mostram que não houve a redução da violência nos locais de implantação do Programa, pelo contrário, houve um aumento dessas ocorrências nesses locais quais sejam, Centro de Vitória, Ilha do príncipe e Praia do Suá, em Vitória, ES e principalmente nas áreas adjacentes.

A permanência apenas do Eixo autoridade em atividade, com a atuação da Polícia Militar e o foco maior na repressão, também contribuiu para o aumento da população carcerária no Espírito Santo, conforme os dados coletados na Secretaria de Justiça do Estado do Espírito Santo, no período de 2009 a 2019. Os referidos dados apresentam no período um crescimento de 180% relacionado à população carcerária no Espírito Santo. Embora tenha sido aumentada a capacidade de vagas nos presídios capixabas, os dados mostram também um déficit de 10.023 (dez mil e vinte e três) vagas até o mês de setembro de 2019, que cresce na mesma proporção que a entrada de presos, apesar do registro de grandes saídas.

Pelo exposto, tem-se a certeza de que não é possível implementar uma política nacional de segurança pública e defesa social sem antes submetê-la aos critérios científicos de concepção, execução e avaliação de resultados, para confirmar, ao longo de toda sua implementação, a adequação dos seus fundamentos e objetivos e a correção técnica dos seus programas, projetos e ações. As políticas públicas de segurança visam a efetividade do direito fundamental à segurança pública, entretanto, o arranjo federativo e a forma descentralizada como essas políticas vêm sendo aplicadas, por meio da descentralização “por ausência” sem uma coordenação central propicia a descontinuidade dessas políticas, como no caso do Programa “Crack, é possível vencer!”.

Por fim, conclui-se que as medidas de segurança implantadas por meio das políticas públicas de segurança incrementam mais riscos na sociedade inicialmente em virtude da complexidade das políticas que envolvem várias ações de responsabilidade de vários órgãos e atores. Além disso, a forma de implantação das políticas sem a observação das fases, principalmente a avaliação, conforme a teoria

geral das políticas públicas e das particularidades existentes em cada ente da federação.

Outro ponto de destaque é a falta de uma coordenação por parte do governo central, pois os entes subnacionais carecem muitas vezes de especialização técnica e verbas, caracterizando a descentralização “por ausência” na qual o Governo central descentraliza a política aos entes subnacionais e posteriormente não existe um suporte para que estas sejam plenamente efetivadas. Tem-se também a descontinuidade e incompletude do desenvolvimento da política, incrementando mais riscos. Esses riscos que são inerentes à sociedade moderna complexa e contingente devem ser administrados após análises das políticas implantadas e serem repolitizados evitando assim que o modelo de planificação de políticas públicas seja condição de fomento para a inefetivação do direito fundamental à segurança pública.

Pelo exposto, apesar do federalismo brasileiro oscilar entre a centralização e descentralização, pode-se afirmar que o federalismo de cooperação é o modelo ideal para a implementação das políticas públicas de segurança atualmente. Essa afirmação se faz em virtude da complexidade dessas políticas públicas e também porque muitas vezes a administração local carece de capacidade técnica e de verbas para a efetividade dessas políticas. Entretanto, para a aplicação eficiente do modelo descentralizado das políticas públicas é necessária a regulamentação do parágrafo único do artigo 23 da constituição federal que trata da especificação das funções dos entes federados, bem como da efetivação da Lei do Sistema Único de Segurança Pública já publicada em 2018.

E ainda, deve haver uma coordenação central que acompanhe e realize a avaliação dos resultados e riscos que são inerentes às decisões tomadas na sociedade complexa e faça a repolitização desses riscos. Ou seja, deve haver a centralização por meio da coordenação do governo central, sem o abandono da política e assim não seria uma descentralização “por ausência” e sim “por presença” que deve ser exercitada por meio do exercício do poder local, que é um modelo mais próximo do beneficiário da política pública, pois permite uma melhor análise dos efeitos dessas políticas, bem como realizar possíveis correções.

6 REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F.L. **Federalismo e Políticas Públicas**: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: LEVY, Evelyn; MEDEIROS, Paulo César. (Org.). *Construindo uma Nova Gestão Pública*. NATAL: RN, 2010, v.1, p.23-51. Disponível em: <<https://www.researchgate.net/publication/280947796/>>. Acesso em: 10/03/2019.

ADEODATO, João Maurício. **Uma teoria retórica da norma jurídica e do direito subjetivo**. São Paulo: Noeses, 2011.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Recentralizando a Federação? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, Vol. 24, pp. 29-40, Junho de 2005. Disponível em <<https://www.revistas.ufpr.br/>> Acesso em: 25 de out de 2019.

AQUINO, São Tomás de. **Summa Theologica**. 2001. Disponível em: <<http://www.newadvent.org/summa/>>. Acesso em: 11/11/2018.

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de; LEITE, Glauco Salomão. Poder Legislativo e dinâmica Constitucional: UM estudo à luz do princípio federativo. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 52 n.207 jul./set. 2015 p. 289-303. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/515198>> Acesso em: 21 Nov 2019.

ARRETCHE, Marta Tereza da Silva. **Estado federativo e políticas sociais: Determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

_____. Mitos da Descentralização: Mais democracia e Eficiência nas Políticas Públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, nº 31, São Paulo. ANPOCS, Junho de 1999, p.44-66. Disponível em: <<https://www.anpocs.org/index.php/publicacoes-sp-205>>. Acesso em: 22 set 2019.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **Revista São Paulo em Perspectiva**, Junho de 2004, vol.18, nº 2, p.17-26. Disponível em: <<https://www.produtos.seade.gov.br/produtos/spp/>> Acesso em: 20 set 2019.

ASENSI, Felipe Dutra; PINHEIRO, Roseni (Coordenadores). **Judicialização da saúde no Brasil: dados e experiência**. - Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015. 142 p.

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.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. A Federação e a revisão constitucional. **Revista do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n.202: 49-60, out./dez. 1995.

_____. Constituinte e Segurança Pública. **Revista Informação Legislativa**. Brasília, n.94, abr/Jun, 1987. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/>>. Acesso em: 12 de nov 2019.

_____. O princípio de subsidiariedade: Conceito e evolução. **Revista do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n. 200: 21,54. Abr, Jun, 1995.

BARCELLOS, Ana Paula. **A eficácia dos princípios constitucionais**: o princípio da dignidade da pessoa humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 106-121

BARROSO, Luis Roberto. **Direito Constitucional Brasileiro**: O problema da Federação. Rio de Janeiro, Forense: 1982.

BASTOS, A.C.Tavares. **Cartas do solitário**. 3ª edição feita sobre a 2ª edição de 1863. SP, RJ, PA, RE: Editora BPB. Biblioteca pedagógica brasileira, 1938. Disponível em: <http://www.brasiliana.com.br/obras/cartas-do-solitario>. Acesso em: 20 de outubro de 2015.

BAYLEY, David H. **Policiamento Comunitário**: Questões práticas através do Mundo. Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.- (Série Polícia e Sociedade; n.06 / Organização: Nancy Cardia).

BAUMAN, Zygmunt. **O Mal-Estar da pós-modernidade**. Trad. Luís Carlos Fridman. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

_____. **Comunidade: A busca por segurança no mundo atual**. Trad. Plinio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. Trad. de Sebastião Nascimento. São Paulo: Ed. 34; 2010. 368 p.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed, 2004.

_____. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, v. 3, n. 1, 2002.

_____. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 240 - 241.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política I**. Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino; trad. Carmen C, Varriale et ai.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. - Brasília : Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998. Vol. 1: 674 p. (total: 1.330 p.) Vários Colaboradores. Obra em 2v.

BONAVIDES, Paulo. **Do país constitucional ao país Neocolonial**: a derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional. São Paulo: 3. Ed. Malheiros, 2004.

_____. **Curso de direito constitucional**. 10. Ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2008.

_____. **Constituição Política do Império do Brasil de 1824.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 03 Set. 2019.

_____. **Constituição Política do Império do Brasil de 1967.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 04. Set .2019

_____. **Lei n.11343, de 23 de agosto de 2006.** Institui o Sistema de Políticas Públicas sobre Drogas-Sisnad. Prescreve medidas para prevenção do uso indevido; atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; define crimes e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/11343.htm>. Acesso em: 29 Jul. 2019.

_____. **Decreto n.7.637, de 8 de dezembro de 2011.** Altera o Decreto n.7.179, de 20 de maio de 2010, que institui o Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato20112014/2011/Decreto/D7637.htm>. Acesso em 29 Jul 2019.

_____. **Lei n.11530 de 24 de outubro de 2007.** Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2007/lei-11530-24-outubro-2007-561601-publicacaooriginal-85253-pl.html>> Acesso em: 26 out 2019.

_____. Ministério da Saúde (MS). Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2001. Regulamenta a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do Sistema Único de Saúde - SUS, o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa, e dá outras providências. **Diário Oficial da União** 2011; 29 jun.

_____. **Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2018-2028.** Ministério da Segurança Pública. Brasília, 2018c. Disponível em: <<http://www.seguranca.gov.br/Acesso/consulta-publica/anexos/>> Acesso em 20 de Nov. de 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em Direito. In: **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico.** São Paulo: Saraiva, 2006.

CALDEIRA, Tereza Pires do Rio. **Cidade de muros: Crime, segregação e cidadania em São Paulo.** Tradução de Frank de Oliveira e Henrique Monteiro. São Paulo: Editora 34; Edusp, 2011.

CAMPOS SALES, Manuel Ferraz de. **Da Propaganda à Presidência.** Brasília: UnB, 1983. CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil. O longo Caminho.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CAMPILONGO, Celso. **In Direito, Tempo e Memória.** Tradução de Guilherme Leite Gonçalves. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

_____. **O direito na sociedade complexa.** São Paulo: Max Limonad, 2000.

CAMPOS SALES, Manuel Ferraz de. **Da Propaganda à Presidência.** Brasília: UnB, 1983. CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil. O longo Caminho.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CAMPOS, Sandro Roberto. ESPÍRITO SANTO. Polícia Militar. **Relatório de pesquisa técnica - Diagnóstico de atuação do programa “Crack, é Possível Vencer” – 2014 / 2016 – Âmbito da PMES.** [organizado por] Sandro Roberto Campos; coordenado pela Comissão de monitoramento do programa “Crack é Possível Vencer” no âmbito da PMES. Espírito Santo, 2016.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. Estudos das Políticas Públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. **Revista Política hoje. Volume 25. n.1(2016)- p. 71-90,**

CARDOSO, G. R.; SEIBEL, E. J.; MONTEIRO, F. M.; RIBEIRO, E. A. **Percepções sobre a sensação de segurança entre os brasileiros:** investigação sobre condicionantes individuais. *Segurança pública*, v. 7, n. 2, p. 144-161, 2013.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil. O longo Caminho.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. **Entre a autoridade e a liberdade.** In Visconde de Uruguai. (org. e introdução) José Murilo de Carvalho. São Paulo, Ed. 34, 2002.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede.** Rio de Janeiro, Paz e Terra:2005.

CERQUEIRA, Daniel Ricardo de Castro. **Causas e consequências do crime no Brasil.** Rio de Janeiro: BNDES, 2014.

CIMADON, Aristides. Considerações sobre os novos rumos do direito. **Revista espaço jurídico**, joaçaba, v.8,n.2. p.87-100,Jul/Dez 2007. Disponível em: <https://www.unoesc.emnuvens.com.br/espacojuridico/article/view/1894/962>. Acesso em: 23 set 2019.

CLÈVE, Clemerson Merlin. **Temas de Direito Constitucional.** São Paulo: Acadêmica, 1993.

COSER, Ivo. O debate entre centralizadores e federalistas no século XIX: a trama dos conceitos. **Revista Brasileira Ciências Sociais** [online]. 2011, vol.26, n.76, pp.191-206. ISSN 0102-6909. Disponível em:<<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092011000200011>>. Acesso em: 18 Ago 2019.

COSTA, Emilia Viotti da. **Da Monarquia à República:** momentos decisivos. 9ª edição. São Paulo:UNESP, 2010. pp. 387-492.

DALARI, Dalmo de Abreu, **Elementos de Teoria Geral do Estado.** 2 ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DE GIORGI, Raffaele de. **Direito, Democracia e Risco - Vínculos com o futuro.** Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 1998.

_____. **O risco na sociedade contemporânea.** Revista de Direito Sanitário, São Paulo v. 9, n. 1 p. 37-49 Mar./Jun. 2008.

_____. **Direito, Tempo e Memória.** Tradução de Guilherme Leite Gonçalves. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

_____. **Observación sociológica de la filosofía del derecho.** Estudio preliminar y traducción, Javier Espinoza De los Monteros. CIIJUS, Centro Iberoamericano de Investigaciones Jurídicas y Sociales: Derecho Global Editores, 2018.

_____. **The Risk of Risk Society and the Limits of Law.** Sociologia del diritto. 2/2009, pp. 59-67.

DONNICI, Luiz Virgílio. **A criminalidade no Brasil:** Meio milênio de repressão. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

DURKHEIM, Émile. **Lições de Sociologia:** a moral, o direito e o Estado. Tradução de B.Damasco Penna. São Paulo:T.A.Queiroz/Edusp, 2002.

FABRIZ, Daury César. Constituição(20 anos) e Direitos Fundamentais: Demissão da Subjetividade e a Cultura do Medo. In: Escola Lacaniana de Psicanálise de Vitória. (Org.). **A Lei em Tempos Sombrios.** 01 ed. Rio de Janeiro: Companhia de Freud, 2009, v.01, p.107-121.

_____. Federalismo, municipalismo e direitos humanos. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.** Ano XXVIII, v. 77, out.-nov., 2010, p. 76-95.

Faculdade de Direito de Vitória – FDV. **Normas e diretrizes para a elaboração de trabalhos científicos:** manual da FDV. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2007.111p.

FAGUNDES, Miguel Seabra. As Forças Armadas na Constituição. **Revista de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro, 1955. ISSN: 2238-5177. Disponível em :<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/9890/8902>. Acesso em: 18 de nov de 2019.

FALETTI, Túlia G. **Efeitos da Descentralização nas relações intergovernamentais:** O Brasil em perspectiva comparada. In: Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros/Celina Souza, Paulo Fábio Dantas Neto (organizadores). Rio de Janeiro: Revan, 2013, p.21.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder:** formação do patronato político brasileiro. 3ª edição. São Paulo: Globo, 2001. Cap. I e II (pp. 17-90); Cap. III, parte 3 (107-116); Cap. IV, parte 6 (pp. 151-162); Cap. X, parte 4 (pp. 444-456); Cap. XV e Cap. Final (pp. 741-838).

FARAH, Marta Ferreria Santos. **Análise de políticas públicas no Brasil:** de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”.Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 50(6):959-979, nov./dez. 2016.

FARIAS, Paulo José Leite. **Competência Federativa e Proteção Ambiental**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris. 1999.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito: Técnica, decisão, dominação**. 5 ed. São Paulo:Atlas, 2007.

FERREIRA, Helder Rogério Sant' Ana. **Violência e segurança pública em 2023: cenários exploratórios e planejamento prospectivo** / Helder Rogério Sant' Ana Ferreira, Elaine Coutinho Marcial – Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

FERREIRA DE MELO, Osvaldo. **Tendências do federalismo no Brasil**. Florianópolis: Lunardeli, 1989.

_____. **Princípio federativo e a autonomia dos sistemas de ensino**. Boletim Jurídico, ano 3, n. 132, p. 2, 2005.

FILOCRE, Lincoln D'Aquino. **Direito de segurança pública: Limites jurídicos para políticas de segurança**. Coimbra:Almedina, 2010.

FITIPALDI, Ítalo. Desempenho organizacional e arranjo federativo: o slack da Sudene e o colapso na gestão política de planejamento regional. **Revista do serviço público**. Vol. 60, n.4-Out/Dez 2009-ISSN:0034/9240.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Curso de Direito Constitucional Brasileiro**. Volume II: Formação Constitucional do Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 1958, Cap. VII e VIII (pp. 203-247).

_____. Prefácio e Parecer do Relator da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, Deputado Afonso Arinos de Melo Franco, sobre a Emenda parlamentarista nº 4, de 29 de março de 1949. In: FRANCO, Afonso Arinos de Melo; PILA, Raul. **Presidencialismo ou Parlamentarismo?** Brasília: Senado Federal, 1999, pp. 01-109.

FRANÇA, M. A. G. et al. **Ressignificando o conceito de risco nas pesquisas e práticas voltadas à infância contemporânea**. O Social em Questão, Rio de Janeiro, PUC-RJ. Departamento de Serviço Social, ano 6, n. 7, p. 22-44, 2002.

FRANCISCHETTO, Gilsilene Passon P. Em busca de novos saberes: uma aproximação entre o ensino jurídico e a pedagogia. In:_____. **Ensino Jurídico e Pedagogia: em busca de novos saberes**. Curitiba: Editora CRV, 2010.

FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê. **O controle Judicial de Políticas Públicas**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2005.

GIDDENS, Antony. **As conseqüências da modernidade**. São Paulo: Trad. Raul Fiker. 1º ed. Unesp, 1991.

GONÇALVES,Guilherme Leite; FILHO, Orlando Vilas Bôas.**Teoria dos Sistemas**

Sociais: direito e sociedade na obra de Niklas Luhmann. São Paulo: Saraiva, 2013

GROBÉRIO, Sonia do Carmo. **Dignidade da pessoa humana:** concepção e dimensão jurídico-constitucional. 2005. 153 f. Dissertação (Mestrado em Direitos e Garantias Fundamentais) – Programa de Pós-Graduação em Direitos e Garantias Fundamentais, Faculdade de Direito de Vitória, Vitória, 2005.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James e JAY, Jhon. **O Federalista.** Brasília. Editora Universidade de Brasília: 1993.

HESSE, Konrad. **Elementos do Direito Constitucional da República da Alemanha.** Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabriz Editor: 1998.

HOLLOWAY, Thomas H. **Polícia no Rio de Janeiro** – repressão e resistência numa cidade do século XIX. 1ª edição, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro – RJ, 1997.

HORTA, Raul Machado. Organização constitucional do federalismo. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, ano XXXIII, n. 28-29, 1985-86.

_____. Federalismo e o princípio da subsidiariedade. **Revista da academia de letras jurídicas**, Rio de Janeiro. V.8, n. 21, p. 153–167, jan./jun., 2002.

JARDIM, Torquato Lorena. **Aspectos do federalismo norte-americano.** Revista Informação Legislativa Brasília, v. 21, n. 82, p. 53-82, abr./jun Abr/Jun 1984. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181523>.> Acesso em: 17 de Jun 2019.

LASSANCE, Antônio. **Federalismo no Brasil:** Trajetória Institucional e alternativas para um novo patamar de construção do Estado. IPEA, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>> Acesso em: 23 de Set de 2019.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto:** o município e o regime representativo no Brasil. 4 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LIMA, LD, Viana ALD'A, Machado CV. A regionalização da saúde no Brasil: condicionantes e desafios. In: Scatena, JHG, Kehrig RT, Spinelli MA, organizadores. **Regiões de Saúde: diversidade e processo de regionalização em Mato Grosso.** São Paulo: Hucitec; 2014. p. 565

LIMA, Renato Sérgio. Samira Bueno e Guaracy Mingardi. Estado, Polícias e Segurança Pública no Brasil. In **Revista Direito GV.** São Paulo . v. 12 n. 1; 49-85; jan-abr, 2016.

_____. **Novo Sistema Único de Segurança Pública:** questões sobre financiamento da segurança pública. ISBN 978-85-67450-13-1 Organizador: Fórum Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019. 52p. Disponível em: <<https://www.forumbrasileirodesegurançapublica.org.br>.> Acesso em: 20 de nov 2019.

LIRA, Pablo. **Integração de políticas de segurança pública, crise e o caminho na retomada da redução das taxas criminais**. Anuário Brasileiro de Segurança Pública. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Edição Especial 2018. p.49.

LUHMANN, Niklas. **O Direito na Sociedade**. Tradução Saulo Krieger; tradução das citações em latim Alexandre Agnolon. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

_____. **Sociología del riesgo**. Traducción: Silvia Pappe, Brunhilde Erker y Luis e Felipe Segura. Coordinador de la traducción: Javier Torres Nafarrate. Universidad Iberoamericana. Colección Teoría Social. México: 2006.

_____. **Introducción La teoría de sistemas**. Lecciones publicadas por Javier Torres Nafarrate. México: Universidad Iberoamericana, 1996.

_____; De Giorgi, Raffaele. **Teoría de la sociedad**. Iberoamericana. México: 1993.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. Vol. 1, tomo 2. São Paulo: Editora Abril. 1984.

MARX, Karl; Engels, F. **A ideologia alemã**. Tradução de Conceição Jardim e Eduardo Nogueira. Lisboa: Presença/Martins Fontes, 1976.

MATHIESEN, Thomas. **Conversações Abolicionistas – Uma Crítica do Sistema Penal e da Sociedade Punitiva**, São Paulo: IBCCrim, 1997, p. 275.

MATTOS, Márcio Júlio da Silva. Crack e políticas públicas: análise sobre a formação da agenda do programa “crack, é possível vencer”. **Revista Planejamento e políticas públicas/ppp**. n.49/jul./dez.2017.

MELO, Marcus André. **Estado, Governo e Políticas Públicas**. In: MICELI, S. (org.). O que Ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995): Ciência Política. São Paulo/Brasília: Sumaré/Capes. 2002.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O Espírito da Leis**. Apresentação Renato Janine Ribeiro; Tradução Cristina Murachco.-Martins Fontes, São Paulo, 2000.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da Participação Política: Legislativa, administrativa, judicial (Fundamentos e técnicas constitucionais de legitimidade)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MUNIZ, Jaqueline. **A Crise de Identidade das Polícias Militares Brasileiras: Dilemas e Paradoxos da Formação Educacional**. Security and Defense Studies Review. Vol. 1 Rio de Janeiro: Winter, 2001.

NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos: Contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo**. Coimbra, Almedina, 2004.

_____. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. **Revista de Direito Pública da Economia – RDPE** Belo Horizonte, ano 5, n. 20, p. 153-181, out-dez. 2007.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Direitos humanos versus segurança pública**. Rio de Janeiro, Forense: 2016.

PACES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio. **Los deberes fundamentales**. Doxa, Alicante, n. 4, 1987.

PLASSA, Wander; CUNHA, Marina Silva. Sensação De Insegurança Pública No Brasil: Análise Estrutural Das Vulnerabilidades E Do Efeito Da Vitimização Direta. **Revista Economic Analysis of Law Review**. EALR, V. 7, nº 1, p. 266 - 290, Jan-Jun, 2016. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR>. Acesso em: 23 nov 2019.

PEDRA, Adriano Sant'Ana. **A Constituição viva**. Poder constituinte permanente e cláusulas pétreas na democracia participativa. 2. ed. Rio de Janeiro: 2012.

_____. **A importância dos deveres humanos na efetivação de direitos**. In: ALEXY, Robert; BAEZ, Narciso Leandro Xavier; SANDKÜHLER, Hans Jörg; HAHN, Paulo (org.). Níveis de efetivação de direitos fundamentais civis e sociais: um diálogo Brasil e Alemanha. Joaçaba: UNOESC, 2013.

_____. **Mutação constitucional**: interpretação evolutiva da Constituição na democracia constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

_____. Justificação e proteção dos direitos fundamentais. **Revista Direitos e Garantias Fundamentais**. Faculdade de Direito de Vitória. Vitória, n. 10, 2011, p. 9-13.

PEDRA e PEDRA, Adriano e Anderson Sant'Ana. In **Comentários à Constituição Federal de 1988**/Coordenadores científicos: Paulo Bonavides; Jorge Miranda; Walber de Moura Agra; Coordenadores editoriais: Francisco Billac Pinto Filho; Otávio Luiz Rodrigues Júnior. RJ:Forense, 2008.

PEDROTO, Fábio Almeida. **Delegados de Polícia da Grande Vitória e as Políticas de drogas**. Espírito Santo: Editora Milfontes, 2018.

PIERSON, Paul. **Fragmented Welfare States**: federal institutions and development of social policy. In *Governance*, v.8, n.4, out.1995.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. **Polícia e consolidação democrática**: o caso brasileiro. In Pinheiro et al. São Paulo sem medo: um diagnóstico da violência urbana. Rio de Janeiro: Garamond, 1998, p. 175/190.

QUINTANEIRO, Tânia; BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira; OLIVEIRA, Márcia Gardênia Monteiro de. **Um toque de Clássicos**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

SAPORI, Luis Flávio. **Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora FCV, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti(Organizadores). **Direitos Fundamentais – orçamento e reserva do possível**. Porto Alegre:Livraria do Advogado, 2008, capítulos 1, 3 e 4.

_____. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**, 8ª Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

_____.**Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais constitucionais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SOUZA SANTOS, Boaventura. **A globalização e as ciências sociais**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SENTO-SÉ, João Trajano. **Prevenção da violência: o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

_____.A construção de um discurso sobre segurança pública no âmbito nacional: apontamentos para um programa de pesquisa. **Dilemas – Revista de estudos de Conflito e Controle Social**, v. 4, n. 3, jul.-set. 2011, p. 501-521.

SILVA, José Afonso Da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37.ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

_____. **Comentário contextual à Constituição**. 6. ed. atual até a EC 57, de 18.12.2008. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 635.

SILVA, José Vicente. 2018. Entrevista: **Porque os Programas Federais de segurança não funcionam**. Disponível em:<[https://noticias. r7.com](https://noticias.r7.com) > brasil. >. Acesso em: 26 de Agosto de 2019.

SCHMIDT, João Pedro. Bases Bio-psicossociais da Cooperação e o Paradigma colaborativo nas Políticas Públicas. **Revista Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, Es, v. 19, n. 1, p. 123-162, jan./abr. 2018.

SOBRINHO, Barbosa Lima. **Presença de Alberto Torres**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira,1968, pp. 139-192; 229-254;

SOUZA, Celina. **Constitutional engineering in Brazil: the politics of federalism and decentralization**. Londres/Nova York, Macmillan/St. Martin's Press, 1997. 211 páginas.

_____. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

_____. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. **Ciência Saúde Coletiva**(online). 2002, vol.7, n.3, pp.431-442. Disponível em:< <https://www.scielo.org/article/csc/2016.v21n5/1511-1524/>>. Acesso em: 23 de Jul de 2019.

_____. Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças. Dados – **Revistas de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 44, nº 3, 2001, pg. 513 a 560. Disponível em: :<<https://www.anpocs.org/index.php/publicacoes>>. Acesso em: 20 set 2019.

SOUZA, Paulino José Soares de. **Ensaio sobre o Direito Administrativo**. Brasília:Ministério da Justiça, 1960. (1ed. 1862) .

SOU DA PAZ. **O que fazemos**. São Paulo: Instituto Sou da Paz, 2015. Disponível em: <www.soudapaz.org/o-que-fazemos>. Acesso em: 6 de Jun. 2019.

TOFFOLI, José Antônio Dias. **CNJ registra pelo menos 812 mil presos no país**.Disponível em<<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/07/17/cnj-registra-pelo-menos-812-mil-presos-no-pais-415percent-nao-tem-condenacao.ghtml>>Acesso em: 21 de Out 2019.

TORRES, Alberto. **A Organização Nacional** - Primeira parte: A Constituição. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1978.

TORRES, João Camilo de Oliveira, 1915-1973. **A formação do federalismo no Brasil** [recurso eletrônico] / João Camilo de Oliveira Torres. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017. – (Coleção João Camilo de Oliveira Torres; n. 4 PDF).Disponível em: <<https://livraria.camara.leg.br> Acesso em: 25/07/2019.

TORRES, Ricardo Lobo. **A segurança jurídica e as limitações constitucionais ao poder de tributar**. In: FERRAZ, Roberto (Coord.). Princípios e limites da tributação. São Paulo: Quartier Latin, 2005. p. 436.

VELASQUEZ, Hugo Acero.**Como recuperar y garantizar la seguridad de los ciudadanos**. In Cadernos de Segurança Pública. Ano 1, Dezembro de 2009. Disponível em<<http://www.isp.rj.gov.br>>. Acesso em 22 de jul 2019.

VIANNA, Francisco José Oliveira. **O caso do Império**. Brasília: Senado Federal, 2004 (1925).

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; revisão técnica de Gabriel Cohn, 3ª edição, Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1994.

_____. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. Tradução de Irene Szmerecsányi e Tamás Szmerecsányi. São Paulo:Pioneira/UnB, 1981.

WORM, Naíma. **Drogas**: estratégias jurídicas para a implantação de uma política nacional sobre drogas no Brasil. Rio de Janeiro:Lumen Juris, 2018.

ANEXOS

ANEXO A - Termo de Adesão ao Programa “Crack, é possível vencer!”	224
ANEXO B- Dados da Secretaria de Justiça do Espírito Santo.....	235

