

O SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA: integração e autonomia no modelo federativo brasileiro

Márcio Aleandro Correia Teixeira¹

RESUMO

O presente artigo aborda o programa de cooperação federativa do governo federal do estado brasileiro, nominado Sistema Único de Segurança Pública – SUSP. Como campo de debate sobre a construção do sistema de segurança pública no Estado brasileiro, privilegiaram-se as discussões sobre o modelo federativo e as questões relativas à atribuição de competências sobre a matéria. Em seu processo de construção observa-se a questão da segurança pública em termos de competência ao longo do desenvolvimento histórico do Estado brasileiro, tendo como núcleo conceitual a questão do balanceamento do modelo federativo brasileiro. A investigação parte da ideia de existência de um processo de coalescência no Estado Federal no Brasil em matéria de segurança pública, rearticulando competências entre uma ordem jurídica total e uma pluralidade de ordens jurídicas parciais.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas. Federalismo brasileiro. Sistema Único de Segurança Pública.

THE SYSTEM OF PUBLIC SECURITY: integration and autonomy in the Brazilian federalism

ABSTRACT

This article presents addresses the federal government the state of Brazil, named System of Public Security – SUSP. As field of debate on the construction of the public security system in the Brazilian state the emphasis has been the debates on the federal model and issues relating the allocation of competences over the matter. In the build process there is the issue of public safety in terms of competence over the historical development of the Brazilian state, with the center conceptual issue of balance the federal model in Brazil. The research is based on the idea of that the procedure is of coalescence in the Federal State in Brazil in the field of public safety, regrouping legal competences between a total and a plurality of partial legal systems.

KEY-WORDS: Public Policy. Brazilian federalism. System of Public Security.

1 INTRODUÇÃO

No que concerne à terminologia e ao conceito adotado, a utilização da expressão segurança pública revela uma opção terminológica. No entanto, não torna dispensável uma justificação, ainda que sumária, desta escolha que tanto nos debates acadêmicos como nos programas sociais, aparece largamente discutida, diante de outras expressões, tais como segurança cidadã, segurança social e segurança comunitária, apenas para referir algumas².

¹ Professor Assistente do Departamento de Direito da Universidade Federal do Maranhão e Doutorando em Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão.

² Dentre outros: VELÁSQUEZ, Hugo Acero. **Os governos locais e a segurança cidadã**. Disponível em: http://www.rolim.com.br/2002/_pdfs/seg_Hugo_Acero.pdf Acessado em 11 de novembro de 2011; BRASIL. Distrito Federal. Decreto nº 24.316, de 23 de dezembro de 2003, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 249, de 24 de dezembro de 2003 (Institui o **Programa Segurança Comunitária**). Institucionalizado pelo GDF. Disponível em: http://www.ssp.df.gov.br/005/00502001.asp?ttCD_CHAVE=4615 Acessado em 11 de novembro de 2011, e; BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **A segurança social – Brasil e Portugal**. Disponível em: <http://www.portalconsular.mre.gov.br/mundo/europa/republica-portuguesa/lisboa/servicos/seguranca-social-brasil-portugal> Acessado em 11 de novembro de 2011.

Embora tais perspectivas procurem imprimir uma heterogeneidade e ambiguidade ou ausência de consenso na esfera conceitual e terminológica, inclusive no que diz respeito ao significado e conteúdo de cada termo utilizado, os conceitos estabelecem relações pontuais e de finalidade com os mesmos objetos tutelados e protegidos pelo Estado, que apenas reforça a necessidade de obter para esta pesquisa um critério unificador.

Em primeiro plano, considerando que o objeto desta pesquisa é a análise político-jurídica da cooperação federativa na construção de um sistema único de segurança pública como instrumento de aperfeiçoamento do processo de desenvolvimento do sistema de justiça do Estado brasileiro, há que se levar em conta a sintonia desta opção (segurança pública) com a terminologia da Constituição Federal de 1988, gravada no art. 144, onde se lê que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, exercida para a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

O conceito de segurança pública aparece no contexto brasileiro fortemente associado à garantia da integridade objetiva do indivíduo, do grupo e das coletividades. O conceito é observado para além de políticas públicas, mesmo sendo usado regularmente nos dispositivos e atos normativos de caráter policial pelos Estados federados. É muitas vezes usado em conexão com a harmonização da tecnologia da informação e infraestrutura das instituições e da segurança interna do Estado Federal.

A questão se coloca na definição da competência de cada ente federativo em matéria de segurança pública e o alcance das limitações constitucionais precisa ser definido em face das novas dinâmicas impostas ao Estado em sua perspectiva interna. Em análise pontual, pode-se perceber que a questão da segurança pública, gravada na Constituição Federal de 1988, passa obrigatoriamente pelo tratamento do princípio federativo³.

Por tal razão, a descentralização e existência de poderes autônomos nos estados-membros condicionam a gestão e o controle da segurança pública⁴, permitindo uma maior aproximação entre o titular do poder com o próprio poder e aproxima o destinatário de seu representante. Nessa perspectiva, assegura-se ao cidadão uma participação efetiva na

³ Ver ARRETCHE, Marta. **Federalism, bicameralism, and institutional change**: general trends and one case-study. University of São Paulo: Brazilian Political Science Review. Disponível em: http://bpsr.org.br/english/arquivos/BPSR_v4_n2_artigos/Article_Marta_Arretche.pdf Acessado em 21/02/2012 às 23:43.

⁴ ADI 2.819, Rel. Min. Eros Grau, julgado em 6-4-2005, Plenário, DJ de 2-12-2005. In.: BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **A Constituição e o Supremo**. 3ª ed. Brasília: Secretaria de Documentação, 2010. p. 1118. Onde ler-se: “O Pleno desta Corte pacificou jurisprudência no sentido de que os Estados-membros devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente. A gestão da segurança pública, como parte da Administração Pública, é atribuição privativa do Governador de Estado”.

construção da segurança pública, assim como uma maior legitimidade do titular do poder no exercício de sua função⁵.

Dada à questão observada, acreditava-se estar diante de duas possíveis situações que precisavam ser estudadas: a) uma possível violação do princípio federativo em virtude de deslocamento de competência e dissimulada intervenção federal, neutralizando a competência dos estados-membros; b) um aperfeiçoamento desse sistema do Estado composto, com ampliação do princípio da subsidiariedade e da melhor integração entre os entes componentes do federalismo brasileiro.

A hipótese de trabalho esteve orientada pela segunda interpretação, acreditando estarmos diante de um processo de coalescência na Federação em matéria de segurança pública, entre uma ordem jurídica total (Estado Federal, enquanto comunidade jurídica total, e que se expressa, formalmente, nas leis nacionais) e uma pluralidade de ordens jurídicas parciais, que resultam da União Federal, dos estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios.

As implicações de tais questões incidiam sobre as mudanças estruturais políticas e sociais de forma diversa sobre os processos e as concepções de trabalho, os modelos estruturais e os sistemas de controle da administração pública brasileira em relação à segurança pública. Verificou-se nova orientação e identidade para o Sistema de Segurança, proposta pelo governo federal através da Secretaria Nacional de Segurança Pública, após 2002:

A formação deve estar comprometida com a paz e a cidadania e conectada com os avanços da ciência. Só assim será possível desenvolver a construção de conceitos teóricos e práticos de segurança pública, de Polícia Militar, de Polícia Civil, dentre outras instituições, que expressem os valores, as garantias e o sentido de ordem para o Estado Democrático de Direito e para a sociedade organizada [...]⁶.

Esta orientação encontrava-se presente no documento de referência, o Plano Nacional de Segurança Pública - PNSP (BRASIL, 2002), o qual balizou as ações do governo federal na área de Segurança Pública, estabelecendo compromissos, pontuando demandas e estratégias. A rigor, gozava de existência jurídica precária: primeiro, porque não figurava entre as rubricas orçamentárias; segundo, porque era completamente desprovido de qualquer

⁵ Ver REGIS, André. **O novo federalismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

⁶ BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Brasília: SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, fev. 2002.

forma ou aspecto normativo (decreto, portaria, resolução, instrução, etc.). A única referência legal ao PNSP consta no Art.º 1 da Lei n.º 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, que estabelece:

Art. 1º Fica instituído, no Âmbito do Ministério da Justiça, o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, com o objetivo de apoiar projetos de responsabilidade dos Governos dos Estados e do Distrito Federal, na área de segurança pública, e dos Municípios, onde haja guardas municipais.

Parágrafo único. O FNSP poderá apoiar, também projetos sociais de prevenção à violência, desde que enquadrados no Plano Nacional de Segurança Pública e recomendados pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República ao Conselho Gestor do Fundo.

O PNSP reúne ações de acentuado viés educativo-preventivo, ao lado de ações de caráter repressivo. Apesar de se intitular como um documento de caráter comunitário, ele pôde ser pensado como um híbrido que incorpora a forma conservadora do tratamento e intervenção do problema da criminalidade. Sua redação apresenta uma linguagem direta e dissemina concepções repressivas em suas propostas legislativas, na eficiência dos estabelecimentos penais e dos sistemas de inteligência, na intensificação do policiamento e no reaparelhamento das polícias.

De forma contínua, o governo federal procurou através da Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP articular um processo de centralização de orientações e decisões sobre a questão da segurança pública através das Conferências de Segurança Pública, CONSEG's e do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI no âmbito do programa de cooperação federativa Sistema Único de Segurança Pública - SUSP que é de competência do Ministério da Justiça, estando inserido no núcleo das políticas públicas que informam a agenda governamental.

Sua formatação é, por um lado, resultado do esforço de síntese das políticas de segurança pública do governo federal brasileiro, por outro, das concepções internacionais de políticas públicas de segurança. Pode-se extrair do SUSP a compreensão que o governo federal tem do problema da criminalidade, o grau de responsabilidade atribuído, o substrato ideológico das opções político-criminais adotadas.

Dessa forma, pôde-se deduzir que esta direção representa uma sinalização política para uma cooperação do governo federal com os governos estaduais em relação ao Sistema Único de Segurança, permitindo ao dispositivo do Art. 144º, § 7º CF88, maior eficácia e eficiência.

Observa-se que, em perspectiva, a questão nacional da segurança pública obedece a um processo de descentralização e centralização de acordo com o contexto sócio-político do Estado brasileiro, tendo sido pensada sempre como uma questão que nos permite perceber a importância dos discursos e das concepções que giram em torno da temática.

2 A SEGURANÇA PÚBLICA SOB O PRISMA DO FEDERALISMO BRASILEIRO

A Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824, apresentava inúmeras referências à segurança, podendo ser percebidas variações referentes às necessidades de instrumentalização em face da relação do Estado assim como dos indivíduos entre si. Nesse sentido, a expressão segurança individual aparece no art. 179, onde se encontra registrado que a inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros têm por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade⁷.

Na Constituição Republicana, de 24 de fevereiro de 1891, a expressão segurança pública apresenta-se como segurança da república, segurança interna e segurança externa, registrando a garantia à segurança dos indivíduos no art. 62, onde se encontra gravado que se assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade⁸.

Segundo Ramos,

O federalismo inaugurado no Brasil de 1891 apresentou caráter dual, a exemplo do federalismo dos Estados Unidos, tanto que ficou registrado no texto constitucional que *a cada Estado incumbe prover, as expensas próprias, as necessidades do seu governo e administração*. Ora, essa proposta de federalismo era extremamente prejudicial para a maioria dos Estados da federação que se formava, especialmente os da região nordeste, na medida em que não dispunham dos recursos suficientes para a manutenção da máquina pública e prestação dos serviços necessários à sua população⁹.

O modelo instaurado pela primeira constituição republicana se manteve até que a concentração das forças de centralização entre os estados-membros fossem sufocadas pela

⁷ BRASIL. PRESIDENCIA DA REPÚBLICA. **Constituição do Brasil de 1824**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm (26 de 26) Acessado em 7/9/2006 às 00:21:15

⁸ BRASIL. PRESIDENCIA DA REPÚBLICA. **Constituição do Brasil de 1891**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm (30 de 30) Acessado em 7/9/2006 às 00:20:39

⁹ RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. **Federalismo e descentralização territorial em perspectiva comparada: os sistemas do Brasil e da Espanha**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2012. p. 29 (*grifos do autor*).

Revolução de 1930. Mesmo diante de um corte institucional profundo, a Constituição do federalismo cooperativo, de 16 de fevereiro de 1934, apresentava no mesmo sentido o termo segurança individual, encontrando-se expresso no artigo 113 a garantia aos brasileiros e estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade¹⁰.

O contexto político que conduziu à Constituição de 10 de novembro de 1937, embora recupere no seu art. 16 a expressão segurança pública, em nada contribuiu para uma análise mais adequada dessa política em razão do regime autoritário por ela legitimado¹¹. Como é de amplo conhecimento, a Constituição de 1937 criou no Brasil o *Estado Novo*, o qual centralizou o poder político e efetivamente aboliu o Estado Federal no Brasil. Em seu artigo 73, pode-se ler:

o Presidente da República, autoridade Suprema do Estado, coordena as atividades dos órgãos representativos, de grau superior, dirige a política interna e externa, promove ou orienta a política legislativa de interesse nacional, e superintende a administração do País¹².

Ramos ensina que com o final da II Guerra Mundial e diante de um novo contexto interno e internacional, o sistema autoritário implantado por Getúlio Vargas já dava sinais de decrepitude, o que possibilitou o início de um processo de redemocratização¹³. Na Constituição republicana de federalismo cooperativo, de 18 de setembro de 1946, embora inexista a expressão segurança pública a qual somente será novamente observada na Constituição da Republica Federativa de 05 de outubro de 1988, percebe-se maior parcela de autonomia aos estados-membros.

Posteriormente, a Constituição de 1967/1969 marca o processo de retorno ao poder absolutamente concentrado, tendo sido associado a um Estado Unitário. Segundo Neme e Araújo, o golpe de Estado e a tomada do poder pelos militares trouxe como consequência o enfraquecimento do princípio federativo, com o estabelecimento de um modelo federalista em

¹⁰ BRASIL. PRESIDENCIA DA REPÚBLICA. **Constituição do Brasil de 1934**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm (42 de 68) Acessado em 7/9/2006 às 00:20:18.

¹¹ BRASIL. PRESIDENCIA DA REPÚBLICA. **Constituição do Brasil de 1937**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm (5 de 42) Acessado em 7/9/2006 às 00:19:57.

¹² BRASIL. PRESIDENCIA DA REPÚBLICA. **Constituição do Brasil de 1824**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm (18 de 42) Acessado em 7/9/2006 às 00:19:58.

¹³ RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. **Federalismo e descentralização territorial em perspectiva comparada: os sistemas do Brasil e da Espanha**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2012. p. 30.

que a concentração dos poderes era a característica mais relevante¹⁴. Nesse período, agentes estatais desprezam completamente os direitos fundamentais e humanos, praticando atrocidades a centenas de brasileiros¹⁵.

Segundo Souza Junior, a Constituição de 1988 nasceu de uma extensa negociação política, caracterizando um tipo de engenharia política que está se denominando de transição democrática. Para o referido autor, existem basicamente duas formas de transição política democrática:

a primeira, a **transição de consenso**, é aquela que se realiza pela negociação em bloco ou em conjunto das grandes decisões políticas fundamentais, em que os pormenores mais controvertidos são deixados desde logo para a legislação ordinária futura ou para a política de todos os dias. A segunda, a **transição de compromisso**, é aquela que se realiza pela negociação isolada ou tópica de cada uma das decisões políticas fundamentais: os pormenores, aí, assumem uma dimensão desproporcional à respectiva importância, e perde-se a visão de conjunto e a racionalidade do todo institucional do País. A Espanha é o paradigma perfeito da primeira. O Brasil, da segunda [...]¹⁶.

Nesse sentido, cumpre destacar as observações feitas por Ramos sobre o Brasil, para quem:

a Constituição de 1988 possui todos os ingredientes formais de um sistema federal. Não se pode dizer, mesmo diante da complexidade do sistema, que o federalismo brasileiro seja descentralizado. O certo é que possui um viés de descentralização¹⁷.

No que diz respeito ao processo de centralização e descentralização do poder político no Estado brasileiro, percebe-se que:

as mudanças que a Federação brasileira tem sofrido de 1891 até hoje foram cosméticas: não tocaram a essência o modelo centrípeta trazido dos Estados Unidos. Nossa realidade reclama por uma técnica centrífuga e por maior flexibilidade, orientada pelo princípio da subsidiariedade, que hoje está produzindo uma nova concepção de Federação em todo o mundo¹⁸.

Vale observar que a Constituição de 1988 visa cumprir seu papel de ordenadora da vida política do Estado e, por este motivo, estabelece as atribuições legislativas, executivas e judiciárias. A Constituição de 1988 fixa as competências da União, dos Estados e dos Municípios, distinguindo competências exclusivas de competências concorrentes, assim como

¹⁴ NEME, Eliana Franco; ARAÚJO, Luiz Alberto David. O federalismo como sistema de proteção dos direitos fundamentais. IN.: RAMOS, Paulo Roberto Barbosa (org.). **Constituição e Federalismo no mundo globalizado**. São Luís: EdUFMA, 2011. p. 132-133.

¹⁵ RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. Op. cit. p. 30.

¹⁶ SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **Constituições do Brasil**. Porto Alegre: Editora Saga Luzzato, 2002. p. 81. (**grifos do autor**).

¹⁷ RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. Op. cit. p. 42.

¹⁸ SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. Op. cit. p. 83.

as competências concorrentes exercidas de forma cumulativa das competências concorrentes exercidas de forma limitadas¹⁹. Nesse sentido, conforme Mello:

fora das circunstâncias estabelecidas explicitamente ou implicitamente na lei, ou em desacordo com a finalidade legal ou mediante forma distinta das estabelecidas na regra de direito, estaria, em rigor de verdade, agindo fora da própria competência, isto é, *sem competência*²⁰.

Por outro lado, Figueiredo esclarece que não devemos nos fixar em distinções conceituais rígidas entre assuntos locais e regionais, não sendo mais possível delimitar claramente assuntos próprios de cada esfera governamental, como se fossem objetos ou matérias distintas. E assevera que:

mais importante que uma lista de competências constitucionais claras (seja para o Município, seja para os Estados) será a coexistência de diversos graus de intervenção estatal; ações conjuntas entre esferas de governo; autonomia decisória, capacidade de financiamento de parte da despesa por parte das unidades subnacionais (estados e municípios)²¹.

Segundo Callejón:

Na verdade, tanto o conceito de Estado como o de Constituição devem ser desmistificados. Por um lado, a desmistificação da unidade de poder do Estado, na medida em que nem todo político está concentrado atualmente neste, de maneira que pode se afirmar que a “estabilidade” é agora uma qualidade de diversos poderes públicos supra e infraestatais. Por outro, a desmistificação da própria Constituição e de sua relação histórica com o Estado. Nem a Constituição limitou sempre o Estado no mundo moderno, nem o Estado representa o único poder político que deve ser limitado pelo Direito Constitucional²².

Destarte, com base no pensamento de Moreira, entende-se que a doutrina da divisão dos poderes, que Montesquieu introduziu na ideia de constituição do estado racional-normativo, não foi uma doutrina do poder dividido. Propõe faculdades ou funções que se equilibravam para obrigar obediência à vontade política estabelecida pela convergência de forças na comunidade política. Mas, a regra, em todas as democracias formais, foi a de ter presente que o poder é a força e que esta não tem nada de metafísico, é simplesmente poder de

¹⁹ ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

²⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discrecionabilidade e controle jurisdicional**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p. 61.

²¹ FIGUEIREDO, Marcelo. Poderes executivo e legislativo no sistema federal brasileiro. IN.: RAMOS, Paulo Roberto Barbosa (org.). **Constituição e Federalismo no mundo globalizado**. São Luís: EdUFMA, 2011. p. 167.

²² CALLEJÓN, Francisco Balaguer. Federalismo e integração supranacional: as funções do direito constitucional nos processos de integração supranacional no contexto da globalização. IN.: RAMOS, Paulo Roberto Barbosa (org.). **Constituição e Federalismo no mundo globalizado**. São Luís: EdUFMA, 2011. p. 35.

falar impondo o dito através da execução de sentenças. Essa capacidade manifesta-se, nos pontos críticos, quando a razão é posta de lado com a intervenção militarizada²³.

Nesse sentido, afirma Moreira:

Toda uma teoria, que não será aqui recordada, estabeleceu uma espécie de hierarquia valorativa entre as formações armadas, no sentido de vincular uma parte mais diretamente à sustentação dos valores do consenso (integridade nacional, defesa da Constituição) e de assinar a outras, chamadas polícias e guardas, os valores mais prosaicos da vida quotidiana (ordem pública preventiva e repressiva). Mas, é do braço armado do poder que se trata em todos os casos²⁴.

Consoante afirmado por Neme e Araújo, acerca do modelo federativo brasileiro, “a liberdade das unidades federadas é limitada pelos próprios valores que fomentaram sua existência, e o exercício dessa liberdade deve ser exercido em obediência aos princípios que emergiram durante todo o processo de criação deste modelo”²⁵. Se observarmos o processo de implantação do programa de cooperação federativa Sistema Único de Segurança Pública, percebe-se uma forte construção de um processo de integração das políticas de segurança pública ao cargo da União²⁶.

Afirma-se que o exercício do controle sobre a atividade de policiamento é competência dos estados-membros na proporção de sua composição²⁷ e de sua autonomia²⁸, quando da utilização e controle da força material disponível de segurança pública²⁹.

Nesse sentido, vale ressaltar que, em matéria de segurança pública, temos assistido uma sensível mudança na coordenação de políticas públicas na área de segurança. A

²³ MOREIRA, Adriano. **Ciência Política**. 4ª ed. Coimbra: Edições Almedina, 2009.

²⁴ Idem. p. 219.

²⁵ NEME, Eliana Franco; ARAÚJO, Luiz Alberto David. O federalismo como sistema de proteção dos direitos fundamentais. IN.: RAMOS, Paulo Roberto Barbosa (org.). **Constituição e Federalismo no mundo globalizado**. São Luís: EdUFMA, 2011. p. 136.

²⁶ Criação da Força Nacional de Segurança Pública – FNSP, seguida do Batalhão Escola de Pronto Emprego que constituem batalhões de policiamento ostensivo sob o controle do Ministro da Justiça.

²⁷ Vale lembrar a criação das Unidades de Polícia Pacificadoras – UPP no Estado do Rio de Janeiro pelo Decreto 41.650 de 21 de janeiro de 2009. Unidade de policiamento ostensivo que opera fundamentalmente com a cooperação da Força Nacional de Segurança Pública e do Exército Brasileiro.

²⁸ Levando em consideração o controle da atividade policial é imprescindível compreender o papel do Ministério Público em dois aspectos: 1. A defesa do Estado democrático, e; 2. Harmonização do discurso democrático com o discurso punitivo. A esse respeito, o devido aprofundamento será construído por via da obra: “GUIMARAES, Claudio Alberto Gabriel. **Constituição, Ministério Público e Direito Penal**: a defesa do Estado democrático no âmbito punitivo. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

²⁹ O Min. Eros Grau, em sede de Habeas Corpus (HC 95.009, julgado em 6-11-2008, Plenário, DJE de 19-12-2008), de sua relatoria, vaticinou: “O que caracteriza a sociedade moderna, permitindo o aparecimento do Estado moderno, é, por um lado, a divisão do trabalho; por outro, a monopolização da tributação e da violência física. Em nenhuma sociedade na qual a desordem tenha sido superada, admite-se que todos cumpram as mesmas funções. O combate à criminalidade é missão típica e privativa da Administração (não do Judiciário), através da polícia, como se lê nos incisos do art. 144 da Constituição, e do Ministério Público, a quem compete, privativamente, promover a ação penal pública (art. 129, I)”.

depender de como estão estruturadas as relações em cada Estado-membro, a questão da segurança pública passa por níveis diferenciados de coordenação dos objetivos das políticas entre os diferentes níveis de governo, produzindo em casos específicos superposição de competências e competição³⁰.

Compreende-se que a essência do federalismo é unir as vontades parciais na construção de valores gerais, preservando os interesses relacionados a cada um dos entes federados. No entanto, é inegável que haja um deslocamento de competências originalmente entregue a um estado-membro que passa a União, sobretudo nas questões complexas, como a federalização dos crimes de direitos humanos. Ao passo que, noutro sentido, verifica-se o deslocamento de competência originalmente da União para uma internacionalização dos direitos humanos, admitindo a jurisdição do Tribunal Penal Internacional³¹.

Cumprir observar que o programa de cooperação federativa Sistema Único de Segurança Pública vem de maneira muito pontual transferindo para a União a coordenação das políticas públicas de segurança e limitando a possibilidade de que se estabeleçam constitucionalmente competências exclusivas entre os níveis de governo para as políticas de segurança pública. É o que se pode observar em relação à criação da Força Nacional de Segurança Pública em 2004 e sua regulamentação em 2008, através da Portaria Ministerial da Justiça nº 394, de 04 de março de 2008, que estabelece a possibilidade de emprego da Força Nacional em qualquer parte do território nacional e dispõe acerca da adesão dos Estados-membros e do Distrito Federal ao referido programa de cooperação federativa.

Vale ressaltar que, além da Força Nacional de Segurança Pública, foram criados outros instrumentos que revelam esse processo de coordenação pela União das ações e políticas de segurança pública, como o Batalhão Escola de Pleno Emprego (BEPE), o Gabinete de Gestão Integrada (GGI) e a Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública (ENASP), instrumentos que visam planejar, implementar e coordenar ações e metas na área de justiça e segurança pública no âmbito da prevenção e repressão qualificada.

Assim, entende-se que tais questões se inscrevem no processo de ampliação das funções do Estado e da complexa rede de decisões a serem tomadas, permitindo compreender

³⁰ ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *Revista São Paulo em Perspectiva*. 18 (2): 17-26, 2004.

³¹ NEME, Eliana Franco; ARAÚJO, Luiz Alberto David. O federalismo como sistema de proteção dos direitos fundamentais. IN.: RAMOS, Paulo Roberto Barbosa (org.). **Constituição e Federalismo no mundo globalizado**. São Luís: EdUFMA, 2011. p. 138.

uma tensão em torno do princípio da dispersão da autoridade, rearticulando centralização e descentralização em matéria de segurança pública.

Estruturalmente, o Sistema Único de Segurança Pública pode ser pensado em termos de arquitetura através das seguintes dimensões: 1. Controle de armas de fogo; 2. Controle externo e participação social; 3. Estruturação e modernização da perícia; 4. Formação policial; 5. Gestão da informação; 6. Gestão da segurança municipal e das guardas civis; 7. Prevenção do crime e da violência, e; 8. Sistema penitenciário.

Em uma primeira dimensão, observa-se uma forte orientação para análise da necessidade de controle sobre armas de fogo no território nacional como contenção da ampliação dos problemas relativos à violência e criminalidade, tendo sido ressaltado a importância do Sistema Nacional de Controle de Armas – SINARM, do Ministério da Justiça e o Departamento de Fiscalização de Produtos Controlados do Exército – DFPC, do Ministério da Defesa. Exige-se nesta dimensão um alinhamento eficaz no âmbito da legislação e das instituições de controle, como a Polícia Federal e o Exército, assim como a presença das Corregedorias e das Ouvidorias.

Uma segunda dimensão refere-se à exigência constitucional de participação social e controle externo dos órgãos e das atividades de segurança pública. As linhas orientadoras desta dimensão residem na amplitude conceitual adotada pela Constituição e pelo Plano Nacional de Segurança Pública. Verifica-se a importância das Instituições e dos Instrumentos de Controle, levando em consideração, fundamentalmente, a uniformização dos padrões de coleta e informação, a autonomia financeira e a participação da sociedade civil no processo de construção da segurança pública. Ressalta-se a instrumentalização do controle, da participação e da gestão da informação sobre a matéria.

A terceira dimensão pode ser pensada em termos de perícia e modernização, estando articuladas as áreas de criminalística, identificação, medicina legal, além de atividades laboratoriais, em todas as especialidades e seus mais diversos recursos humanos, materiais, financeiros e organizacionais, articulado em um Sistema Único de Perícia Oficial, com vistas a oferecer integração intra e entre os Institutos e a Diretoria Técnico-Científica do Departamento de Polícia Federal – DITEC/DPF, ressaltando a importância da autonomia administrativa e funcional da atividade pericial.

Uma quarta dimensão do SUSP diz respeito às necessárias transformações no âmbito da educação policial no Brasil, apontando para uma integração da formação dos

operadores de segurança pública com vistas a superar as disputas de competências e a ausência de uniformidade dos padrões de abordagem e compreensão da atividade policial. Verifica-se uma importante atenção ao investimento com estudos e pesquisa no âmbito das atividades policiais com vistas a ampliar a consciência sobre as técnicas, teorias e valores de um policiamento que vem sendo progressivamente chamado de policiamento de proximidade.

A quinta dimensão pode aqui ser compreendida como a preocupação, em todo o território nacional com o processo de estruturação de um sistema de informação de indicadores sociais em segurança pública, permitindo maximizar a cobertura e a flexibilidade e articular os diferentes níveis de governo em matéria de informação sobre segurança pública. Tal desafio inscreve-se no âmbito do Sistema de Gestão de Conhecimento do SUSP (gerido pelo Observatório da SENASP), reunindo indicadores e estatísticas em perspectivas e sistemas diferentes, dentre os quais: 1. Municipal, Estadual e Federal (perspectiva) e; 2. Sistemas transacionais e sistemas gerenciais (tipo de sistema), cruzando informações policiais e judiciárias.

Os debates em torno da sexta dimensão são associados ao processo de construção das diretrizes nacionais de prevenção e atenção no âmbito da segurança pública, através de um conjunto integrado de ações voltadas para garantir o atendimento das necessidades de segurança individual, difusa e coletiva. Nesse sentido, as instituições municipais previstas constitucionalmente assumem importante papel no processo de articulação das políticas de segurança no eixo da prevenção e atenção. Vale ressaltar a importância da gestão integrada da segurança municipal, articulada ao Gabinete de Gestão Integrada Municipal – GGIM, ao Conselho Municipal de Segurança e aos Conselhos Comunitários de Segurança.

A dimensão acerca da prevenção do crime articula as diversas dimensões ora apontadas e ressalta a importância de aproximação e cooperação entre os entes federados, as instituições privadas e as organizações da sociedade civil, integrando políticas públicas em áreas diversas como: assistência social, saúde, habitação, trabalho, etc. Vale ressaltar a importância que deve ser dada às intervenções de políticas sociais de prevenção primária (fatores de risco), secundária (grupos vulneráveis) e terciária (grupos em conflito com a lei).

Por fim, a dimensão sobre as políticas penitenciárias recebe atenção especial em face das reiteradas constatações da falibilidade do sistema penitenciário brasileiro e da incontornável necessidade de observação e respeito aos direitos fundamentais no âmbito das instituições que participam da execução penal. Compreende-se que exista um necessário investimento em duas áreas estratégicas: segurança e assistência, permitindo rearticular a

disciplina e vigilância há muito prejudicada pela ineficácia do controle e presença de facções e organizações criminosas no sistema penitenciário. De igual forma, aponta-se para o fortalecimento e monitoramento da reinserção social e das articulações multivariadas referentes aos laços familiares e profissionais.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A segurança pública tendo sido tratada por teóricos clássicos e contemporâneos da teoria do estado e da ciência política como questão fundamental, aqui aproxima os debates sobre o federalismo no âmbito do direito constitucional comparado. O trabalho de constitucionalistas brasileiros, como os dos Professores Paulo Roberto Barbosa Ramos, Luís Alberto David Araújo, Marcelo Figueiredo, Cesar Saldanha Sousa Junior, assim como constitucionalistas europeus, a exemplo do Professor Francisco Balaguer Callejón e cientistas políticos como os professores Marta Arretche e Adriano Moreira, permitem articular questões atuais em matéria de segurança pública à estudos clássicos da Teoria do Estado acerca da soberania interna e de sua instrumentalização pelo estado, através de instrumento de proteção à direitos e garantias fundamentais, construindo um pensamento interdisciplinar capaz de compreender o fenômeno sob prismas diferenciados e rearticulando-os numa perspectiva de forte influência racionalista.

O balanceamento do modelo federativo brasileiro em matéria de segurança pública apresenta muitas limitações. Entende-se que os estudos sobre o tema da segurança pública sob o prisma do federalismo revelam muitos problemas práticos relativos à possibilidade de estabilidade de um programa de cooperação federativa, uma vez que parece haver um descompasso entre os propósitos pretendidos pelas políticas públicas constituídas no âmbito nacional e a realidade de cada estado-membro, principalmente em razão da ausência de informações sobre o real funcionamento das instituições do sistema de segurança e das instituições políticas que devem compor os programas de cooperação federativa.

Por um lado, existe a necessidade de que sejam desenvolvidos instrumentos institucionais que permitam uma relação de equilíbrio e interdependência entre os estados-membros. Mesmo tendo sido observado um esforço extraordinário em matéria de uniformização e cooperação federativa, percebe-se uma limitada possibilidade em virtude do desequilíbrio fiscal entre os entes federados. Esse fator incide diretamente sobre os conflitos

políticos de fragmentação das gestões e as disputas ideológicas no âmbito da política nacional.

Noutra ponta, entende-se que as questões de segurança pública enfrentam processos marcados por contradições e, por esse motivo, revelam uma agenda de definição de competências e de democratização marcada predominantemente por tendências descentralizadora e impulsos centralizadores. A este respeito, caberia um maior aprofundamento sobre as questões relativas ao federalismo fiscal e das conseqüentes análises entre as receitas e as autoridades, capazes de permitir compreender os limites da relação entre a estruturação das autoridades e a autonomia financeira dos estados-membros em melhor regular a matéria.

Observa-se que a participação dos estados-membros e dos Municípios no processo de formulação de políticas públicas de segurança está institucionalizada por meio de conselhos com representação. No entanto, os conselhos ainda não receberam autonomia suficiente para funcionarem como um mecanismo de contrapeso à concentração de autoridade conferida à União.

É importante ressaltar que o modelo de coordenação das políticas de segurança que tende a concentrar as decisões no âmbito do governo federal, demonstra vantagens para a gestão dos objetivos traçados para o SUSP, tendo em vista que este diminui as possibilidades de conflitos entre programas e custo de implantação, alcançando resultados semelhantes à medida que equaciona as desigualdades de financiamento das políticas públicas de segurança.

As desigualdades verticais e horizontais dos entes federados em matéria de segurança pública implicam em uma real dificuldade de uniformização dos padrões de atuação e nos resultados alcançados pelo programa de cooperação federativa SUSP. Assim, cumpre reconhecer a importância do Fundo Nacional de Segurança Pública como um instrumento capaz de reduzir as assimetrias internamente aos estados-membros, garantindo efetiva transferência de recursos. No entanto, a estabilidade do sistema de segurança pública somente será alcançada quando se constitucionalizar as transferências, reduzindo, com isso, as incertezas.

Outro aspecto importante é a dificuldade de percepção de resultados sensíveis em relação aos Municípios em matéria de segurança pública. Embora se possa verificar uma municipalização da prevenção na área de segurança pública instituída pelo SUSP, ela não permitiu uma redução da desigualdade nos padrões de sua intervenção. A descentralização de

recursos da União diretamente aos Municípios teve resultados mínimos, em virtude das dificuldades que encontram os Municípios para satisfazer as exigências da União para que estes recursos sejam descentralizados.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. **Federalism, bicameralism, and institutional change: general trends and one case-study.** University of São Paulo: Brazilian Political Science Review. Disponível em: http://bpsr.org.br/english/arquivos/BPSR_v4_n2_artigos/Article_Marta_Arretche.pdf Acessado em 21/02/2012 às 23:43.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *Revista São Paulo em Perspectiva*. 18 (2): 17-26, 2004.

ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição.** 3ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

BRASIL. Distrito Federal. Decreto nº 24.316, de 23 de dezembro de 2003, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 249, de 24 de dezembro de 2003 (Institui o **Programa Segurança Comunitária**). Institucionalizado pelo GDF. Disponível em: http://www.ssp.df.gov.br/005/00502001.asp?ttCD_CHAVE=4615 Acessado em 11 de novembro de 2011

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Plano Nacional de Segurança Pública.** Brasília: SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, fev. 2002.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **A segurança social – Brasil e Portugal.** Disponível em: <http://www.portalconsular.mre.gov.br/mundo/europa/republica-portuguesa/lisboa/servicos/seguranca-social-brasil-portugal> Acessado em 11 de novembro de 2011.

BRASIL. PRESIDENCIA DA REPÚBLICA. **Constituição do Brasil de 1824.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm Acessado em 7/9/2006 00:21:15

BRASIL. PRESIDENCIA DA REPÚBLICA. **Constituição do Brasil de 1934.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm Acessado em 7/9/2006 00:20:18

BRASIL. PRESIDENCIA DA REPÚBLICA. **Constituição do Brasil de 1937.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm Acessado em 7/9/2006 00:19:57

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **A Constituição e o Supremo.** 3ª ed. Brasília: Secretaria de Documentação, 2010.

CALLEJÓN, Francisco Balaguer. Federalismo e integração supranacional: as funções do direito constitucional nos processos de integração supranacional no contexto da globalização.

IN.: RAMOS, Paulo Roberto Barbosa (org.). **Constituição e Federalismo no mundo globalizado**. São Luís: EdUFMA, 2011.

CARVALHO, Márcia Haydée Porto de. Interpretação das normas de direitos fundamentais: teoria de Robert Alexy x teoria de Ronald Dworkin. IN.: MARANHÃO. Ministério Público. **Direitos fundamentais, democracia e cidadania**: estudos em homenagem a Elimar Figueiredo de Almeida Silva. São Luís: Procuradoria Geral de Justiça, 2010.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. 9ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011. p. 15.

FIGUEIREDO, Marcelo. Poderes executivo e legislativo no sistema federal brasileiro. IN.: RAMOS, Paulo Roberto Barbosa (org.). **Constituição e Federalismo no mundo globalizado**. São Luís: EdUFMA, 2011.

GUIMARÃES, Claudio Alberto Gabriel. **Constituição, Ministério Público e Direito Penal**: a defesa do Estado democrático no âmbito punitivo. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

HAGUETTE, Maria Teresa Frota. **Metodologias qualitativas na Sociologia**. 8ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

IGLESIAS, Enrique. Prefácio à obra Avaliação de projetos sociais. IN.: COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. 9ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

MCLEAN, Iain. **William H Riker and the invention of heresthetic(s)**. Nuffield College, Oxford, UK. Disponível em: <http://www.nuff.ox.ac.uk/users/mclean/rikerformat.pdf>
Acessado em 22/02/2012 às 13:12.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discrecionabilidade e controle jurisdicional**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MOREIRA, Adriano. **Ciência Política**. 4ª ed. Coimbra: Edições Almedina, 2009.

NEME, Eliana Franco; ARAÚJO, Luiz Alberto David. O federalismo como sistema de proteção dos direitos fundamentais. IN.: RAMOS, Paulo Roberto Barbosa (org.). **Constituição e Federalismo no mundo globalizado**. São Luís: EdUFMA, 2011.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. **Federalismo e descentralização territorial em perspectiva comparada**: os sistemas do Brasil e da Espanha. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2012.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa (org.). **Constituição e Federalismo no mundo globalizado**. São Luís: EdUFMA, 2011.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa; RAMOS, Edith Maria Barbosa; FREIRE, Alexandre Reis Siqueira. **O direito no século XXI**: estudos em homenagem ao Ministro Edson Vidigal. Florianópolis, SC: Obra Jurídica, 2008.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. [et al.] **Pesquisa avaliativa**: aspectos teóricos metodológicos. São Paulo: Veras Editora; São Luís, GAEPP, 2008.

SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **Constituições do Brasil**. Porto Alegre: Editora Saga Luzzato, 2002.

VELÁSQUEZ, Hugo Acero. **Os governos locais e a segurança cidadã**. Disponível em: http://www.rolim.com.br/2002/_pdfs/seg_Hugo_Acero.pdf Acessado em 11 de novembro de 2011.

VILANOVA, Lourival. **As estruturas lógicas e o sistema de direito positivo**. 4ª ed. São Paulo: Editora Noeses, 2010.