



VI Encontro Brasileiro de Administração Pública
6 e 7 de Junho de 2019
Salvador – Bahia, Brasil



GT 2 Governança e cooperação governamental

Federalismo brasileiro: uma análise pela ótica da segurança pública

Tarcisio Rodolfo Meireles de Melo, IFPA, Campus Abaetetuba, Brasil.

Wanaia Tome de Nazaré Almeida, IFPA, Campus Belém, Brasil

Adélia de Moraes Pinto, IFPA, Campus Belém, Brasil.

Resumo: O objetivo deste trabalho é analisar o federalismo brasileiro de cooperação e a interdependência em rede em relação a segurança pública, especificamente no que trata a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. Também conhecer e analisar a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) que institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Os autores realizaram uma pesquisa com abordagem qualitativa, documental e descritiva apoiando-se na tabela de interdependência elaborada por Ouverney (2005). Os resultados apontam que a interdependência em rede é um fator positivo para o federalismo de cooperação, mas no caso da política de segurança pública a ausência do estabelecimento de fatores operacionais fomenta a criação de conflitos entre os entes federados, bem como entre atores externos.

Palavras-chave: Federalismo brasileiro. Segurança Pública. Federalismo de cooperação.

Introdução

O Estado brasileiro foi organizado sob a forma federativa desde a constituição da República (1889), mas com o advento da Carta Magna de 1988 inaugurou em seu ordenamento político o federalismo cooperativo. Em que pese neste tipo de organização federativa a regra ser existência de duas esferas de poder e governos, estando de um lado os Estados-Membros, dotado de autonomia e de outro, a União, dotada de soberania, no caso brasileiro a federação está constituída por mais um ente federado, os municípios.

A ideia do federalismo de cooperação pressupõe que os entes federados, ainda que coordenados pelo poder central, desenvolvam ações de apoio e cooperação mútua, no âmbito da competência constitucionalmente prevista para cada um, daí decorre a previsão de competências concorrentes para várias políticas públicas, dentre elas a segurança pública, objeto neste estudo.

Para além da ideia de cooperação entre os entes federados, emerge a discussão sobre ações padronizadas através da interdependência em redes, supondo-se que organizados desta forma, a integração dos entes é mais eficaz e eficiente.

Muitos autores têm abordado aspectos do federalismo cooperativo sob a ótica do Sistema Único de Saúde – SUS, havendo, inclusive, estudo de Ouverney (2005), abordando o SUS sob a perspectiva do padrão de interdependência em rede, contudo, poucos são os estudos acerca do federalismo relacionando-o a segurança pública e de acordo com as

pesquisas realizadas pelos autores, não foi encontrado estudos voltados à análise da interdependência em rede, na segurança pública. Na esteira da recente criação do Sistema Único de Segurança Pública, o objetivo deste artigo é analisar o federalismo de cooperação e a interdependência em rede em relação a segurança pública, especificamente no que trata a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. Os objetivos específicos são conhecer o federalismo de cooperação e a interdependência em rede e analisar a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), por meio do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

Para tanto o presente artigo está organizado em 5 seções, nas quais está incluída esta breve introdução. Na seção que segue, o federalismo político brasileiro foi brevemente historiado e apresentado, na seção seguinte, foi apresentado o entendimento acerca do federalismo de cooperação e a criação do Sistema Único de Segurança Pública, reflexo de cooperação entre os entes federados, na seção posterior foi apresentada uma tabela com conceitos referentes a interdependência em rede. Logo em seguida é apresentada a metodologia e os resultados da pesquisa, na última seção estão as considerações finais.

1. Federalismo político brasileiro

O Estado federado é um contraponto ao Estado Unitário. Surgido em 1787, na Constituição dos Estados Unidos, este tipo de organização estatal é formado pela união de vários Estados-membros e caracteriza-se pela existência no mesmo território de dois entes, o federal, dotado de soberania, e o estadual, dotado de autonomia.

Para Câmara (1981, p. 29), o Estado federal é uma organização arrojada que “supõe uma pluralidade de organizações políticas dotadas de ordenamentos constitucionais próprios (federados), que participam na estrutura e funções de um ordenamento jurídico-político superior (federal), ao qual se encontram subordinados”.

Para a configuração do estado federado, são necessárias a coexistência de características específicas, quais sejam: a existência de duas esferas distintas de governo, um sistema judicial, com órgão fiscalizador e guardião da Constituição, a divisão do Poder Legislativo em duas casas, a vedação de alteração da condição federativa, a descentralização política, a participação dos Estados-membros na formação da vontade nacional e a autonomia dos mesmos, além da repartição das competências entre os entes federativos. (TAVARES, 2009).

A organização do Estado brasileiro na forma de Estado Federativo ocorreu juntamente com a implantação da República e se, de certo modo fora influenciado pela federação americana, motivos de ordem geográfica e histórica também justificaram tal forma de organização. Em que pese questões relacionadas a conflitos étnicos, religiosos ou linguísticos não terem feito parte da realidade brasileira, a vasta extensão territorial, aliada a

forma como o território foi dividido desde a época do Império, constituíram o precedente para o Estado federado.

Merece registro um traço importante do federalismo brasileiro que o diferencia do federalismo clássico adotado nos Estados Unidos, qual seja, a existência de três entes federados, “porque incorporou os municípios, juntamente com os estados, como partes integrantes da federação, refletindo uma longa tradição de autonomia municipal e de escasso controle dos estados sobre as questões locais” (SOUZA, 2005, p.110).

Embora a análise histórica do federalismo brasileiro seja tema interessante não é o foco deste trabalho, que irá privilegiar o enfoque ao estado federal brasileiro a partir da Constituição Federal de 1988, que instituiu o federalismo cooperativo (TAVARES, 2009).

O federalismo cooperativo seria uma evolução do federalismo dual (TAVARES, 2009). Naquele, os entes colaboram entre si, para o desenvolvimento de atividades nacionais e a solução de questões que afetam o conjunto de entes, enquanto no federalismo dual, existem dois governos soberanos e independentes, o da União e o dos Estados, ou seja, dois campos de poder, em que cada ente decide privativamente suas questões, sem a colaboração ou apoio do outro (CAMARA, 1981).

Para Tavares (2009), mesmo nos Estados Unidos, cuja forma de federalismo adotado teria sido o dual houve uma evolução para a forma cooperativa, ocasionada pela intervenção do governo federal na busca de solução para a grande crise econômica de 1929, pois na oportunidade emergiu a “supremacia do poder central em relação ao das unidades federadas, que se apoiavam financeiramente na União, fortalecendo o governo central e dando origem a uma nova fase do Estado federal, ao consolidar um federalismo cooperativo” (TAVARES, 2009, p. 20), que anos mais tarde, viria a ser adotado também pelo estado brasileiro.

Registre-se que a Constituição brasileira de 1988 foi elaborada em meio ao processo de redemocratização do país, cujos principais compromissos eram com a descentralização e a restauração do federalismo, ambos fragilizados pelas constantes mudanças na ordem política e constitucional do país ocorridos nos anos anteriores (SOUZA, 2005).

Neste sentido, foi permitido aos constituintes decidir sobre a manutenção da forma federativa de Estado, o que jamais havia ocorrido na história do país, redundando em uma organização “em que o poder governamental foi descentralizado e em que vários centros de poder, embora assimétricos, tornaram-se legitimados para tomar parte do processo decisório.” (SOUZA, 2005, p.110).

Devido a descentralização, a assimetria dos centros de poder e a existência de questões e problemas que abrangem os três entes federados, bem como da própria evolução do federalismo, outra forma de Estado Federado não poderia ter sido privilegiada pela Constituição de 1988, senão, o federalismo cooperativo.

2. Federalismo de cooperação brasileiro

O federalismo cooperativo é baseado no pensamento liberal, assim, o governo central não interfere diretamente no domínio econômico, garantindo às unidades federadas e a União, soberania sobre o domínio determinado de cada uma (TAVARES, 2009).

O federalismo de cooperação no Brasil, segundo Tavares (2009), foi instituído pela Constituição de 1988, nos artigos 23 e 24, cujas competências comuns e concorrentes, foram definidas de forma que todos os entes da Federação têm a obrigação de cooperar para o cumprimento dos itens apontados na Constituição. A mesma autora diz que, nesse tipo de federalismo, há dois momentos de decisão, o primeiro, em nível federal, de forma centralizada, em que as medidas a serem adotadas são determinadas, uniformizando a ação de todos os poderes competentes; e o segundo, que ocorre em nível estadual ou municipal, de forma descentralizada, quando o ente federado adapta a decisão tomada em conjunto à sua realidade.

Assim, no federalismo cooperativo “os níveis de Governo não se digladiam pelas suas competências, mas se unem para, cada qual, dentro de suas atribuições, dar conta das necessidades dos administrados” (MUKAI, 1991, p. 89).

Destaque-se que o artigo 23, § único, da Carta Magna, prevê que lei complementar deverá fixar normas para a cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e os Municípios, com a finalidade de atingir o equilíbrio entre os entes federados e assim haver a concretização dessa forma de federalismo, mencionando expressamente a cooperação.

Segundo Weichert (2000, p. 6), “a Constituição de 1988 optou por um federalismo cooperativo, estruturado através de uma repartição de competências horizontal e vertical”. A divisão entre os entes federados na forma horizontal ocorre nas competências privativas, materiais e legislativas com a enumeração das competências da União e dos Municípios em que estes podem legislar sobre assuntos de interesse local. Aos Estados foi reservado a competência remanescente e ao Distrito Federal, foram atribuídas as competências dos Estados e Municípios (BRASIL, 1988). De outra forma, verticalmente, foram atribuídas competências materiais comuns a todos os entes, e legislativas concorrentes para a União, os Estados e os municípios.

Alguns temas da agenda dos governos também demandam trabalho cooperado e coordenado em sua implementação, inclusive aqueles de responsabilidade partilhada entre as Unidades Federativas, pois segundo Guerra e Neves (2017, p. 144), os entes federados “do país precisam cooperar para que as competências comuns, como educação e saúde,

sejam efetivamente satisfeitas e esses benefícios resultam em melhora na qualidade de vida dos cidadãos”¹.

Tavares (2009) refere-se ao SUS como um exemplo de coordenação intergovernamental na condução da política social, com articulação das ações nos vários níveis de governo, por meio da utilização de comissões intergovernamentais, bem-sucedido e, inclui o principal êxito, aos "vários anos de mobilização e participação ativa dos profissionais e associações ligados à área da saúde" (TAVARES, 2009, p. 44). Essa responsabilidade de cooperação entre os entes no SUS ocorre assim:

o governo federal tem a responsabilidade do financiamento, por meio dos recursos orçamentários, da formulação da política nacional de saúde e da coordenação das ações intergovernamentais, sendo o Ministério da Saúde o órgão responsável pela transferência de recursos aos estados e municípios. Dessa forma, a União formula as regras que definem as ações dos governos subnacionais. Já os municípios possuem a responsabilidade de prestar o atendimento à população, contando com a cooperação técnica e financeira por parte da União e dos estados. Porém, os governos locais dependem fortemente das transferências de recursos para prestar os serviços médico-assistenciais à população (TAVARES, 2009, p. 45).

No que tange a segurança pública, trata-se de uma atividade exercida por todos os entes federativos, mediante órgãos com competência bem definidas, estando previsto também na Constituição Federal em vigor, no artigo 144, § 7º onde "a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades" (BRASIL, 2015, p. 108), o que possibilitou a aprovação, pelo Senado, no dia 16 de março de 2018, o projeto de lei nº 13.675, que cria o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), sancionado dia 11 de junho de 2018.

3. Criação do SUSP

As formas de violência e criminalidade do nosso país são diversas e sofrem variações conforme as regiões, nesse bojo a gestão da segurança pública pode e deve inserir diferentes formas de abordagem dos fenômenos da (in) segurança social, uma vez que hoje o país vive um drama de segurança pública, que segundo Balestreri (2010), advém da injustiça social. E ainda podemos destacar que a violência no Brasil, “em 2016, alcançou a marca de 62.517 homicídios, equivalente a uma taxa de 30,3 mortes para cada 100 mil habitantes” (ATLAS, 2018, p.3).

Nessa mesma publicação é destacada a heterogeneidade entre as Unidades Federativas (UFs), destacando que situações mais graves ocorrem nos estados do Norte e Nordeste, pois ali estão situados as "UFs com maiores taxas de homicídios por 100 mil habitantes, sendo elas: Sergipe (64,7), Alagoas (54,2), Rio Grande do Norte (53,4), Pará

¹ Embora neste trabalho o foco seja a política de segurança pública, que também deve ser instituída em cooperação, é importante mencionar o SUS, por se tratar de um serviço que reflete o federalismo cooperativo com relativo sucesso e frequentemente estudado por diversos autores.

(50,8), Amapá (48,7), Pernambuco (47,3) e Bahia (46,9)"(ATLAS, 2018, p. 3; 15), os indicadores apontam ainda que o Brasil figura sempre na lista das nações mais violentas do planeta. O que pode exigir "trabalho policial investigativo [...], ações policiais ostensivas [...]" mas, sobretudo, requer intervenção social preventiva bem coordenada, territorialmente circunscrita e sintonizada com a multidimensionalidade dos problemas envolvidos" (SOARES, 2006, p. 92).

Outro dado divulgado sobre o tema segurança está relacionado ao aumento de crimes violentos, letais e intencionais que cresce demasiadamente no país, segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). Em 2017 o total de mortes violentas intencionais totalizou 63.880, correspondendo a 175 pessoas mortas por dia, comparado com o ano anterior, estes números indicam um aumento de 2,9%, que aliado aos 60.018 estupros, 1.113 feminicídios, 606 casos de violência doméstica contra a mulher, 82.684 de pessoas desaparecidas, além dos assassinatos, foram as principais razões da criação do SUSP, (POLITIZE, 2018).

Nesse sentido, visando uma ação integrada e um direcionamento adequado e voltado para o combate eficaz da violência no país, foi proposto pelo Poder Executivo a criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) para disciplinar "a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição" (BRASIL, 2007, p.1), que culminou com a Lei nº 13.675, de 11/06/2018, que além de criar o SUSP, instituiu a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS).

Segundo Brasil (2018), o Art. 1º da lei mencionada trata da instituição do SUSP e cria a PNSPDS, com a finalidade de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, com a atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em articulação com a sociedade. E, no Art. 2º, refere que "a segurança pública é dever do Estado e responsabilidade de todos, compreendendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no âmbito das competências e atribuições legais de cada um" (BRASIL, 2018, p. 4).

Segundo POLITIZE (2018) a ideia desse projeto que sistematiza e unifica a segurança pública nacional, é nova e os principais pontos de destaque para a criação do SUSP e da PNSPDS perpassam por política não imediatista, mas de médio e longo prazo, com duração prevista de dez anos. Ou seja, requer programação e um lapso temporal para a implementação e, posteriormente, para que os resultados concretos sejam percebidos pela população.

A PNSPDS aponta para uma forma de interdependência e cooperação entre as Unidades Federadas na área da segurança pública, sendo uma possibilidade de o país ter

um programa articulado ou integrado de segurança pública brasileira, o que segundo Ouverney (2005, p. 92), “impõe um desafio constante que consiste na promoção da integração entre os diversos atores do sistema mediante a articulação de recursos e bases organizacionais e decisórias de forma a fornecer racionalidade às diretrizes e políticas”.

Os movimentos de cunho reformistas do aparelho estatal observado a partir da década de 90, trouxeram novo dimensionamento para as bases de elaboração das políticas públicas, cujos processos passaram a privilegiar a descentralização, a decisão compartilhada e à diversificação das fontes de financiamento e tipos de provisão de bens públicos (OUVERNEY, 2005), dando a possibilidade das instituições, independentemente de sua natureza, promoverem mecanismos e estratégias de integração, de intercâmbio, de articulação entre si.

Assim nasce a “nova abordagem de gestão de políticas públicas marcada pela ideia de que a integração dos atores presentes nesses arranjos multi estruturais torna-se mais eficaz e eficiente quando promovida por meio de um padrão de interdependência em rede” (OUVERNEY, 2005, p. 96), possibilitando então que as UFs possam fazer estes arranjos nas áreas da saúde, da educação e no caso deste estudo, na segurança pública.

Operacionalizando as ações daquela área em rede, ocorre uma “convergência institucional para o aprofundamento articulado e planejado da interdependência existente entre os atores, se desenvolve uma estrutura em rede”, e tais “relações de intercâmbio adquire maior consistência e fornece certo grau de institucionalização às interações, resultando na formalização das relações” (OUVERNEY, 2006, p. 97).

Assim, emerge um novo modelo de relações de interdependência em rede, cujas relações de coordenação interorganizacional são elemento essencial, ou seja, que “desenvolvem ações coletivamente planejadas e deliberadamente orientadas para a ênfase nos objetivos comuns” (OUVERNEY, 2005, p. 98).

Para subsidiar a análise das relações de interdependência no interior do SUSP, foi elaborado o quadro abaixo com os elementos selecionados, que permitem apontar um exame mais específico da capacidade de promoção de interdependência, e considerado como base para a metodologia e análise proposto nesse artigo.

Quadro 1 – Elementos para análise da capacidade de promoção de interdependência

DIMENSÕES	CONCEITOS	AUTORES
1) Foco gerencial	conjunto de atividades que detém a prioridade na coordenação interorganizacional	PROVAN e MILWARD, 1995; KEAST <i>et al.</i> , 2004; AGRANOFF e MACGUIRE, 1999)

2) Atores envolvidos e amplitude de inserção	nível de poder dos atores envolvidos das organizações que compõem a formação interorganizacional e amplitude de inserção dessas organizações na composição do arranjo	VAN BUEREN, KLIJN e KOPPENJAN, 2003; KLIJN, KOPPENJAN e TEERMER, 1995; AGRANOFF e MACGUIRE, 1999; DAUGBJERG, 1997; MANDELL e STEELMAN, 2003; FLEURY, 2002;
3) Nível de formalização	grau de formalização subjacente a processo de institucionalização dos vínculos	KLIJN, 2001 e 1996; KEAST et al., 2004; MANDELL e STEELMAN, 2003; KOPPENJAN e KLIJN, 2004;
4) Recursos envolvidos	quantidade de recursos direcionados para as atividades coletivas e sua forma de gestão	McGUIRE, 2002; MANDELL e STEELMAN, 2003; ROGERS e WHETTEN, 1982;
5) Foco de poder	configuração dos arranjos decisórios e da distribuição do poder	KOPPENJAN e KLIJN, 2004; ALEXANDER, LEE e BAZZOLI, 2003; FLEURY, 2002; McGUIRE, 2002; MILWARD e PROVAN, 1998;
6) Foco de controle	forma de monitoramento do trabalho coletivo e de promoção de accountability dos recursos empregados	(AGRANOFF e McGUIRE, 1999 e 2001; O'TOOLE, 1997; ACAR e ROBERTSON, 2004; FLEURY, 2002);
7) Objetivos enfatizados	foco de objetivos dos atores envolvidos na formação interorganizacional	MANDEL, 2001 e 1999a e 1999b; FLEURY, 2002; BÖRZEL, 1998; MARSH, 1997; KLIJN, 1996; AGRANOFF e MACGUIRE, 2001; MANDELL e STEELMAN, 2003;
8) Instâncias estratégicas de coordenação interorganizacional	forma de atuação de unidades organizacionais (instâncias) especificamente voltadas para articular e integrar recursos de forma eficiente e flexível, além de conduzir mecanismos de suporte decisório (análise de estudos, informações, relatórios, etc.)	KEAST <i>et al.</i> , 2004; AGRANOFF e McGUIRE, 1999; PROVAN e MILWARD, 1995 e 1998; KOPPENJAN e KLIJN, 2004;
9) Espaços internos de pactuação	forma de atuação de unidades de suporte político direcionadas a compor estratégias de compartilhamento decisório, promover consensos e projetos hegemônicos, além de prevenir bloqueios e impasses.	KOPPENJAN e KLIJN, 2004; VAN BUEREN, KLIJN e KOPPENJAN, 2003; FLEURY, 2002; KLIJN, KOPPENJAN e TERMEER, 1995;
10) Canais Externos de Articulação	forma de atuação de instâncias cujo objetivo consiste em gerir relações com atores e organizações externas ao arranjo interorganizacional, e inseri-lo nos processos de definição de parâmetros da política pública em questão nos níveis regional e nacional.	KEAST et al., 2004; APRIL, 2003; MANDELL, 1999; KOPPENJAN e KLIJN, 2004.

Fonte: Ouverney (2005, p. 98)

4. Metodologia

Trata-se de um estudo com abordagem qualitativa haja vista que será realizada a análise por meio de observação. A pesquisa em tela é caracterizada como descritiva quanto aos seus objetivos, visto que tem como meta conhecer mais detalhadamente o assunto estudado (RAUPP; BEUREN, 2013) e ainda analisar alguns itens da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, que trata da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) à luz do federalismo de cooperação com a análise de interdependência de gestão em rede.

Quanto aos procedimentos de ordem técnica temos que a pesquisa é caracterizada como documental, pois a lei da PNSPDS pode ser considerada como um material que ainda receberá tratamento analítico ou pode ser reelaborada conforme os objetivos da pesquisa (GIL, 2008).

Para apoiar o enquadramento nas categorias de institucionalidade e interdependência em rede foi elaborada uma tabela com as dimensões de análise e os objetos de análise. Dessa forma, se permite realizar a análise de conteúdo com transparência dos objetos que nortearam o enquadramento. Por fim, realizada a relação do federalismo de cooperação com os resultados de institucionalidade e interdependência.

Quanto a coleta de dados da tabela abaixo, temos que as informações foram extraídas da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, disponível no sítio do Senado Federal.

5. Resultados e discussão

Para análise da tabela de institucionalidade em relação a lei que trata da política nacional de segurança pública, os autores optaram por construir uma tabela com as dimensões de análise proposta por Ouverney (2005) e indicar na legislação estudada os embasamentos e sustentações da indicação de interdependência.

Ressalta-se que nem todos os objetos de análise são indicados de forma positiva ou com características que atendem as dimensões de análise. Por exemplo, no caso de recursos envolvidos na PNSPDS, a legislação não traz a informação sobre o montante que será aplicado no programa, mas determina que os recursos deverão ser otimizados pelos entes federados e possíveis sanções aos mesmos, como por exemplo, o corte de repasses de recurso da União.

Quadro 2 – Dimensões de análise de objetos

Dimensões de análise	Localização na Lei 13.675 2018	Objetos de análise
Foco gerencial	Art.1º	Finalidade de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio , por meio de atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em articulação com a sociedade.
Atores envolvidos e amplitude de inserção	Art.2º	A segurança pública é dever do Estado e responsabilidade de todos, compreendendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios , no âmbito das competências e atribuições legais de cada um.
Nível de formalização	Art.3º	Compete à União estabelecer a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer suas respectivas políticas , observadas as diretrizes da política nacional, especialmente para análise e enfrentamento dos riscos à harmonia da convivência social, com destaque às situações de emergência e aos crimes interestaduais e transnacionais.
	§ 5º do art. 22	Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social , elaborar e implantar seus planos correspondentes em até 2 (dois) anos a partir da publicação do documento nacional, sob pena de não poderem receber recursos da União para a execução de programas ou ações de segurança pública e defesa social.
Recursos envolvidos	Inciso XIII art. 5º	Otimização dos recursos materiais, humanos e financeiros das instituições;
	§ 5º art. 22, § 2º Art. 37 e § 4º Art. 46	Pena de não receber recursos

Foco de poder	§ 4º e 5º Art. 22	<p>A União, por intermédio do Ministério Extraordinário da Segurança Pública, deverá elaborar os objetivos, as ações estratégicas, as metas, as prioridades, os indicadores e as formas de financiamento e gestão das Políticas de Segurança Pública e Defesa Social.</p> <p>Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, elaborar e implantar seus planos correspondentes em até 2 (dois) anos a partir da publicação do documento nacional, sob pena de não poderem receber recursos da União para a execução de programas ou ações de segurança pública e defesa social.</p>
Foco de controle	Art. 33, 34 e 35	Órgãos de correição Ouvidoria o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisonais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas (SINESP)
Objetivos enfatizados	§ 4º Art. 22	A União, por intermédio do Ministério Extraordinário da Segurança Pública, deverá elaborar os objetivos, as ações estratégicas, as metas, as prioridades, os indicadores e as formas de financiamento e gestão das Políticas de Segurança Pública e Defesa Social. (§ 4º Art. 22)
Instâncias estratégicas de coordenação interorganizacional	Art. 19 e 21	A estrutura formal do SUSP dar-se-á pela formação de Conselhos permanentes a serem criados na forma do art. 21 desta Lei compostos por representantes de cada órgão ou entidade integrante do SUSP; representante do Poder Judiciário; representante do Ministério Público; representante da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); representante da Defensoria Pública; representantes de entidades e organizações da sociedade cuja finalidade esteja relacionada com políticas de segurança pública e defesa social; representantes de entidades de profissionais de segurança pública.
Espaços internos de pactuação	§ 2º e 3º Art. 20	<p>Os Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social congregarão representantes com poder de decisão dentro de suas estruturas governamentais e terão natureza de colegiado, com competência consultiva, sugestiva e de acompanhamento social das atividades de segurança pública e defesa social, respeitadas as instâncias decisórias e as normas de organização da Administração Pública.</p> <p>Os Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social exercerão o acompanhamento das instituições referidas no § 2º do art. 9º desta Lei e poderão recomendar providências legais às autoridades competentes.</p>

Canais externos de articulação	Inciso XVI do art. 5ºs	Colaboração do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública na elaboração de estratégias e metas para alcançar os objetivos desta Política;
--------------------------------	------------------------	--

Fonte: elaborada pelos autores com base na tabela de Ouverney (2005) e a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018

A partir do enquadramento acima se pode estabelecer uma relação dos dispositivos da Lei nº 13.675/2018 com as dimensões de análise propostas por Ouverney (2005).

Registre-se que as colunas foram preenchidas conforme a visão empírica dos autores levando em consideração os objetos de análise selecionados.

Quadro 3 – Dimensões de análise em relação a Lei nº 13.675/2018

Dimensões de análise	Baixa institucionalidade	Interdependência em rede	Institucionalidade elevada
Foco gerencial		X	
Atores envolvidos e amplitude de inserção			X
Nível de formalização			X
Recursos envolvidos	X		
Foco de poder		X	
Foco de controle		X	
Objetivos enfatizados			X
Instâncias estratégicas de coordenação inter organizacional		X	
Espaços internos de pactuação		X	
Canais externos de articulação	X		

Fonte: elaborada pelos autores com base na tabela de Ouverney (2005) e a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018

Considerando os dados da lei que instituiu a Política Nacional de Segurança Pública, temos que existe uma baixa institucionalidade nas dimensões relativas à recursos envolvidos e canais externos de articulação. No primeiro, como antecipado, a lei não traz o percentual de recurso que será destinado ao cumprimento das diretrizes da política pública, apenas dispõe que a origem do recurso é do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) e que a aplicação será disciplinada por regulamento. Quanto aos canais externos de articulação, o Poder Judiciário, o Ministério Público da União (MPU) e a Defensoria Pública da União (DPU), são apenas colaboradores

na elaboração de estratégias e metas para alcançar os objetivos da política, contudo, poderiam ser membros efetivos da rede de segurança pública criando mais uma conexão entre o tático e o operacional.

No que concerne a interdependência em rede, temos que o objetivo macro está bem estabelecido, bem como a participação de cada ente federativo. Apesar de a União concentrar a formulação do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e os Estados e Municípios terem que construir seus planos de acordo com o PNSPDS da União, existe a estratégia de conselhos consultivos na tentativa de construção de um poder descentralizado ou compartilhado. Já os controles exercidos pelos órgãos de controle da União a Ouvidoria e o SINESP demonstram caráter estratégico gerencial, apesar de não ficar claro se existirá uma ligação entre as formas de controle. Quanto às instâncias estratégicas de coordenação inter organizacional, apenas o SUSP terá instâncias de decisão dentro da própria organização, que serão os conselhos.

Na institucionalização elevada, o Poder Executivo concentra a responsabilidade da política de segurança pública e em todo processo envolve apenas os atores militares ou diretamente ligados a segurança, excluindo o Poder Judiciário, o MPU, DPU e setores da sociedade com interesse em segurança pública, tais como as organizações não governamentais. O nível de formalização é centralizador, haja vista que compete à União elaborar o plano que servirá de base para os outros entes federativos, bem como os objetivos e metas.

Considerando os resultados para o campo da interdependência em rede é possível estabelecer um paralelo com o federalismo de cooperação, tendo em vista que os resultados demonstram uma descentralização de participação. Apesar da concentração de questões ligadas a normatização ou gerência da política de segurança pública, já existe uma preocupação em articular e integrar todos os entes federados no enfrentamento a um problema social.

A União desenhou uma política a ser desenvolvida por todos os entes federativos (União, Estados e Municípios), estando o controle da ação na competência do Ministério da Segurança Pública, criado exclusivamente para o enfrentamento do problema da (in)segurança enfrentada pelos Estados e Municípios. A partir da entrada em vigor da Lei 13.675/2018 os três entes passam a fazer parte de uma rede interligada, ainda que inicialmente, na visão dos autores, com certas precariedades, quase espera atinja os objetivos já determinados.

6. Considerações finais

O presente trabalho objetivou verificar o federalismo de cooperação e a interdependência em rede em relação a segurança pública, especificamente no que trata a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, ou seja, sob o aspecto da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) que institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

No que concerne ao federalismo de cooperação e interdependência, combinado com o resultado de Ouverney (2005), a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) contém elementos que permitem a concorrência e a geração de conflitos entre os entes federativos e os agentes internos como MPU, DPU e sociedade civil organizada.

O Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) é um grande avanço na área de segurança pública integrando diversas forças a fim de combater a violência no país, que tem se elevado nos últimos anos, tornando-se um grave problema, que ações individuais dos entes federados não lograram êxito em combater. A integração das polícias, corpo de bombeiros, guardas municipais, secretarias, agentes de trânsito e guarda portuária apesar de avanço ainda não pode ser considerada uma rede de segurança, haja vista que a inclusão do MPU, de hospitais e de organizações de prevenção, por exemplo, são fundamentais para a ação integralizadora que se propõe no SUSP.

De fato, temos que entes interdependentes em rede podem alavancar o sucesso de programas cujo a União busque alianças com os estados e municípios visto que uma ação em teia, mas com interdependência de poder facilita o alcance das metas e os objetivos considerando a particularidade regional de cada ente.

Como limitação da pesquisa, podemos citar que a análise foi realizada apenas na visão empírica ou qualitativa e que a relação do federalismo de cooperação com interdependência em rede poderia ser testada. Como a legislação é do ano de 2018 o trabalho se limitou em teoria, porém, havendo dados disponíveis acerca dos repasses financeiros, a análise dos mesmos poderia justificar ou contradizer alguns dispositivos da lei que trata da política pública de segurança.

Referências

BRASIL. Constituição da república federativa do Brasil. **Diário Oficial União**, Brasília-DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 14 dez. 2018.

BRASIL. Congresso Nacional. Projeto de Lei. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7o do art. 144 da Constituição, institui o Sistema Único de Segurança Pública - SUSP, dispõe sobre a segurança cidadã, e dá outras providências. **EM nº 00103** - MJ Brasília, 17 jul. 2007. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=499577. Acesso em: 17 dez. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 11 de jun. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm. Acesso em: 17 dez. 2018.

CAMARA, M.H.F. O conceito moderno de Federação. **Revista Inf. Legislativa. Brasília**, ano 18, n. 71, jul/set. 1981. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181297/000392826.pdf?sequence=3>. Acesso em: 17 dez. 2018.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GUERRA, Arthur Magno e Silva; NEVES, Paula Resende. Federalismo de cooperação: o excesso de atribuições às gestões municipais. **Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva**, Belo Horizonte, n.32, p.134-147, maio/ago. 2017. Disponível em: <http://blog.newtonpaiva.br/direito/wp-content/uploads/2017/11/REVISTA-DE-DIREITO-N.32-.pdf#page=134>. Acesso em: 15 dez. 2018.

OUVERNEY, Assis Mafort. Regionalização do SUS: uma análise da estratégia de integração intermunicipal. **Administração em Diálogo**, São Paulo, n. 7, 2005, p. 91-106. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/rad/article/view/672>. Acesso em 19 dez. 2018.

POLITIZE.O que é o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)? [s. l: s.n, 2018?]. Disponível em: <https://www.politize.com.br/susp-sistema-unico-de-seguranca-publica>. Acesso em: 19 dez. 2018.

RAUPP, F. M.; BEUREN, I. M. Metodologia da pesquisa aplicável às Ciências Sociais. *In*: BEUREN, I. M. (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 76-97.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

TOSHIO MUKAI. Competências dos entes federados na constituição de 1988. **R. Dir. Adm.**, Rio de Janeiro, n. 184, p. 86-96, abr./jun. 1991. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44314/47781>. Acesso em: 14 dez. 2018.

TAVARES, Alessandra Schettino. **O federalismo cooperativo no Brasil: o perfil do Estado brasileiro segundo a Constituição Federal de 1988**. 2009. 55 f. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (CEFOP), da Câmara dos Deputados, Brasília, 2009. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/341>. Acesso em: 10 dez. 2018.

WEICHERT, Marlon Alberto. O Sistema Único de Saúde no federalismo brasileiro. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, v. 32, p. 154, jul. 2000. Disponível em: <https://professorhoffmann.files.wordpress.com/2012/07/encontro-03-artigo-o-sistema-c3banica-de-sac3bade-no-federalismo-brasileiro.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2018.