

DIREITO À PARTICIPAÇÃO NA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Severino da Costa Simão¹

¹ Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Campina Grande-PB. Professor do Centro de Educação da PMPB. Tenente-Coronel da PMPB. E-mail: tensimao@gmail.com.

Resumo: Este artigo analisa a participação cidadã na Política de Segurança Pública, a partir da formalização desse direito fundamental na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88). Por meio de uma análise documental, verificou-se os pressupostos do poder do Estado frente à participação e garantia da segurança como um direito fundamental da pessoa humana, a partir dos Planos Nacionais de Segurança Pública e legislação fomentados pela Política Nacional de Segurança Pública tendo como objetivo a participação cidadã no processo de construção, controle e avaliação da política pública de segurança. Nesse sentido, em relação ao direito à participação na contemporaneidade brasileira, buscou-se entender as novas formas de relação entre a sociedade política e sociedade civil, tendo em vista a concepção do direito à participação no Estado Democrático de Direito como preceitua a CRFB/88. Para tanto, considera-se esta pesquisa de tipo qualitativa, partindo-se de contribuições teóricas existentes sobre a temática, bem como foram utilizados dados bibliográficos e documentais, viabilizando-se a análise das concepções da participação social prevista na CRFB/88. Em conclusão, verifica-se a formalização e garantia do direito à participação cidadã na Política de Segurança Pública no Brasil.

Palavras-chave: Estado; democracia; participação cidadã; segurança pública.

INTRODUÇÃO

Empiricamente é possível perceber-se que os problemas e desafios a serem enfrentados no campo da Segurança Pública são cada vez mais complexos. As diversas formas de violência presentes na sociedade contemporânea exigem uma política de Estado que contemple o direito e a participação na Segurança Pública.

Nesse sentido, com o advento do direito à Segurança Pública consubstanciado na CRFB/88, esta temática tem recebido novos elementos para análise. Por exemplo, Spaniol, Moares Júnior e Rodrigues (2020), fazendo uma análise das proposições constantes nos planos e programas nacionais de Segurança Pública publicitados até o ano de 2020, após o advento da CRFB/88, afirmam que existe a necessidade de fixarem-se as Políticas de Segurança Pública para além de disputas eleitorais e partidárias, bem como prosseguir-se na direção de uma política mais efetiva e menos descontínua de segurança cidadã, com ampla participação da sociedade civil.

Não obstante, levamos em consideração que a Política de Segurança Pública implementada no Brasil a partir da CRFB/88 manteve o modelo constituído durante o regime militar, ou seja, não ocorreram mudanças estruturais nesta área laboral, ao ponto de modificarem-se de forma substancial as instituições policiais e, por conseguinte, garantir-se o direito à Segurança Pública tendo por fundamento o Estado Democrático. Desse modo, busca-se neste artigo analisar-se o direito à participação na Política de Segurança Pública, mediante as novas formas de relação entre a sociedade política e sociedade civil, tendo em vista a inserção desse direito como garantia fundamental na CRFB/88. Enfim, partiremos da seguinte problemática: como o governo federal através do poder institucional tem garantido o direito à participação cidadã na construção da Política de Segurança Pública?

O caminho metodológico seguido durante o estudo, levando-se em consideração a problemática apresentada, foi de caráter qualitativo-descritivo, partindo-se de algumas contribuições teóricas existentes sobre a temática, bem como foram utilizados dados documentais, objetivando-se facilitar a compreensão da participação cidadã na Política de Segurança Pública.

CONCEPÇÕES SOBRE A POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

A transição política e a busca pela consolidação democrática no Brasil evidenciaram a alternância de poder que, segundo O'Donnell (1991), é um dos aspectos que fundamentam a democracia. Porém, na denominada “transição”, a Política de Segurança Pública não foi devidamente discutida e modificada durante a constituinte brasileira, todavia foi mantido o modelo instituído durante o regime militar.

Nesse sentido, a instabilidade política que se inicia em 1930, segundo Souza (2009), é essencialmente caracterizada pela alternância entre regimes autoritários e formalmente democráticos. Entretanto, após o Estado Novo (1937-1945), seguiu-se um período de funcionamento regular das instituições políticas, interrompido no governo João Goulart, culminado em 1964 no golpe civil-militar que encerrou o

período da democracia representativa e instalou um regime militar, no qual os pressupostos da Política de Segurança Pública foram imediatamente ligados à Doutrina de Segurança Nacional (DSN). Assim foi estabelecido na Constituição Brasileira de 1967 que as Polícias Militares teriam exclusividade dos exercícios das atividades de manutenção da Segurança Pública.

Huggins (1998) pesquisando sobre polícia e política, enfatiza que a Constituição Brasileira de 1967 dimensionou os poderes do Executivo e, decorrente disso, iniciou-se no Brasil a “operação limpeza”, que procurou eliminar os denominados subversivos, cassando políticos de oposição, prendendo diversas pessoas, assassinando políticos, realizando prisões políticas e ainda, concedendo exílio a líderes políticos e intelectuais. Tal “limpeza” foi realizada e efetivada pelas polícias e Forças Armadas. Enfim, a repressão foi constituída pelas forças coercitivas legitimadas com os atos institucionais, constituindo-se na Lei de Segurança Nacional (LSN) promulgada em 31 de março de 1969, restringindo a liberdade de reunião, associação e imprensa.

Nesse contexto, segundo Huggins (1998), no início da década de 1970, a tortura e os assassinatos haviam se tornado instrumentos regulares usados pelos funcionários do Estado, de modo que até 1979 as histórias da violência institucionalizada faziam parte do cotidiano. Devido aos movimentos e lutas sociais, a partir de 1979 os militares iniciaram uma abertura política que culminou com a derrota da campanha pelas Diretas Já! e com o triunfo daqueles que defendiam a eleição indireta de um presidente civil em 1985.

Por conseguinte, tivemos uma maior participação popular no processo político. As mudanças no regime político não acabaram com os problemas sociais criados pelo regime militar, pois eles agravaram-se no denominado processo de transição² para o regime democrático. Em contrapartida, segundo Peralva (2000), ocorreu com a

² Utilizamos a expressão “transição” amplamente divulgada na academia e nas correntes hegemônicas das teorias da democracia na ciência política, mas consideramos que este é um termo problemático e “politicista”. Concordamos com Vitullo (2007) em que se pretende entender o processo de mudança dos regimes políticos só a partir de categorias políticas, quando em nosso enfoque entendemos a democracia como um conceito que tem elementos políticos, econômicos e sociais (VITULLO, 2007).

experiência autoritária que as demandas relativas à reconstrução das instituições responsáveis pela ordem pública foram deixadas de lado, ou seja, no processo de transição não modificaram o modelo da força pública, tendo em vista o funcionamento desta para dar cumprimento à função pública das garantias constitucionais ampliadas pelo exercício da cidadania. Mesmo assim o regime democrático manteve o aparelho repressivo, até porque quando o consenso não for devidamente estabelecido o Estado-coerção utiliza-se da força. Nesse sentido, Weber (2012, p. 56) esclarece que o Estado “reivindica o monopólio do uso legítimo da violência física. O Estado é considerado como a única fonte do ‘direito’ de usar a violência” dentro dos limites de um determinado território.

No entanto, os órgãos de Segurança Pública se deparam com o início de uma nova realidade político-social, pautada em procedimentos democráticos ratificados pelo menos em termos formais na CRFB/88. Ocorreu no Brasil o novo sentimento político expresso pelos movimentos sociais, voltado para o exercício regular do direito individual e coletivo, entre eles o direito à Segurança Pública sob a perspectiva da participação cidadã.

Nessa perspectiva “a segurança pública passou a ser considerado o problema fundamental e principal do Estado de direito no Brasil” (SOUZA, 2009, p. 11), ou seja, as polícias não foram modificadas, desta forma permaneceram tradicionalmente atreladas ao autoritarismo do regime militar. Por conseguinte, no momento da promulgação da CRFB/88, não existiu força social suficiente para que as conquistas democráticas nessa linha de intervenção política fossem devidamente efetivadas. As consequências de manter-se intacto o aparelho repressivo da Segurança Pública no Brasil foram em seguida vislumbradas, citamos como exemplos: a degradação institucional das polícias, foco no aparelho repressivo, a diminuição de sua credibilidade, a ineficiência investigativa e preventiva, as ligações com o crime organizado e o desrespeito sistemático aos direitos fundamentais da pessoa humana.

Segundo Beato (2008), o processo democrático veio acompanhado de um crescimento dramático dos indicadores de criminalidade violenta, destacando que

pesquisadores (BICUDO, 2000; LIMA, 1995; MEDEIROS, 2004; PINHEIRO, 1997) já há alguns anos, advogam a necessidade de reformas de natureza institucional das polícias. De acordo com Soares (2006), as polícias e as prisões ficaram à margem do processo de democratização, não sendo um caso exclusivo do Brasil, também ocorreu em outras condições sociais, na África do Sul, na Rússia e de modo geral nos países da Europa do Leste que se “democratizaram” formalmente nos anos 1990, fato ocorrido porque houve um casamento paradoxal entre uma parte de setores provenientes de uma “esquerda” que há tempo havia deixado de ser transformadora e da direita, devido aos *lobbies* corporativos das polícias. Assim, os conservadores mantiveram a correlação de forças favoráveis a não mudança, mantendo as polícias como instrumento de segurança do Estado, um modelo fortemente autoritário que marcou a história do Brasil.

Portanto, o Decreto-Lei 667/69 que “estruturou” as Polícias Militares em todo o Brasil, criou uma polícia de Estado, uma espécie de polícia de exército, mais voltada para a defesa dos interesses do Estado do que propriamente para o acompanhamento das necessidades sociais de Segurança Pública, característica própria de todo aparelho repressivo de Estado.

Com a promulgação da CRFB/88, o texto constitucional manteve praticamente no *caput* do seu art. 144 os mesmos pressupostos de Segurança Pública da Constituição Brasileira de 1967, enfocando-a como dever do Estado, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Por conseguinte, as polícias brasileiras têm como base estrutural as dimensões constituídas durante o regime militar e uma filosofia repressiva de polícia pautada na Doutrina de Segurança Nacional.

Segundo Moreira Neto (1998), a Segurança Pública é o conjunto de processos políticos e jurídicos destinados a garantir a ordem pública na convivência de homens em sociedade. Assim sendo, a Segurança pública trata-se de um conceito ao mesmo tempo jurídico, sociológico e político, possibilitando a consagração formal de certos

direitos, consubstanciando-se no processo político de sua obtenção e criação das condições socioeconômicas para a sua efetividade.

Nesse sentido, com a promulgação da CRFB/88, reflexo do processo de democratização do Brasil, instauram-se formalmente as bases institucionais para a construção do regime político-democrático, assentado na existência de princípios, normas e instituições, capazes de garantir as formalidades das ações democráticas com a finalidade nesses termos de preservar a ordem pública interna e a harmonia social.

No entanto, para Zaverucha (2005), a CRFB/88 manteve a mesma estrutura do Sistema de Segurança Pública do período autoritário, o qual foi instituído conforme a Doutrina de Segurança Nacional. Todavia, pela primeira vez o texto constitucional brasileiro trata esta questão em um capítulo intitulado “Da Segurança Pública”. O artigo 144 da CRFB/88 define o que deve ser entendido por “Segurança Pública”, assim como descreve as funções gerais das instituições policiais, ou seja, o dever de manter a ordem pública e de proteger as pessoas e o patrimônio. Ao longo destes 35 anos da CRFB/88, não ocorreram mudanças significativas nas duas forças públicas (polícia militar e polícia civil), principais instituições responsáveis pela Segurança Pública nos Estados.

A Constituição brasileira de 1967 apenas mencionava que aos Estados federativos cabia a manutenção da ordem interna. Entretanto, a CRFB/88 foi a primeira a inserir um capítulo específico sobre Segurança Pública, no qual pressupõe-se o seguinte, no artigo 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 - polícia federal;
- II - polícia rodoviária federal;
- III - polícia ferroviária federal;
- IV - polícias civis;
- V - polícias militares e corpos de bombeiros militares;
- VI - polícias penais federal, estaduais e distrital.

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações (BRASIL, 2023, online).

Nessa perspectiva, ao incorporar a Segurança Pública à Carta Magna o legislador instituiu um *status* de direito fundamental, para o qual o Estado é o principal garantidor de sua efetividade. Logo não resta dúvida sobre a responsabilidade do governo federal na obrigação e no dever de implementar uma Política de Segurança Pública com vistas a garantir a participação cidadã na Política de Segurança Pública brasileira, objetivando as garantias fundamentais da pessoa humana. Nesse contexto, a Segurança Pública passou a constar na agenda política, nas reivindicações das comunidades e, mais importante, a partir do estabelecimento do regime democrático, passa a ser na carta constitucional um direito fundamental de todos os brasileiros.

Desse modo, o poder institucional da União através do Ministério da Justiça e da Segurança Pública tem realizado a gestão da Segurança Pública instituindo Planos Nacionais, os quais serão analisados na seção seguinte sob a perspectiva do direito à participação na Política de Segurança Pública.

VICISSITUDES DA PARTICIPAÇÃO NA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

No ano de 1988 ocorreu a promulgação da CRFB/88, na qual foram formalizados os novos compromissos políticos e sociais, visando à legitimação do Estado Democrático de Direito, constituindo alternativas de ampliação das estruturas de participação e democratização como espaços possíveis de decisão dos próprios cidadãos, através de mecanismos da democracia representativa e participativa, como instrumento estratégico para a construção da cidadania na implementação das políticas públicas. Assim, a CRFB/88 tem sido alterada através de emendas constitucionais, por exemplo, citamos os artigos seguintes:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)

Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

Parágrafo único. **O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas.** (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020). (BRASIL, 2023, online, grifo nosso)

O aspecto participativo em áreas como educação, assistência social, saúde e segurança, tem fortalecido a realização de diversas políticas, especialmente as políticas sociais. O inciso II do artigo 204 da CRFB/88, que trata da política pública de assistência social, por exemplo, estabelece o seguinte direito: "a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis" (BRASIL, 2023, online). Este processo criou possibilidades de concretização de um "sistema descentralizado e participativo" das diferentes políticas públicas. Entretanto, foi por ocasião da regulamentação dessas diretrizes constitucionais que começaram a ser estruturados espaços públicos institucionais de participação cidadã, por exemplo: os orçamentos participativos, os conselhos de políticas públicas e as conferências.

Nesta linha de análise citamos brevemente os estudos sobre participação cidadã realizado por Teixeira (2000) no livro "Sociedade Civil e Participação Cidadã no Poder Local", o qual analisou a participação cidadã através das experiências entre as organizações da sociedade civil e poder público, a partir de fóruns, conselhos, conferências, orçamentos participativos, entre outros.

Desta maneira no Brasil nas duas últimas décadas, a institucionalização de mecanismos de participação tem sido vista como um complemento às formas tradicionais de representação política, constituindo-se, em certa medida, como mecanismos de democratização, as quais, em determinadas circunstâncias, poderiam ser instrumentos de controle social na efetivação e construção das políticas públicas. No entanto, o presente estudo se diferencia em função da problemática, pois estamos

tratando da participação cidadã na construção da Política de Segurança Pública pós-CRFB/88.

No Brasil, o direito de participação formal conquistado encontra-se garantido na CRFB/88 em seu artigo 5º, inciso XVII, que preceitua o seguinte: “é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar” (BRASIL, 2023, online). Tal garantia foi referendada devido à luta dos movimentos sociais durante o processo constituinte, avançando através da participação cidadã no processo decisório das políticas públicas, ampliando em termos de discussão, elaboração e proposituras de diretrizes para execução de diversas políticas sociais.

Verifica-se que o poder institucional da União, através do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, tem realizado a gestão da Segurança Pública instituindo Planos Nacionais e por vezes apoiando a aprovação de leis através do Congresso Nacional, a exemplo da lei nº 13.675/18, a qual estabelece formalmente o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e instituiu a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS).

Nessa perspectiva, o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) foi lançado pelo Presidente Fernando Collor de Mello no ano de 1991, conceituando a Segurança Pública da forma seguinte: “É o conjunto de processos, políticos e jurídicos, destinados a garantir a Ordem Pública na convivência de homens em sociedade” (BRASIL, 1991, n. p.). Verifica-se no plano uma “proposta de ação integrada no combate à violência e à criminalidade de qualquer natureza”. No entanto, o texto não menciona a participação cidadã e de acordo com Spaniol, Moares Júnior e Rodrigues (2020) este é um plano pouco conhecido e que teve sua circulação muito restrita, não foram constatadas referências de obras utilizadas, diagnósticos prévios, notas explicativas ou formas de participação na sua elaboração. Ressaltamos que o primeiro plano foi elaborado sem a participação cidadã, ainda assim, pode-se considerar que foi a primeira tentativa de efetivação de uma política nacional que envolvesse as unidades federativas, pós-CRFB/88.

No ano de 1997, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), foi criada, no âmbito do então Ministério da Justiça, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP)³. Por conseguinte, no ano 2000, foi lançado o segundo PNSP, no qual o Governo Federal assume formalmente sua responsabilidade na Política Nacional de Segurança Pública, diagnosticando as problemáticas das instituições policiais e, conseqüentemente, estabelece uma agenda política que possibilita investimentos em Estados e Municípios. Nesse plano, verifica-se uma série de 15 (quinze) compromissos e de 124 (cento e vinte e quatro) ações com as quais o Governo Federal se comprometia em intervir contra a violência. Algumas ações eram exclusivas do poder federal e outras deveriam ser executadas em conjunto com as autoridades estaduais e municipais.

Verifica-se no texto do segundo Plano que o objetivo visava aperfeiçoar o sistema de Segurança Pública brasileiro, por meio de propostas que integrassem as políticas de segurança, políticas sociais e ações comunitárias, de forma a reprimir e prevenir o crime e reduzir a impunidade, aumentando a segurança e a tranquilidade do cidadão brasileiro. No entanto, embora o texto mencione como princípio a “participação comunitária”, de acordo com Spaniol, Moares Júnior e Rodrigues (2020), o segundo plano também não apresenta referências, estudos, diagnósticos prévios ou pesquisas utilizadas na sua elaboração. Percebe-se assim que este plano foi elaborado sem a participação cidadã; mas, buscou-se através deste efetivar-se uma política nacional com a participação mais efetiva dos Estados. Ainda durante o governo de FHC, para subsidiar as ações de Segurança Pública nos municípios que haviam instituído as Guardas Municipais, foi criado o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), o qual foi criado através da lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001.

Nos anos de 2001 e 2002, o Instituto da Cidadania⁴ desenvolveu o “Projeto Segurança Pública para o Brasil” para o qual, segundo Spaniol, Moares Júnior e Rodrigues (2020), foram ouvidos gestores, pesquisadores, especialistas e

³A SENASP foi criada inicialmente pelo Decreto nº 2.315, de 4 de setembro de 1997, decorrente da transformação da antiga Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública.

⁴ Instituto responsável pelo projeto de governo do então candidato Lula, à presidência do Brasil, no ano de 2002. Ver em: www.institutocidadania.org.br.

profissionais das mais diversas instituições, bem como lideranças da sociedade civil. Todavia, foi adotado oficialmente no ano de 2003, como o terceiro PNSP, no início do governo Luiz Inácio Lula da Silva, no qual observa-se minimamente uma participação cidadã.

O terceiro PNSP (BRASIL, 2003) parte de um diagnóstico que não enobrece as Instituições do Sistema de Segurança, denunciando a corrupção policial, a sub-notificação de crimes, a falta de integração entre o sistema de segurança, a falta de credibilidade e de confiança nas polícias. No entanto, iniciou-se a implantação do SUSP⁵, o qual apresentava como objetivo principal promover a atuação conjunta de forma sinérgica dos órgãos que integram o Gabinete de Gestão Integrada⁶ visando à prevenção e o controle da criminalidade nas unidades federativas, articulando operacionalmente as intervenções dos Estados da Federação, incluindo suas respectivas polícias, em cada região brasileira.

Quanto à criação do FNISP, como dito no governo de FHC, ocorre que a lei que estabeleceu o fundo previa recursos apenas para os municípios que haviam instituído as Guardas Municipais. Como o objetivo do SUSP era incluir todos os municípios foi modificado este dispositivo do FNISP, através da lei nº 10.746⁷, de 10 de outubro de 2003, no primeiro ano do mandato da gestão nacional do governo de Luís Inácio Lula da Silva.

O PNSP adotado pelo governo Lula denota que a insegurança atingiu níveis generalizantes do que poderíamos denominar “clamor público”, tendo em vista que, de acordo com o Mapa da Violência do Brasil (WAISELFISZ, 2011), o número de homicídios cresceu significativamente, de forma regular, até o ano de 2003, ou seja, em 1988 ocorreram no Brasil 41.950 (quarenta e um mil novecentos e cinquenta) homicídios e, no ano de 2003 foram registrados 51.043 (cinquenta e um mil e

⁵ Embora o SUSP tenha sido iniciado e implementado através do Governo Federal no ano de 2003, ele só foi estabelecido formalmente no ano de 2018 através da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018.

⁶ O Gabinete de Gestão Integrada (GGI) é um fórum deliberativo e executivo que opera por consenso, sem hierarquia e respeitando a autonomia das instituições que o compõem.

⁷ Foi revogada pela lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13756.htm#art46.

quarenta e três), o que implicava no aumento de 17,8% em relação ao ano de 1988. Daí a conclusão inserida no terceiro PNSP, do ano de 2003:

Ou haverá segurança para todos, ou ninguém estará seguro, no Brasil. Segurança é um bem por excelência democrático, legitimamente desejado por todos os setores sociais, que constitui direito fundamental da cidadania, obrigação constitucional do Estado e responsabilidade de cada um de nós (BRASIL, 2003, p. 05).

Nesse sentido, segundo Soares (2006), as classes dominantes acreditaram que seriam suficientes as muralhas das residências, os carros blindados e a segurança privada, reforçados pelo policiamento público ostensivo distribuído nos bairros nobres, mas estas medidas foram insuficientes visto que, os pobres também clamam por segurança, a diferença é que seus clamores são atendidos de forma diferenciada, ou melhor, por vezes não atendidas, tendo em vista criminosos armados buscarem se estabelecer em comunidades carentes cometendo todos os tipos de delito.

De acordo com Vicente (2006), a SENASP foi instituída com *status* de ministério para ampliar a capacidade política no desempenho de suas funções de coordenação e implantação dos programas federais de incremento no desempenho das polícias. Verifica-se ainda que no início do segundo mandato do governo Lula, no ano de 2007, visando reforçar o pacto federativo, entre a União, Estados e Municípios, buscou-se fortalecer e consolidar o SUSP, instituindo através da lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI-I), o qual teve como objetivo fazer o enlace das Políticas de Segurança Pública com as Políticas Sociais, com a finalidade, pelo menos em termos de sua apresentação, de atingir diretamente o núcleo familiar e a juventude, instituindo um território de cidadania e coesão social.

Conforme a informação contida no *site* do Ministério da Justiça, o PRONASCI-I marca uma iniciativa inédita no enfrentamento à criminalidade no Brasil. O programa articulava em termos teóricos, políticas de segurança com ações sociais; prioriza a prevenção e busca atingir as causas que levam à violência, sem abrir mão das estratégias de ordenamento social e Segurança Pública. Entre os principais eixos

destacam-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. Vê-se ainda que, além dos profissionais de Segurança Pública, o PRONASCI-I teve também como público-alvo os jovens de 15 a 24 anos “próximos da criminalidade”, assim como os que se encontram 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.

A execução do PRONASCI-I ocorria por meio de mobilizações policiais e comunitárias, a partir da articulação entre os representantes de uma parte da sociedade civil e as diferentes forças de segurança como as polícias civil e militar, o corpo de bombeiros, a guarda municipal, a Secretaria de Segurança Pública e pelo Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGIM). Tais medidas são adotadas para que o município seja inserido no PRONASCI-I através de um termo de cooperação entre o Ministério da Justiça e o governo dos municípios.

A SENASP foi mantida, no entanto, passou por modificações de acordo com o Decreto nº 6.061, de 15 de março de 2007. Desta maneira, mesmo o Governo Federal tomando esta medida os índices de homicídio voltaram a subir, de acordo com o Mapa da Violência divulgado em 2011. No ano de 2003 foram registrados 51.043, sendo que em 2005 ocorreu uma redução significativa chegando ao número de 47.578, ou seja, diminuiu 6,8%. Já em 2006 subiu para 49.145, em número percentual significando um aumento que foi o equivalente a 3,2%. Voltou a diminuir em 2007 para 47.707, aproximadamente 2,9%, mas no ano de 2008 ultrapassou os registros do ano de 2003, com 51.113 homicídios, ou seja, em relação a 2007 ocorreu um aumento de 6,7%. Para Waiselfisz (2011), o que realmente impressiona nesses números são os registros do ano de 2008, com todas as quedas derivadas da Campanha do Desarmamento e de diversas iniciativas dos Estados, aconteceram mais de 51(cinquenta e um) mil homicídios, número de homicídios maior que 2003, ou seja,

em 2008 observa-se o maior número de homicídios registrado em um ano, neste período no Brasil.

Entretanto, a busca por uma política de Segurança Pública universalista que garanta o exercício da cidadania é um grande desafio para a sociedade brasileira, visto que, segundo Beato (2008), pesquisadores apontam a necessidade de mudanças do modelo das forças públicas, nesse sentido buscando solucionar os problemas da política de Segurança Pública as quais, por vezes, não estão vinculadas ao emprego da força policial, mas permeiam o emaranhado político, social e econômico do Brasil. Por exemplo, o papel que a sociedade civil desempenha na redemocratização do País, diante de um novo regime em que os indivíduos e grupos cada vez mais precisam se posicionar em termos mais amplos de participação nos processos decisórios da política pública.

A Política Nacional de Segurança Pública no Brasil historicamente foi conduzida pelo Estado sem a participação efetiva da sociedade civil. Porém, o Poder Executivo, na sua interpretação, visando corrigir a falta desse espaço de diálogo, convocou a Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública⁸ (1ª CONSEG), a qual ocorreu entre os meses de março a agosto de 2009. Foram realizadas conferências nas Unidades Federativas do Brasil, inclusive no Distrito Federal (DF).

A participação na 1ª CONSEG ocorreu de diversas formas, através de conferências livres⁹, virtuais, municipais, estaduais e por fim a etapa nacional, na qual participaram os representantes eleitos da sociedade civil e trabalhadores da Segurança Pública, assim como os gestores indicados pelo poder público, obedecendo a seguinte porcentagem: 30% de trabalhadores da área de Segurança Pública, 30% de gestores públicos e 40% de representantes da sociedade civil. No

⁸ Convocada através do decreto de 8 de dezembro de 2008, (publicado no Diário Oficial da União de 9/12/2008).

⁹ Teve um caráter mobilizador e propositivo, na 1ª CONSEG foram organizadas por qualquer grupo social de forma autônoma visando contribuir com princípios e diretrizes para a etapa nacional; estas atividades foram promovidas por segmentos: policiais, bombeiros, comunidade escolar, ativistas de direitos humanos, entre outros.

entanto, as eleições ocorreram nas etapas preparatórias eletivas municipais e estaduais.

Os municípios podiam realizar a etapa eletiva, desde que tivessem um número superior a 200 (duzentos) mil eleitores ou ter aderido ao Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI-I), lançado pelo Governo Federal no ano de 2007.

Nas etapas Estaduais foram eleitos representantes da sociedade civil e trabalhadores da Segurança Pública, de acordo com uma proporcionalidade determinada pela comissão organizadora nacional, os quais participaram das conferências no âmbito estadual.

A etapa nacional ocorreu no Distrito Federal-Brasília, de 27 a 30 de agosto de 2009, a qual contou com a participação de aproximadamente 3.000 (três mil) representantes, dos três segmentos: a sociedade civil, profissionais da Segurança Pública e dos gestores públicos indicados, os quais debateram e apresentaram como resultado, de acordo com o que determinava o Regimento da Conferência, os dez princípios e as quarenta diretrizes, tendo por finalidade orientar a política de segurança pública brasileira.

Princípio de número 9 - Estabelecer um sistema nacional de conselhos de segurança autônomos, independentes, deliberativos, participativos, tripartites para favorecer o controle social nas três esferas do governo, tendo o Conselho Nacional de Segurança Pública - CONASP como importante instância deliberativa de gestão compartilhada.

Diretriz de número 1.13 Reestruturar o Conselho Nacional de Segurança Pública e reformular os Conselhos estaduais e municipais, considerando os princípios de democracia, representatividade, paridade, autonomia, transparência, e tendo como foco principal o combate à corrupção, a prestação de serviços de qualidade à população e a articulação permanente com as forças sociais. Para isso: eleger seus membros bienalmente, por meio de conferências e fóruns nos quais haja plena participação social; adequar suas ações às realidades locais e regionais, operando os instrumentos democráticos de controle com monitoramento de dados quantitativos e qualitativos das situações de violência e ocorrências criminais; trabalhar em ações de caráter consultivo, propositivo, fiscalizatório e deliberativo, adequando suas resoluções às orientações e regulamentações do Ministério da Justiça; manter estreita relação com todos os conselhos da área de segurança e outros, de modo a facilitar a articulação de ações; gerir todos os seus recursos participativamente, cuidando para que sejam efetivamente

utilizados no alcance de seus objetivos. Elaborar e aprimorar a estrutura político-administrativa do Conselho Nacional de Segurança Pública em harmonia legal com os conselhos estaduais e municipais de segurança, considerando os princípios de democracia, representatividade, paridade, autonomia e transparência, focado no combate à corrupção e na qualidade de prestação de serviço a população. (SIMÃO, 2014, p. 160-163).

O Governo Federal tratou de convocar a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública tendo em vista a necessidade da participação cidadã de todos os brasileiros na Política de Segurança Pública como parte de uma nova estratégia de construção de uma hegemonia da sociedade política em função de propostas introduzidas mediante planos e programas nacionais durante a gestão do governo Lula I e II (SIMÃO, 2014). No entanto, no princípio e na diretriz mencionados acima, verifica-se que os participantes da 1ª CONSEG ressaltaram que a participação cidadã deveria nortear a base orientadora de um novo paradigma para a Segurança Pública no Brasil, embora muitas deliberações da conferência reforcem políticas anteriores implementadas pelo Governo Federal. Por conseguinte, a 1ª CONSEG inova não apenas por seu ineditismo, mas por ter colocado 'frente a frente' setores da sociedade que nunca tiveram oportunidade de participar da discussão e dialogar sobre ideias direcionadas à Segurança Pública brasileira.

Durante o governo de Dilma Rousseff de 2011 a 2016, verifica-se que no ano de 2012 foi lançado o Brasil Mais Seguro, tendo por objetivo geral a redução da criminalidade violenta no País. Ele previa ações voltadas ao enfrentamento à impunidade, ao aumento da sensação de segurança, ao controle de armas e ao combate a grupos de extermínio. Ou seja, nenhum desses três programas tinha foco na redução dos homicídios, bem como, em 2015, foi implementado o Plano Nacional para Redução de Homicídios, que previa ações focadas nas áreas com maior concentração de mortes violentas, integração de políticas públicas, mobilização e participação social, além da articulação entre os governos subnacionais (COSTA, 2023). No período do governo Dilma observa-se a descontinuidade da participação cidadã na construção da política de participação social na Segurança Pública, tendo em vista que fora aprovado durante a 1ª CONSEG a convocação de uma nova

conferência, a qual não foi realizada. Nota-se, entretanto, que apenas foi realizada uma única conferência na área de Segurança Pública demonstrando assim a descontinuidade da participação cidadã nos governos subsequentes, mesmo com aprovação da lei 13.675/18, que dispõe no seu artigo 45 sobre a realização de conferência a cada 5 anos.

No início do governo de Michel Temer, segundo Spaniol, Moares Júnior e Rodrigues (2020), foi elaborado no final de 2016 e lançado em 2017 um novo PNSP, instituído pela Portaria nº 182, de 22 de fevereiro de 2017, delineando sem a participação cidadã três objetivos: 1) a redução de homicídios dolosos, feminicídios e violência contra a mulher; 2) a racionalização e modernização do sistema penitenciário; e 3) o combate integrado à criminalidade organizada transnacional.

No entanto, ainda durante o governo de Temer foi criado em fevereiro de 2018 o Ministério da Segurança Pública, para o cargo de Ministro foi nomeado Raul Jungmann. Em seguida, no mês de junho de 2018, foi aprovada a lei nº 13.675/18, a qual estabeleceu formalmente o SUSP, disciplinando a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela Segurança Pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal, criando a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e, instituindo o SUSP.

Art. 1º Esta Lei institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), com a 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 (BRASIL, 2023, online).

Na lei 13.675/18 estabeleceu-se como um dos princípios da PNSPDS a participação e controle social, na qual verifica-se ainda como uma das diretrizes a participação social nas questões de Segurança Pública, tendo como objetivo promover a participação cidadã nos Conselhos de Segurança Pública, bem como, dispõe-se no seu artigo art. 45 que deverão ser realizadas conferências a cada 5

(cinco) anos para debater as diretrizes dos planos nacionais, estaduais e municipais de Segurança Pública e defesa social. No entanto, os pressupostos da participação citados não têm sido garantidos pelo poder público e a única conferência realizada na área de Segurança Pública ocorreu em 2009.

Ainda mais, conforme estabelecido pela lei nº 13.675/18, foi elaborado e lançado pelo governo Temer o PNSP decenal 2018/2028, conforme disposto no art. 22, no qual se encontra que o PNSP “terá duração de 10 (dez) anos a contar de sua publicação”. Na apresentação do plano tem-se que as ações devem ser submetidas à sociedade e aos órgãos envolvidos na sua implementação, e umas das ações visava à concretização de mecanismos, instrumentos e metodologias de participação e controle social do PNSP.

No entanto, no ano de 2018, no início do Governo do Presidente Jair Messias Bolsonaro, foi extinto o Ministério da Segurança Pública, todavia, foi absorvido pelo Ministério da Justiça passando a ser denominado de Ministério da Justiça e da Segurança Pública, o qual promoveu uma reavaliação do plano decenal 2018/2028 do governo Temer e lançou um novo plano decenal 2021/2030.

Nota-se ainda na apresentação do plano o reconhecimento que no ano de 2018 houve avanço no âmbito da Segurança Pública com a aprovação pelo Congresso Nacional da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e da instituição do SUSP. Foram estabelecidos princípios, diretrizes, objetivos, meios e instrumentos para implementação, bem como a definição dos integrantes do SUSP dentre outros aspectos da Política de Segurança Pública. Entretanto, menciona-se que foram identificadas fragilidades pelos órgãos de controle para sua concretização, enfatizando que houve a necessidade de revisão do Plano 2018/2028 a fim de aprimorá-lo tornando sua implementação, monitoramento e avaliação factíveis e, assim, possibilitando medidas efetivas para melhoria da segurança da população, nesse sentido ressaltando a necessidade da participação social.

Em sequência, foi lançado, através do Decreto nº 10.822, de 28 de setembro de 2021, o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030 (PNSP/2021-

2030), no qual verifica-se ações voltadas à participação cidadã em consonância com a lei 13.675/18, conforme os artigos seguintes:

Art. 4º São princípios da PNSPDS:
VII - participação e controle social;
Art. 5º São diretrizes da PNSPDS:
XIV - participação social nas questões de segurança pública;
Art. 6º São objetivos da PNSPDS:
V - promover a participação social nos Conselhos de segurança pública (BRASIL, 2023, online).

Embora tenha ocorrido o descumprimento da lei 13.675/18, no tocante à duração decenal dos planos conforme o artigo 22, parágrafo 2º, verifica-se que o PNSP/2021-2030, com relação ao princípio, diretriz e objetivo mencionados, os quais ressaltam a participação social, esta última é devidamente contemplada na Ação Estratégica 1, a qual objetiva promover, viabilizar, executar e aprimorar ações de governança e gestão da segurança pública e defesa social; bem como aprimorar as rotinas de governança e gestão de planos, programas, projetos e ações de segurança pública e defesa social; garantir a participação efetiva da sociedade nos Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social; e participação efetiva dos Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social nos processos de acompanhamento da execução e da avaliação dos resultados, implementando formas de acompanhamento, transparência e participação social nos processos de execução e avaliação de alcance dos resultados das ações estratégicas, das metas e dos indicadores do PNSP 2021-2030.

Consta ainda no Decreto nº 10.822, referente ao PNSP/2021-2030, tendo em vista a participação social na Segurança Pública conforme a lei 13.675/18, o Capítulo V denominado “Do Sistema de Governança”, estabelecendo em termos formais o seguinte:

Art. 6º Compete ao Ministério da Justiça e Segurança Pública o acompanhamento da implementação das ações estratégicas e o monitoramento dos indicadores e das metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030.
Art. 7º A **participação social** na governança do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030 ocorrerá por meio dos conselhos de

segurança pública e defesa social. (BRASIL, PNSP/2021-2030, p. 80, grifo nosso)

Nessa perspectiva, o PNSP/2021-2030 prevê um sistema de governança com participação, objetivando avaliar, direcionar e monitorar a gestão e a condução da política pública, conforme previsto na lei 13.675/18.

No entanto, em janeiro de 2023, tivemos o início do terceiro mandato no cargo de Presidente da República de Lula e o Governo Federal manteve o Ministério de Justiça e da Segurança Pública e lançou o PRONASCI-II através do Decreto nº 11.436, de 15 de março de 2023 visando contribuir para a consecução das metas e das ações estratégicas do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030, previstas no Decreto nº 10.822, de 28 de setembro de 2021, objetivando uma política de estado na Segurança Pública. Durante o mandato do atual presidente espera-se que seja mantido e colocado em prática o plano decenal com vistas à participação social conforme sistema de governança, bem como seja ampliada a participação convocando as conferências da Segurança Pública em conformidade à lei 13.675/18.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo demonstrou como a Segurança Pública é um direito fundamental do cidadão brasileiro, segundo a CRFB/1988 e ratificado por ela, em consonância com a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Dentro dessa ótica, os espaços de organização institucional e comunitária estão se reorganizando através da participação nas decisões e controle das políticas públicas.

Evidenciou-se neste estudo a participação social e cidadã na construção e avaliação da Política de Segurança Pública e ainda constatou-se que em termos formais o atual PNSP/2021-2030 garante a participação através do sistema de governança, conforme previsto na Lei 13.675/18 que criou o SUSP e estabeleceu a Política Nacional de Segurança Pública, objetivando o devido controle desta política pública fundamentado na participação social.

Quanto aos dados obtidos pela pesquisa verifica-se que a União tem evidenciado em termos formais a participação; no entanto, constatou-se nesta investigação que no tocante à efetiva participação social na construção da política de segurança no âmbito das unidades federativas, existe a necessidade de novos estudos visando verificar se a participação social e cidadã ocorrem efetivamente nos Estados membros, tendo em vista a hegemonia do Estado na construção das políticas públicas, reacendendo o debate e a necessidade da *accountability* social, ou seja, a responsabilização com participação e controle social pautado na governança, como uma política de Estado, não de governo, exigindo compromissos que ultrapassem os mandatos e permaneçam invulneráveis.

Portanto, os planos nacionais e programas de segurança apresentam uma variedade de medidas que não se concretizam, tendo em vista que os meios para estes objetivos apresentados não estão devidamente estabelecidos na gestão e planejamento das ações de Segurança Pública, bem como não garantem a participação social e cidadã na construção da política nacional de segurança pública.

REFERÊNCIAS

BEATO, Cláudio (org.). **Compreendendo e avaliando: projetos de segurança pública**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

COSTA, Arthur Trindade M. **Segurança pública, redes e governança**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2023.

BRASIL. Decreto Lei nº 667, 02 de julho de 1969. Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal e dá outras providências. Brasília, 1969. Disponível em : https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0667.htm.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

_____. Plano Nacional de Segurança Pública. Brasília-DF: [s. n.], 1991.

_____. Plano Nacional de Segurança Pública. Brasília-DF: [s. n.], 2000.

_____. Projeto de Segurança Pública para o Brasil. Instituto de Cidadania. Brasília-DF: [s. n.], 2002.

_____. Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11530.htm.

_____. Plano Nacional de Segurança Pública. Brasília-DF: [s. n.], 2016.

_____. Plano Nacional de Segurança Pública. Brasília-DF: [s. n.], 2018.

_____. 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm.

_____. Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018. Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa; altera as Leis nº 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.615, de 24 março de 1998, 10.891, de 9 de julho de 2004, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.675, de 11 de junho de 2018; e revoga dispositivos das Leis nº 6.168, de 9 de dezembro de 1974, 6.717, de 12 de novembro de 1979, 8.313, de 23 de dezembro de 1991, 9.649, de 27 de maio de 1998, 10.260, de 12 de julho de 2001, 11.345, de 14 de setembro de 2006, e 13.155, de 4 de agosto de 2015, da Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994 [...]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13756.htm.

_____. Plano Nacional de Segurança Pública. Brasília-DF: [s. n.], 2021.

_____. Decreto nº 11.436, de 15 de março de 2023, regulamenta a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, para estabelecer os eixos prioritários para a execução do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI, no biênio 2023-2024, denominado PRONASCI 2, e dispõe sobre o Projeto Bolsa-Formação. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11436.htm.

HUGGINS, Marta. **Polícia e Política: Relações Estados Unidos/ América Latina:** Trad. Lólio Lourenço de Oliveira. São Paulo: Cortez, 1998.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito Administrativo da Segurança Pública**. In: LAZZARINI, Álvaro et. al. *Direito Administrativo da Ordem Pública*. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

O'DONNELL, Guillermo. **Democracia delegativa? Novos Estudos**, CEBRAP, n. 31, p. 25-40, 1991. Disponível em: <https://uenf.br/cch/lesce/files/2013/08/Texto-2.pdf>.

PERALVA, Angelina. **Violência e Democracia: o paradoxo brasileiro**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

SIMÃO. Severino da Costa. **Democracia, participação e a nova hegemonia: o caso da primeira Conferência Nacional de Segurança Pública/2009**. [s. l.]: Novas Edições Acadêmicas, 2014.

SOARES, Luiz Eduardo. **Segurança tem saída**. Rio de Janeiro: Sextante, 2006.

SOUZA, Luís Antônio Francisco de. **Políticas de segurança pública no Estado de São Paulo: situações e perspectivas a partir do Observatório de Segurança Pública da UNESP**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

SPANIOL, Marlene Inês; MORAES JÚNIOR, Martim Cabeleira; RODRIGUES, Carlos Roberto Guimarães. Como tem sido planejada a segurança pública no Brasil?: análise dos planos e programas nacionais de segurança implantados no período pós-redemocratização. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 100-127, ago./set. 2020. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1035>.

TEXEIRA, Elenaldo. **Sociedade civil e participação cidadã no poder local**. Salvador: UFBA, 2000.

VICENTE, José. **A segurança no governo Lula - sem prioridade e sem resultados**. 2006 - Disponível em: www.josevicente.com.br.

VITULLO, Gabriel Eduardo. **Teorias da democratização e democracia na Argentina Contemporânea**. Porto Alegre: Editora Sulina, 2007.

WAISELFISZ, Julio. **Mapa da Violência do Brasil - 2011**. Brasília - DF, Ministério da Justiça, 2011.

WEBER, Max. **Ciência e política: duas vocações**. São Paulo: Editora Cultrix, 2012.