

## O constitucionalismo inercial e a ineficácia das políticas públicas de pacificação de territórios no Brasil

*Inertial constitutionalism and the ineffectiveness of public policies for the pacification of territories in Brazil*

Ismael Leite   

Hemerson Luiz Pase   

### Resumo

A construção de políticas públicas voltadas à pacificação de territórios violentados encontra óbices de ordem acadêmica e sócio-política. No primeiro prisma, considerando a complexidade do objeto, há um inevitável desbordamento dos cânones formais e analíticos de visões meramente institucionalistas. No segundo ponto, existe um desinteresse, sobretudo dos órgãos do sistema de justiça, no enfrentamento autêntico desta questão, por não oferecer capital simbólico suficiente dentro do contexto de supremacia interpretativa da *rule of law* por parte de seus agentes. Deste modo, pretende-se compreender em que medida o contraditório afastamento do sistema de justiça das políticas de segurança cidadã compromete a eficácia destas. Será feito um resgate das teorias que fundamentam o campo das políticas públicas, assim como irá se dialogar com a teoria dos campos e com a sociologia das profissões para se compreender o desenho constitucional, responsável pela emergência de uma elite jurídica a partir do processo de intensa autonomização conferido pela Constituição Federal de 1988. Aliado a isto, perceber-se-á como uma *democracia inercial* (Baquero), conjugada a este desenho institucional, irá produzir um *constitucionalismo inercial* que contraditoriamente fortalece os órgãos do sistema de justiça, mas os afasta de seu mister de garantir o efetivo acesso à justiça, sobretudo em temáticas socialmente essenciais, mas desprovidas de recompensas simbólicas. Serão analisados dados das primeiras experiências de alguns projetos de segurança cidadã e seus impactos na redução de crimes violentos, comparando-se os mesmos índices após a descontinuidade de tais projetos.

**Palavras-chave:** políticas públicas; segurança cidadã; sistema de justiça; constitucionalismo inercial.

### Abstract

The construction of public policies aimed at the pacification of violated territories faces academic and socio-political obstacles. In the first perspective, considering the complexity of the object, there is an inevitable overflow of the formal and analytical canons of merely institutionalist views. On the second point, there is a lack of interest, especially on the part of the bodies of the justice system, in authentically facing this issue, as it does not offer sufficient symbolic capital within the context of interpretative supremacy of the rule of law on the part of its agents. In this way, the aim is to understand to what extent the contradictory distancing of the justice system from citizen security policies compromises their effectiveness. The theories that underlie the field of public policies will be reviewed, as well as dialogue with field theory and the sociology of professions to understand the constitutional design, responsible for the emergence of a legal elite from the process of intense autonomy conferred by the Federal Constitution of 1988. Allied to this, it will be seen how an inertial democracy (Baquero), combined with this institutional design, will produce an inertial constitutionalism that contradictorily strengthens the organs of the justice system, but distances them from their task of guaranteeing effective access to justice, especially in socially essential themes, but devoid of symbolic rewards. Data from the first experiences of some citizen security projects and their impacts on reducing violent crimes will be analyzed, comparing the same rates after the discontinuation of such projects.

**Keywords:** public policies; citizen security; justice system; inertial constitutionalism.

## 1 INTRODUÇÃO

A temática sobre políticas públicas ganhou força no Brasil, sobretudo a partir da década de 80, em especial em função do marco da redemocratização, na medida em que uma gama de direitos fundamentais plurais foi reconhecida pela Constituição Federal de 1988.

Diante desse contexto, houve um deslocamento de uma matriz positivista e analítica, pautada na lógica problema-solução, para se perceber que o processo de formação de políticas públicas transcende a tal esquema lógico, considerando que diversos interesses, internacionais, nacionais, locais, legítimos ou não, embatem para serem reconhecidos pelo governo nas chamadas *janelas de oportunidade*.

Isso faz com que a agenda governamental encampe verdadeiros *wicked problems*, diante da sua complexidade da percepção destes. Isto porque, agentes financiadores, lobistas, denominados de *policy entrepreneurs* trabalham no processo de formação de agenda e escolha de alternativas, “amaciando” tais problemas, bem como interferindo no trabalho dos agentes invisíveis, burocratas dotados de conhecimento técnico e que são responsáveis pela criação de alternativas aos problemas constantes na *agenda*.

Assim sendo, o assunto “políticas públicas” ganhou contornos epistemológicos igualmente complexos, situação em que hoje prevalecem explicações de cunho neoinstitucionalistas e de vertente cognitiva.

Inicialmente, serão apresentados os desafios da denominada *democracia inercial* brasileira, conceito cunhado por Baquero e González (2016) e que irá identificar um movimento assimétrico entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento democrático, decorrente da falta de confiança da sociedade na capacidade das instituições democráticas de efetivamente resolverem seus problemas, tendo por consequência a preservação de antigos vícios republicanos como o patrimonialismo e os seus desdobramentos.

Por outro lado, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu um desenho institucional que fortalece e garante a autonomia burocrática do sistema de justiça sob a promessa de promoção e defesa da autonomia e das liberdades, dos direitos específicos de grupos sociais, diante do pluralismo cultural e a necessária correção de desigualdades socioeconômicas.

Todavia, percebe-se que a conjunção entre uma *democracia inercial* e o desenho institucional de fortalecimento do sistema de justiça, acabou por instituir uma nova elite no Estado brasileiro, empoderada pelo conhecimento técnico-jurídico e pela interpretação autêntica das normas constitucionais, prevalentes em relação a qualquer ato do poder público (atos normativos ou políticas públicas).

Em face dos acúmulos da sociologia dos bens simbólicos, perceber-se-á que a autonomia institucional ou burocrática deixará de ser somente um valor, para se tornar um bem simbólico, de modo a constituir o capital desta nova elite jurídica, o que será o elemento de fricção institucional, em razão do fenômeno da judicialização da política e da fragilização do sistema representativo.

Assim, o sistema judicial, cada vez mais afeito a temáticas estruturantes (dentro de uma perspectiva criada pelos *entrepreneurs* internacionais) e constitucionais, irá se distanciar da salvaguarda cotidiana do acesso à justiça.

Desta feita, tem-se a seguinte pergunta metodológica que norteia a presente pesquisa: o quanto a autonomização do sistema de justiça, após o processo de redemocratização, interfere na eficácia das políticas públicas, em especial aquelas destinadas ao processo de pacificação de territórios?

A partir desta pergunta e das análises sinteticamente explanadas, chegaremos a um conceito derivativo daquele criado pelo professor Baquero e González (2016), isto é, da democracia inercial, para se propor a existência de um *constitucionalismo inercial*, categoria que analisa os movimentos da autonomia burocrática do sistema de justiça e o avanço ou não da autonomia social, mediante a garantia de direitos constitucionais por esse próprio sistema.

Metodologicamente irá se desenvolver um aporte teórico-conceitual que embasará as análises pertinentes ao objeto de estudo em questão, visando organizar um sistema conceitual-explanatório sobre um posicionamento do sistema de justiça em face de políticas públicas de pacificação social e cidadania.

Essa matriz conceitual permitirá o aprofundamento do objeto trabalhado para que futuramente, lançando mão de métodos quantitativos e qualitativos, principalmente mediante o uso da chamada pesquisa-ação, possa-se aprofundar em casos concretos de projetos dessa natureza que hoje voltam a se desenvolver, como é o caso das usinas da paz no Estado do Pará.

## **2 A COMPLEXIDADE PARA A CRIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL**

### **2.1 ABORDAGENS TEÓRICAS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS**

A realização de todo o arcabouço teórico das ciências sociais diante da realidade social e seus diversos interesses coletivos desaguam, em maior ou menor medida, na produção legislativa, na resolução de conflitos pela função jurisdicional ou na prestação material do Estado, em face da criação de políticas públicas.

Pode-se entender que, neste último caso, a tarefa do Estado não se restringe a construções decorrentes de deliberações abstratas acerca de condutas e formas de organização idealizadas, nem tampouco a prescrições decisórias de situações concretas. Trata-se da complexa tarefa de conciliar forças políticas e interesses sociais diversos, para se despendem recursos, ações e serviços estatais nas chamadas Políticas Públicas.

O conceito, explicita Boneti (2017), não se restringe ao enfoque jurídico, meramente associando políticas públicas e direitos sociais, ou apenas criações decorrentes de interesses de classes hegemônicas, ou mesmo uma relação neutral entre o interesse coletivo e a conformação legal.

Tal conceito abraça uma complexidade que envolve interesses sociais variados, sejam estes nacionais, sejam internacionais, sobremaneira após o processo de globalização e da guerra-fria. A questão envolve o processo de idealização (com interesses subjacentes) e aplicação, a partir de uma correlação de forças (Boneti, 2017).

Existiriam, neste processo, três instâncias de influência: o global, nacional e o local. As elites internacionais estabelecem verdadeiras amarras impostas aos países periféricos, pautando-se na dependência econômica e na consequente inversão de prioridades. Concilia-se a essa visão os interesses das elites nacionais, presentes em diversos segmentos e, dialeticamente, a composição desses interesses repercutem localmente, o que se torna fator decisivo para a efetivação das políticas públicas (Boneti, 2017).

Nunca as considerações acima fizeram tanto sentido quanto em relação ao contexto em que vive o Brasil, diante de um empoderamento excessivo do sistema de justiça, conforme veremos adiante, notadamente insuflado por interesses internacionais. Aliado a isto, veremos que os interesses de uma nova elite do campo jurídico, pós Constituição de 1988, consagrou a ideia de que a vida social precisa ser validada pela interpretação dos princípios constitucionais.

Existe uma dimensão factual que atrela a elaboração das Políticas Públicas ao atendimento dos interesses dos grupos institucionalmente representados. Os lobbies políticos são essencialmente a energia que movimenta os agentes do poder, para o atendimento aos interesses acima mencionados, os quais podem especificamente ser religiosos, econômicos, de categorias profissionais etc. (Boneti, 2017).

Um ponto decisivo para a compreensão conceitual das políticas públicas, mas com intensa repercussão prática, refere-se à matriz de idealização de tais políticas. Bourdieu (2008) aponta para o processo de construção de bens simbólicos, decorrentes de um sistema de ideias que permite com que as elites, em um dado momento, ganhem legitimidade em seu domínio essencialmente simbólico.

A transição do antigo regime, e suas elites aristocráticas, deu-se, sobremaneira, a partir da construção de novas verdades legitimadoras da estruturação social e do poder, assentadas sobre a força da ciência moderna, descontinuada das demais linguagens explicativas (principalmente de aspecto religioso) da realidade e viabilizadora da construção de capitais que erigiram uma nova elite, a burguesia, responsável pela construção de um novo *habitus* (Bourdieu, 2008).

Em verdade, percebe-se uma matriz epistemológica etnocêntrica, atrelada à noção de infalibilidade da ciência moderna, sobretudo em função da possibilidade de transposição dos métodos das ciências naturais para as ciências do espírito, com a escola do positivismo filosófico e jurídico. A construção de verdades sociais invariáveis, permitiria a segurança, a ordem e, com isso, o progresso da humanidade, consolidando-se uma visão utilitarista das políticas públicas (Boneti, 2017).

Tal lógica consolida verdades dos “povos desenvolvidos” de um ocidente pautado no império da razão, capaz de depurar as imperfeições morais imiscuídas de ideologia, trazendo à baila verdades puras e universais. A ciência se torna um instrumento de legitimação e dominação, um fetiche, um bem simbólico capaz de legitimar elites.

A própria autonomização do saber em políticas públicas no Brasil e no mundo, evidencia que a ciência está decisivamente comprometida com o contexto histórico e seus interesses econômicos e políticos. Por exemplo, na época da ditadura militar, os estudos no campo de políticas públicas, menciona Farah (2018), foram descontinuados, sobretudo em

função de estar atrelado aos estudos das ciências humanas, em muito vinculadas aos pilares de uma sociologia crítica e marxista.

Após a constituição de 1988, percebe-se uma retomada desses estudos sob a liderança da ciência política, consolidando-se como um campo multidisciplinar e valorizando-se em sede de ensino superior (Farah, 2018). Ocorre a institucionalização do conhecimento em políticas públicas com a busca pela delimitação de seu objeto próprio de estudo (autonomização do saber), mediante a articulação entre teorias, suporte material (instituições de ensino, revistas) e recursos estratégicos de uma comunidade discursiva (Bourdieu, 2004).

Na década de 60 nos EUA, o processo de produção de políticas públicas envolve a dinâmica de formulação, implementação e efeitos concretos, diferentemente de outras tradições. A tradição estadunidense exalta o papel da institucionalização, colocando o Estado na centralidade da condução (paradigma sociocêntrico) de um movimento científico e racional.

Por sua vez, nos anos 80, no Brasil, a produção teórica sobre o tema expressava os aspectos substantivos, isto é, valorativos, mas aos poucos ocorreu uma institucionalização com a busca da compreensão do processo e o diálogo com outras tradições (Farah, 2018).

A propósito, Laswell (*apud* Farah, 2018) defendia uma abordagem positivista (tal qual em Fischer, Müller e Sidney) em que as políticas públicas seriam decorrentes de passos lógicos, mediante a definição de um problema, identificação de causas, desenho de alternativas e comparação de custo e benefício.

Simon e Lindbon (*apud* Farah, 2018) realizam críticas ao paradigma da racionalidade estrita, pois inevitavelmente em seu processo de construção e realização existiria a interferência de valores e predileções. Seriam as políticas públicas um processo incremental de tentativa e erro.

Através da teoria da “garbage Can”, Cohen, March e Olsen realizam uma forte crítica ao processo racionalista de formulação de políticas públicas, invertendo a lógica problema-solução, indicando que os gestores realizam verdadeiras escolhas dos problemas, em razão dos limites do Estado e de interesses políticos (Farah, 2018), ou mais, os problemas sociais são criados para que haja um empoderamento de elites e seus *habitus* (Bourdieu, 2008).

O neoinstitucionalismo conferiu importante abertura aos estudos de políticas públicas, na medida em que considera aspectos sociológicos e normativos presentes nas trajetórias

prévias dos agentes, o que se contrapõem à visão hermética institucionalista, pautada na inibição do auto interesse (teoria da escolha racional) (Farah, 2018).

A abordagem cognitiva abre as portas para a interveniência de aspectos ideológicos e valorativos no processo de formulação de políticas públicas, a partir de seus matizes minimalistas, em que a ideia legitimadora da ação se dá por fatores não cognitivos. Por seu turno, a *variante equilibrada* desta linha de pensamento preconiza uma ponderação entre fatores cognitivos e não cognitivos (Farah, 2018).

Finalmente, a vertente *maximalista*, preconizando a exclusão de fatores não-cognitivos, mediante a análise de “quadros de ação pública”, desvenda os cenários subjacentes às narrativas dentro de um contexto complexo. Políticas públicas seriam verdadeiros *frames* que preservam narrativas. Um desdobramento desta vertente traz à discussão elementos interpretacionistas de uma epistemologia construtivista, a partir da importância dos saberes locais e a criação do “meta-relato” (fatores subjetivos cognitivos normativos e retóricos) no processo decisório, em franca crítica a uma epistemologia lógico-empirista (Farah, 2018).

Farah (2018) aponta neste resgate teórico as críticas à centralidade da formulação de políticas públicas, em que a implementação e efeitos reformulam ciclicamente tais políticas, tendo como um dos principais exemplos a discricionariedade dos chamados *agentes públicos do nível de rua*, em que a execução de normas e políticas públicas dependem cotidianamente dos seus processos cognitivos e interpretativos de aplicação de prescrições abstratas ao caso concreto.

Problemas públicos seriam *wicked problems*, diante de sua complexidade, incerteza e divergência em relação a valores, evidenciando verdadeiro limite aos padrões infalíveis da ciência moderna e ao *new public management*, pautado na segurança para obtenção do progresso (Farah, 2018).

Nos anos 80, houve uma importante abertura para inclusão da sociedade civil organizada, com ongs, iniciativa privada, organizações comunitárias em todas as etapas do ciclo de políticas públicas, desde a identificação do problema, formação da agenda, formulação da política, implementação e avaliação. Novos conceitos são introduzidos para análise como de *issue network*, *policy networks*, *policy Community* e comunidade epistêmica, mostrando a superação do positivismo e do institucionalismo hermético para incorporar novos atores, arranjos que não se encerram na figura do Estado (Farah, 2018).

No Brasil o estudo de políticas públicas se revelou inicialmente na condição de centralidade do Estado, evidenciando a necessidade de estudos do Estado-ação, notadamente de influência estadunidense, em virtude das vertentes das *policy studies* (processo de produção de políticas públicas) e das *policy analysis* (enquanto subsídios para a criação de políticas públicas).

Otávio Lima Júnior e Wanderley dos Santos identificam duas vertentes analíticas para os estudos de políticas públicas. *Internalistas*, diretamente ligados ao âmbito interno do Estado e seus processos decisórios e *externalistas*, em razão das influências dos fatores sociais exteriores ao Estado. Fábio Reis, por sua vez, pugna pela cientificidade do tema políticas públicas, por se valer de técnicas difíceis, em razão da análise de sistemas, relação de custo-benefício e orçamento-programa (Farah, 2018).

No contexto da redemocratização, sob o viés institucionalista e sendo angariado pela ciência política, houve uma intensificação na produção científica sobre políticas públicas. Ocorreu uma verdadeira incorporação dos pleitos dos grupos sociais vulneráveis, sob a égide da chamada *advocacy*, intensificado pelo papel republicano dos municípios em 1988 (Farah, 2018).

Todavia, foi nos anos 2000 que se verificou um verdadeiro *boom* sobre a temática, para as diversas áreas do saber. Farah relata que entre 1987 a 1990 foram 63 trabalhos na Capes sobre o tema. Por sua vez, entre 2006 e 2010 foram 7.675 artigos. De 291 periódicos na base Scielo, 155 continham um artigo ao menos sobre o tema das políticas públicas (Farah, 2018).

A própria expansão das universidades e dos cursos de pós-graduação, bem como a produção científica viabilizou a institucionalização da temática políticas públicas. A essência do processo decisório para implementação e formação de uma agenda foi sustentada no neoinstitucionalismo e na abordagem cognitiva, em especial em sua vertente equilibrada e interpretacionista.

A questão é se saber se esse giro epistemológico, distanciando-se do positivismo, rumo a perspectivas mais complexas e interpretacionistas, significaram, de fato, a idealização, execução e acima de tudo, longevidade, de políticas públicas emancipatórias, geradoras de uma modificação significativa de vida dos grupos sociais mais vulneráveis.

Veremos, adiante, que o desenho do neoconstitucionalismo, em alguma medida, pode ter provocado um afastamento do sistema de justiça dos problemas sociais mais cotidianos e,

ao mesmo tempo, produziu um fortalecimento institucional excessivo de seus órgãos de modo a extrapolar suas funções institucionais, naquilo que chamaremos de *constitucionalismo inercial*.

Nesse contexto, diversas políticas públicas de cunho emancipatório foram simbolicamente desenvolvidas, como foi o caso dos projetos de segurança cidadã no Brasil e na América Latina, sem que houvesse se produzido efeitos eficazes de alteração da vida social em territórios tomados pela violência e pela criminalidade.

Importante será saber, afora as prescrições normativas da filosofia política, como as relações de poder interferem de forma prática na identificação de problemas, formação de agenda, formulação, execução e monitoramento de políticas públicas. Como isso, eventualmente, está atrelado a interesses hegemônicos externos, ou mesmo como viabiliza o fortalecimento de classes profissionais e elites que se legitimam de modo a ganhar cada vez mais privilégios na República.

## 2.2 A COMPLEXIDADE DA CRIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL E A FORMAÇÃO DA AGENDA

Diante das complexidades envolvendo a ideia de políticas públicas, seu processo de institucionalização ou autonomização enquanto área do conhecimento transversal e seus contornos atuais, abarcando aspectos da vertente cognitiva, precisa-se fazer uma análise de como se forma uma agenda.

Kingdon (1995) menciona de forma muito prática as variáveis que se realizam para se chegar a uma ideia, ou seja, como se chega à necessidade de se criar uma política pública, em que os *decision-makers* adotam uma gama de processos, incluindo o estabelecimento de uma agenda (priorização de problemas listados), especificação de alternativas para decisão e uma escolha entre essas alternativas, por intermédio de votação no legislativo ou deliberação do executivo.

Kingdon (1995) nos explicita que o conceito de *agenda* se refere a uma lista de problemas que são alvo em um dado momento de relevante atenção, tanto para as autoridades governamentais, como para a sociedade civil, especialmente aquela associada ao governo.

Podemos, ainda, distinguir as agendas em decorrência das prioridades existentes para os agentes que se encontram mais próximos da esfera decisória, ou ainda, em razão da

especialização de algumas temáticas, como na área da saúde, as quais ganham protagonismo em função do contexto (Kingdon, 1995).

Entende-se *agenda*, sinteticamente como uma lista de problemas e não como alternativas para contornar tais problemas, os quais entram na pauta do Estado, diante de interesses diversos que permitem a sua priorização para encaminhamento. A agenda de governo e a agenda de decisões são processos muito diferentes, pois a primeira se refere à lista de problemas identificadas como merecedoras de atenção e a segunda enquanto listagem encaminhada, de fato, para deliberação e execução (Kingdon, 1995).

Para o estabelecimento de uma agenda, primeiro se precisa entender como os problemas podem ser percebidos enquanto tais, adquirindo magnitude de um problema a se tornar pertencentes a uma *agenda*. Primeiramente, um problema pode ser percebido a partir de indicadores que evidenciam a sua magnitude em uma determinada situação e mesmo os seus custos de resolução (Kingdon, 1995), como é o caso dos indicadores de violência e de criminalidade que indicam ser este fator um relevante problema de ordem social a ser resolvido.

Por sua vez, um problema pode ser percebido a partir de eventos-foco, isto é, uma situação-problema como um desastre, uma crise ou um fato criminoso que chame a atenção da sociedade e das autoridades, mas para que possa persistir e ser incluído em uma *agenda* precisará se conectar a outras situações similares indicando, de certo modo, uma tendência (Kingdon, 1995).

Finalmente, Kingdon (1995) trata dos feedbacks aos programas governamentais, isto é, avaliações acerca da execução de tais programas, como forma de percepção da existência de problemas, sejam esses retornos de caráter formal, mediante processos de avaliação, sejam informais por intermédio de reclamações dos usuários que chegam ao âmbito governamental.

Desta feita, fica claro que a concepção epistemológica das ciências sociais, em especial dos estudos em políticas públicas, será fundamental para se identificar se um problema merece ser tratado como tal, pois afeito aos fins do Estado. Em prevalecendo uma perspectiva positivista ou liberal diversos problemas deixam de ser do Estado, o qual, nem ao menos realizará qualquer intervenção

Sabe-se que conceitualmente, sobretudo após o processo de redemocratização no Brasil e a formação do chamado neoconstitucionalismo, o Estado encampou uma perspectiva mais garantista de diversas dimensões de direitos, em especial os direitos sociais de grupos

vulneráveis, bem como direitos de solidariedade compreendidos como pertencentes a toda a sociedade.

De certo que uma perspectiva institucionalista endógena seria incapaz de abarcar todos esses matizes, não por outro motivo o marco teórico adotado para se estudar políticas públicas se encontra localizado nas teorias neoinstitucionalistas e cognitivistas, como analisado anteriormente.

Em um primeiro olhar, quando se observa o contexto atual constitucional de reconhecimento de uma diversidade de direitos, ao mesmo tempo em que se pugna pelo fortalecimento do sistema de justiça, para o controle do próprio Estado, em âmbito legislativo e executivo, a conclusão seria de que os direitos fundamentais, bem como a produção legislativa ou mesmo as políticas públicas idealizadas e executadas nunca estiveram tão bem resguardadas.

Entretanto, a construção teórica precisa estar diretamente ligada a uma praxiologia, no sentido de se verificar em que medida a estrutura criada não significaria, em verdade, um processo de fortalecimento de elites, legitimadas por capitais simbólicos e *habitus* não refletidos, geradores de um constitucionalismo inercial.

A Constituição Federal de 1988 foi capaz, após quase 40 anos de sua promulgação, de realizar grandes políticas públicas eficientes o suficiente para modificar drasticamente a vida dos brasileiros?

Qual o motivo de se estar vivendo uma crise institucional e republicana entre as funções do poder, se esta mesma carta constitucional pugna por princípios democráticos e republicanos de uma forma tão intensa?

A premissa de que a interpretação constitucional, a qual submete todos os temas da vida social à validação jurisdicional, realmente cumpre o seu papel de garantir uma plena emancipação social?

Deve-se perceber que o início de qualquer movimento do Estado decorre da identificação de um fato ou situação enquanto problema, e isso envolve uma série de construções estruturais simbólicas que se constituem, por vezes, enquanto *doxas*, ou seja, verdades naturalizadas e inquestionáveis dentro de uma matriz de percepção social ou *habitus* (Bourdieu, 2008).

Kingdon (1995) menciona, inclusive, que problemas saem de pauta em função da mudança de contextos que geraram apelo aquele problema, ou mesmo pelo próprio fato de as

peças normalizarem um determinado problema, ou ainda o surgimento de outro problema mais “urgente”.

Assim, a percepção de determinados problemas está diretamente ligada aos interesses prevalentes dentro da estrutura estatal e social, destacando-se os *policy entrepreneurs*, enquanto agentes sociais que investem fortemente para que um determinado problema seja identificado como tal.

Portanto, a política, a economia são selecionadoras da *agenda* de um governo, dentro de um arcabouço ideológico prevalente, isto é, decorrente do *habitus* criado, o que legitima elites a ocuparem uma posição de superioridade na resolução a um determinado problema (Bourdieu, 2008).

Na formação de uma *agenda*, menciona Kingdon (1995), existem os participantes visíveis, como os agentes políticos e seus auxiliares que definem formalmente uma agenda, mas igualmente os invisíveis que definem as alternativas para a resolução dos problemas, como é o caso dos burocratas e líderes do governo.

Normalmente os participantes invisíveis se constituem como especialistas que dominam o debate das alternativas, ao propor soluções tecnicamente adequadas (Kingdon, 1995), o que é a marca do estado moderno que estabelece na linguagem científica os critérios de verdade, em substituição das legitimações simbólicas do antigo regime. Não por outro motivo, o movimento do neoconstitucionalismo legitima as elites jurídicas como detentoras da boa técnica jurídico-social e da *rule of law*.

A complexidade das políticas públicas vai além da identificação dos problemas, ou mesmo o processo de formação da *agenda* e suas alternativas técnicas. A teoria da “*policy primeval soup*”, indica que as políticas públicas surgem de forma relativamente aleatória, com uma verdadeira sopa política originária, decorrente de uma “chuva de ideias”, normalmente dos agentes invisíveis, os quais serão responsáveis pela viabilidade de execução, diante dos valores e ideologias presentes no governo e eventuais restrições orçamentárias (Kingdon, 1995).

Kingdon (1995) menciona que os próprios *policy entrepreneurs* atuam investindo nos agentes invisíveis, dentro de um processo de recombinação ou “amaciamento” para que uma alternativa seja apontada e, nos momentos mais propícios, as chamadas “janelas de oportunidade”, seja apresentada.

Por sua vez, diversos fatores sociais, constituidores das janelas de oportunidades, mas principalmente as elites de uma sociedade ou *entrepreneurs*, normalmente com o móvel do interesse econômico financiador, como investidores, políticos, jornalistas, lobistas, participam do processo de “amaciamento” de problemas e alternativas das políticas públicas para que sejam oportunamente colocados nas chamadas “janelas de oportunidades” (Kingdon, 1995).

O surgimento de problemas se dá de forma aleatória, mas a sua percepção enquanto tal, de modo a ser inserido dentro de uma agenda governamental, bem como as alternativas criadas, dependerão da “viabilidade” das “janelas de oportunidade”, essencialmente influenciado pelos chamados *entrepreneurs*, dentro de um contexto político, aproveitando-se dos indicadores e dos eventos-foco para implementar seus interesses (Kingdon, 1995).

Apesar da evidente influência de atores invisíveis e *entrepreneurs* para o amaciamento de problemas e alternativas, estes não são soberanos em sua atuação, mas antes precisam dialeticamente lidar com os limites apresentados institucionalmente, realizando mediação e coordenação diante das regras do jogo que as instituições apresentam de forma condicionante (Pase; Melo, 2017).

Atualmente, interesses internacionais, financiadores de capital econômico e simbólico intelectual, por intermédio da criação de normas e manuais, ou mesmo treinamentos e formação direta a agentes públicos, verdadeiros *entrepreneurs* internacionais, serão fortemente atuantes, coordenando os agentes estatais da elite do sistema judicial que no contexto se sobrepõe.

Oportunamente, antes de se adentrar nessas conexões, é fundamental se compreender alguns aspectos da cultura política nacional e o surgimento da democracia inercial (Baquero; González, 2016) e do constitucionalismo inercial, aqui denominado, e como isso interfere na eficácia das políticas públicas, em especial, as voltadas ao problema da criminalidade e da violência estrutural.

### **3 DEMOCRACIA INERCIAL, CONSTITUCIONALISMO INERCIAL E A EFICÁCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PACIFICAÇÃO DE TERRITÓRIOS**

#### **3.1 OS DESAFIOS DA DEMOCRACIA INERCIAL BRASILEIRA**

Muito do que se reputa como qualidade da democracia está diretamente ligado, nos estudos mais recentes, ao processo eleitoral ou eventualmente a estudos laterais relativos à

cultura política ambivalente entre democracia e a falta de confiança da sociedade nas instituições (Baquero; González, 2016).

Todavia, parece estar consolidada a relação entre economia e política, enquanto variáveis independentes para que uma democracia possa ser detentora de atributos de estabilidade, legitimidade e eficácia de suas normas e políticas públicas produzidas.

O conceito de democracia inercial se dá por um uso metafórico da própria ciência da física e sua lei da inércia, em que a evolução de dois corpos, deslocando-se no mesmo sentido acabam, por resistência de um destes, opondo-se em suas direções e velocidades. Baquero resgata, assim, o conceito de “inércia inflacionária” cunhada por Marcio Henrique Simonsen, o qual indica tal condição econômica em razão da resistência de uma “memória inflacionária” do povo que acaba por criar resistência a políticas públicas de estabilização econômica, seja de modo formal (na indexação de contratos de prestação de serviços, por exemplo), seja de modo informal pelos “agentes seguidores de preço” (Baquero; González, 2016).

Percebe-se, neste conceito, um elemento essencial que cria este atrito entre políticas públicas e a conduta social, qual seja a confiança da sociedade na capacidade das instituições em conferirem resolutividade aos seus problemas e interesses.

Baquero e González (2016) propõe a chamada “democracia inercial” por ocasião de uma cisão social, decorrente de crises econômicas, as quais consolidam uma memória de escassez, por sua vez promovendo a recusa da própria sociedade em adotar as medidas sugeridas pelo Governo.

Portanto, a democracia inercial seria decorrente de um processo de assimetria entre economia e política, em que, mesmo em momentos de prosperidade econômica, desconfianças e antigas estruturas de percepção, muitas antidemocráticas, permanecem à espreita, no aguardo da próxima crise econômica para se apresentar, gerando, inclusive formas indiretas de democracia, conforme apregoa Rosavallon, mesmo que isso não coloque em risco a estrutura democrática (*apud* Baquero; González, 2016).

Uma democracia inercial, segundo Baquero e González (2016), seria identificada pelas seguintes características: a) condições externas favoráveis que aumentam o grau de competitividade de um país; b) padrões de desigualdade e despolitização, o que geraria uma resistência a mudanças propostas pela política; c) perda progressiva de valores democráticos; d) memória simbólica de um passado melhor; e) práticas políticas que erodem princípios

democráticos; e) cultura política híbrida; f) relações terciárias entre Estado-cidadão, ao invés de secundárias intermediadas pelos partidos políticos; e g) instituições ineficientes, decorrentes da desigualdade econômica.

Consiste nessa assimetria entre a economia e a política uma inércia que torna simbólica a linguagem democrática inserida em suas normas e políticas públicas, as quais não emancipam, mas antes preservam desigualdades e fortalecem elites que intencionam privilégios e independência social.

Não por outro motivo, mesmo com os avanços econômicos e tecnológicos, o Brasil, o que é largamente estudado e atestado pelas ciências sociais, preserva fortemente antigos vícios como o clientelismo, o populismo, o patrimonialismo e a corrupção, vez que a estabilidade governamental não significa estabilidade democrática (Baquero; González, 2016).

Tais assimetrias são reputadas ao que se chama de “tragédia liberal” e o distanciamento do liberalismo econômico do liberalismo político, em que a não intervenção do Estado na economia não significou um aumento de autonomia social, ao contrário, o Estado se mostrou cada vez mais impotente em conferir respostas às demandas sociais crescentes (Baquero; González, 2016).

Baquero e González (2016) empreende uma historiografia de diversos pensadores que evidenciam a mútua influência entre economia e política, em especial, citando Boix e Stokes, autores os quais mencionam que elites predatórias econômicas fortalecem a pobreza e a desigualdade social, o que aumenta a própria crise econômica, pois sociedades inclusivas permitiriam um melhor desempenho socioeconômico de um modo geral. Por sua vez, sociedades em crise econômica seriam geradoras de líderes populistas, em razão do sentimento de abandono insuflado por essas elites (Baquero; González, 2016).

Parece evidente que uma histórica assimetria entre economia e política constituíram socialmente uma fragilidade na confiança nas instituições, produzindo uma inércia democrática que preserva antigos vícios, o que é reforçado por elites que se consolidam de forma predatória, ao se valerem da instabilidade política para preservar seus privilégios.

Desta feita, nem mesmo o processo de redemocratização, em que se encampou uma pluralidade de valores constitucionais, bem como garantias institucionais, foi capaz de gerar a prometida autonomia e emancipação social, sobretudo dos grupos sociais mais vulneráveis.

Neste âmbito, políticas públicas garantistas foram desenvolvidas na América Latina, como é o caso da política de transferência de renda no México, Brasil, Uruguai, Paraguai, Bolívia, e Argentina (Pase; Melo, 2017), importando-se aspectos simbólicos do chamado *Welfare State*, utilizados pelos países ricos para aplacar os movimentos sociais decorrentes do pós-guerra.

Essa transposição ocorre em função de uma elite política reformista e coalizões político-partidárias (Pase; Melo, 2017) não preocupadas em efetivamente gerar efeitos sociais de transformação, mas antes de se consolidar no poder, mediante políticas públicas, capazes de constituir capital simbólico político.

Aparentemente a estrutura do sistema de justiça parece atender ao mesmo primado acima evidenciado com os programas de transferência de renda, visto que construído de modo a conferir capital simbólico a uma elite jurídica emergente.

Tanto é que, quase 40 anos depois da promulgação constitucional, os problemas sociais, sobretudo da violência estão cada vez mais intensos, com o crescimento do crime organizado e a submissão de comunidades empobrecidas aos ditames desse poder paralelo ao Estado.

A autonomização do sistema de justiça, com fortalecimento de prerrogativas constitucionais e de autonomia financeira, não se revelou propagadora de uma autonomia social, mas antes reforçou o corporativismo das elites jurídicas que integram esse sistema, como se pode observar na crise institucional vivida, mediante a chamada judicialização da política e o enfraquecimento do sistema representativo.

Por conta dessa assimetria entre autonomia institucional e a autonomia social, pode-se falar igualmente em um constitucionalismo inercial, sobremaneira quando se refere à eficácia de políticas públicas que dependem decisivamente do engajamento desse sistema, como é o caso das políticas de segurança cidadã e de pacificação de territórios.

### 3.1 AUTONOMIZAÇÃO CORPORATIVA DO SISTEMA DE JUSTIÇA, CONSTITUCIONALISMO INERCIAL E A EFICÁCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PACIFICAÇÃO DE TERRITÓRIOS NO BRASIL.

As construções teóricas sobre autonomia estão classicamente atreladas à defesa da emancipação dos indivíduos e à garantia de seus direitos fundamentais. Todavia, uma outra concepção de autonomia precisa ser considerada. Repensando o conceito de autonomia, Gisèle

Sapiro (2020) analisa os processos de autonomização de profissões liberais tradicionais, cuja finalidade essencialmente foi de criar independências ao contexto social, apoiada nos acúmulos da sociologia dos bens simbólicos, desenvolvida por Pierre Bourdieu, e valendo-se da sociologia das profissões.

Na *sociologia das profissões*, a autonomia é compreendida enquanto autonomia técnica e organizacional, decorrente da organização das profissões liberais, por intermédio do controle dos recrutamentos e práticas desenvolvidas pelos grupamentos profissionais, devidamente chancelados pelo Estado (Sapiro, 2020).

Na *teoria dos campos* em Bourdieu, perceber-se-á a autonomia dos universos de produção, isto é, os diversos *campos* simbólicos, constituídos de capitais e *habitus* a serem utilizados pelos sujeitos que exercem a dominação simbólica, em relação às restrições externas sociais, políticas, religiosas e econômicas (Sapiro, 2020).

A autonomia técnica, então, significou autoridade sobre a sociedade, em especial, sobre os leigos, situação em que os campos profissionais, em um duplo movimento, passaram a fortalecer uma homogeneidade interna, mas criaram também uma forte diferenciação a grupos externos e independência dos ditames políticos regulares (Sapiro, 2020).

A autonomia, assim, deixa de ser compreendida apenas como um valor a ser alcançado, mas antes se torna um bem simbólico, decorrente do processo de dominância do campo estatal, em favor dos interesses dos agentes e grupos sociais que conseguem inculcar seus *habitus* (Bourdieu, 2004).

Antes de se pensar, portanto, em formulações conceituais e no desenvolvimento de políticas públicas, para a emancipação de grupos e locais de alta vulnerabilidade, como é o caso de territórios tomados pela criminalidade e pela pobreza, em todo o Brasil, precisa-se entender quais as regras dentro dos campos simbólicos, sejam profissionais, organizacionais e sociais que se constituem como variáveis independentes para a boa consecução de projetos democráticos.

Percebe-se que o contexto pós constituição de 1988 fortaleceu o campo jurídico, em especial os agentes e órgãos do chamado sistema de justiça, em que a eles foi depositada a missão de ser a última *ratio* democrática, portanto, decisões políticas gerais ou cotidianas precisariam ser validadas pela interpretação constitucional, sendo seus especialistas detentores de toda a verdade de justiça.

Conforme menciona Fabiano Engelmann e Luciana Pena (2014) o constitucionalismo emerge no Brasil na década de 90, com a promulgação da constituição Federal de 1988, realizando uma verdadeira legitimação das concepções jurídicas de vida pública.

Neste contexto, o debate constitucional é fortemente agendado pelos atores que detém o monopólio de dizer o direito em várias categorias de instituições judiciais como o Ministério Público, o judiciário, a Defensoria Pública e as Procuradorias (Engelmann; Pena, 2014).

Assim sendo, a Constituinte de 1986 teria sido marcada por um forte ativismo constitucional (Engelmann; Pena, 2014), conferindo à hermenêutica constitucional a formatação do processo político e de criação e monitoramento de políticas públicas, em uma verdadeira *doxa*, construída pelos doutrinadores constitucionalistas.

Com a Emenda Constitucional 45 de 2004, que institui o artigo 103-A da Constituição Federal (2016), introduzir-se-á o instituto das *Súmulas vinculantes*, com o objetivo aparente de conferir força e segurança jurídica para as decisões da suprema corte, mas na prática impedindo a Administração Pública de se posicionar de modo divergente ao que for deliberado nestes moldes normativos.

Aliado ao contexto de fortalecimento dos órgãos do sistema de justiça com a Constituição Federal de 1988, parte-se para uma fase de ativismo judicial, sob a justificativa de se corrigir eventuais deturpações sociais, com prestações positivas do judiciário frente à administração pública.

A propósito, o desenho constitucional estabeleceu por macrossistema o equilíbrio republicano entre os poderes, mas, enquanto subsistema, acabou por trazer consigo uma fricção institucional que hoje se revela perigosa, qual seja: reconhecer o judiciário enquanto único guardião e intérprete da constituição. Isso, em termos da *Teoria do Equilíbrio Pontuado* de Baumgartner *et al.* (2009), seria capaz de gerar um ponto de ruptura e descontinuidade.

Assim, o desenho institucional (constitucional) é capaz de constituir fricções, em razão da colisão de interesses, o que exige dos agentes políticos um equilíbrio. Precisa-se, em verdade, o que Baumgartner *et al.* (2009) chamam de “stick-slip dynamics”, estabelecendo-se harmonização sistêmica ao processo de aceleração da autonomização do sistema de justiça.

Todavia, afastando-se das temáticas cotidianas e de interesse nacional/local, a elite jurídica irá transitar internacionalmente para buscar formação e alinhamento a procedimentos de combate ao crime organizado e à corrupção, prioridades para o bom desenvolvimento

econômico do capital internacional e controle das mazelas da América Latina que afetam sobretudo os países hegemônicos.

O trabalho desenvolvido pelo Núcleo de Estudo em Elites da UFRGS (Engelmann, 2017), deixa claro o próprio trânsito para associações e institutos liberais de agentes do sistema judicial que deflagraram, por exemplo, a operação lava-jato no Brasil.

O Núcleo de Estudo de Elites mapeou os inúmeros afastamentos e suas razões de juízes e membros do sistema de justiça para organismos internacionais tal qual a OCDE, agências da ONU de combate às drogas, a UNODC e Ong's como a *transparência internacional*, entre os anos de 2010 e 2018, por intermédio das Portarias publicadas em Diário Oficial, com o fito de receberem treinamento, realizarem alinhamentos e debates. Não à toa se pode correlacionar esse movimento com os movimentos ocorridos no ano de 2016 de intensa judicialização no Brasil, direcionado ao combate à corrupção (Engelmann, 2022).

Por sua vez, de 1998 para cá, observou-se um relevante aumento de prerrogativas, de orçamento em fortalecimento a todo o sistema de justiça, como no caso a independência e autonomia da Defensoria Pública com a Emenda Constitucional 45/2004 e a Lei Complementar 132/2009. (Madeira, 2014)

Em muitos Estados houve uma equiparação salarial com Procuradores do Estado, a partir de 2007 e um incremento substancial entre os anos de 2006 à 2009 em seus orçamentos (Madeira, 2014). Igual sorte seguiu outras instituições como AGU e Polícia Federal.

Todavia, o que se percebe é que esse movimento de empoderamento do sistema de justiça não apenas não se reverteu em fortalecimento dos valores constitucionais na prática, como afastou o sistema de justiça do efetivo cumprimento do seu mister constitucional de viabilizar o acesso à justiça à população mais vulnerável, marcada pela pobreza e pela criminalidade, atendendo apenas a interesses exógenos a nossa sociedade e de fortalecimento corporativo dos órgãos desse sistema.

A isto se confere o nome de *constitucionalismo inercial*, tal qual Baquero (2009) o fez com o conceito de “Democracia Inercial”. Isso porque o movimento do “corpo” do sistema de justiça, em razão do contexto da redemocratização e do desenho constitucional estabelecido, adquiriu capital simbólico e, portanto, autonomia o suficiente, para se contrapor ao movimento do próprio “corpo” constitucional, afastando-se do cumprimento do seu mister essencial, qual

seja, a garantia e o acesso a direitos, sobremaneira aqueles voltados à defesa da população mais carente em territórios vulneráveis.

Não por outro motivo, o que se percebeu nas políticas públicas de combate à criminalidade em territórios violentos, foi um baixo engajamento dos órgãos do sistema de justiça, os quais, em diversas experiências no Brasil atuaram de forma tangencial, fator decisivo para a falta de longevidade de tais políticas.

Portanto, enquanto a norma constitucional preconiza um movimento de defesa dos direitos de grupos vulneráveis, o sistema judicial destoa em direção e velocidade para consolidar a supremacia de suas elites jurídicas, isso insuflado por *entrepreneurs* internacionais que “amaciam” problemas voltados à corrupção e ao crime internacional organizado, deixando de lado a violência cotidiana que se apresenta em territórios altamente violentados no Brasil.

A partir das iniciativas engendradas na América Latina e no Brasil de se trazer justiça social a territórios dominados pela violência e criminalidade, precisa-se avaliar se a autonomização do sistema de justiça e seu desengajamento com tais projetos pode ter interferido decisivamente na ineficácia da maioria das experiências, quase em sua totalidade descontinuadas.

Na América Latina, sobremaneira a partir do final da década de 90, executou-se em alguns países o projeto de segurança cidadã, calcada nos direitos humanos, para o enfrentamento nesta região dos altos índices de violência, o que fora atestado, por exemplo, no relatório do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) em 2014, acerca da experiência brasileira (Lima; Godinho; Paula, 2014).

Quase 10 anos depois, na abertura da décima terceira semana de Segurança Cidadã e Justiça, em setembro de 2023, no Brasil, este próprio BID aponta, em seus estudos recentes, uma América Latina ainda detentora de 37% de todos os homicídios do mundo, apesar de representar, apenas, 13% da população mundial.

A realidade apontada pelo professor José Vicente Tavares dos Santos (2016), na obra editada “Paradoxos da Segurança Cidadã”, evidencia precedentes na América Latina de um paradoxo entre políticas de inclusão social e políticas de segurança repressivas. No século XXI, muitos governos de esquerda implementaram políticas públicas sociais inclusivas e políticas internacionais orientadas pelo multiculturalismo, todavia, no âmbito do controle social esses

mesmos governos adotaram políticas públicas repressivas, baseadas em um policial repressivo, um judiciário penalizante e o aumento do encarceramento.

Desta feita, o paradoxo apresentado acima se revela enquanto movimento inercial focado nas temáticas legitimadoras do período de redemocratização, construídas simbolicamente no mesmo contexto das políticas de redistribuição de renda apontadas por Pase e Melo (2017), portanto, decorrentes de um processo de fortalecimento de elites e coalizão de interesses.

Essa discrepância fica clara no Brasil, em que emergiram várias experiências pautadas na filosofia da segurança cidadã, as quais se revelaram exitosas do ponto de vista de redução à época dos homicídios e mortes violentas, como foi o caso dos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Pernambuco, Minas Gerais e do município de Canoas no Estado do Rio Grande do Sul. Todavia tais projetos padecem de longevidade, desaparecendo quase por completo, principalmente pela falta de engajamento real do Estado, em especial, do sistema de justiça.

Nos demais países da América Latina, pode-se perceber igualmente esse esforço, com experiências exitosas da Colômbia, nas cidades de Bogotá e Medellín, bem como na Argentina em Buenos Aires, Nicarágua e na Cidade do México, mas que, passados mais de trinta anos, ainda se fala em fluxos e refluxos de tais iniciativas, sem uma consolidação de fato (Pazinato; Santos, 2024)

Em 2014, o Relatório do BID intitulado “Os Governos Subnacionais na Gestão da Segurança Cidadã, a experiência Brasileira”, aponta muitos exemplos exitosos, enquanto mecanismos de redução dos índices de violência (Lima; Godinho; Paula, 2014).

A primeira experiência avaliada por este relatório foi no Estado de São Paulo, em que se adotou o modelo “Koban” em cooperação com o Japão, envolvendo 4.992 policiais em 200 projetos de policiamento comunitário, constituindo-se em 54 localidades e mais 268 bases em trabalho até 2011. Na localidade da zona Sul da capital denominada “Jardim Ângela” percebeu-se a maior efetividade desta política pública exatamente por conta do intenso envolvimento da comunidade, com a redução de 73% dos homicídios em 10 anos (Lima; Godinho; Paula, 2014).

O Programa “Fica Vivo” em Minas Gerais, no ano de 2003, recebeu destaque pelo trabalho focado na juventude com os Centros de Prevenção da Criminalidade, aprofundando-se no conhecimento desta população com diagnósticos e foi capaz de gerar uma redução de 46% dos homicídios nos seis primeiros meses de implantação (Lima; Godinho; Paula, 2014).

O projeto “Pacto Pela Vida” (PPV) em Pernambuco, com um grande envolvimento de Secretarias Estatais e uma centena de projetos conseguiu a redução de 43% de homicídios entre os anos de 2006 a 2010 (Lima; Godinho; Paula, 2014).

Outra experiência importante foram as Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) no Rio de Janeiro, instalando-se em 2010 o quantitativo de 34 UPPs sob a filosofia do policiamento comunitário e participativo, resultando em uma significativa redução da violência letal nos territórios “pacificados”, com decréscimo de 75% do número de homicídios e, ainda, redução de 50% nos roubos (Lima; Godinho; Paula, 2014).

Em âmbito municipal, Canoas, município detentor do segundo maior PIB do Estado do Rio Grande do Sul e com uma população em 2014 de 324 mil habitantes, possuía até 2007 altas taxas de homicídios, variando entre 45 a 53 homicídios por 100 mil habitantes. Em 2007 o município assinou convênio com o PRONASCI do Governo Federal para a implementação das políticas de segurança cidadã. Foram criados Gabinetes de Gestão Integrada, a estruturação da Secretaria Municipal de Segurança Pública e Cidadania, instaurando-se igualmente o projeto Territórios da Paz em alguns bairros violentos. Segundo balanço apresentado pelo observatório de Segurança da Secretaria Municipal de Segurança Pública e Cidadania de 2010 a 2014 houve uma redução de 49% dos homicídios da cidade (Azevedo *et. al apud* Lima; Godinho; Paula, 2014).

O Referido relatório coloca como um dos principais pontos para o sucesso de qualquer intervenção de políticas públicas para a garantia de direitos e pacificação de territórios alguns requisitos como: “(a) o envolvimento de diferentes instituições da Justiça (Ministério Público, Defensoria, Tribunal de Justiça), órgãos do Estado (como secretarias e departamentos) e entidades da sociedade civil; (b) a participação da comunidade local (...)” (Lima; Godinho; Paula, 2014).

Todavia, comparando-se os dados recentemente publicados pelo Anuário Brasileiro de Segurança Pública em 2024, percebe-se que São Paulo, já em 2012 (um ano após o fim do projeto Koban) atingiu o segundo maior número absoluto do país de mortes violentas, com 6.328 incidências, mantendo-se nesta posição até 2015 e permanecendo com altos números até 2020. De 2021 em diante, percebe-se uma tendência de queda, em que o Estado se encontra na quarta posição com 3.481 mortes violentas (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024).

Por sua vez, Minas Gerais em 2012 assumia a quarta posição em mortes violentas com 4.215 incidências, mantendo-se altos índices até o ano de 2017. Atualmente assume a quinta posição no país com 3.044 mortes violentas em 2023 (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024).

O Estado de Pernambuco viu seus índices aumentarem drasticamente de 2011 a 2017, saindo de 3.378 mortes violentas (quarta posição nacional) para 5.427 em 2017 (terceira posição nacional). Em 2023 registra 3.638 mortes violentas, ocupando a terceira posição (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024).

O Estado do Rio de Janeiro em 2011 ocupava a terceira posição com 4.164 mortes violentas, com este índice aumentando drasticamente até 2018, em que alcançou 6.714 mortes violentas, ocupando a primeira posição nacional. De 2019 até 2023 há uma tendência de queda, mas se registrando 4.270 mortes violentas, o que coloca esta unidade federativa, todavia, na segunda posição nacional (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024).

No município de Canoas, em 2009, voltou-se a ter 48 mortes violentas por 100 mil habitantes (154 mortes violentas), mantendo-se altos índices até 2018. De 2019 a 2022 estes índices caem drasticamente, com aumento substancial, entretanto, de 2021 para 2022 (+31,1%), com 80 mortes violentas (Observatório de Segurança [...], 2023).

Desta feita, percebe-se que as iniciativas de pacificação de territórios, calcadas em direitos humanos e cidadania fizeram com que os índices de mortes violentas fossem fortemente impactados por projetos estruturados no protagonismo social e na integração das forças policiais com os órgãos do sistema de justiça. Entretanto, a descontinuidade desses projetos, não apenas indicou um retrocesso de uma política exitosa, como permitiu o recrudescimento da violência, a qual flutua sem qualquer controle.

A oportunidade de se estudar uma gama de iniciativas e projetos de intervenção de políticas públicas, permite-nos compreender, à luz dos nossos pressupostos teóricos, de se preconizar a necessária participação do sistema judicial, mas a partir de uma lógica cidadã, o que certamente trará ganhos internos para as comunidades beneficiadas, mas possivelmente ganhos políticos para a democracia, diante de um reposicionamento republicano do sistema de justiça.

Claro está que o caminho do protagonismo social, aliado a uma participação efetiva do sistema de justiça é capaz de garantir, em territórios de alta vulnerabilidade, o acesso aos

direitos fundamentais previstos constitucionalmente. Entretanto é fundamental que este projeto seja uma política de Estado, não sofrendo a descontinuidade, em virtude da fluidez político-partidária ou mesmo em função do desinteresse elitista e corporativo de quem possui o mister de garantir o acesso à justiça ao blindar os ditames constitucionais diante da fluidez dos interesses e da agenda governamental.

Postular políticas de intervenção democráticas em ambientes de violência é inevitavelmente fazer com o que o sistema de justiça seja redirecionado ao seu mister institucional de garantir o acesso à justiça, superando o vício do constitucionalismo inercial e, para tanto, engajando-se em políticas públicas que visem intervir em territórios violentados, mediante a garantia de direitos fundamentais das localidades que receberão essa intervenção estatal.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Apesar das diversas iniciativas na América latina e no Brasil de se construir políticas públicas voltadas à pacificação social de territórios violentados e vulneráveis, sua efetividade e permanência sempre estiveram ligadas diretamente à participação dos órgãos do sistema de justiça, o que não ocorreu com o nível de engajamento necessário.

Alguns autores que se debruçam sobre o tema evidenciam que, apesar de existirem teorias que adotam um viés racionalista e de centralidade do Estado, precisa-se perceber que a lógica *problema-solução* não se faz sempre presente, e que o próprio processo de criação de políticas públicas é marcado pela interveniência de interesses variados, seja na escolha dos problemas que irão compor a agenda, seja na criação de alternativas a esses problemas priorizados pelo governo.

O processo de formação, de ponta a ponta, é constantemente influenciado por agentes financiadores interessados em determinadas políticas, os chamados *policy entrepreneurs*, os quais irão “amaciar” problemas e alternativas escolhidas.

Principalmente a partir do processo de redemocratização e formação do neoconstitucionalismo, antigas teorias não foram capazes de possuir força explicativa, diante de uma realidade social multifacetada. Portanto, ganhou força epistêmica teorias neoinstitucionais e mesmo cognitivas.

A existência de uma democracia inercial, decorrente de assimetrias entre o desenvolvimento econômico/tecnológico e o desenvolvimento democrático, revela que o

contexto social brasileiro é marcado por uma profunda desconfiança nas instituições, em que emergem antigos vícios republicanos como o patrimonialismo e suas derivações.

Diante do contexto da redemocratização, é importante perceber que essa modernização, exportada pela idealização do *Welfare State* dos países ricos, significou um movimento simbólico, de fortalecimento de elites reformistas e decorrente da coalizão de interesses político-partidários, como no caso dos programas de transferência de renda presentes na América Latina, alguns, todavia, com forte impacto social e longevidade. Entretanto, quando se fala em projetos de segurança cidadã, a realidade é de fragilidade e descontinuidade, em razão da necessária participação do sistema de justiça.

Na redemocratização foi estabelecido um desenho constitucional em que as elites jurídicas, pertencentes aos órgãos do sistema de justiça, foram erigidas como legítimos guardiões da *rule of law*, em razão da prevalência da interpretação constitucional sobre os temas da vida pública e privada.

Desta feita, diante de uma democracia inercial em que se perde paulatinamente os valores democráticos e atesta-se uma sociedade cada vez mais despolitizada, aliado a um desenho institucional que hiper exalta as elites jurídicas, enquanto conformadoras da moralidade pública, tem-se um paulatino distanciamento entre autonomia da sociedade e a autonomia burocrática de tais órgãos.

Os órgãos do sistema de justiça autonomizam-se não necessariamente para garantir os direitos constitucionais declarados, mas antes para obter prevalência institucional perante as demais funções do poder.

Quanto ao problema metodológico, cabe indagar: o quanto a autonomização do sistema de justiça, após o processo de redemocratização, interfere na eficácia das políticas públicas, em especial aquelas destinadas ao processo de pacificação de territórios? A resposta é de que a autonomização do sistema de justiça, mesmo após quase 40 anos de promulgação da carta magna constitucional brasileira, pouco contribuiu para a eficácia ou longevidade desses projetos, em função do desengajamento com tais políticas públicas e a consequente descontinuidade.

Ao contrário, houve um afastamento desse sistema dos problemas cotidianos, porém mais profundos da sociedade brasileira, sobretudo pela influência de *entrepreneurs* internacionais, responsáveis pelo treinamento e formação das elites jurídicas, direcionadas a

problemas de interesses externos ou mesmo de puro fortalecimento institucional, como é o caso do fenômeno da judicialização da política conjugado com o enfraquecimento do sistema representativo, como se viu mais intensamente na operação lava-jato.

A isso denominamos de *constitucionalismo inercial*, realizando uma derivação conceitual da *democracia inercial* do professor Baquero e González (2016), na medida em que o movimento de autonomização dos órgãos do sistema de justiça se deu de modo oposto aos fins constitucionais estabelecidos pela própria carta magna a esses órgãos. Portanto, a autonomia burocrática do sistema de justiça se move de modo oposto à autonomia social e à garantia de seus direitos fundamentais.

Os achados da pesquisa, portanto, fornecem nortes positivos para que, em um mergulho aprofundado mais adiante, possamos analisar políticas públicas de pacificação de territórios violentos *in concreto* e, assim, avaliarmos a participação do sistema de justiça, enquanto variável fundamental para a eficácia de tais projetos.

## REFERÊNCIAS

BAQUERO, M.; GONZÁLEZ, R. S. Cultura política, mudanças econômicas e democracia inercial: uma análise pós-eleições de 2014. **Opinião Pública**, v. 22, n. 3, p. 492–523, 2016. DOI: 10.1590/1807-01912016223492. Acesso em: 15 dez. 2025.

BAUMGARTNER, Frank R.; *et al.* Punctuated equilibrium in comparative perspective. **American Journal of Political Science**, v. 53, n. 3, p. 603–620, jul. 2009. DOI: 10.1111/j.1540-5907.2009.00397.x. Acesso em: 15 dez. 2025.

BONETI, L. W. **Políticas públicas por dentro**. Ciudad Autonoma de Buenos Aires: CLACSO; São Paulo: Mercado das Letras, 2017.

BOURDIEU, P. **A Economia das Trocas Simbólicas**. Introdução, Organização e Seleção Sergio Micelli. São Paulo: Editora Perspectiva, 2004.

BOURDIEU, P. Espíritos de Estado: gênese e estrutura do campo burocrático. *In*: BOURDIEU, P. **Razões práticas**: sobre a teoria da ação. Campinas: Papiurus, 2008. p. 91–135.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 16 dez. 2025.

ENGELMANN, F. (org.). **Sociologia política das instituições judiciais** [recurso eletrônico]. Porto Alegre: Editora da UFRGS; CEGOV, 2017. 278 p. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/cegov/publicacoes/>. Acesso em: 15 dez. 2025.

ENGELMANN, F. Internacionalização das elites jurídicas e combate à corrupção no Brasil. [Entrevista cedida a] Celly Cook Inatomi, Andrei Koerner. **Acervo digital CEDEC-CEIPOC: experiências de pesquisa e diagnósticos sobre a democracia constitucional brasileira**. São Paulo, SP, 2022. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12733/8266>. Acesso em: 15 dez. 2025.

ENGELMANN, F.; PENNA, L. R. Política na forma da lei: o espaço dos constitucionalistas no Brasil democrático. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 92, p. 177–206, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/qyR9jk8qKxgWX6rbnkVrXgn/?lang=pt>. Acesso em: 15 dez. 2025.

FARAH, M. F. S. Abordagens teóricas no campo de política pública no Brasil e no exterior: do fato à complexidade. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 69, edição especial Repensando o Estado Brasileiro, p. 53–84, dez. 2018. DOI: 10.21874/rsp.v69i0.3583. Acesso em: 15 dez. 2025.

KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2. ed. Harper Collins College Publishers. 1995.

LIMA, R. S. de.; PAULA, L. de.; GODINHO, L. Os governos subnacionais na gestão da segurança cidadã: A experiência brasileira. Relatório do Banco Interamericano de Desenvolvimento. **Diálogo Regional de Política**. 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.18235/0007984>. Acesso em: 16 dez. 2025.

MADEIRA, L. M. Acesso à justiça e às reformas judiciais no Brasil: o caso da Defensoria Pública. In: SANTOS, J. V. T. dos; MADEIRA, L. M. (org.). **Segurança cidadã**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2014. p. 41 – 62.

OBSERVATÓRIO DE SEGURANÇA PÚBLICA DE CANOAS. Estatísticas criminais: janeiro a dezembro de 2022. Canoas: Secretaria Municipal de Segurança Pública, 2023. Disponível em: <https://geo.canoas.rs.gov.br/portal/sharing/rest/content/items/3e244e1379ce412cb5cbb20d977b3832/data>. Acesso em: 15 dez. 2025.

PASE, H. L.; MELO, C. C. Políticas públicas de transferência de renda na América Latina. **Revista de Administração Pública (RAP)**, v. 51, n. 2, p. 312–329, 2017. DOI: 10.1590/0034-7612150770. Acesso em: 15 dez. 2025.

PAZINATO, E.; TAVARES DOS SANTOS, J. V. T. dos. Democracia, estado de direito e governança da segurança cidadã (e justiça) na América Latina e no Caribe. **Civitas: Revista**

**de Ciências Sociais**, v. 24, p. 1–12, 2024. DOI: 10.15448/1984-7289.2024.1.44163. Acesso em: 15 dez. 2025.

SANTOS, J. V. T. dos; BARREIRA, C. (org.). **Paradoxos da Segurança Cidadã**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2016.

SAPIRO, G. Repensar o conceito de autonomia para uma sociologia dos bens simbólicos. **Práxis Educativa**, [S. l.], v. 15, p. 1–27, 2020. DOI: 10.5212/PraxEduc.v.15.15017.035. Acesso em: 15 dez. 2025.

## Sobre a autoria

*Ismael Leite*

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

[leiteismael@hotmail.com](mailto:leiteismael@hotmail.com)

*Hemerson Luiz Pase*

Doutor em Ciência Política (UFRGS). Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor e atual coordenador do Curso de Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Editor da Campos Neutrais: Revista Latino-Americana em Relações Internacionais. Membro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) e da Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).

[hemerson.pase@gmail.com](mailto:hemerson.pase@gmail.com)

### **Contribuição de autoria**

Ismael Leite: concepção, coleta de dados, análise de dados, elaboração do manuscrito, redação, discussão dos resultados.

Hemerson Luiz Pase: concepção, coleta de dados, análise de dados, elaboração do manuscrito, redação, discussão dos resultados.

### **Financiamento (se houver)**

Não se aplica.

### **Consentimento de Uso de Imagem**

Não se aplica.