

A POSSIBILIDADE DE UMA ABORDAGEM TERRITORIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À SEGURANÇA

THE POSSIBILITY OF A TERRITORIAL APPROACH TO PUBLIC POLICIES AS AN INSTRUMENT FOR THE EFFECTIVENESS OF THE RIGHT TO SECURITY

Eliana Pereira de Carvalho

Doutora em Letras (UERN). Mestra em Letras (UFPI). Professora efetiva da Universidade Estadual do Piauí. Membro do Grupo de Estudos, Pesquisas e Extensões Esperança Garcia (GEPEG/UESPI/CNPq). E-mail: elianapereira@pcs.uespi.br.

Larissa Sousa Mendes

Doutoranda em Geografia (UFRN). Mestra em Geografia (UFPI). Membro do Grupo de Estudos, Pesquisas e Extensões Esperança Garcia (GEPEG/UESPI/CNPq). E-mail: larissa-mendes10@hotmail.com.

Elvis Gomes Marques Filho

Mestrando em Direitos Humanos (UFMS). Especialista em Direitos Humanos (FAR). Professor efetivo da Universidade Estadual do Piauí. Líder do Grupo de Estudos, Pesquisas e Extensões Esperança Garcia (GEPEG/UESPI/CNPq). E-mail: elvisfilho@pcs.uespi.br.

Submetido em: 18/02/2021

Aprovado em: 03/11/2021

Resumo: A questão da segurança pública é uma das que mais aflige nossa sociedade e uma das mais complexas para se solucionar, tendo em vista que exige a coordenação entre os diversos órgãos do poder público e entre esses e a sociedade, como enfatizado na própria Constituição Federal de 1988. O Estado tem implementado programas, operações básicas de aparelhamento, com o objetivo de equacionar o problema do aumento da violência. No entanto, mesmo diante da relevância desses investimentos, constata-se que isso tem sido insuficiente para o combate à criminalidade, uma vez que tem se entendido cada vez mais a complexidade dos fatores que interferem na ocorrência de um crime. Nessa perspectiva, entende-se necessário considerar a dinâmica do território, a partir dos seus distintos usos, como um ângulo heurístico geográfico que permite espacializar os fenômenos

da violência e pensá-los articulados com as qualidades territoriais, dotando o território, como um fator relevante na busca por garantir o direito à segurança. A partir desse discernimento, o presente trabalho tem por escopo compreender como uma abordagem territorial das políticas públicas pode se constituir em uma possibilidade de instrumento para efetivação do direito fundamental à segurança pública, no caso específico do Estado do Piauí. O estudo realizado constitui-se em uma perspectiva interdisciplinar entre as áreas do Direito e da Geografia. Para atender aos objetivos deste estudo realizou-se uma pesquisa bibliográfica em livros, periódicos, artigos científicos, com base nos seguintes autores: Bucci (2002), Pamplona (2016), Antas Junior (2017), entre outros. Para balizarmos nossas análises buscou-se apoio nas categorias de análise do Território Usado e do Território Normado desenvolvidas pelo geógrafo Milton Santos (2006). Constatou-se que considerar a dinâmica do território, a partir dos seus distintos usos, como um ângulo heurístico geográfico que permite espacializar os fenômenos da violência e pensá-los articulados com as qualidades territoriais é um fator relevante na busca pela elaboração de políticas de segurança mais eficientes e coerentes com a realidade dos territórios.

Palavras-chave: Direitos fundamentais; Políticas Públicas; Segurança Pública; Território.

Abstract: *The Public Security issue is one of the most complex challenges in our society, due to the coordination required between public power and civil society, as emphasized in the 1988 Federal Constitution itself. The State has implemented some programs and basic investment operations, with the objective of solving the problem of increasing violence. However, even with the relevance of these investments, it has been insufficient to fight crime, due to the complexity of the factors that interfere in its occurrence. From this perspective, it is necessary to consider the dynamics of the territory and its different uses, as a geographic heuristic angle that allows spatializing the phenomena of violence and thinking about them articulated with territorial qualities, endowing the territory as a relevant factor in the quest to guarantee the right to security. Based on this insight, the present work aims to understand how the territorial approach of public policies can constitute a possibility of an instrument for the implementation of the public security fundamental right, using the State of Piauí as reference. This research constitutes an interdisciplinary perspective between the areas of Law and Geography. In order to meet the objectives of this study, a bibliographic search was carried out on books, periodicals, scientific articles, based on the following authors: Bucci (2002), Pamplona (2016), Antas Junior (2017), among others. Guiding this analyzes, it was used the categories of the Used Territory and the Standardized Territory developed by the geographer Milton Santos (2006). It was found that considering the dynamics of the territory, from its different uses, as a geographic heuristic angle that allows spatializing the phenomena of violence and thinking about them articulated with territorial qualities is a relevant factor in the search for the elaboration of more efficient security policies and consistent with the reality of the territories.*

Keywords: Fundamental rights; Public policy; Public security; Territory.

SUMÁRIO: Introdução. 1. Políticas e Direitos Humanos. 2. Território Usado e Território Normado: a possibilidade da abordagem territorial das políticas públicas como instrumento para a garantia do direito à segurança. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

A questão da Segurança Pública é uma das que mais aflige nossa sociedade e uma das mais complexas para se solucionar, tendo em vista que exige a coordenação entre os diversos órgãos do poder público e entre esses e a sociedade, como enfatizado na própria Constituição Federal de 1988. Além da necessidade

da atuação conjunta, toma-se como imperativo a investigação e o entendimento sobre a segurança pública interligada com a complexidade e as diversidades das unidades federativas do Estado brasileiro, sendo possível constatar as generalizações e as especificidades das políticas, dos planos e das ações a partir dos usos dos territórios estaduais.

Desde a Constituição Federal de 1824, no período do Império, e nas demais constituições republicanas, há uma lacuna sobre o papel do governo federal na Segurança Pública. Na Constituição Federal de 1988, ressalta-se que o artigo 144 preceitua que, “a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”. No entanto, verifica-se uma discrepância na garantia desse direito quando comparado com outros direitos sociais, como por exemplo, o direito a saúde. A Seção II, da Constituição, trata de instituir o Sistema Único de Saúde, definindo fontes de financiamento e atribuições federativas. Quanto à garantia do direito à segurança pública, apenas em 2018 foi aprovada a Lei nº 13.675, que institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp).

O Susp objetiva a apuração das infrações penais, por meio de atuação conjunta e sistêmica dos órgãos de segurança pública e de todos os entes federados articulados com a sociedade. Ainda que a criação do Susp seja um passo importante no sentido de racionalização das políticas de segurança, a ausência de uma política nacional de segurança pública durante um longo período, em um país com dimensões continentais como o Brasil e com características tão heterogêneas entre as unidades federativas, ocasionou diversos prejuízos a preservação da ordem pública e garantia do direito à segurança (FONTES; HOFFMANN, 2018).

A falta de um Sistema Único de Segurança promove, em geral, a implementação de políticas públicas locais conduzidas pelo empirismo, na base da improvisação comprometendo a eficiência das instituições policiais, o combate ao crime e o próprio desenvolvimento do Estado (LESSA, 2018). É relevante enfatizar que, para resolver os problemas de segurança pública e redução dos índices de criminalidade, é necessário um planejamento estratégico, prevendo ações de longo prazo e interescales entre os territórios locais, as regiões e o Estado nacional.

A segurança pública, como um bem comunitário, configura-se também como um direito social. Desta forma, por ser uma norma programática¹, o direito à segurança pública necessita de ações proporcionadas pelo Estado para sua efetivação. Ao se deparar com o aumento da criminalidade no Brasil, o Estado tem implemen-

¹ “Normas programáticas são aquelas que traçam princípios a serem cumpridos pelos órgãos estatais (legislativo, executivo, judiciário e administrativo) visando à realização dos fins sociais do estado”. (SILVA, 2012)

tado programas, operações básicas de aparelhamento, aumento do efetivo policial, recursos físicos, com o objetivo de equacionar o problema do aumento da violência. No entanto, mesmo diante da relevância desses investimentos constata-se que isso tem sido insuficiente para o combate à criminalidade, uma vez que tem se entendido cada vez mais a complexidade dos fatores que interferem na ocorrência de um crime e na efetivação da segurança pública (MACAULAY, 2005).

Nessa perspectiva, entende-se necessário considerar a dinâmica do território, a partir dos seus distintos usos, como um ângulo heurístico geográfico que permite espacializar os fenômenos da violência e pensá-los articulados com as qualidades territoriais, dotando o território usado (SANTOS; SILVEIRA, 2014), como um fator relevante na busca por garantir o direito à segurança. Assim, além da atuação conjunta e sistêmica dos órgãos de segurança pública, faz-se necessário pensar como as políticas e os planos estaduais planejam uma política territorial de segurança levando em consideração as características do espaço geográfico como um fator condicionante do fenômeno estudado. Dessa forma, a delimitação de estudos da relação entre políticas públicas, direito à segurança e abordagem territorial no interior das unidades federativas, como aqui o nosso caso do Estado do Piauí, possibilitam evidenciar como o componente territorial está presente no processo de construção de uma segurança pública mais eficiente.

Posto de outra maneira, o problema reside exatamente em buscar as respostas para as seguintes perguntas: As políticas de segurança pública, especificamente no Estado do Piauí, articulam a leitura da segurança pública com os diversos usos do território? Afinal, a abordagem territorial interfere nos fenômenos de elaboração das Políticas de Segurança? Como o estudo destas dinâmicas territoriais podem contribuir para a execução de ações mais coerentes à realidade territorial, auxiliando na efetivação do direito fundamental à segurança pública?

A partir dessa problemática, o estudo realizado constitui-se em uma perspectiva interdisciplinar entre as áreas do Direito e da Geografia. Definiu-se como objetivo do presente estudo compreender como uma abordagem territorial das políticas públicas pode se constituir em uma possibilidade de instrumento para a efetivação do direito fundamental à segurança pública, a partir do contexto específico do Estado do Piauí.

Para atender aos objetivos deste estudo buscou-se apoio nas categorias de análise do Território Usado e Território Normado, desenvolvidas pelo geógrafo Milton Santos (2006), e no conceito de Políticas Públicas com base em Bucci (2002).

O desenvolvimento deste trabalho foi organizado em duas seções. A primeira seção, intitulada “Políticas Públicas e Direitos Humanos”, apresenta uma contextualização a nível de fundamentação teórica sobre o conceito de políticas

públicas bem como a sua importância para a efetivação dos direitos humanos, sobretudo o direito à segurança pública. Na segunda seção, “*Θ* Território usado e Território Normado: a possibilidade da abordagem territorial das políticas públicas como instrumento para a garantia do direito à segurança”, apresenta-se as categorias de análise do Território Usado e do Território Normado sob o enfoque teórico do geógrafo Milton Santos (2006), que são situados para pensar o território como elemento fundamental para o planejamento de políticas públicas de segurança, bem como a efetivação desse direito.

Em suma, o trabalho apresenta, dentro dos limites de um artigo científico, a possibilidade de tornar o entendimento da abordagem territorial em uma dimensão que poderá auxiliar no processo de implementações de políticas de segurança e de efetivação desse direito fundamental, dotando as especificidades territoriais com um fator e uma instância que poderão contribuir para a eficiência da implementação das seguranças territoriais e sociais.

1. POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITOS HUMANOS

As políticas públicas são tudo aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer (DYE, 1972), constituindo-se como o resultado da atividade de uma autoridade investida de poder público e de legitimidade governamental (MENY; THOENIG, 1992), e são elaboradas ou decididas por uma autoridade formal legalmente constituída no âmbito de sua competência e coletivamente vinculante (SARAVIA, 2006). Assim, terceiros podem participar da elaboração de políticas públicas, mas não no momento inicial de sua formatação, que é o momento da decisão, e sim no momento de sua implementação ou da avaliação de seus resultados. Em contrapartida, Secchi (2011) afirma que o termo “públicas” é utilizado para determinar que as questões que se tenta solucionar são públicas, e não para indicar quem seria o responsável pela elaboração das políticas.

A interação entre as políticas públicas e o Direito é estreitada na medida em que se faz necessária a busca por formas de concretização dos Direitos Humanos, em particular dos classificados como direitos sociais. Ressalta-se que os Direitos Humanos de primeira geração são denominados de direitos individuais e agrupam os direitos de liberdade, que são aqueles cujo exercício pelo cidadão requer a não interferência do Estado. Desse modo, o direito de expressão, de associação, de manifestação do pensamento, o direito ao devido processo; todos eles se realizariam pelo exercício da liberdade, necessitando de que haja a garantia negativa de que nenhuma instituição ou indivíduo irá perturbar o seu gozo (BUCCI, 2001).

A mesma autora ainda afirma que os direitos de segunda geração, intitulados de direitos sociais, que englobam os direitos econômicos, sociais e culturais,

possuem a principal função de assegurar que toda pessoa tenha condições de usufruir plenamente os de primeira geração. Outrossim, os direitos de terceira geração, como o direito ao meio ambiente equilibrado, à biodiversidade e o direito ao desenvolvimento, garantem a fruição dos direitos individuais, também em relação aos cidadãos ainda não nascidos, envolvendo cada indivíduo na perspectiva temporal da humanidade, e, por isso, definidos como direitos transgeracionais.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve um aumento do interesse estatal em políticas públicas sociais, que são aquelas voltadas à prestação dos diversos serviços constitucionalmente previstos no setor de direitos sociais. Em um ambiente caracterizado por um Estado responsável por prestações aos administrados, as políticas públicas que versam sobre os direitos sociais são as de maior visibilidade jurídica (PAMPLONA, 2017).

Segundo a mesma autora, como o Estado brasileiro tem a obrigação constitucional de prestar vários serviços estabelecidos como direitos sociais, o modo de prestação destes está intimamente atrelado ao ordenamento jurídico, seja porque carece de regulamentação pelo Poder Legislativo ou de execução pelo Poder Executivo, seja porque a ausência de concretização efetiva viola sistematicamente os Direitos Humanos.

Mister ressaltar que não basta uma Constituição bem escrita para que sejam colocadas em prática as políticas públicas que possibilitem o pleno gozo dos Direitos Humanos, com a capacidade de melhorar as condições sociais. Para tanto, é necessária ainda a garantia do exercício de direitos individuais e de cidadania a todos, da forma mais abrangente possível. Dessa forma, é preciso equipar o ordenamento jurídico com instrumentos adequados para a concretização dos direitos e da dignidade humana (BUCCI, 2001).

A ampliação do conteúdo jurídico da dignidade humana consiste na multiplicação das demandas por direitos, diversificadas e pulverizadas na titularidade de indivíduos. Entretanto, a ativação incessante dos órgãos estatais engendra fatalmente o caos e a confusão de atribuições se não for organizada no quadro de um planejamento estratégico, com a eleição prioritária de fins ou objetivos comuns e a escolha dos meios mais adequados à sua consecução (COMPARATO, 1997).

Nessa perspectiva, as políticas públicas funcionam como instrumentos de convergência de interesses em torno de objetivos comuns, que passam a estruturar uma coletividade de interesses. Com base nisso, toda política pública é um instrumento de planejamento, racionalização e participação popular. Portanto, os elementos das políticas públicas são o fim da ação governamental, as metas

nas quais se desdobra esse fim, os meios alocados para a realização das metas e, por fim, os processos de concretização dos Direitos Humanos, como forma de garantir o direito à segurança pública (BUCCI, 2001).

2. TERRITÓRIO USADO E TERRITÓRIO NORMADO: A POSSIBILIDADE DA ABORDAGEM TERRITORIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO PARA A GARANTIA DO DIREITO À SEGURANÇA

Neste ponto, busca-se expor mais uma face da base teórica sobre a qual fundamenta-se este trabalho. Nele, há o apoio na premissa fundamental de que as políticas de segurança pública, bem como, as relações sociais dela decorrentes, ocorrem numa base espacial, oriunda da indissociabilidade entre a materialidade do espaço, isto é, do conjunto do sistema de objetos e do seu sistema de ações que garantem sentido social e lhe configuram um conteúdo humano, de acordo com a proposta teórico-metodológica do geógrafo Milton Santos (2006).

Nessa esteira, a análise dos processos de construções das políticas e dos planos de segurança do Estado do Piauí é o laboratório para se pensar a relação entre segurança pública e territórios usados. O Estado do Piauí, na elaboração do Plano Estadual de Segurança Pública, implementado em 2018, inaugura um novo paradigma nas políticas de segurança: o do planejamento pautado na Política de Desenvolvimento Territorial do Estado. Fundamentando-se na Lei Complementar nº. 87, de 22 de agosto de 2007, no §2º, do art.1º preceitua os Territórios de Desenvolvimento como unidades de planejamento da ação governamental, tendo por premissas as vocações produtivas e o dinamismo das regiões produtivas; relações socioeconômicas e culturais estabelecidas entre as cidades. Neste documento, o Estado foi organizado em 04 macrorregiões (Litoral, Meio Norte, Semiárido e Cerrados) divididas em 12 Territórios de Desenvolvimento (PIAUÍ, 2018).

Neste sentido, adota-se, para o desenvolvimento deste estudo, as categorias de análise do Território Usado e Território Normado que são situados para pensar o território como elemento fundamental para o planejamento de políticas públicas e efetivação do direito a segurança.

Desta maneira, este estudo não seria possível caso fosse abordada de forma segmentada a implementação dos Planos Estaduais de Segurança Pública e sua configuração territorial com seus aspectos físicos em relação às ações humanas. Para se compreender o fenômeno estudado não há como separar as ações humanas do espaço em que elas ocorrem, sob pena de realizar uma análise meramente parcial, sobretudo, porque os fenômenos espaciais e sociais são complexos e não podem ser compreendidos se não sob o enfoque proposto por Milton Santos, que

conjuga os sistemas de ações e de objetos em um único híbrido indissociável, o espaço geográfico (SANTOS, 2006).

O ponto de partida para a análise do espaço geográfico é a noção de espaço como um conjunto indissociável, solidário e contraditório, entre sistemas de ações e sistemas de objetos. Essa concepção nos permite inferir que o espaço é o meio e o lugar material de possibilidades dos eventos (SANTOS, 2006). É neste contexto que Souza (2006), referindo-se sobre esta concepção de Milton Santos, afirma que o espaço é uma instância social e como instância se impõe a tudo e a todos. O espaço é assim uma totalidade em movimento, uma categoria de análise abstrata.

Para Santos (2006), os sistemas de objetos e sistemas de ações interagem dialeticamente. Estes dois sistemas condicionam a forma como se configuram as ações e o sistema de ações, por sua vez, leva à criação de objetos novos ou se realiza sobre objetos preexistentes. Desta forma é que o espaço encontra a sua dinâmica e se transforma. A partir desse entendimento com a interface da implementação das políticas de segurança nas distintas propostas de planejamento, podemos apreender que a ação humana e estas políticas são partes integrantes do espaço geográfico, pois compõem os sistemas de ações que, junto aos sistemas de objetos, unem-se formando este híbrido.

Desta forma, torna-se fundamental o estudo do espaço geográfico para a compreensão do fenômeno da segurança pública. Os fixos que representados pelos órgãos de gestão e implantação das políticas públicas de segurança, as unidades das forças policiais, as redes territoriais de transportes e telecomunicações, que permitem os fluxos de informações e pessoas, impactam na efetivação do direito a segurança.

Assim, o estudo do território usado, conceito miltoniano para a empirização do espaço geográfico, é *conditio sine qua non* para a construção de uma política de segurança que seja, ao mesmo tempo, não só eficiente, atendendo aos anseios legítimos por mais segurança, mas também que garanta o respeito aos princípios de direitos humanos preceituados na Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, Souza (2006) afirma:

Há, pois, uma inter-relação profunda entre as relações sociais e a organização espacial. Neste sentido, as práticas de violência não estão dissociadas do espaço. O espaço comparece em sua dupla substancialidade de produto social e enquanto condicionante das relações sociais. A violência pode aparecer, assim, seja nas formas tipicamente urbanas de segregação residencial até na densidade tipicamente urbano-metropolitana de determinados fenômenos, perpassando por diversas estratégias

de sobrevivência e práticas delituosas e criminais associadas à “concentração espacial de determinadas oportunidades; no que concerne à presença ou, pelo menos, à frequência de certas manifestações de violência, as características da espacialidade das cidades tanto colocam problemas específicos quanto sugerem ações específicas de enfrentamento.

Para analisar o fenômeno da criminalidade, a partir de uma perspectiva territorial, uma primeira discussão que se impõe é o conceito de território como território usado, uma vez que é fundamental a compreensão das relações estabelecidas entre a configuração territorial e espacial com a implementação das políticas de segurança pública, bem como a relação destas com a atuação das forças policiais. A partir do conhecimento destas relações será possível compreender o fenômeno estudado e sua interface com o território usado, ora como condicionante e ora como resultado.

Desta forma, a análise da abordagem territorial instituída pela política de segurança pública demanda o conhecimento das especificidades dos lugares e dos usos do território. A concepção de território usado, neste sentido, incorpora a ideia de uso que transcende o recorte artificial político-administrativo e a ideia de espaço apenas como elemento estático. O espaço concebido como um conjunto indissociável de sistemas de ações e sistema de objetos, não se trata de sistemas tomados isoladamente (SANTOS, 2006).

Sob esse prisma, Antas Junior (2005) afirma que há, nesta formulação do conceito do espaço geográfico, dois elementos com status epistemológico equivalente: a técnica e a norma. Desta forma, a análise fundamentada na abordagem territorial exige uma perspectiva conjunta desses dois elementos, tendo em vista que os objetos, artificiais ou humanizados, são construídos ou apropriados pela técnica. A norma também está presente na construção dos objetos técnicos. A exemplo disso, podemos citar a construção de postos policiais, bem como de delegacias e a escolha de sua localização no espaço que demandam uma extensa normatização. Assim, para a compreensão da disposição desses objetos e ações que fundamentam a elaboração e implantação das políticas de segurança na unidade federativa do Piauí, torna-se necessário conhecer as normas atinentes a esse processo e por extensão ao direito.

O território, considerado em suas divisões jurídico-políticas, suas heranças históricas e seu atual conteúdo econômico e normativo constitui um quadro da vida social onde tudo é interdependente. Essa interdependência está, a se renovar, atribuindo um caráter tenso à existência dinâmica do território (ANTAS JUNIOR, 2005). O entendimento destas diferentes formas históricas de estruturação, funcionamento e articulação dos territórios depende do conhecimento

dos processos que permeiam os sistemas, pois uma técnica não aparece só e nem funciona isoladamente.

Nesta concepção, o espaço geográfico constituído por objetos técnicos, formas naturais e ações não deve ser reduzido ao status de suporte inerte. A sociedade em interação com a natureza, através das técnicas, produz objetos técnicos que condicionam as ações através das normas (SANTOS, 2006). Nesse sentido, Antas Junior (2017) afirma que a densidade normativa acompanha proporcionalmente o volume de objetos técnicos. A cada criação e implementação de objetos técnicos no território, configura-se demandas por normas de uso e demandas sociais de regulação e da soma dessas resulta a densidade normativa.

Nesta esteira de entendimento todas as formas técnicas contidas no território são produtos de normas com densidades normativas correspondentes à distribuição de certas variáveis no território. Para embasar está afirmação, o mencionado autor apresenta o fato de que os estados com os maiores índices de urbanização e com grandes quantidades de infraestruturas e sistemas técnicos, denominados de região concentrada no Brasil, apresentam uma densidade normativa mais expressiva que as demais unidades federativas, tendo em vista que a espessura normativa acompanha proporcionalmente o volume de sistemas e objetos técnicos.

Ainda ao levar em conta as dinâmicas da produção e os usos do território, Antas Junior (2017) contextualiza geograficamente o crescimento acelerado do movimento forense ocorrido na década de 1990, com a expansão do meio técnico-científico-informacional na formação socioespacial brasileira o que demandou uma crescente normatização e corrobora com a premissa do espaço geográfico como fonte material e não formal do direito. Essa crescente normatização fundada na concepção formalista da norma jurídica no exercício da justiça no espaço geográfico, vem afastando o Estado de novos caminhos de resolução da questão da violência; o que tem implicado no aumento das desigualdades e da violência (ANTAS JUNIOR, 2017).

No caso do fenômeno da violência e da garantia do direito à segurança é necessário considerar que os fundamentos normativos não se limitam apenas ao conhecimento de planos ou de projetos de políticas públicas setoriais, pois decorrem também da produção informal de normas que, obedecidas por coação, atingem um determinado status de norma jurídica. Este processo está ligado, por exemplo, aos grupos de narcotráfico, os quais, conforme estudo de Lia Osório Machado (1997), estão levando à cabo a formação de um Estado paralelo, tendo em vista que o uso do território e a sua normatização ocorrem por uma diversidade de atores e níveis de hegemonia.

Machado (1997), em seu artigo “Movimento de dinheiro e o narcotráfico na Amazônia”, faz uma análise que sugere a interface entre território usado e o fenômeno da violência. O estudioso investigou como redes de velocidades distintas se sobrepõem e contribuem metodologicamente, ao propor que a autorregulação das redes na escolha de lugares independe de uma hierarquia urbana, havendo uma capacidade de articulação nas diferentes escalas espaciais (locais, regionais, nacionais e internacionais). Há, portanto, na interação entre objetos e ações no espaço geográfico, a presença de densidades normativas variadas, conforme a qualidade e a quantidade com que esses dois elementos se distribuem na superfície terrestre. Consequentemente, grande parte dessas normas jurídicas busca regular tais relações.

Assim, a configuração territorial é um fator relevante na elaboração e implementação da política de segurança pública. O uso do território pode se configurar como um fator condicionante na ocorrência de um crime, sobretudo, os aspectos da existência de redes de transporte, os fluxos de pessoas, as redes de telecomunicações são fatores que constituem o território e de grande relevância na gestão e no ordenamento territorial, que podem interferir na ocorrência ou não de um crime, e por consequência, na política de segurança pública (BRASIL, 2017).

No contexto da problemática da segurança pública, há a necessidade de se olhar o território como base do desenho das políticas públicas, dos diagnósticos e da referência para a delimitação de uma ação pública e para a promoção da garantia do direito à segurança. Da mesma forma, o planejamento de políticas de segurança, que tem como base a abordagem territorial, favorece o diálogo federativo focado no enfrentamento das fragilidades e potencialidades de cada um dos entes.

O estudo do território, desta forma, deve ter como base não só as fronteiras político-administrativas, mas também a existência social e suas formas, que está relacionada à própria existência humana. Isso se deve ao fato de que o conceito de território usado possui um conteúdo e dinamismo social que não se limita às divisões político-administrativas (SANTOS, 2006). Assim, a análise da relação dos usos do território e da segurança pública deve ter como foco o território vivido, usado, com seus processos de mudanças constantes e de seus traços de historicidade. Sobre o conceito de território usado, Milton Santos (2006) preceitua:

Essa ideia de território usado, a meu ver, pode ser mais adequada à noção de um território em mudança, de um território em processo. Se o tomarmos a partir de seu conteúdo, uma forma-conteúdo, o território tem de ser visto como algo que está em processo. E ele é muito importante, ele é

o quadro da vida de todos nós, na sua dimensão global, na sua dimensão nacional, nas suas dimensões intermediárias e na sua dimensão local. Por conseguinte, é o território que constitui o traço de união entre o passado e o futuro imediatos. Ele tem de ser visto – e a expressão de novo é de François Perroux – como um campo de forças, como o lugar do exercício, de dialéticas e contradições entre o vertical e o horizontal, entre o Estado e o mercado, entre o uso econômico e o uso social dos recursos.

O Território, então, engloba as relações de poder, assim como as relações econômicas e simbólicas. O território usado é constituído por esses fatores, sobretudo pela configuração territorial, formada pelas infraestruturas, pelo meio ecológico e pela dinâmica territorial, que corresponde ao uso do território pelos agentes (firmas, instituições e pessoas). É no uso do território pelos diferentes agentes que ocorre a dialética entre o externo e o interno, o Estado e o mercado (SILVEIRA, 2012).

Nesse sentido, o território usado é composto por uma dialética, simultaneamente material e social. Silveira (2012), sobre o território usado, afirma que o território-forma é o espaço material e o território usado é o espaço material mais o espaço social. O território usado é constituído pelo território forma e pelo seu uso com a apropriação, a produção, o ordenamento e a organização pelos diversos agentes que o compõem: as firmas, as instituições e as pessoas.

No caso específico do fenômeno da criminalidade, ressalta-se que alguns fatores relacionados à gestão e ao ordenamento territorial têm impacto na segurança pública, tais como a expansão das redes urbanas, a excessiva concentração, a densidade populacional e os fluxos migratórios. Esses fatores que contribuem para a crise da segurança pública no Brasil são também relevantes para o desenvolvimento e a efetivação das políticas de ordenamento territorial (BRASIL, 2017).

Os processos que configuram a estrutura organizacional da segurança pública no Estado do Piauí não se explicam em si e não estão dissociados de um contexto de relações que envolvem uma abordagem regional e nacional em diversos níveis escalares. Assim, considerar o Estado de maneira isolada do seu contexto regional pode gerar dificuldades por parte dos órgãos e instituições que detêm a competência para elaborar políticas públicas de segurança mais globais.

A sociedade busca produzir e ao mesmo tempo controlar seu território por meio das dimensões normativas comunicacional, sistêmica e repressiva que implícita ou explicitamente estão presentes na conceituação de espaço de Milton Santos, sobretudo no que concerne à solidariedade orgânica na composição do espaço banal, à solidariedade organizacional e às estruturas de enquadramento ou à noção sistêmica que subjaz a concepção de espaço geográfico (ANTAS JUNIOR, 2005).

No que concerne à normatização pelas ações, Milton Santos (2006) se refere ao Território Normado em que o elemento repressivo da norma se sobrepõe aos demais e ao Território como norma em que a configuração territorial é produtora de normas e o elemento comunicacional oferece o referencial diretor. O “Território como norma significa condicionamento dos usos das técnicas, de seus produtos (os objetos técnicos) e, por extensão, das relações sociais” (ANTAS JUNIOR, 2005). Em ambos os casos o elemento sistêmico está presente, primeiro organizacionalmente e depois organicamente.

A lei e a norma, segundo Milton Santos (2006), são meios de ações cristalizados, que vêm do passado e se impõe no presente. As formas sociais não geográficas tornam-se geográficas, sobretudo a lei e o costume acabam conduzindo ou se relacionando a um tipo de organização geográfica. A propriedade, por exemplo, é ao mesmo tempo, uma forma jurídica e uma forma espacial. Estabelecendo-se, assim, uma relação entre a dimensão espacial e a constituição de normas. Com isso, evidencia-se que as normas jurídicas e as formas geográficas guardam a propriedade comum de produzir condicionamentos sobre a sociedade funcionalizando-a para diversos fins e direções distintas. Ambas expressam a significação máxima de instâncias sociais amplas que se constituem no Direito e no Espaço Geográfico.

CONCLUSÃO

O estudo realizado constitui-se em uma pesquisa interdisciplinar entre as áreas do Direito e da Geografia. Definiu-se como objetivo deste trabalho compreender como uma abordagem territorial das políticas públicas pode se constituir em uma possibilidade de instrumento para a efetivação do direito fundamental à segurança pública, a partir do contexto específico do Estado do Piauí.

Nesse contexto, compreende-se que o principal objetivo das políticas públicas na perspectiva dos Direitos Humanos é o cumprimento de todos os direitos, de forma indistinta, em especial os sociais, para que cada indivíduo da sociedade possa gozá-los em sua plenitude. Trata-se de aplicar as políticas públicas sob o viés dos Direitos Humanos, sejam eles relacionadas ao meio ambiente, à política agrícola, à política social de água, de segurança, de política fiscal, de jovens, idosos, indígenas, migrantes, administração de justiça etc.

Nessa esteira, a análise dos processos de construções das políticas públicas de segurança também possui fundamento na efetivação desse direito. O presente estudo partiu da perspectiva de que, sendo o espaço geográfico uma fonte material do direito, é válido estabelecer a relação entre a efetivação do direito, no caso específico o direito à segurança, as políticas de segurança e as características do território como um fator condicionante do fenômeno estudado. Nesta perspec-

tiva, entende-se necessário considerar a dinâmica do território, a partir dos seus distintos usos, como um ângulo heurístico geográfico que permite espacializar os fenômenos da violência e pensá-los articulados com as qualidades territoriais, como um fator relevante na busca pela elaboração de políticas.

Nesse contexto, adotou-se para o desenvolvimento deste estudo as categorias de análise do Território Usado e do Território Normado que são situados para pensar o território como elemento fundamental para o planejamento de políticas públicas e para a efetivação do direito à segurança.

Assim, o estudo do território usado, conceito miltoniano para a empirização da relação entre políticas públicas de segurança e espaço geográfico, é *conditio sine qua non* para a construção de uma política de segurança que seja, ao mesmo tempo, não só eficiente, atendendo aos anseios legítimos por mais segurança, mas também que garanta o respeito aos princípios de direitos humanos preceituados na Constituição Federal de 1988.

Constatou-se que, no caso específico do Estado do Piauí, houve na elaboração do Plano Estadual de Segurança Pública, implementado em 2018, um novo paradigma nas políticas de segurança: o do planejamento pautado na Política de Desenvolvimento Territorial do Estado, que preceitua os Territórios de Desenvolvimento como unidades de planejamento da ação governamental, tendo por premissas as vocações produtivas e o dinamismo das regiões produtivas; relações socioeconômicas e culturais estabelecidas entre as cidades. Neste documento, o Estado foi organizado em 04 macrorregiões (Litoral, Meio Norte, Semiárido e Cerrados), divididas em 12 Territórios de Desenvolvimento. Essa abordagem territorial suscita reflexões sobre como as qualidades territoriais podem se constituir em um fator relevante na busca pela elaboração de políticas de segurança mais eficientes e coerentes com a realidade dos territórios.

Entende-se, desse modo, que este estudo não esgotou todas as suas possibilidades, mas pretendeu fornecer novos subsídios para novos olhares e novas discussões, ampliando o leque de enfoques acerca do tema das políticas públicas de segurança.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANTAS JUNIOR, Ricardo Mendes. *Território e regulação: espaço geográfico, fonte material e não formal do direito*. 1. ed. São Paulo: Associação editorial humanista Fapes, 2005.
- ANTAS JUNIOR, Ricardo Mendes. Espaço Geográfico e Direito: a regulação corporativa do território no período da globalização. In: SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da; SOUZA, Mariana Barbosa de (Orgs.). *Norma e território: contribuições multidisciplinares*. 1. Ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2017.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão Democrática da Cidade. In: DALLARI, Adilson (Org.). *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Malheiros, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos*. Direitos humanos e políticas públicas. São Paulo: Pólis, 2001.

BRASIL, Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Diário oficial da República Federativa, 1988.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Plano Nacional de Segurança Pública*. Brasília: Ministério da Justiça, 2017. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/news/plano-nacional-deseguranca-preve-integracao-entre-poder-publico-e-sociedade>. Acesso em: 30 set. 2019.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *Revista dos Tribunais*, v. 737, p. 11-22, 1997.

DYE, Thomas. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1972.

FONTES, Eduardo; HOFFMANN, Henrique. *Criminologia*. Salvador: Juspodivm, 2018.

LESSA, Sávio Antiógenes Borges. *Planejamento estratégico e política de segurança pública: análise do processo de formulação das políticas de segurança pública implementadas pelo Estado de Rondônia no período de 2008 a 2017*. 214p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul- UFRGS, 2018.

MENY, Ives; THOENIG, Jean-Claude. *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Editorial Ariel S.A., 1992.

MACAULAY, Fiona. Parcerias entre o Estado e a Sociedade Civil para promover a segurança do cidadão no Brasil. *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, ano 2, n. 2, p. 147-173, 2005.

PAMPLONA, Danielle Anne. O conceito de segurança cidadã como um novo paradigma para políticas públicas de segurança. In: FREITAS, Vladimir Passos de; GARCIA, Fernando Murilo Costa (Coords.). *Segurança Pública*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

PAMPLONA, Danielle Anne. O estudo de políticas públicas e as possibilidades para o direito. In: JUBILUT, L. L.; FRINHANI, F. de M. D.; LOPES, R. de O. (orgs.). *Direitos Humanos e vulnerabilidade em políticas públicas*. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2017.

PIAUI, Secretaria de Segurança Pública do Estado do Piauí. *Relatório indicadores de criminalidade*, Piauí, 2018.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 18. ed. Rio de Janeiro: Record, 2014.

SANTOS, Milton. *A Natureza do Espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SOUZA, Robson Sávio Reis. Políticas públicas e violência. *Democracia Viva*, v. 33, n. 4, p. 38-43, out./dez. 2006.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

SILVA, José Afonso. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 8. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

SILVEIRA, Maria Laura. Geografia e Mundo Contemporâneo: pensando as perguntas significativas. *Boletim Campineiro de Geografia*, 2(2), 2012, p. 205-219.