



UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL – UNISC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO–MESTRADO E
DOUTORADO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS
PÚBLICAS LINHA DE PESQUISA CONSTITUCIONALISMO
CONTEMPORÂNEO

Ricardo Machado da Silva

**O DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL À SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO
DEMOCRÁTICO DE DIREITO: PARÂMETROS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS DE
IMPLEMENTAÇÃO**

Santa Cruz do Sul

2023

Ricardo Machado da Silva

**O DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL À SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO
DEMOCRÁTICO DE DIREITO: PARÂMETROS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS DE
IMPLEMENTAÇÃO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado em Direito, Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa Dimensões Instrumentais das Políticas Públicas, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Rogério Gesta Leal

Santa Cruz do Sul

2023

Ricardo Machado da Silva

**O DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL À SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO
DEMOCRÁTICO DE DIREITO: PARÂMETROS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS DE
IMPLEMENTAÇÃO**

Esta tese foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado em Direito, Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas; Linha de Pesquisa Dimensões Instrumentais das Políticas Públicas, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito.

Dr. Rogério Gesta Leal
Professor Orientador - UNISC

Dr. Fábio Roque Sbardellotto
Professor examinador - FMP

Dr. Janriê Rodrigues Reck
Professor examinador - UNISC

Dr. Carlos Aymerich Caño
Professor examinador – Coruña

Dr. Ricardo Hermany
Professor examinador - UNISC

CIP - Catalogação na Publicação

SILVA, RICARDO MACHADO DA

O DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL À SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO
DEMOCRÁTICO DE DIREITO : PARÂMETROS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS DE
IMPLEMENTAÇÃO / RICARDO MACHADO DA SILVA. – 2023.

207 f. ; 24 cm.

Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do
Sul, 2023.

Orientação: Prof. Dr. ROGÉRIO GESTA LEAL.

1. Segurança Pública. 2. Políticas Públicas. 3. Direitos
Fundamentais. 4. Parâmetros. I. LEAL, ROGÉRIO GESTA. II. Título.

“Um extraterrestre, recém-chegado à Terra – examinando o que em geral apresentamos às nossas crianças na televisão, no rádio, no cinema, nos jornais, nas revistas, nas histórias em quadrinhos e em muitos livros -, poderia facilmente concluir que fazemos questão de lhes ensinar assassinatos, estupros, crueldades, superstições, credulidade e consumismo. Continuamos a seguir esse padrão e, pelas constantes repetições, muitas das crianças acabam aprendendo essas coisas. Que tipo de sociedade não poderíamos criar se, em vez disso, lhes incutíssemos a ciência e um sentimento de esperança?”

Carl Sagan, O Mundo Assombrado Pelos Demônios, p. 59-60.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Rogério Gesta Leal, sempre tão profissional e assertivo em suas observações. Todos os Professores da UNISC que tive o privilégio de conviver e ouvir foram importantes nessa etapa da minha vida e, portanto, agradeço imensamente. Agradeço, também, aos colegas de curso e à equipe de coordenação do PPGD. Saibam que todos, de alguma forma, acabaram influenciando, positivamente, a minha trajetória acadêmica e, por tal razão, são carinhosamente lembrados. Registro meu agradecimento à minha família e a todos que me auxiliam a percorrer, permanentemente, o caminho do conhecimento. Por fim, gratidão à UNISC pela oportunidade.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BM – Brigada Militar (Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Sul)

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

COMPSTAT - *Computer Statistics* (Estatísticas do computador)

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

DUDH – Declaração Universal dos Direitos do Homem

ECR - Experimentos Controlados Randomizados

EUA – Estados Unidos da América

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública

GCM – Guarda Civil Metropolitana

GPI – *Global Peace Index* (Índice Global da Paz)

IBICT - Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia

IEP - Instituto de Economia e Paz

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MEC - Ministério da Educação e Cultura

OKR - *Objectives and Key Results* (Objetivos e Resultados-Chave)

OMS – Organização Mundial da Saúde

ONU – Organização das Nações Unidas

PC – Polícia Civil

PF – Polícia Federal

PIRE - *Pacific Institute for Research and Evaluation* (Instituto Pacífico para Pesquisa e Avaliação)

PNSPDS - Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social

PRF – Polícia Rodoviária Federal

SARA - *Scanning, Analysis, Response and Assessment* (Escaneamento, Análise, Resposta e Avaliação)

SIPS - Sistema de Indicadores de Percepção Social

SUSP – Sistema Único de Segurança Pública

RESUMO

O objeto da presente tese foi a pesquisa a respeito do direito fundamental social à segurança pública no Brasil e os parâmetros para as políticas públicas que visam a incrementar a sua realização. O problema norteador do trabalho foi proposto da seguinte forma: diante da constatação do déficit na realização do direito fundamental social à segurança pública no Brasil, questiona-se: quais os elementos parametrizantes - e as razões de fundamentação e justificação da eleição dos critérios - que devem orientar as políticas públicas para incrementar a realização do direito fundamental social à segurança pública no Brasil? A metodologia de pesquisa utilizada foi eleita em harmonia com a complexidade fenomenológica que encerra o tema multidisciplinar, especialmente com reflexões advindas das ciências sociais aplicadas, das ciências da saúde e das ciências humanas. O método científico dedutivo de abordagem foi manejado em razão do propósito de explicar o conteúdo das premissas, observando-se o referencial teórico produzido com relação ao tema. O método de procedimento foi o monográfico por meio do qual se busca analisar as particularidades e complexidades relacionadas ao objeto de pesquisa. O problema de pesquisa foi, ao final da investigação, respondido, após o processo reflexivo e sistemático de investigação sobre o direito fundamental social à segurança pública no Estado Democrático de Direito, propondo-se que as políticas públicas de segurança no Brasil devem seguir 3 (três) grandes critérios orientadores ou parâmetros: a normatividade, a participação e controle social e a eficiência. Para que a política pública de segurança no Brasil possa ser considerada eficiente deve ser conduzida observando um planejamento estratégico situacional, necessita estar fundamentada em evidências, tem de primar pela prevenção, carece considerar o interesse local e implica prever mecanismos de monitoramento de resultados e avaliação. Sem embargo da contribuição teórica, foi apresentado, ao final, um *checklist* - em forma de perguntas - com potencial pragmático de auxiliar o gestor de políticas públicas no âmbito da segurança no Brasil.

Palavras-chave: Segurança Pública. Políticas Públicas. Direitos Fundamentais. Parâmetros.

ABSTRACT

The object of this thesis was research on the fundamental social right to public security in Brazil and the parameters for public policies that aim to increase its realization. The problem that guided the work was proposed as follows: in view of the finding of the deficit in the realization of the fundamental social right to public security in Brazil, it is asked: what are the parameterizing elements - and the reasons for reasoning and justification for the election of criteria - What should guide public policies to increase the realization of the fundamental social right to public security in Brazil? The research methodology used was chosen in harmony with the phenomenological complexity that encloses the multidisciplinary theme, especially with reflections arising from applied social sciences, health sciences and human sciences. The deductive scientific method of approach was used due to the purpose of explaining the content of the premises, observing the theoretical framework produced in relation to the theme. The method of procedure was the monograph through which one seeks to analyze the particularities and complexities related to the research object. The research problem was, at the end of the investigation, answered, after the reflective and systematic investigation process on the fundamental social right to public security in the democratic state of law, proposing that public security policies in Brazil should follow 3 (three) major guiding criteria or parameters: normativity, participation and social control, and efficiency. For the public security policy in Brazil to be considered efficient, it must be conducted observing situational strategic planning, it needs to be based on evidence, it has to prioritize prevention, it needs to consider the local interest and implies providing mechanisms for monitoring results and evaluation. Without prejudice to the theoretical contribution, a checklist was presented at the end - in the form of questions - with pragmatic potential to help public policy managers in the field of security in Brazil.

Keywords: Public Security. Public policy. Fundamental rights. Parameters.

RESUMEN

El objeto de esta tesis fue una investigación sobre el derecho social fundamental a la seguridad pública en Brasil y los parámetros para las políticas públicas que buscan aumentar su realización. El problema que guió el trabajo fue propuesto de la siguiente manera: frente al hallazgo del déficit en la realización del derecho social fundamental a la seguridad pública en Brasil, se pregunta: ¿cuáles son los elementos parametrizadores - y las razones de razonamiento y justificación para la elección de criterios - ¿Qué debe orientar las políticas públicas para aumentar la realización del derecho social fundamental a la seguridad pública en Brasil? La metodología de investigación utilizada fue elegida en armonía con la complejidad fenomenológica que encierra el tema multidisciplinario, especialmente con reflexiones provenientes de las ciencias sociales aplicadas, ciencias de la salud y ciencias humanas. Se utilizó el método científico deductivo de abordaje debido a la finalidad de explicar el contenido de las premisas, observando el marco teórico producido en relación al tema. El método de procedimiento fue la monografía a través de la cual se busca analizar las particularidades y complejidades relacionadas con el objeto de investigación. El problema de investigación fue, al final de la investigación, respondido, después del proceso de investigación reflexivo y sistemático sobre el derecho social fundamental a la seguridad pública en el estado democrático de derecho, proponiendo que las políticas de seguridad pública en Brasil deben seguir 3 (tres) grandes criterios o parámetros rectores: normatividad, participación y control social, y eficiencia. Para que la política de seguridad pública en Brasil sea considerada eficiente, debe ser conducida observando una planificación estratégica coyuntural, debe basarse en evidencias, debe priorizar la prevención, debe considerar el interés local e implica proporcionar mecanismos para monitorear los resultados y evaluación. Sin perjuicio de la contribución teórica, al final se presentó una lista de verificación - en forma de preguntas - con potencial pragmático para ayudar a los gestores de políticas públicas en el campo de la seguridad en Brasil.

Palabras-clave: Seguridad Pública. Políticas públicas. Derechos fundamentales. Parámetros.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 PERCEPÇÕES DO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL À SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	15
1.1 Marcos definitórios dos direitos fundamentais sociais.....	16
1.2 Direito fundamental social à segurança no Estado Democrático de Direito.....	41
1.3 Percepções preliminares de políticas públicas de segurança.....	48
2 DÉFICITS DEMOCRÁTICOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA NO BRASIL	55
2.1 Políticas públicas e democracia.....	56
2.2 Aspectos da segurança pública no Brasil: esforço histórico	65
2.3 Geração e gestão de políticas públicas de segurança no Brasil: déficits matriciais.....	75
3 PARÂMETROS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL À SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL	102
3.1 Normatividade como elemento parametrizante para políticas públicas de segurança.....	103
3.2 Participação e Controle social como elemento parametrizante para políticas públicas de segurança.....	110
3.3 Parâmetros de eficiência democrática à constituição e gestão de políticas públicas de segurança para o Brasil.....	117
3.3.1 Planejamento estratégico situacional da política pública de segurança.....	119
3.3.2 A fundamentação da política pública de segurança em evidências..	128
3.3.3 Primazia da prevenção da política pública de segurança.....	141
3.3.4 Primazia do interesse local da política pública de segurança.....	163
3.3.5 Monitoramento de resultados e avaliação da política pública de segurança.....	171
3.3.6 Checklist para políticas públicas de efetivação do direito fundamental social à segurança pública no brasil.....	180
CONCLUSÃO	185
REFERÊNCIAS	193

INTRODUÇÃO

A presente tese busca identificar e justificar os elementos parametrizantes que possam orientar a implementação de políticas públicas no Estado Democrático de Direito para incrementar a realização do direito fundamental social à segurança pública no Brasil. Como problema que se persegue, busca-se por critérios, amparados em argumentos de razão, que possam servir para conduzir as políticas públicas relacionadas à implementação do direito fundamental social à segurança pública.

A pesquisa tenciona, além do encaminhamento do problema, descrever o direito fundamental social à segurança pública no Brasil, verificar as políticas públicas como instrumental jurídico adequado para encaminhar o problema político de segurança pública, realizar uma aproximação teórica transdisciplinar de possíveis fatores causais e/ou de correlação que interfiram no comportamento humano e repercutam na segurança pública e, finalmente, especificar (e propor) elementos parametrizantes que devem orientar as políticas públicas de segurança no Brasil.

Na perspectiva jurídica, a pesquisa se justifica em razão da dificuldade de realização dos dispositivos previstos na legislação nacional, especialmente na Constituição Federal e na Lei 13.675, de 11 de junho de 2018. Em outras palavras, o Estado brasileiro não alcança êxito no cumprimento da obrigação jurídica disposta na ordem constitucional acerca do direito fundamental social à segurança pública de seus cidadãos.

Na esfera social, a pesquisa revela sua importância por tratar de um problema público nacional, agravado em locais de contexto social de maior vulnerabilidade. Refere-se que a segurança pública é um direito fundamental social, portanto a investigação que identifique e proponha critérios de orientação de políticas públicas na direção da realização do referido direito eleva-se em importância.

Sob o aspecto político, importa sedimentar, doutrinariamente, elementos parametrizantes para implementação de políticas públicas na área da segurança, tão consistentemente fundamentados na razão, que sejam considerados por qualquer governo, independentemente do espectro ideológico a qual se filie, resultando em políticas públicas de Estado.

Sem embargo do caráter, evidentemente, pragmático do trabalho, o tema é relevante, também, para a comunidade acadêmica nacional, em razão da necessária

consolidação e aprofundamento da doutrina sobre a compreensão das origens da insegurança pública e do comportamento humano em sociedade que possa repercutir na segurança pública. Trata-se do primordial problema da insuficiência da atuação do poder público municipal, estadual e federal na condução das políticas públicas de segurança.

Dividido em três grandes tópicos, o texto traz, primeiramente, as percepções doutrinárias sobre o direito fundamental social à segurança pública no Estado Democrático de Direito sem descuidar do histórico do direito à segurança, inclusive, como critério para a sociogênese. O trabalho avança sobre os marcos definitórios dos direitos fundamentais sociais, especialmente sobre direito fundamental social à segurança no Estado Democrático de Direito, a partir do dever estatal de respeito, proteção e promoção de direitos fundamentais para tecer, ao final do tópico, considerações sobre as políticas públicas de segurança.

Parte-se, nesse sentido, de um suporte racional interpretativo que emerge do texto constitucional e de verificações amplamente sedimentadas e disponíveis em doutrina sobre as ideias fundantes dos direitos fundamentais - em especial a liberdade e a igualdade - em busca do enlace com o dever estatal de respeito, proteção e promoção de direitos fundamentais.

Sustentado na doutrina de Jorge Reis Novais, a reflexão sobre o dever estatal de respeito, proteção e promoção de direitos fundamentais e a realização de tais deveres por meio das políticas públicas percorre o caminho, desde seu entendimento inicial, da tradicional bipartição (proteção e prestação) até o avanço da ideia, resultando na concepção tripartida (deveres de respeito, de proteção e de promoção) que deve estar impregnada por todas as estruturas do Estado.

A perspectiva de deveres estatais correlativos aos direitos fundamentais começou a ser entendida, historicamente, como deveres de não intervenção (abstenção), ou seja, o Estado não deve interferir nas esferas de liberdade e autonomia dos particulares. Havia, nesse contexto, deveres de proteção, de segurança da propriedade individual contra agressões ou ameaças de outros particulares. No entanto, o surgimento dos direitos sociais nas Constituições indicou o advento de uma mudança global de concepção que, também, se refletiu no plano dos direitos fundamentais e correspondeu a uma reconfiguração do entendimento, no sentido da natureza e abrangência dos deveres estatais correlativos. Ao Estado incumbe o dever

de respeito, proteção e promoção de direitos fundamentais, dentre os quais, o direito fundamental social à segurança pública.

Entretanto, o maior desafio do tópico é, justamente, bem delinear os contornos demarcatórios da expressão “segurança pública”. Apesar da previsão constitucional do artigo 144 e, também, da referência como direito social no artigo 6º, não há uma definição legal. Inegavelmente, para conduzir o procedimento reflexivo, sistemático e crítico que permita descobrir, ao fim e ao cabo, os parâmetros que devem guiar as políticas públicas em determinada área do conhecimento, no caso da segurança pública, é imperativo a descrição mais precisa possível do objeto sobre o qual repousa a reflexão. A própria concepção de direito fundamental - e o trabalho apresenta a segurança pública como direito fundamental social pelas razões discriminadas ao longo do texto – deve compor, também, a descrição do objeto sobre o qual se desenvolve a investigação.

A pesquisa só pode avançar eficazmente se enfrentar a tormentosa questão sobre a elaboração de uma definição de segurança pública. Descrever a singularidade do objeto de investigação “segurança pública” de tal forma que o torne específico implica considerar a complexidade do fenômeno e sua íntima relação com os demais direitos fundamentais. Ainda que se trate de segurança pública no Brasil, para tanto, utilizou-se, inclusive, doutrina portuguesa que apresenta, conforme se observará, maior precisão e simplicidade terminológica.

No segundo capítulo, tratam-se os déficits democráticos das políticas públicas de segurança no Brasil, percorrendo a relação entre políticas públicas e democracia a apresentando um esboço histórico sobre a segurança pública brasileira em direção à contextualização da geração e gestão de políticas públicas de segurança no Brasil na perspectiva dos déficits matriciais constatados.

Se é confirmada a premissa de que o direito dos cidadãos brasileiros à segurança pública é um objetivo socialmente relevante, resulta irrefutável a importância de programas governamentais orientados à sua realização ou incremento.

Então, o próprio cotejamento das ideias centrais contidas nas definições de políticas públicas e de democracia, que serão apontadas no capítulo próprio, confirma a importância de uma perspectiva integradora. As políticas públicas são identificadas como programas de ação governamental que buscam realizar objetivos socialmente relevantes.

Nesse sentido, observa-se o eventual descompasso antidemocrático entre o interesse dos governados e o interesse dos governantes. O capítulo, portanto, traz considerações sobre o elevado déficit democrático percebido pela exclusão da sociedade civil do processo de formulação das políticas públicas de segurança, da implementação dos programas e do controle da ação governamental. Além disso, anota que a caracterização histórica de centralização decisória e financeira na esfera federal e a fragmentação institucional integram o cenário, nada animador, da segurança pública brasileira.

Finalmente, são elencados alguns parâmetros (e as razões de escolha destes) para implementação de políticas públicas no Brasil com o escopo de contribuir para o incremento do direito fundamental social à segurança. Por parâmetro, entende-se um enunciado que, necessariamente, deve ser levado em consideração diante de qualquer ação ou reflexão sobre um determinado fenômeno. O vértice do trabalho, portanto, é a proposição de considerações ou aspectos que devem conduzir a atuação de todos os atores envolvidos na elaboração, execução e controle das políticas públicas que objetivam incrementar o direito fundamental social à segurança pública dos cidadãos. Ao final, tenciona-se apresentar uma lista de perguntas que funcionarão para verificar se tais considerações subsistem (ou não) em determinada política pública de segurança, traduzindo-se, portanto, em investigação com fortes pretensões propositivas.

Ao longo do trabalho, restará evidente que tais proposições que se busca, metodologicamente, atingir fluem, em substância, da Constituição da República Federativa do Brasil. Sem embargo da gênese constitucional, o olhar volta-se para outras fontes como, por exemplo, a legislação nacional e internacional e a doutrina multidisciplinar, especialmente advinda das ciências sociais aplicadas, das ciências da saúde e das ciências humanas.

A pesquisa realizada no Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e na plataforma da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT) indica o ineditismo próprio de uma tese. Realmente, a busca pelo critério “parâmetros para políticas públicas de segurança” não encontrou correspondente. Ainda, constatou-se que não houve nenhum trabalho acadêmico de elevado nível que propusesse elementos parametrizantes aptos a orientar as políticas

públicas de segurança no Brasil. Então, a partir da estruturação dos capítulos e da proposição metodológica realizada, trata-se de temática delimitada ainda não abordada cientificamente no Brasil, sendo inédita a delimitação do tema do ponto de vista da análise jurídica e política a que se propõe.

Utilizou-se no trabalho o método científico dedutivo de abordagem, em razão do propósito de explicar o conteúdo das premissas, observando-se o referencial teórico produzido com relação ao tema, levando-se a efeito uma análise geral teórica no início de cada capítulo com a observação de premissas com aspecto universalizado conduzindo-se às particularidades do tema. O método de procedimento utilizado é o monográfico por meio do qual se busca analisar as particularidades e complexidades relacionadas ao tema de pesquisa.

Por fim, é possível afirmar que a realização da pesquisa traz contribuições no sentido de propor elementos de orientação para políticas públicas de segurança no Brasil. A produção de um referencial teórico consistente sustenta a proposição de critérios orientadores de todo o ciclo das políticas públicas de segurança (percepção e definição do problema, inserção na agenda política, formulação, implementação e avaliação), contribuindo, enfim, com a área de produção de conhecimento que lhe é afeta e, com maior precisão, pode trazer contribuições teóricas com reflexos pragmáticos no âmbito da segurança pública no Brasil.

Passa-se, assim, à análise do direito fundamental social à segurança pública no Estado Democrático de Direito.

1 PERCEPÇÕES DO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL À SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Ainda que a doutrina jurídica, no Brasil, sobejamente tenha tratado sobre direitos fundamentais a partir da Constituição de 1988, a perspectiva doutrinária do direito à segurança como direito fundamental social é escassa e recente.

Inicialmente, o corrente trabalho apresenta as considerações que relacionam os direitos fundamentais como compromissos civilizatórios mínimos com a dignidade da pessoa humana. Mais especificamente, trata-se de direitos fundamentais sociais com a característica distintiva da exigência de ações positivas por parte do Estado. Assim, o direito fundamental social à segurança pública, ainda que não estivesse expressamente previsto como dever do Estado (caput do artigo 144 da CF/88) em razão da sua configuração enquanto direito social, teria o mesmo entendimento extraído do dever correlativo (Novais, 2010).

Então, para cognição do tema é importante a reflexão sobre o dever estatal de respeito, proteção e promoção de direitos fundamentais e a realização de tais deveres por meio das políticas públicas, desde seu entendimento inicial na tradicional bipartição (proteção e prestação) até o avanço da ideia, resultando na concepção tripartida (deveres de respeito, de proteção e de promoção) que deve estar impregnada por todas as estruturas do Estado.

A realização de objetivos socialmente relevantes (direitos fundamentais sociais) importa, certamente, em alteração das relações sociais. Tais alterações são instrumentalizadas via políticas públicas e, por tal razão, eleva-se em importância o estudo desse fluxo de ações e decisões coletivas, em consonância com os comandos constitucionais, que objetivam, em última análise, a realização do direito fundamental social à segurança pública.

A seguir, para percorrer o método de pensamento reflexivo na busca por parâmetros para políticas públicas de implementação do direito fundamental social à segurança pública (um construto), é necessário palmilhar, ainda que em redundância, o conceito de direitos fundamentais, as ideias fundantes e as características de tais direitos. Após, examinar-se-ão os direitos fundamentais sociais para, ao fim, tratar-se, especificamente, do direito fundamental social à segurança pública e os deveres

estatais de respeito, proteção e promoção de direitos fundamentais. Sucessivamente, ao final do capítulo, adentra-se, então, na seara das políticas públicas de segurança.

1.1 Marcos definitórios dos direitos fundamentais sociais Direitos fundamentais sociais

A doutrina nacional e internacional é uníssona em reconhecer a difícil tarefa de conceituar os direitos fundamentais, portanto, uma questão de elevada pertinência é sua precisa delimitação. As disposições catalogadas na Declaração Universal dos Direitos Humanos além das reconhecidas pelo Direito Internacional poderiam compor, parcialmente, a resposta correta (Donnelly, 2003). Parcialmente, em razão de que, apenas, apontariam o objeto do estudo (quais são?), sem estabelecer seu contorno delimitado por suas características e seu âmbito de abrangência (o que são?). Então, o que seria um direito fundamental e qual a razão para exigência de seu cumprimento?

Na verdade, as conhecidas declarações de direitos oriundas, por exemplo, dos históricos movimentos revolucionários dos EUA e da França marcam um momento na história universal de uma longa – e permanente - trajetória de conscientização filosófica e jurídica em torno da centralidade da pessoa humana no sentido de limitar o poder do Estado.

Os direitos fundamentais, sem embargo do esclarecimento da própria adjetivação, resultam de consenso sobre alguns direitos, construído, lenta e historicamente, no sentido de encerrar um compromisso civilizatório mínimo para com a dignidade humana. Como se sabe, são direitos de primordial relevância, oponíveis, inclusive, ao próprio Estado.

Jorge Reis Novais explica que, em Estado constitucional de Direito, um direito ser fundamental significa ter uma importância, dignidade e força constitucionalmente reconhecidas que, no domínio das relações gerais entre Estado e indivíduo, elevam o bem à qualidade de limite jurídico-constitucional à atuação dos poderes públicos (Novais, 2010).

Segundo Martínez (1995), tais direitos expressam e reconhecem as necessidades humanas que, através da história dos povos, surgiram como imprescindíveis para que a vida humana tenha a dignidade que lhe é inerente. Para

Ramos (2017), trata-se de um conjunto de direitos indispensável para uma vida humana pautada na liberdade, igualdade e dignidade.

Já Oliveira e Lazari (2017, p. 51) lecionam que um conceito preliminar de direitos humanos pode ser apresentado como “aqueles inerentes ao homem enquanto condição de sua dignidade, e que usualmente são descritos em documentos internacionais para que sejam mais seguramente garantidos”.

Faz-se possível a extração de pontos convergentes em todos os conceitos apresentados em doutrina acerca dos direitos humanos: a inerência à condição humana e a indispensabilidade para garantir a dignidade.

No que tange à inerência à condição humana, significa que a circunstância *quantum satis* ou suficiente para titularizar um direito humano é, tão somente, ser humano. É, portanto, nessa premissa, que reside o fator de universalização dos direitos humanos. Por outras palavras, se alguém é possuidor de um direito humano por tal razão (ser um humano), não poderia um Estado qualquer determinar o contrário. Nesse contexto, alguns autores apresentam a questão da soberania e da relativização dos direitos humanos como aspectos críticos. Tais assuntos serão trabalhados no tópico “limites e aspectos críticos dos direitos humanos”.

Enquanto a inerência à condição humana aponta o destinatário de tais direitos (todo ser humano), a indispensabilidade para garantir a dignidade representa um sinal identificador de tal direito. Assim, pode-se identificar um direito humano quando determinado que este é indispensável para garantir a dignidade de um ser humano.

A dificuldade na delimitação do contorno do objeto de estudo, portanto, tão somente, muda de nome, pois estabelecer quando um direito é indispensável para garantir a dignidade, pressupõe a delimitação da ideia de dignidade humana.

Muitos autores, dentre os quais se destaca Ingo Sarlet (2006), referem que a dignidade é qualidade intrínseca da pessoa humana, portanto irrenunciável e inalienável. É elemento qualificador do ser humano que deve ser protegido e respeitado, não podendo ser criada ou retirada, uma vez que é reconhecida como inerente, ainda que passível de violação. Em síntese, a dignidade de uma pessoa pode ser violada ou suspensa, mas nunca será retirada por se tratar de um bem inerente à condição humana.

Na busca pela aproximação do significado de dignidade da pessoa humana, transcreve-se Sarlet, que a identificou como

Qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, nesse sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos (Sarlet, 2006, p. 19).

Resta, nesse ponto, a busca pela identificação do fundamento a sustentar o respeito a tal “qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano”.

Nesse sentido, filia-se a ideia de Fábio Konder Comparato, que atribui tal fundamento, em última análise, à “consciência ética coletiva, a convicção, longa e largamente estabelecida na comunidade, de que a dignidade da condição humana exige o respeito a certos bens e valores em qualquer circunstância”, mesmo considerando que ainda não estejam devidamente reconhecidos no ordenamento estatal ou em documentos normativos no âmbito internacional (Comparato, 2010, p. 72).

Buscar consenso no meio jurídico quanto ao momento histórico em que surgiu a ideia de direitos humanos consiste em tarefa, ainda, inatingível. No entanto, textos antigos¹, movimentos revolucionários² e fatos históricos³ sobressaem-se sempre na doutrina que discorre sobre o assunto. É redundante, porém, o destaque ao avanço da ideia dos direitos humanos a partir da 2ª Grande Guerra, ainda assim, conforme ditames doutrinários, não se trata de novidade advinda do referido conflito internacional:

É possível imaginar-se que os direitos humanos foram fruto da Segunda Guerra Mundial. No entanto, apesar de o estudo sistemático dos direitos humanos ter ganho importância depois da Segunda Grande Guerra Mundial, a

¹ Por exemplo, a Magna Charta Libertarum de 21 de junho de 1215, documento histórico inglês, identificado como “... jurídico e político, considerado como grande totem de proteção dos direitos fundamentais. Além de prever sérias limitações ao poder real, como exigir o exame de um juiz para a prisão de um homem livre, a fundamentação das sentenças, a proibição do confisco dos bens, estabelece o princípio da previsão legal do crime” (Gorczevski, 2009, p. 112)

² Como as chamadas revoluções liberais que, segundo Isabel Cabrita, “A idéia de que homens nascem livres e iguais em direitos e que o Estado, criado através de um contrato social, tem como fim proteger esses direitos, foi acolhida e, nalguns casos, desenvolvida por diversos filósofos e políticos no século XVIII (v.g. Voltaire, Montesquieu, Rousseau, Thomas Paine, Thomas Jefferson, James Madison, Jean Joseph Mounier, Conde de Mirabeau, etc.) e acabou por desaguar nas Revoluções norte-americana e francesa”. (Cabrita, 2011, p. 123)

³ Por exemplo, a 2ª Grande Guerra, que, nas palavras de Flávia Piovesan, “a verdadeira consolidação do Direito Internacional dos Direitos Humanos surge em meados do século XX, em decorrência da Segunda Guerra Mundial.”³ (Piovesan, 2013, p. 189)

evolução desse ramo do Direito começou muito tempo antes da descoberta do massacre étnico que se deu sob os domínios da Alemanha Nazista. De fato, a preocupação internacional com os direitos humanos não é nova (Beltramelli Neto, 2017, p. 77).

Nesta seara, também, as declarações resultantes das revoluções americana e francesa não podem ser consideradas “ponto de partida” da ideia de direitos humanos, há, inclusive, quem as considere “ponto de chegada”:

As declarações de direitos das revoluções americana e francesa são um ponto de chegada de um longo processo histórico de consciencialização filosófica e jurídica da centralidade da pessoa humana na limitação do poder do Estado (Cabrita, 2011, p. 79).

Esse processo de consciencialização jurídica da centralidade da pessoa humana emerge do documento jurídico mais antigo que se tem conhecimento. Trata-se do Código de Hamurabi⁴ que harmonizou os costumes da época e estendeu os direitos aos súditos de então. Embora o registro tenha, aproximadamente, 4.000 anos, pode-se dizer que ensaia, embrionariamente, a previsão de garantias dos direitos humanos⁵.

Destaca-se que a pesquisa, no campo das ideias, tenciona perquirir o surgimento da concepção de um direito, tão relevante para o ser humano, que possa ser prerrogativa de sobreposição, inclusive, da própria lei estabelecida por um Estado.

Resgata-se da cultura grega, mais especificamente da peça de Sófocles, Antígona, reflexão, produzida por volta de 442 a.C, que versa sobre uma norma de direito natural que pode elevar-se sobre o direito posto (Sófocles, 2003).

De fato, na tragédia grega de autoria de Sófocles, Antígona amotina-se contra o direito posto, discordando do rei de Tebas e fundamentando que um costume sagrado (direito a enterrar o irmão) deva prevalecer sobre o decreto do rei que proibia tal prática:

⁴ Sexto rei sumério durante período controverso (1792-1750 ou 1730-1685 A.C.) e nascido em Babel, “Khammu-rabi” (pronúncia em babilônio) foi fundador do 1º Império Babilônico (correspondente ao atual Iraque), unificando amplamente o mundo mesopotâmico, unindo os semitas e os sumérios e levando a Babilônia ao máximo esplendor. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/codigo-de-hamurabi.html>. Acesso em: 27 set. 2022.

⁵ “[...] Para que o forte não prejudique o mais fraco, a fim de proteger as viúvas e os órfãos, ergui a Babilônia [...] para falar de justiça a toda a terra, para resolver todas as disputas e sanar todos os ferimentos, elaborei estas palavras preciosas [...]” (retirado do Epílogo do Código de Hamurabi). Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/codigo-de-hamurabi.html>. Acesso em: 27 set. 2022.

[...] a Justiça, a deusa que habita com as divindades subterrâneas, jamais estabeleceu tal decreto entre os humanos; tampouco acredito que tua proclamação tenha legitimidade para conferir a um mortal o poder de infringir as leis divinas, nunca escritas, porém irrevogáveis; não existem a partir de ontem, ou de hoje; são eternas, sim! E ninguém pode dizer desde quando vigoram! Decretos como o que proclamaste, eu, que não temo o poder de homem algum, posso violar sem merecer a punição dos deuses! [...] (Sófocles, 2003, p. 96)

Ainda que se mencione uma narrativa imaginária, a importância da obra, nesse ponto, encontra-se no debate acerca dos limites do direito posto pelo Estado. A existência (ou não) de normas tão essenciais e reconhecíveis pela razão humana como universais (ainda que alicerçadas sobre crença divina) não está à livre disposição de qualquer instância legislativa e, também, as normas não podem estar circunscritas somente a determinados territórios, e, sim, a todos. Isto posto, afirma-se que tal debate, ao fim e ao cabo, diz respeito ao fundamento filosófico e jurídico da existência dos direitos humanos.

Como se pode perceber, os primeiros debates sobre direitos humanos⁶ amparavam-se na existência do que se convencionou denominar direitos naturais. A convicção da existência de direitos que nascem com a pessoa e são inseparáveis de sua própria natureza corresponde ao primeiro fundamento dos direitos humanos: o jusnaturalismo. A ideia central é de que tais direitos são anteriores à formação do Estado.

A argumentação, continuamente presente, para os adeptos ao jusnaturalismo – enquanto fundamento dos direitos humanos - é justamente essa “desvinculação” dos direitos essenciais de qualquer Estado ou governo. Obviamente rejeitada pelos positivistas, os jusnaturalistas apresentam uma concepção dualista, sustentando que, paralelamente ao ordenamento do Estado, haveria o direito natural, ordem não escrita e não promulgada pelos homens, no entanto, igualmente válida (Nader, 2004). A insurgência repousa sobre a origem dos direitos, porque os jusnaturalistas entendem que os direitos básicos de um ser humano, por exemplo, a vida, não podem ser concessão do Estado ou de um grupo de pessoas, seria concedido a uma pessoa com questionável legitimidade ou autoridade para tanto. Assim, os direitos humanos poderiam ser somente reconhecidos (não concedidos) pelo ordenamento jurídico de um Estado.

⁶ Ainda que a terminologia não fosse essa, houve referência aos mesmos direitos.

Por outro lado, os positivistas defendem que qualquer possibilidade de verdade deva ser submetida à experimentação por todos verificável. Neste contexto, tendo como destaque Augusto Comte, o positivismo sustentava que somente poderia ser qualificado de ciência o fato positivamente observado.

No âmbito do positivismo jurídico, o sempre lembrado Hans Kelsen afirmava que a validade do direito deveria ser investigada no interior do próprio ordenamento jurídico. Segundo Kelsen:

O fundamento de validade de uma norma apenas pode ser a validade de uma outra norma. Uma norma que representa o fundamento de validade de uma outra norma é figurativamente designada como norma superior, por confronto com uma norma que é, em relação a ela, a norma inferior (Kelsen, 1998, p. 215).

Kelsen, apresenta, portanto, um sistema de autorreferência, o qual valida a si próprio. Sobre a origem da norma que fundamenta as demais dentro do ordenamento jurídico, Hans Kelsen sustentava a existência do que chamou de norma fundamental. Tal norma não é posta, mas pressuposta e, portanto, uma disposição lógico-jurídica segundo a qual se credita o fundamento de todas as outras normas jurídicas, trata-se de uma norma hipotética fundamental (Beltramelli Neto, 2017, p. 31).

Pode-se dizer, em aspecto geral, que o positivismo jurídico se caracteriza pela separação entre a moral e o direito, sendo que este último estaria reduzido às normas postas autorreferenciadas, e qualquer outro fundamento (que não o fruto da atividade legislativa e de acordo com a norma fundamental) não poderia ser considerado jurídico.

Enquanto o jusnaturalismo defende um direito oriundo de lei natural que é anterior e independente da existência do Estado, o positivismo sustenta que o direito só pode ser produto da vontade geral do povo de determinado território materializada na lei.

Modernamente, fala-se em outro fundamento dos direitos humanos: a dignidade da pessoa humana. A ideia subsiste no reconhecimento da dignidade como inerente a todos os seres humanos. Assim, entendidos como iguais em sua essência, todos os seres humanos devem desfrutar de iguais direitos mínimos que assegurem a dignidade (Beltramelli Neto, 2017).

Parece lógico que o fundamento dos direitos humanos possa ser encontrado para além da organização estatal. Do contrário, o direito legitimaria todas as atrocidades em desfavor da dignidade humana, desde que em alinhamento com eventuais leis perversas produzidas por um Estado. Tal pensamento remonta a

pergunta de Alcibíades dirigida a Péricles na Grécia antiga: “Então, quando um tirano se apodera de um Estado e prescreve aos cidadãos o que devem fazer, isso também é direito?” (Alexy, 1997, p. 13). Sendo afirmativa a resposta à antiga pergunta, então seria possível concluir que os direitos humanos derivam da legislação interna de cada Estado. Por outro lado, como ficaria a soberania de cada Estado se as normas estivessem previamente catalogadas e todos os Estados fossem compelidos a respeitar, proteger e promover tais direitos? O fundamento dos direitos humanos em referência à dignidade da pessoa humana seria justamente sublinhar a existência de direitos mínimos que devem ser respeitados por toda a humanidade independentemente do Estado em que a pessoa – e por tal razão com dignidade – se encontre. Assim, são direitos tão primordiais que, reconhecidos pela consciência ética coletiva⁷, têm a faculdade de delimitar a atividade legislativa de qualquer organização estatal do planeta no intuito de garantir o respeito, a proteção e a promoção da dignidade humana.

Com um balizamento conceitual de direitos fundamentais tão fluído, eleva-se a importância do conhecimento de suas características. Neste cenário, trata-se de qualidades ou atributos que, se não permitem reconhecer perfeitamente as fronteiras que lhe desenham a extensão, servem como indicativos ao reconhecimento de tais direitos.

As características relacionadas a seguir são as ordinariamente apresentadas em doutrina. Algumas foram agrupadas, por critério de aproximação de significado, tendo em vista a melhor compreensão.

Historicidade/Mobilidade/Dinamismo dos direitos fundamentais

Quando se diz que a historicidade é uma característica dos direitos humanos, significa que a construção de tais direitos (ou o reconhecimento destes) foi se consolidando no tempo. Essa construção, sem dúvida, foi - e ainda é - influenciada por fatores de toda ordem, como, por exemplo, culturais, em razão das tradições ou por relevantes casos concretos de atentado à dignidade humana. A percepção de direitos humanos de Isabel Cabrita consigna tratar-se de “conceito em movimento”, revelando a

⁷ Expressão de Fábio Konder Comparato.

historicidade, mobilidade e dinamismo como características marcantes dos direitos humanos (Cabrita, 2011).

Flávia Piovesan, sobre o assunto, se manifesta no mesmo sentido, valendo a transcrição: “Defende esse estudo a historicidade dos direitos humanos, na medida em que estes não são um dado, mas um construído, uma invenção humana, em constante processo de construção e reconstrução” (Piovesan, 2013, p. 181).

Inexauribilidade dos direitos fundamentais

Considerando o consignado acerca da historicidade, mobilidade e dinamismo, percebe-se que a inexauribilidade corresponde a uma decorrência lógica. Com efeito, se os direitos humanos estão em constante mobilidade, em alinhamento com as questões culturais da contemporaneidade dos povos, a conclusão de que podem surgir novas perspectivas com relação aos direitos já reconhecidos é naturalmente estabelecida. Assim, tendo em vista a possível releitura e o surgimento de novas perspectivas sobre determinado direito, pode-se dizer que a inexauribilidade compreende uma característica dos direitos humanos.

Universalidade dos direitos fundamentais

Significa que todos os seres humanos são detentores de tais direitos. A universalidade decorre, também, da lógica conceitual, pois a inerência à condição humana, conforme visto, compõe o conceito de direitos humanos. Pode-se dizer que emerge do princípio da igualdade, afastando a possibilidade de que qualquer particularidade (opção sexual, política, nacionalidade, condição social, credo etc.) possa ser considerada como obstáculo à fruição dos direitos humanos.

A universalidade destes direitos foi consignada, claramente, no artigo 1º da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, quando dispõe que “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos”⁸.

Nesse ponto, cabe referir a indissociável ligação entre a característica da universalidade dos direitos humanos e a decorrente consolidação da internacionalização de tais direitos. Com efeito, se a condição suficiente para possuir um direito é, simplesmente, ser humano, não seria razoável que um Estado pudesse

⁸ O universalismo, também, está expressamente consagrado na Declaração de Viena de 1993.

desrespeitar tais direitos valendo-se da justificativa de não estar em consonância com seu ordenamento jurídico interno.

Indisponibilidade dos direitos fundamentais

Tal característica indica tratar-se de importantes interesses qualificados como próprios da coletividade e, assim, não estão à livre disposição de quem quer que seja, inclusive, de seu titular. Deste modo, em princípio, o indivíduo é livre para não exercer seus direitos, salvo, no entanto, quando há lesão à dignidade humana.

Irrenunciabilidade dos direitos fundamentais

Não é possível ao beneficiário renunciar aos direitos humanos. A ideia central é proteger a dignidade humana, ainda que o próprio titular do direito consinta ou manifeste explicitamente a vontade de não usufruir em situação que resulte lesão à sua dignidade. O sempre lembrado “caso do lançamento de anões” é emblemático e esclarecedor do assunto⁹. O caso ocorreu na França, em 1992, quando, na pequena cidade de Morsang-sur-Orge, proibiu-se a atividade de arremesso de pessoas (anões) que havia em um bar. Ocorre que um dos anões, Manuel Wackenheim, que auferia seu sustento como “arremessado”, apelou ao Conselho de Estado Francês no sentido de continuar participando do evento. Em 1995, a referida instância decidiu que o Poder Público Local poderia proibir a atividade de lançamento de anões, uma vez que esta não respeitava a dignidade humana. O caso foi levado, ainda, pelo próprio interessado, à Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos, que confirmou a decisão do Conselho de Estado Francês em 27 de setembro de 2002. A decisão torna cristalina a concepção de que alguns direitos não estão à disposição de nenhuma pessoa, nem mesmo do titular do direito.

Por oportuno, incumbe referir que o não exercício de um direito não significa sua renúncia. Na lição de José Afonso da Silva, “alguns deles podem até não ser exercidos, pode-se deixar de exercê-los, mas não se admite sejam renunciados” (Silva, 2005, p. 181).

⁹ Disponível em: <http://georgemlima.xpg.uol.com.br/anao.pdf>. Acesso em: 27 set. 2022.

Inalienabilidade dos direitos fundamentais

Alienar significa transferir domínio e, obviamente, os direitos humanos são inegociáveis. Não se pode, por exemplo, atribuir-lhes valor econômico em troca de sua supressão. Assim, a ideia assemelha-se ao instituto do direito civil, em que a inalienabilidade tem lugar para proteger o beneficiário, uma vez que evita a dissipação do bem. A característica da inalienabilidade não permite atribuir valor pecuniário a um direito humano. Não se deve confundir, porém, com a vantagem patrimonial advinda do exercício de um direito. O que se “negocia”, segundo a doutrina, não é o direito humano propriamente dito, mas a atividade resultante do exercício do referido direito (Oliveira, 2017, p. 74).

Imprescritibilidade dos direitos fundamentais

Um direito humano não pode ser extinto pelo decurso do tempo, sua exigibilidade não cessa em nenhuma hipótese. A prescrição, que se trata de causa da extinção da pretensão pela inércia de seu titular em determinado tempo, não se harmoniza com a teoria dos direitos humanos.

Relatividade dos direitos fundamentais

Nenhum direito é absoluto, no sentido de que, sob determinadas circunstâncias fáticas, sem desbordar a ordem jurídica, possa sofrer limitação pautada, obviamente, por específicos critérios. Clássico exemplo que expressa a característica da relatividade do direito é outro direito, de igual matriz e equivalência, titularizado por outros sujeitos.

Concorrência, Complementaridade ou Interdependência dos direitos fundamentais

Os três termos são utilizados no mesmo sentido. Os direitos humanos divididos, para fins acadêmicos, em dimensões apresentam uma relação entre si. É corrente se dizer, em doutrina, que a violação dos direitos econômicos, sociais e culturais

implicam, também, na violação dos direitos civis e políticos. O próprio processo de regionalização dos direitos humanos e a coexistência dos sistemas regional e global de proteção destes revela a característica da complementaridade de tais direitos. Não há dicotomia, mas sim complementaridade resultante da necessidade de levar em consideração peculiaridades culturais de cada região. Fala-se em concorrência, complementaridade e interdependência, porque a dignidade humana é indissolúvel e estará preservada quando, efetivamente, é respeitado, protegido e promovido, concorrentemente, todo o rol de direitos humanos.

Constitucionalização dos direitos fundamentais

Considerando a Constituição enquanto *locus* onde estão relacionadas as normas fundamentais que organizam os elementos constitutivos de um Estado, faz-se natural que os direitos humanos estejam refletidos em tal documento. Portanto, refere-se que a constitucionalização corresponde a uma característica destes direitos. Tempestivamente, é a referência que, em doutrina, surge a distinção entre as expressões “direitos humanos” e “direitos fundamentais”, somente no sentido que esta última simetriza o termo que identifica os direitos humanos incorporados ao sistema jurídico interno de cada Estado.

Essencialidade/Centralidade/Supremacia dos direitos fundamentais

Os sistemas de proteção dos direitos humanos, essencialmente, buscam tutelar a dignidade humana e este anteparo compreende o escopo do ordenamento jurídico.

Nas palavras de Sarmento:

O princípio da dignidade da pessoa humana representa o epicentro axiológico da ordem constitucional, irradiando efeitos sobre todo o ordenamento jurídico e balizando não apenas os atos estatais, mas também toda miríade de relações privadas que se desenvolvem no seio da sociedade civil e do mercado (Sarmento, 2000, p. 59-60).

Em outras palavras, tal característica indica que a totalidade de normas no ordenamento jurídico devem estar em consonância com o respeito, a proteção e a promoção da dignidade da pessoa humana.

Pode-se dizer que a essencialidade, a centralidade ou a supremacia de tais direitos fundamentam a denominada dimensão objetiva dos direitos fundamentais, sendo esta considerada como capacidade destes direitos em se irradiarem pelos diversos ramos do ordenamento jurídico. Trata-se de manifestação da “ordem de valores” que os referidos direitos representam. Em suma, qualquer interpretação no âmbito jurídico deverá ser realizada à luz dos direitos fundamentais. Em uma só sentença, estes direitos compreendem o eixo axiológico de todo o sistema normativo.

Efetividade e Aplicabilidade imediata

A previsão normativa de direitos humanos nos documentos internacionais ou internos foi importante para o avanço da civilização. No entanto, o que as comunidades - internacional e internas - buscam é a efetividade de tais direitos básicos.

No campo internacional, o esforço em direção à efetividade pode ser percebido pela coexistência dos sistemas geral e especiais de proteção dos direitos humanos. Enquanto o primeiro dirige-se à proteção de determinados direitos a qualquer pessoa e são tratados de maneira global, no segundo, há maior especificação do sujeito de direito que se busca tutelar (ex. criança, mulher etc.), culminando, assim, em maior efetividade.

No âmbito interno, a preocupação do legislador com a efetividade está materializada no §1º do artigo 5º da Constituição de 1988, em que há a previsão de que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata¹⁰. Tal disposição expressa que os direitos fundamentais não devem ser compreendidos como normas programáticas de simples contemplação, e sim devem regular, efetivamente, as ações estatais e entre particulares. Pode-se dizer que tal dispositivo constitucional (Art. 5º§1º da CRFB) representa importante instrumento à disposição do Poder Judiciário apto a efetivar, quando devidamente provocado, respeito, proteção e promoção de direitos humanos.

Generalidade dos direitos fundamentais

¹⁰ Art. 5º, §1º da CRFB.

Um direito humano não pode ser criado para determinada pessoa. Assim como todas as normas jurídicas, os supracitados direitos surgem no campo da abstração e da generalidade. Cabe referir que a proteção às minorias ou aos grupos de vulneráveis não subtrai a característica da generalidade, porquanto atuam na seara da busca pela igualdade substancial (implicando que os mais necessitados de proteção por parte do Estado recebam, também, maiores doses de proteção).

Indivisibilidade dos direitos fundamentais

A divisão dos direitos humanos só tem lugar para fins acadêmicos no intuito de permitir a melhor compreensão dos conceitos. Não é possível fracionar, na prática, o respeito, a proteção e a promoção destes direitos que devem ser considerados e observados em conjunto.

Proibição do retrocesso dos direitos fundamentais

Denominado princípio do não retorno da concretização, princípio da proibição da evolução reacionária ou, ainda, efeito *cliquet*. Este último faz alusão à ideia comum entre alpinistas de que, a partir de determinado ponto da escalada, não é possível o retorno.

Nas palavras de Ramos:

Cristalizou-se no plano internacional, a chamada proibição do retrocesso, pela qual é vedado aos Estados que diminuam ou amesquinhem a proteção já conferida aos direitos humanos. Mesmo novos tratados internacionais não podem impor restrições ou diminuir a proteção de direitos humanos já alcançada. (Ramos, 2017, p. 100)

Significa, portanto, que não é possível eliminar uma conquista já alcançada no âmbito dos direitos humanos. Fala-se em *entrenchment* (entrenchamento), ou seja, a preservação do mínimo já concretizado dos direitos fundamentais, obstando, assim, qualquer retrocesso.

Segundo Paulo Gilberto Cogo Leivas, uma característica dos direitos fundamentais sociais é identificação com direitos a ações positivas. O referido autor esclarece, no entanto, que nem todos os direitos a ações positivas são direitos fundamentais sociais (Leivas, 2006). Distingue, ainda, os direitos fundamentais sociais

dos direitos sociais garantidos por instrumentos normativos infraconstitucionais. Nesse sentido, é possível perceber que os direitos fundamentais sociais possuem natureza constitucional e, desse modo, desfrutam de todas as garantias dos demais direitos fundamentais.

Considerando, portanto, os direitos fundamentais como limites jurídico-constitucionais à atuação dos poderes públicos e, especificamente, os direitos fundamentais sociais como direitos a ações positivas, parece cristalino que tais direitos possuam a virtude de impor um dever ao Estado.

Com efeito, os direitos fundamentais sociais representam uma relação de direitos previstos na Constituição Federal que reclamam a realização prestacional de serviços por parte do Estado e, por tal razão, são designados direitos de crédito, porquanto seu titular (o cidadão) se torna credor estatal no que se refere à prestação de serviços essenciais no intuito de adquirir a plena cidadania. Nesse sentido, sem embargo dos direitos fundamentais, primeiramente, advirem das aspirações dos cidadãos por liberdade, pode-se afirmar que a finalidade da realização dos direitos fundamentais sociais é suprir ou incrementar os direitos de igualdade (Liberati, 2013).

A conhecida tríade da revolução francesa “liberdade, igualdade e fraternidade”, presente em doutrina de referência internacional sobre o grande movimento francês¹¹, parece indicar uma sequência temporal de conquistas da humanidade com relação aos direitos fundamentais. Ainda que a revolução não tenha ignorado a fraternidade e a assistência aos menos favorecidos, é preciso reafirmar o reparo histórico de que o termo “fraternidade” não estava presente nos ideais revolucionários da época. Na verdade, a “fraternidade” é consagrada e acrescida à tríade em 1848, por ocasião do que se convencionou denominar de “Segunda República” (Vovelle, 2005). Ainda assim, a clássica expressão pode servir de referência histórica quando se trata do percurso das conquistas civilizatórias sobre direitos fundamentais.

Os direitos oriundos da liberdade, na perspectiva de direitos de defesa, aparecem com precedência histórica. O documento jurídico e político considerado um dos primeiros símbolos de proteção de direitos fundamentais é a Magna Carta de 1215. De fato, há consenso de que, naquele momento, não houve uma concepção de criar uma declaração de princípios legais permanentes para sociedade. A ideia era, realmente, resolver um problema de ordem prática para uma crise política com o intuito

¹¹ Michel Vovelle, Albert Soboul e Georges Lefebvre, por exemplo.

explícito de limitar o comportamento arbitrário do rei (Castilho, 2017). Os nobres e religiosos poderosos da época necessitavam de salvaguarda diante de eventual despotismo real que ameaçava suas liberdades.

A importância histórica do referido documento pode ser percebida pela sua longa vigência e confirmação por distintos governantes, conforme se transcreve a seguir:

E durou muito. A declaração solene do rei João I da Inglaterra, dito João Sem-Terra, perante o alto clero, os condes e os barões do reino, atravessou séculos. Foi confirmada seis vezes por Henrique III; três vezes por Eduardo I; catorze vezes por Eduardo III; seis vezes por Ricardo III; seis vezes por Henrique IV; uma vez por Henrique V; e uma vez por Henrique VI. Três das suas 63 cláusulas ainda vigoram na Inglaterra, com força de lei. Uma delas é a cláusula n. 1, que assegura a liberdade e os direitos da Igreja inglesa. (Castilho, 2017, p 51)

Assim, a Magna Carta de 1215 trouxe limitações ao poder do governante garantindo a liberdade aos “cidadãos” da época (Condes, Barões e membros do alto Clero). O título solene do documento expressa que os direitos fundamentais ali constantes estavam sedimentados sobre a liberdade: *Magna Charta Libertatum Concordiam inter regem Johannem at barones pro concessione libertatum ecclesiae et regni angliae*¹²

No âmbito jurídico, quando se estuda sobre liberdade e segurança, parecem mais compreensíveis – ou mais esclarecedoras – as disposições constantes na Constituição da República Portuguesa em comparação com os dispositivos insculpidos na Constituição da República Federativa do Brasil. Realmente, ainda que as conclusões sobre a relação umbilical entre liberdade e segurança possam ser extraídas, com o mesmo entendimento, da Constituição brasileira, a concepção fica mais cristalina na Carta Fundamental de Portugal. Isso ocorre, porque o estatuto fundamental daquele país, no artigo 27, nº1, une os dois direitos no tópico “Direito à liberdade e à segurança”, declarando em única oração que todos têm direito à liberdade e à segurança (Portugal, 1976). Assim, pode-se compreender a interessante assertiva de Pedro José Lopes Clemente, quando afirma que a segurança “é a primeira liberdade cívica da República, cujo domínio constitucional remete para o exercício tranquilo de direitos pessoais” (Clemente, 2015, p. 34).

¹² Carta magna das liberdades, ou Concórdia entre o Rei João e os Barões para a outorga das liberdades da Igreja e do rei inglês. (Castilho, 2017, p. 50)

Não há qualquer surpresa na constatação de semelhante redação nas normas legislativas pelo mundo¹³. Na verdade, a ideia emerge da própria noção fundante de organização social que precisa transmutar a liberdade individual natural (aquela que não conhece nenhum limite senão o das próprias forças do indivíduo) em liberdade civil (aquela que está limitada pela ideia de respeito aos direitos dos seus semelhantes e de todo o ordenamento jurídico).

No entanto, não é tarefa singela esclarecer o significado de liberdade. Sublinha-se o pensamento de Guy Carcassonne no que tange à dificuldade de definição de liberdade, “é da própria essência da liberdade ser incompatível como uma definição prévia positiva” (Carcassonne, 2011, p. 408), assertiva que, certamente, é de fácil compreensão. Ainda assim, observando textos antigos, pode-se ler em Benjamin Constant uma tentativa de contorno do direito à liberdade civil ou social, que, contextualizada, vale a transcrição:

Perguntai-vos primeiro, Senhores, o que, em nossos dias, um inglês, um francês, um habitante dos Estados Unidos da América entendem pela palavra liberdade. É para cada um o direito de não se submeter senão às leis, de não poder ser preso, nem detido, nem condenado, nem maltratado de nenhuma maneira, pelo efeito da vontade arbitrária de um ou de vários indivíduos. É para cada um o direito de dizer sua opinião, de escolher seu trabalho e de exercê-lo; de dispor de sua propriedade, até de abusar dela; de ir e vir, sem necessitar de permissão e sem ter que prestar conta de seus motivos ou de seus passos. É para cada um o direito de reunir-se a outros indivíduos, seja para discutir sobre seus interesses, seja para professar o culto que ele e seus associados preferem, seja simplesmente para preencher seus dias e suas horas de maneira mais condizente com suas inclinações, com suas fantasias. Enfim, é o direito, para cada um, de influir sobre a administração do governo, seja pela nomeação de todos ou de certos funcionários, seja por representações, petições, reivindicações, às quais a autoridade é mais ou menos obrigada a levar em consideração (Constant, 1980, p. 35).

Benjamim Constant ressalta, portanto, que liberdade (civil ou social) é para cada um o direito de submissão somente às leis. Para tanto, o ser humano, durante a história, abdicou de sua liberdade (natural) em troca de outra liberdade (civil ou social).

¹³ A Declaração Universal dos Direitos do Homem, também, dispõe a liberdade ao lado da segurança no artigo 3º da Carta. “Artigo 3º Todo o indivíduo tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal.”. Do mesmo modo, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos dispõe no artigo 9º “1. Toda pessoa tem direito à liberdade e à segurança pessoais. Ninguém poderá ser preso ou encarcerado arbitrariamente. Ninguém poderá ser privado de liberdade, salvo pelos motivos previstos em lei e em conformidade com os procedimentos nela estabelecidos.” Ainda, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia no artigo 6º “Direito à liberdade e à segurança. Toda pessoa tem direito à liberdade e segurança.” No mesmo sentido, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos no artigo 7 “Direito à liberdade pessoal. 1. Toda pessoa tem direitos à liberdade e à segurança pessoais. ”

A razão para abrir, conscientemente, mão de uma liberdade mais ampla (poder fazer tudo que suas possibilidades lhe permitiam) por uma liberdade mais restrita (poder agir somente de acordo com o ordenamento jurídico) foi uma necessidade prática, conforme já referia a antiga sabedoria grega, *in verbis*:

Sócrates - O que dá origem ao Estado é, segundo eu penso, a impossibilidade de cada indivíduo bastar-se a si mesmo e a necessidade que tem de uma multidão de coisas. Não sendo assim, a que outra causa atribuíis a sua origem?
Adimanto - A nenhuma outra. Sócrates - Destarte, pois, havendo a necessidade de uma coisa ter feito o indivíduo unir-se ao outro, nova necessidade, a nova união com outro, múltiplas necessidades reuniram, enfim no mesmo lugar, muitos homens com o propósito de se servirem uns dos outros. E foi a esta associação que demos o nome de Estado. Não é assim? (Platão, 1970, p. 47).

Logicamente, a ideia de acordo ou pacto social foi trabalhada por diversos autores, no entanto, Jean Jacques Rousseau sempre se sobressai. Anteriormente ao renomado autor francês, já se tratava do pacto ou contrato social em duas perspectivas. A primeira associação unia os cidadãos, impondo-lhes obrigações mútuas e por via do segundo pacto os cidadãos se submetiam à autoridade dos líderes que eles próprios escolhiam para si, chamado pacto de submissão. Sem retirar o mérito de suas grandiosas conclusões e assertivas, registra-se que Rousseau lapida a concepção (já presente na época) com lógica e detalhamento. Explica que a resultante desse acordo aponta para que cada “associado” defenda e proteja a pessoa e os bens de cada indivíduo com a força comum, representada pela lei (Rousseau, 1987, p. 32).

Immanuel Kant, na mesma linha de Rousseau, refere que a passagem do estado de natureza ao estado civil pode ser simbolizada por um contrato originário, cristalizando a união de todas as vontades particulares de um agrupamento em uma vontade comum (pública). Observa, porém, que o tal pacto social não pode ser creditado a um fato histórico determinado, pois se traduz em uma ideia calcada na razão (Kant, 2011).

O que parece distinguir a ideia dos dois grandes pensadores é a percepção clara por Kant de que a lei – no sentido de construção de consenso entre os representantes do povo – tem origem em um processo de negociação que envolve necessariamente partes desiguais entre si. A resultante desse processo de negociação do qual emerge a vontade geral, pode violar direitos, especialmente, da minoria. Assim,

o debate sempre atual e do qual decorre, também, a concretização dos direitos fundamentais é o limite da vontade da maioria.

Expostos alguns referenciais históricos sobre liberdade e, ainda, a adjacente e contraditória tarefa de conceitualmente delimitá-la, amparado em doutrina (Couture, 1998), é possível afirmar que a liberdade civil ou social se relaciona com o exercício da consciência e da vontade individuais para dirigir e coordenar as próprias ações a fins não imediatos e em consonância com o ordenamento jurídico. A ressalva “a fins não imediatos” decorre da lógica, pois não há que se falar em liberdade quando o sujeito age premido por necessidades que lhe imponham a atuar de determinado modo. Evidentemente, nesse caso, não se pode falar em liberdade de deliberação de praticar ou não praticar qualquer ato. Sandel exemplifica que “a decisão de trabalhar em um lugar onde os empregados são submetidos a um duro regime de trabalho por um salário de fome, por exemplo, pode ser reflexo de uma necessidade premente, e não de livre escolha” (Sandel, 2012, p. 266).

O Estado, evidentemente, deve garantir o direito fundamental de liberdade para todos os cidadãos, ainda que, para tanto, tenha que restringir, excepcionalmente, a liberdade de alguns que não a exerceram segundo o ordenamento jurídico. Nesse sentido, quem pratica um ato criminoso abusando da sua liberdade civil ou social e, enfim, atinge um bem jurídico tutelado pela norma oriunda da vontade geral do corpo social, também, deve ter a segurança de que os agentes do Estado não restringirão seus direitos além daqueles necessários ao estrito cumprimento da lei.

Embora, como se viu, os direitos fundamentais relacionados à liberdade tenham precedência histórica, logo em seguida, as atenções foram dirigidas aos direitos fundamentais de igualdade. A percepção de que a igualdade está subjacente a todo direito fundamental social advém da própria definição e da construção histórica dos direitos fundamentais sociais. De fato, a definição de tais direitos indica que a realização almeja, em geral, equilibrar uma situação fática de desigualdade na origem, conforme se transcreve a seguir:

São, em sentido material, direitos a ações positivas fáticas, que, se o indivíduo tivesse condições financeiras e encontrasse no mercado oferta suficiente, poderia obtê-las de particulares, porém, na ausência destas condições e, considerando a importância destas prestações, cuja outorga ou não-outorga não pode permanecer nas mãos da simples maioria parlamentar, podem ser dirigidas contra o Estado por força de disposição constitucional (Leivas, 2006, p. 89).

Tais “ações positivas fáticas” visam a cumprir os comandos constitucionais. As aludidas ações referem-se a direitos cuja jusfundamentalidade tem supedâneo na dignidade da pessoa humana ou, por outras palavras, compõem um mínimo para existência digna de todos os cidadãos, consubstanciando-se em direitos fundamentais de igualdade.

No campo histórico e jurídico, um fato relacionado à operacionalização da Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH) parece bem esclarecedor. Tendo em vista que atuava como recomendação de princípios (não apresenta, por si só, força jurídica obrigatória e vinculante¹⁴), a operacionalidade da DUDH passou a ser questionada. Assim, diante desta ausência de força jurídica vinculante da Declaração de 1948, após seu surgimento, instaurou-se o debate sobre o modo mais eficaz de se fazer observar suas disposições, assegurando os direitos nela previstos (Piovesan, 2013, p. 231). Então, o entendimento preponderante foi a necessidade de juridicalização sob a forma de tratado internacional e, assim, tais dispositivos seriam juridicamente obrigatórios e vinculantes no estrato do direito internacional. Tal processo concluiu-se somente em 1966, com a elaboração dos Pactos Internacionais referentes aos Direitos Civis e Políticos e, também dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que incorporaram as normativas previstas na DUDH.

Assim, a DUDH e os dois pactos (Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais) formam a chamada Carta Internacional dos Direitos Humanos e, portanto, sem embargo do que foi assinalado sobre a força jurídica da DUDH, pode-se dizer que os dispositivos consagrados nesta, atualmente, são juridicamente vinculantes, porque os preceitos contidos no referido texto estão, também, positivados em tratados posteriores e, ainda, no direito interno de muitos Estados, inclusive do Brasil.

Alguns autores defendem que a elaboração de dois pactos, e não apenas um, deve-se ao predomínio da ideia de que os direitos civis e políticos poderiam ser assegurados de imediato, diferentemente dos direitos econômicos, sociais e culturais que restariam condicionados aos recursos disponíveis de cada Estado. Por outro lado, outros informam que a realização de dois documentos ocorreu por razão de ordem

¹⁴ A Declaração Universal dos Direitos Humanos não é um tratado internacional. Tratado, segundo Rezek, identifica-se com o “acordo formal concluído entre pessoas jurídicas de direito internacional público e destinado a produzir efeitos jurídicos” (Resek, 2005, p. 14).

política, uma vez que os Estados do ocidente se interessavam pelo resguardo das liberdades individuais clássicas que protegem das interferências do Estado na vida privada e o chamado, à época, bloco comunista interessa-se, precipuamente, pela concretização dos direitos sociais e econômicos, objetivando políticas públicas destinadas aos menos favorecidos (Gorczewski, 2009).

O debate referido por Flávia Piovesan e a dinâmica resultante desse processo de busca pela operacionalização da DUDH - que gerou dois documentos internacionais¹⁵ - revelam a preocupação de alguns Estados com a elevada tarefa de realizar as “ações positivas fáticas” atinentes aos direitos fundamentais de igualdade (direitos fundamentais sociais). Tarefa que, como se sabe, ainda, permanece inconclusa.

Conforme se referiu, os direitos fundamentais sociais sustentam-se, historicamente, na concepção de igualdade. São direitos a ações positivas fáticas que objetivam promover a igualdade conferindo condições mínimas de existência digna aos cidadãos.

Não surpreende que o momento histórico para o surgimento da noção de direitos fundamentais de segunda fase, geração ou dimensão (direitos sociais, econômicos e culturais), seja apontado, frequentemente, em direção à Revolução Industrial. As razões de referência ao aludido momento histórico são, claramente, expostas no trecho transcrito a seguir:

O mundo ocidental implantava métodos e procedimentos baseados na mecânica e na produção em série. Entretanto, as riquezas geradas pelo desenvolvimento do capitalismo a partir do século XVIII não se estenderam a todas as classes sociais. Pelo contrário, o sistema capitalista encetou em seus diversos ciclos a produção de um número cada vez maior de excluídos da sociedade. Com isso, a recém-formada classe dos trabalhadores passou a exigir direitos sociais que consolidassem o respeito à dignidade. Costuma-se afirmar, portanto, que o reconhecimento dos direitos aqui mencionados deu-se, principalmente, graças às reivindicações dos movimentos socialistas iniciadas na primeira metade do século XIX (Castilho, 2017, p. 210).

Pode-se dizer, também, que essa segunda dimensão (geração, fase ou onda) de direitos é, em parte, decorrência das limitações da primeira. Com efeito, os direitos fundamentais relacionados à liberdade são insuficientes para proteção do ser humano no contexto de uma sociedade desigual. Na acepção clássica, o liberalismo ignora as

¹⁵ Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

particularidades individuais preocupando-se em assegurar a igualdade de todos perante a lei e, como se sabe, tal igualdade atinge, tão somente, o aspecto formal (Castilho, 2017).

Por outro lado, os direitos fundamentais sociais atuam no terreno da igualdade material/real entre os seres humanos. A essência histórica da igualdade é, justamente, obstaculizar o tratamento diferenciado em situações fáticas equivalentes e, ainda, conferir tratamento diferenciado para situações fáticas distintas¹⁶, conforme se transcreve:

O princípio da igualdade interdita tratamento desuniforme às pessoas. Sem embargo, consoante se observou, o próprio da lei, sua função precípua, reside exata e precisamente em dispensar tratamentos desiguais. Isto é, as normas legais nada mais fazem que discriminar situações, à moda que as pessoas compreendidas em umas ou em outras vêm a ser colhidas por regimes diferentes. Donde, a algumas são deferidos determinados direitos e obrigações que não assistem a outras, por abrigadas em diversa categoria, regulada por diferente plexo de obrigações e direitos (Mello, 2014, p. 12-13).

No âmbito das classificações, pode-se afirmar que, diferentemente dos direitos fundamentais de defesa, sustentados, como se observou, na ideia de liberdade, os direitos fundamentais prestacionais erigem-se sobre a igualdade. Essas prestações ou “ações positivas fáticas” emergem da necessidade de preservação da dignidade humana que se manifesta sobre a perspectiva positiva e estão intimamente relacionadas com o Estado Democrático de Direito.

Importante, neste ponto, esclarecer que, em regra, os direitos de defesa exigem uma omissão do Estado, porém, eventualmente, direitos de defesa podem exigir ações positivas do Estado, como, por exemplo, uma autorização para reunião. Também, os direitos prestacionais podem exigir, ocasionalmente, as chamadas “ações negativas”, como, por exemplo, a pretensão de não revogação de lei que regulamenta direitos fundamentais sociais (Leivas, 2006, p. 83).

Ainda nessa distinção categórica de direitos fundamentais na condição de direitos de defesa e os direitos fundamentais como direitos a prestações, transcreve-se a precisa manifestação de Gomes Canotilho:

Os direitos fundamentais cumprem a função de direitos de defesa dos cidadãos sob uma dupla perspectiva: (1) constituem, num plano jurídico-objetivo, normas

¹⁶ Segundo Aristóteles, na conhecida oração - extraída de *Ética a Nicômaco* - devemos tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de sua desigualdade.

de competência negativa para os poderes públicos, proibindo fundamentalmente as ingerências destes na esfera individual; (2) implicam, num plano jurídico-subjetivo, o poder de exercer positivamente direitos fundamentais (liberdade positiva) e de exigir omissões dos poderes públicos, de forma a evitar agressões lesivas por parte dos mesmos (Gomes Canotilho, 1992, p. 552).

Então, o traço distintivo relevante entre os direitos fundamentais de defesa e os direitos fundamentais prestacionais é impor ao Estado uma postura ativa para sua realização. Na dicção de Ingo Sarlet:

Assim, enquanto os direitos de defesa (*status libertatis* e *status negativus*) se dirigem, em princípio, a uma posição de respeito e abstenção por parte dos poderes públicos, os direitos a prestações, que, de modo geral, e ressalvados os avanços que podem ser registrados ao longo do tempo, podem ser reconduzidos ao *status positivus* de Jellinek, implicam postura ativa do Estado, no sentido de que este se encontra obrigado a colocar à disposição dos indivíduos prestações de natureza jurídica e material (fática) (Sarlet, 2002, p. 44-45).

Distingue-se, também, entre os direitos a prestações em sentido amplo (direitos à proteção e participação na organização e procedimento) e direitos a prestações em sentido estrito (direitos a prestações materiais), estes vinculados, com prioridade, às funções do Estado Social (Sarlet, 2002). Há, ainda, a distinção entre os direitos a prestações em direitos derivados e direitos originários a prestações. Estes emergem da garantia constitucional, a qual reconhece o dever do Estado de criar pressupostos materiais indispensáveis para o exercício desses direitos e, também, confere ao cidadão a faculdade de exigir as prestações constitutivas de tais direitos (Gomes Canotilho, 1992).

Sublinha-se que a dimensão constitutiva positiva do princípio da dignidade humana compõe o substrato teórico que sustenta os direitos fundamentais sociais. Ainda que refletindo sobre considerações acerca do tema da discriminação e da igualdade, diante da assertiva manifestação, é pertinente a transcrição literal a seguir:

Um Estado que se queira democrático e de Direito inexoravelmente tem de lançar mão de iniciativas pró-ativas da igualização material de categorias sociais que se encontram em estado de discriminação, aqui entendido como condição de separado, distinguido, segregado contextualmente de seu tempo e espaço. Tal comportamento estatal evidencia aquilo que Antonio E. Pérez Luño chama de dupla dimensão constitutiva do princípio da dignidade da pessoa humana: (a) a negativa, que busca impedir a submissão da pessoa humana a degradações; e (b) a positiva, que impõe a garantia de condições para o pleno desenvolvimento da personalidade deste homem (enquanto gênero) (Leal, 2009, p. 128).

As referidas “iniciativas proativas de igualização material” consubstanciam-se em ações estatais no intuito de realização dos direitos fundamentais sociais.

Sustentado, também, em Jorge Reis Novais, pode-se dizer que, quando a ordem jurídica fundamental reconhece, inequivocamente, os direitos sociais como direitos fundamentais, trazendo o elenco de forma pormenorizada e desenvolvida, a eventual discussão sobre a natureza jusfundamental perde o sentido. Pode-se discutir o significado de um direito fundamental e suas repercussões na ordem jurídica, mas não se exige, nas palavras do autor, esforço dogmático a apurar se há ou não – e com quais fundamentos – direitos constitucionais sociais (Novais, 2010).

O texto constitucional brasileiro conferiu destaque expresso, no artigo 6º, aos direitos fundamentais sociais à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao transporte, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância e à assistência aos desamparados.

Assim, o direito fundamental social à segurança pública, objeto do presente trabalho, está previsto, expressamente, na Constituição da República Federativa do Brasil (artigo 6º e artigo 144 da CRFB) e, portanto, em tópico próprio, passa-se a tecer específicas considerações.

Na obra “Carta dos direitos fundamentais da União Europeia comentada”, os autores afirmam que a dignidade do ser humano não constitui apenas um direito fundamental, mas “constitui a própria base dos direitos fundamentais” (Silveira; Canotilho, 2013, p. 33). Gomes Canotilho e Vital Moreira distinguem três dimensões da dignidade: a dignidade como dimensão intrínseca do ser humano, a dignidade como dimensão aberta e credora de prestações e a dignidade como expressão de reconhecimento recíproco (Gomes Canotilho; Moreira, 2007, p. 199)¹⁷. A segunda dimensão, portanto, justifica a exigência de condições mínimas para o cidadão desfrutar uma existência condigna, incluindo, certamente, a realização do direito fundamental social à segurança.

¹⁷ A dignidade como dimensão intrínseca do ser humano conduz, segundo os autores, à eliminação da pena de morte, à definição de limites às práticas de caráter médico e biológico, à proibição de tortura, dos maus tratos e das penas desumanas e infamantes, à abolição da escravatura, da servidão, do trabalho forçado e do tráfico de seres humanos. Já a dignidade como expressão de reconhecimento recíproco, segundo os autores, legitima, entre outros, os princípios da culpa e da ressocialização em matéria penal. (Gomes Canotilho; Moreira, 2007, p. 199).

O direito à segurança é um direito social previsto, expressamente, na Constituição da República Federativa do Brasil:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (Brasil, 1988).

Alguns autores fazem a distinção do direito elencado no artigo 6º - acima transcrito – diante do direito à segurança previsto no artigo 5º caput da CRFB. Este aparece no texto constitucional como garantia individual, aquele como espécie de direito social e, portanto, prende-se ao conceito de segurança pública (Silva, 2009).

Para fins de delimitação do objeto de pesquisa, ainda, cabe referir que o direito à segurança, previsto no artigo 6º da CRFB, não se confunde como direito à segurança jurídica, previsto no artigo 5º, XXXVI da CRFB¹⁸, o qual apresenta mecanismos garantidores de estabilidade das relações jurídicas¹⁹. Não há que se confundir, também, a segurança social que encerra a previsão de vários meios garantidores dos indivíduos e suas famílias de acesso a condições sociais dignas ou, ainda, com a segurança nacional afeta às condições elementares de defesa do Estado (Silva, 2009).

Apontadas tais considerações, cumpre referir que a Constituição Federal disciplina, mais adiante, no artigo 144, a segurança pública, anunciando tratar-se de dever do Estado, direito e responsabilidade de todos. No entanto, não traz uma definição precisa, apontando, tão somente, as instituições públicas encarregadas de prover a segurança. Ainda assim, segundo a dicção constitucional, a segurança pública é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Para melhor compreensão, necessária, portanto, a descrição do que seja “ordem pública”, pois o texto constitucional informa que sua preservação é a razão de ser da segurança pública.

¹⁸ Artigo 5º, XXXVI da CRFB “A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.”

¹⁹ Refere-se, ordinariamente, em doutrina, segurança jurídica como “Conjunto de condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida” (Vanossi, 1982 *apud* SILVA, 2009, p 433).

O Decreto nº 88.777/1983, de 30 de setembro de 1983, que aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200), define, no artigo 2º, ordem pública como:

Conjunto de regras formais que emanam do ordenamento jurídico da nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo poder de polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum (Brasil, 1983).

Essa abrangência conceitual, também, é percebida na doutrina jurídica portuguesa que concebe ordem pública como “conjunto das condições externas necessárias ao regular funcionamento das instituições e ao pleno exercício dos direitos individuais, nuclearmente segundo a trilogia funcional da defesa da tranquilidade, segurança e salubridade” (Clemente, 2015, p. 73).

Considerada, então, a amplitude do conceito de ordem pública, alguns autores consideram a segurança pública, tão somente, um de seus aspectos - assim como a tranquilidade e a salubridade públicas (Lazzarini, 2003). Outros, também, ressaltam a proximidade dos conceitos, considerando-se como uma situação de convivência pacífica e harmônica da população, firmada nos princípios éticos que vigem na sociedade (Moreira Neto, 1991).

Pedro José Lopes Clemente, conforme se referiu, define segurança como a primeira liberdade cívica da República, na qual, sob a perspectiva constitucional, aponta para o exercício tranquilo de direitos pessoais (Clemente, 2015).

Nesse sentido, o direito fundamental social à segurança pública no Brasil estaria identificado com um compromisso civilizatório mínimo da sociedade brasileira de - por meio da atuação dos poderes públicos - respeitar, proteger e promover a dignidade das pessoas com o intuito de possibilitar o exercício tranquilo dos direitos.

Nesse ponto, é pertinente uma distinção terminológica. É comum falar-se em “sensação de segurança” e/ou “percepção de segurança”. Segundo a doutrina especializada:

A atividade mental, também conhecida como cognição, refere-se à interpretação interna ou à transformação de informações armazenadas. Nós adquirimos informações por meio de nossos sentidos e as armazenamos em nossa memória, envolvendo, conseqüentemente, processos de percepção, atenção, memória, linguagem, assim como comportamentos físicos e emocionais (Malloy-Dizniz, 2016, p.37).

Pode-se afirmar, então, que percepção é impressão sensorial (advinda dos sentidos: visão, audição, tato, olfato e paladar). Tais impressões são integradas em informações psicologicamente significativas (Malloy-Dizniz, 2016). A sensação remete ao domínio da interpretação sobre as impressões recebidas/captadas. Assim, a sensação provocada nas pessoas está, direta e imediatamente, inatingível por um evento externo, uma vez que pressupõe, essencialmente, uma interpretação, o mesmo não ocorre com a percepção. Portanto, é mais consentâneo afirmar que as estruturas de Estado podem atuar, diretamente, na percepção de segurança dos cidadãos através de estímulos sensoriais específicos.

Cumprir registrar que o direito fundamental do cidadão – no caso, o direito fundamental social à segurança pública – sempre revela ao Estado a sua “face oculta” do dever (Nabais, 2007), todavia, no caso da segurança pública, o dever do Estado consta, expressamente, no caput do artigo 144 da CRFB.

1.2 Direito fundamental social à segurança no Estado Democrático de Direito

Jorge Reis Novais registra que os deveres estatais correlativos dos direitos fundamentais começaram a ser entendidos como deveres de não intervenção (abstenção), ou seja, o Estado não deve interferir nas esferas de liberdade e autonomia dos particulares. Também, neste primeiro momento, há deveres de proteção, de segurança da propriedade individual contra agressões ou ameaças de outros particulares (Novais, 2010).

Após, o surgimento dos direitos sociais nas Constituições indica o advento de uma mudança global de concepção que se reflete no plano dos direitos fundamentais. Trata-se de uma reconfiguração do entendimento, da natureza e da abrangência dos deveres estatais correlativos (Novais, 2010).

Na seara das relações entre Estado e direitos fundamentais, o referido autor substitui a tradicional bipartição²⁰ (função de proteção e função de prestação) pela concepção tripartida (deveres de respeito, de proteção e de promoção) e argumenta a preferência pela tripartição tendo em vista, além da associação dos deveres estatais e

²⁰ Fórmula tradicional sintetizada na expressão de Alfonso Ruiz Miguel “los derechos, límites al poder y prestaciones del poder” (Miguel, 2013, p. 189).

reservas próprias, as vantagens dogmáticas da percepção rigorosa desta associação, inspirado na elaboração oriunda dos direitos humanos no plano internacional (Novais, 2010).

Os deveres de respeito, proteção e promoção dos direitos fundamentais são atribuídos ao Estado como um todo. Dito de outro modo, a relevante “tarefa” de respeitar, proteger e promover os direitos fundamentais dos cidadãos não está reduzida a um órgão ou instância do Poder Público nacional. Ao contrário, deve estar na essência - ainda que implicitamente - de todas as manifestações do Estado instrumentalizadas pelo Poder Legislativo, Executivo e Judiciário.

O vocábulo “respeitar” remete ao significado de acatar, ter deferência por cumprir, levar em consideração, reconhecer, admitir, aceitar etc.²¹. Pode-se dizer que dever de respeitar, em essência, continua a traduzir-se em dever de abstenção ou de não interferência na liberdade e bem-estar dos cidadãos diante dos dispositivos constitucionais relacionados aos direitos fundamentais (Novais, 2010). Ainda assim, mesmo no âmbito do respeito aos direitos fundamentais, a complexidade ou natureza de alguns direitos exigem atuação positiva estatal e, nesse sentido, vale a transcrição:

Certos chamados direitos a organização e procedimento, garantias institucionais, direitos/competências dos particulares, direitos de participação política, de autodeterminação informacional, só são respeitados pelo Estado quando este desenvolve também uma actuação positiva, fazendo lei ou criando instituições que permitam o seu exercício ou garantia efectivos, para além, por outro lado, da existência de direitos, pretensões ou faculdades que, se bem integrados em direitos como um todo cujo respeito exige do Estado um dever legal geral de abstenção, se traduzem, tomados a se e como direitos em sentido próprio, numa exigência de actuação positiva (Novais, 2010, p. 258).

Então, é correto afirmar que o dever estatal de respeito aos direitos fundamentais, em dimensão determinante, expressa abstenção do Estado, porém combinado com eventuais deveres de atuação positiva.

Conforme se referiu, a relevante “tarefa” de respeitar os direitos fundamentais dos cidadãos não está reduzida a um órgão ou instância, implicando, seguramente, em todas as manifestações do Estado instrumentalizadas pelo Poder Legislativo, Executivo e Judiciário.

Nesse sentido, ao Poder Legislativo cabe zelar, durante o processo legislativo, para que todo ato normativo produzido não resulte em interferência indevida nos

²¹ DICIONÁRIO ESCOLAR DA LÍNGUA PORTUGUESA/ACADEMIA BRASILEIRA DE LETRAS. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2008.

direitos fundamentais dos cidadãos (dever de respeito). O Poder Executivo, também, deve atuar, sempre, com respeito aos direitos fundamentais e circunscrever a interferência do Estado nos direitos dos cidadãos – orientada pelo princípio da proporcionalidade - ao mínimo essencial para garantia de outros direitos fundamentais (dever de respeito). Já o Poder Judiciário detém a responsabilidade de decidir, ao ser provocado, pela licitude ou ilicitude dos atos do Poder Público ou de particulares que impliquem (ou não) em intervenção desproporcional²² nos direitos fundamentais (dever de respeito).

A palavra “proteção” remete à ideia de cuidado especial, abrigo, amparo, guarda contra danos²³. O dever estatal de proteção, historicamente, focado na estrita proteção da propriedade privada e da liberdade individual, passou a abarcar todos os direitos fundamentais. Novais explica que a proteção dos direitos fundamentais, em Estado social, esteve em constante avanço:

Para além disso, em Estado social, o dever de protecção não significa apenas proteger contra ameaças ou agressões de outros particulares, de entidades públicas ou privadas, nacionais ou externas. Na chamada sociedade de risco, o dever de protecção dirige-se também contra contingências ou eventualidades naturais, catástrofes, riscos tecnológicos, actividades perigosas ou de consequências desconhecidas ou incertas que, de alguma forma, ameacem ou afectem o acesso individual aos bens jusfundamentalmente protegidos (Novais, 2010, p. 259).

Pode-se perceber que, em sentido contrário ao que se ponderou sobre o dever de respeito, a dimensão determinante do dever estatal de proteção dos direitos fundamentais se traduz em atuação positiva, porém combinada com eventuais deveres de abstenção.

Em similitude ao que se afirmou sobre o dever de respeitar, pode-se referir que a relevante “tarefa” de proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos não está reduzida a um órgão ou instância, espalhando-se por todas as manifestações do Estado instrumentalizadas pelo Poder Legislativo, Executivo e Judiciário.

Nessa perspectiva, ao Poder Legislativo incumbe a produção de atos normativos que ponham a salvo os direitos fundamentais dos cidadãos e coíbam eventuais violações a tais direitos (dever de proteção). O Poder Executivo, por sua vez, deve

²² Por desproporcional, refere-se ao princípio da proporcionalidade (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito).

²³ DICIONÁRIO ESCOLAR DA LÍNGUA PORTUGUESA/ACADEMIA BRASILEIRA DE LETRAS. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2008.

atuar com efetividade e prontidão no impedimento de violações aos direitos fundamentais dos cidadãos (dever de proteção). Já o Poder Judiciário deve considerar, em cada decisão, o dever de preservar os direitos fundamentais, coibindo violações a tais direitos (dever de proteção).

Promover significa fornecer recursos para um evento, causar, provocar ou favorecer o desenvolvimento²⁴. O dever estatal de promoção de direitos fundamentais reflete um Estado que deixa de ser observado como “agente neutro”, apartado da sociedade e que tão somente respeita e protege seus cidadãos. Na dicção de Novais (2010, p. 261):

Um Estado preocupado com as desigualdades de facto que distorciam e anulavam as condições do livre desenvolvimento das autonomias individuais, empenhado activamente na prossecução de uma liberdade e de uma igualdade reais.

Em sintonia ao que se afirmou sobre o dever de respeitar e proteger, convém referir que a relevante atribuição de promover direitos fundamentais dos cidadãos não está reduzida a um órgão ou instância, estendendo-se por todas as manifestações do Estado instrumentalizadas pelo Poder Legislativo, Executivo e Judiciário.

Assim, pode-se afirmar que o Poder Legislativo deve elaborar atos normativos que possibilitem o gozo efetivo dos direitos fundamentais como, por exemplo, criação de políticas públicas resultantes em desenvolvimento dos referidos direitos (dever de promoção). O Poder Executivo está investido do dever de efetivar políticas públicas que fomentem a fruição dos direitos fundamentais (dever de promoção). E, finalmente, o Poder Judiciário detém a tarefa de considerar, em cada decisão, o dever de desobstaculizar o efetivo gozo dos direitos fundamentais, favorecendo o seu desenvolvimento, assim como exercer o controle jurisdicional das políticas públicas²⁵ (dever de promoção).

O Estado está determinado a cumprir o disposto na ordem constitucional acerca do direito fundamental social à segurança pública. São correlativos, portanto, os

²⁴ DICIONÁRIO ESCOLAR DA LÍNGUA PORTUGUESA/ACADEMIA BRASILEIRA DE LETRAS. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2008.

²⁵ Por exemplo, houve determinação de obras emergenciais em estabelecimento prisional: “É lícito ao Poder Judiciário impor à Administração Pública obrigação de fazer, consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais para dar efetividade ao postulado da dignidade da pessoa humana e assegurar aos detentos o respeito à sua integridade física e moral, nos termos do que preceitua o art. 5º, XLIX, da CF, não sendo oponível à decisão o argumento da reserva do possível nem o princípio da separação dos poderes.” STF. Plenário. RE 592581/RS, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 13/08/2015 (repercussão geral) (Inf 794).

deveres estatais de respeito, proteção e promoção do direito fundamental social à segurança pública (Novais, 2010).

O modelo de Estado Democrático de Direito estabelecido no Brasil está, assim, alicerçado nos deveres estatais de respeito, proteção e promoção de direitos fundamentais que se espalham por todas as estruturas do Estado. Não obstante tal afirmativa, o artigo 144 da CRFB, além de prever expressamente o dever do Estado, elenca os órgãos, a seguir relacionados, como diretamente responsáveis pelo exercício da segurança pública: polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares, polícias penais federal, estaduais e distrital.

A própria doutrina pertinente à ciência policial ressoa:

Uma ciência policial se deve orientar, portanto, pelo princípio da (i) redução do uso da força física com vistas a obter o (ii) aumento do âmbito de proteção de direitos fundamentais do homem. O primeiro se refere aos meios da Polícia; o segundo, aos seus fins. (Pereira, 2015, p. 10)

Note-se que o autor afirma que a ciência policial deve estar orientada com a finalidade de elevar o âmbito de proteção de direitos fundamentais. A assertiva vai ao encontro do que se referiu sobre a concepção de direito fundamental social à segurança pública como dever estatal de possibilitar o exercício tranquilo dos direitos.

Essa percepção teórica se realiza no plano prático quando, por exemplo, um policial militar se dirige para atender a uma ocorrência de violência doméstica. Sem dúvida, apesar de observar o policial militar contendo fisicamente um agressor (realizando a prisão), de fato, ele está naquele local para proteger a vítima. Alguém, se não a própria vítima, acionou o Estado (as forças policiais do) diante da percepção de violação de direitos fundamentais. Seguindo o exemplo, no plano ideal poder-se-ia imaginar um policial militar atendendo a ocorrência e convencendo mediante argumentos racionais que o agressor deveria demover a ideia de cometer qualquer delito em desfavor de sua companheira. Sabe-se, pelas regras de experiência comum subministradas pela observação do que ordinariamente acontece, que o policial militar encontra, em geral, um ambiente hostil à sua presença. Não raro, o agente público se depara com um autor do fato embriagado, drogado, violento e não respondendo a comandos verbais. Nesses casos, o policial militar está autorizado pelo ordenamento jurídico a manejar a força física, dentro da técnica de progressividade para que a lei

seja cumprida. Ainda que último recurso, em ambiente democrático, para contenção da violência física, o uso da força deve ser manejado, justamente, para resguardo de direitos fundamentais.

Neste ponto, importante ressaltar que a atividade policial, como se sabe, está balizada no limitado espaço entre o princípio da proibição da insuficiência e o princípio da proibição do excesso.

Com efeito, não seria razoável concluir que a Constituição da República Federativa do Brasil conferiria uma atribuição de segurança sem o intuito de ser levada a efeito adequadamente pelas estruturas do Estado. Assim, a atuação das polícias, por exemplo, não pode estar abaixo de um patamar de suficiência. No entanto, surge a questão de como identificar quando a atuação do policial é insuficiente. Sobre o tema, Sampaio assume a dificuldade:

Resta agora descobrir a fórmula que nos diga a partir de quando podemos afirmar que existe uma insuficiência de atuação por parte do Estado. É que se nos casos em que existe uma total e absoluta ausência de atuação não existirão grandes dúvidas de que o princípio da proibição da insuficiência foi violado, naqueles casos em que, ainda assim, existe alguma atuação torna-se extremamente complicado descobrir quando é que estaremos abaixo do limiar da insuficiência (Sampaio, 2012, p. 151).

Não obstante o entrave, o mesmo autor aponta um referencial constitucional para perceber a insuficiência da atuação policial:

Em primeiro lugar, podemos tentar identificar um critério inicial ou mínimo, que consiga, sem qualquer dúvida, mostrar a existência de violações do princípio da proibição da insuficiência. Neste sentido, podemos recorrer ao princípio da dignidade da pessoa humana, como critério horizontal inafastável e que, quando colocado em xeque, nos mostrará, em princípio, a existência de uma violação da proibição da insuficiência. Para além do princípio da dignidade da pessoa humana, podemos ainda, para a ajuda no processo de identificação de violações ao princípio da proibição da insuficiência, chamar à colação a figura da garantia do conteúdo essencial dos direitos fundamentais (Sampaio, 2012, p.152).

Perceptível, portanto, que a violação ou não ao princípio da proibição da insuficiência deverá ser avaliada mediante observação e análise do caso concreto. O que se pode afirmar, diante da doutrina e da legislação, é que a atuação do policial deve ser tão consistente quanto necessária para que os objetivos constitucionais que orientam a ação possam ser atingidos.

A segunda baliza da atuação policial é o princípio da proibição do excesso. Neste ponto, Sampaio (2012, p. 139) esclarece:

Assim, o princípio da proibição do excesso impõe às entidades de polícia que, tendo em conta os direitos individuais em causa, a intensidade da ameaça aos interesses protegidos pelas normas de polícia e o grau de gravidade da intervenção lesiva, optem pela atuação (se) necessária, mais adequada à garantia dos bens em perigo e menos gravosa e excessiva para os particulares responsáveis pela criação do perigo.

Mais conhecido no meio jurídico e administrativo, o princípio da proibição do excesso representa um parâmetro na atuação da atividade policial, mas, também, uma referência para controle administrativo e jurisdicional em momento posterior à sua prática. Em geral, a doutrina divide em três subprincípios: “aptidão ou idoneidade, necessidade ou indispensabilidade e proporcionalidade em sentido estrito” (Canas, 1997, p. 333). Uma medida será apta ou idônea quando for capaz de atingir o objetivo visado. A medida, também, deverá ser necessária ou indispensável com determinado conteúdo lesivo para atingir o objetivo. Por fim, o sacrifício de certos bens, interesses ou valores que a medida adotada representa deve ser, comparativamente, inferior ao sacrifício de outros bens, interesses ou valores a serem protegidos.

No contexto da atividade policial, cabe referir que as medidas de polícia são tomadas, em geral, no âmbito de circunstâncias extremas e envoltas em situações de grande perigo. Então, necessária ao policial a destreza – não só física – mas, também, intelectual de verificar, *incontinenti*, a conformação entre a medida selecionada para o específico caso concreto e o princípio da proibição do excesso.

Ordinariamente, conforme se referiu, há uma tendência cognitiva de afastar a atividade policial do contexto dos direitos humanos. Pode-se creditar tal fato, também, à observação de casos esporádicos em sistemática exposição midiática, induzindo o público em geral ao julgamento impreciso (por vezes, preciso) de que a atividade policial é violadora de direitos humanos.

Porém, ainda que tais considerações de adequação da atividade policial ao Estado Democrático de Direito, como se observou, possuam embasamento doutrinário e legal, cabe referir que a essência da polícia é a contenção de direitos individuais. Essa contenção, obviamente, deve ser realizada nos estritos limites do ordenamento jurídico brasileiro, porém – e esse é o ponto de atenção do trabalho – com o objetivo de respeito, proteção e promoção de direitos fundamentais.

No âmbito policial, parece mais compreensível perceber os deveres de respeito e proteção de direitos fundamentais. Porém, como a polícia poderia promover direitos fundamentais? Pode-se valer do conceito de promoção na área da saúde para se buscar um encaminhamento. Realmente, a promoção da saúde define-se, tradicionalmente, de maneira bem mais ampla que, por exemplo, a prevenção, pois se refere a medidas que não se dirigem a uma determinada doença ou desordem, mas servem para aumentar a saúde e o bem-estar gerais (Leavell; Clarck, 1976).

Na mesma toada, pode-se afirmar que a polícia promove segurança pública quando atua produzindo estímulos que elevam o ambiente de paz e harmonia e não somente quando sua atuação se dirige à determinada situação de atendimento de ocorrência criminal ou desordem. Também, em similitude, pode-se afirmar que as estratégias de promoção de segurança por meio de agentes policiais, inclusive, devem enfatizar a transformação das condições ambientais (ou culturais) que conformam a estrutura subjacente aos problemas de segurança pública, demandando, portanto, uma abordagem complexa do fenômeno.

1.3 Percepções preliminares de políticas públicas de segurança

Pode-se dizer, prontamente, que um Estado Democrático de Direito se identifica com uma comunidade política governada pelo próprio povo, o qual se submete à ordem jurídica. A função do legislador no Estado Democrático de Direito é, essencialmente, colher as necessidades do povo e transformá-las em norma no intuito de legitimar o significado de soberania popular (Liberati, 2013). O povo dessa comunidade política, então, cria as leis e, democraticamente, está submetido a elas.

Pinto Ferreira (1998, p. 09) afirma que a “Constituição é a lei fundamental do Estado, isto é, a ordem jurídica fundamental do Estado. Essa ordem se baseia no ambiente histórico-social, econômico e cultural onde a Constituição mergulha suas raízes”. Posto que a Constituição brasileira - ordem jurídica fundamental da República Federativa do Brasil - tem como valor fonte a dignidade da pessoa humana e este surge, inclusive, como fundamento/critério determinante para reconhecimento da essencialidade do direito pleiteado perante o Poder Judiciário (Leal, 2014), surge a necessidade de instrumentos que possam realizar os direitos dos cidadãos, concretizando o valor supremo da ordem jurídica.

A concretização dos direitos fundamentais dos cidadãos é uma atribuição que o Estado Democrático de Direito, via Constituição, prescreve a quem detenha o poder político. As ações do Estado, em atenção ao objetivo maior já referido, desenvolvem-se por meio de políticas relacionadas à determinada área de atuação.

Dworkin apresenta um entendimento, nesse sentido, sobre políticas:

Aquele tipo de padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral, uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade, ainda que certos objetivos sejam negativos pelo fato de estipularem que algum estado atual deva ser protegido contra mudanças adversas (Dworkin, 2002, p. 37).

Percebe-se, na concepção conceitual de Dworkin sobre política, a necessária existência de uma entidade que promova tais padrões, identificando os objetivos e meios para que se possa alcançá-los. Então, é por meio de políticas públicas que o Estado Democrático de Direito, em alinhamento como o valor fonte da dignidade humana, realiza os direitos fundamentais dos cidadãos.

Nesse aspecto, os direitos sociais aparecem com destaque, pois é sabido que o estudo relacionado a políticas públicas se apresenta, originariamente, envolvido com a própria existência de Estado Social - segundo Liberati - desde Weimar, em 1919 (Liberati, 2013). É fácil perceber que, a partir do momento da opção política do Estado por uma atuação estatal dirigida à satisfação dos direitos dos cidadãos, apresentando-se consignada em estatuto constitucional, eventuais instrumentos de concretização de tais aspirações sejam alvo de interesse e pesquisa jurídica. Assim, as políticas públicas são percebidas como instrumentos de realização de direitos fundamentais dos cidadãos. Com o direito fundamental social à segurança não pode ser diferente.

Dentre inúmeros autores que escreveram sobre o assunto e elaboraram uma definição, pode-se destacar Maria Paula Dallari Bucci, a qual identifica políticas públicas como “programas de ação governamental, visando a coordenar os meios à disposição do Estado, e, ainda, as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes” (Bucci, 2002, p. 241). Essa realização de objetivos socialmente relevantes importa, certamente, em alteração das relações sociais. Pode-se dizer, então, que se trata de um fluxo de decisões e ações coletivas, sempre em alinhamento com os comandos constitucionais, que objetivam alterar as relações sociais.

Embora a definição seja ampla sobre a perspectiva da operacionalização, o importante a referir, neste ponto, é a submissão das políticas públicas à ordem

constitucional que as legitima. Como toda ação governamental, a criação e o desenvolvimento de políticas públicas estão ao alcance do controle jurisdicional no que tange ao alinhamento com os preceitos da ordem jurídica.

Nesse sentido, Wilson Donizeti Liberati afirma:

A política pública se exterioriza de diversas maneiras e todas elas devem submeter-se ao império da lei. Não há um padrão uniforme de apresentação das políticas públicas nem, tampouco, um padrão que se possa chamar de jurídico num sistema igualmente jurídico ou, pelo menos, reconhecível pelo sistema jurídico. Todavia não se pode negar que as políticas públicas se inserem nas ações dos governantes, cuja validade pode ser aferida pelo Judiciário (Liberati, 2013, p. 94).

Estabelecidos os contornos conceituais das políticas públicas como fator de instrumentalização do direito fundamental social à segurança pública e considerando que a República Federativa do Brasil mantém o 130º lugar na análise do Índice Global da Paz (GPI)²⁶, estudo produzido pelo Instituto de Economia e Paz (IEP) - 16ª edição²⁷ - e que classifica 163 Estados e territórios independentes de acordo com o seu nível de tranquilidade, cabe refletir sobre os déficits democráticos das políticas públicas de segurança no Brasil.

Se as políticas públicas são apresentadas em caráter instrumental de realização de direitos sociais, deve restar clara sua relação estreita com a democracia. A participação do povo nas etapas (ou fases) do ciclo de políticas públicas não deve ser operacionalizada somente para atender critérios teóricos da configuração de um Estado Democrático de Direito, mas, também, como condição de eficiência no âmbito pragmático de implementação de tais políticas.

Dworkin afirma que o conceito de democracia é interpretativo e muito contestado. Ele questiona o que poderá significar a afirmação de que o povo governa a si próprio, quando tão poucos têm algum poder sobre o que serão as leis (Dworkin, 2012). Sabe-se que o Estado Constitucional tem por finalidade a realização dos direitos dos cidadãos e que as políticas públicas devem ser manejadas em alinhamento com tal propósito. Os eleitos democraticamente representam a maioria do povo e, portanto, devem criar e desenvolver políticas públicas eficazes para todos (maioria e minoria) em compasso com os valores prescritos na ordem constitucional. Na dicção de Jorge

²⁶ Instituto de Economia e Paz. Índice de Paz Global 2022: Medindo a Paz em um Mundo Complexo, Sydney, junho de 2022. Disponível em: <http://visionofhumanity.org/resources>. Acesso em: 12 set. 2022.

²⁷ Ano de 2022.

Miranda, as normas constitucionais devem, tanto quanto possível, serem tomadas como aplicáveis imediatamente (Miranda, 2007) e uma política pública eficaz pode alterar as relações sociais concretizando os direitos fundamentais.

Ocorre que, na precisa observação de Dworkin, são poucos a estabelecer as ações do Estado, mas muitos a serem impactados com tais ações e, não raro, há um descompasso antidemocrático – ou déficit democrático - entre o interesse dos governados e o interesse de alguns governantes.

Some-se aos argumentos o incontestável direito de participação do povo na condução dos assuntos públicos, registrado, inclusive, na Declaração Universal dos Direitos do Homem em seu artigo XXI:

Toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos. Todo homem tem igual direito de acesso ao serviço público de seu país. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; essa vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto (Assembleia Geral da ONU, 1948).

Sob o aspecto procedimental, a forma pura para o povo exercer o seu poder gerindo os propósitos do Estado diretamente é, com certeza, impraticável, principalmente, em sociedade como a brasileira devido ao elevado número de cidadãos. Robert Dahl explica que a percepção de democracia direta do século V a.C, na Grécia antiga, só era possível com um corpo de cidadãos bem pequeno. O tamanho reduzido era essencial para que os cidadãos pudessem se reunir em assembleia de modo a servir como governantes soberanos de sua cidade (Dahl, 2012).

A alternativa lógica - e consolidada no tempo - frente à impossibilidade de reunião de todos os cidadãos em um espaço físico para que deliberassem sobre o seu próprio destino - na função de governantes e governados – foi a democracia representativa, na qual alguns do povo seriam eleitos para representar a vontade da maioria no Poder Executivo e a vontade de todos do povo no Poder Legislativo.

Nesse contexto, fala-se que o Brasil adotou a democracia semidireta, em que a soberania popular é exercida por intermédio do sufrágio universal (voto direto, igual, secreto e obrigatório) e, também, pelo plebiscito, pelo referendo e pela iniciativa popular. Note-se, portanto, que o sistema jurídico brasileiro ainda permanece com

mecanismos de exercício direto de soberania popular, didaticamente explicado por Marcelo Abelha Rodrigues e Flávio Cheim Jorge:

O plebiscito e o referendo são consultas que se formulam ao povo para que este delibere sobre o assunto de notória relevância constitucional, administrativa ou legislativa. No caso do plebiscito, o povo decide, com “sim” ou “não”, com anterioridade sobre o que lhe foi consultado. No referendo, como o nome mesmo já diz, a consulta é posterior ao ato praticado e o povo decide referendá-lo ou rejeitá-lo. Já a iniciativa popular de lei vem descrita no art. 61, §2.º, CF/1988, onde se permite que o povo dê início ao processo legislativo, o que se dá mediante a apresentação de projeto de lei à Câmara de Deputados, subscrito por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles (Rodrigues; Cheim, 2014, p. 42).

Ainda assim, interessante observar que, apesar de o Brasil, segundo a doutrina, ter adotado a democracia semidireta, conforme referido, as formas constitucionais de participação direta (plebiscito, referendo e iniciativa popular) são dependentes dos representantes eleitos, ou seja, da representação. Nesse sentido, não parece tão direta, portanto, a participação popular na democracia brasileira.

Não obstante tais entraves, surge a questão substancial da democracia. Sob esse prisma, ainda que os representantes (governantes) atuem em alinhamento com os interesses dos representados (governados), é possível que essa atuação esteja desalinhada com as aspirações constitucionais. Robert Dahl aponta desse modo:

Os críticos, não somente os que são contrários, mas também os que são favoráveis ao “governo do povo”, defendem a ideia de que um processo de tomada de decisões coletivo, não importa quão democrático, não se justifica a não ser que gere – ou tenda a gerar – resultados desejáveis. Por conseguinte, esses críticos formulam o problema familiar do processo versus substância no contexto das ideias e práticas democráticas (Dahl, 2012, p. 08).

Esses “resultados desejáveis” referidos por Dahl, certamente, compõem a realização dos valores constitucionais na perspectiva democrática. A questão central, portanto, repousa sobre a garantia de que o representante atuará de acordo com os interesses dos representados, realizando os valores previstos na Constituição procedimental e substancialmente.

Então, no que se refere às políticas públicas em ambiente democrático do Brasil, é preciso refletir sobre a participação popular nas deliberações com efetivo controle social sobre essas decisões.

Sem embargo da diversidade de fases/etapas encontradas em doutrina e que, não raro, apresentam-se misturadas na real dinâmica ou ciclo de uma política pública, podem-se elencar, como referência, as seguintes fases: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção (Secchi, 2012).

Já na identificação do problema de segurança pública, é possível perceber a necessária participação social, inclusive sob o aspecto da eficiência. Note-se que, se for considerada a definição, anteriormente trabalhada, de segurança pública como compromisso civilizatório mínimo da sociedade brasileira de - por meio da atuação dos poderes públicos - respeitar, proteger e promover a dignidade das pessoas com o intuito de possibilitar o exercício tranquilo dos direitos, é imperioso concluir, também, que a comunidade envolvida diretamente com o problema deva ser ouvida.

Também, é possível concluir que a atuação dos poderes públicos, em nome da eficiência das políticas públicas de segurança, não pode ser realizada por planejamento isolado e estanque de cada órgão. Isso ocorre em razão da natureza transdisciplinar e multifatorial subjacente à segurança pública. Exemplificando, se o problema de segurança pública de determinada comunidade é a insegurança relacionada ao elevado número de roubos em específica região urbana, a identificação das causas/fatores da eclosão do fenômeno pode estar associada à responsabilidade de plúrimas instâncias ou órgãos públicos. A carência de iluminação pública naquele local, por exemplo, é de responsabilidade do município, já o patrulhamento ostensivo é de responsabilidade da Polícia Militar e a investigação dos delitos, por sua vez, é de responsabilidade da Polícia Civil.

Equivalente conclusão, quanto à participação popular, pode ser atingida a partir da definição de problema (diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível) a ser encaminhado pela política pública. Nas palavras de Leonardo Secchi:

Um problema é a discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível. Um problema público é a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública. Um problema público pode aparecer subitamente, por exemplo, uma catástrofe natural que afete a vida de pessoas de determinada região. Um problema público também pode ganhar importância aos poucos, como o congestionamento nas cidades ou a progressiva burocratização de procedimentos e serviços públicos. Um problema público pode estar presente por muito tempo, mas não receber suficiente atenção porque a coletividade aprendeu a conviver com ele, como o caso da favelização das periferias das grandes cidades (Secchi, 2012, p. 34).

Assim, é razoável que se colham as impressões e informações das pessoas que serão atingidas pela política pública de segurança. Então, não se pode cumprir, eficientemente, a primeira etapa do ciclo de uma política pública de segurança (identificação do problema) sem ouvir quem está vivenciando a realidade pública que se aspira alterar e, ainda, os responsáveis públicos pela multiplicidade de eventos que podem concorrer para a eclosão do fenômeno que se deseja compor.

A participação popular é sempre salutar/necessária, quando se fala em democracia e no produtivo estreitamento da relação entre governantes e governados.

Nesse sentido, Leal expõe:

Não basta que se garantam as liberdades civis e políticas tradicionais dos umbrais da idade Moderna, pois os indivíduos na contemporaneidade devem ter a possibilidade material de imprimir a estas a autonomia cognitiva que exige uma efetiva inserção e participação societal, fundada em uma interlocução não coatada pelos discursos e práticas totalitárias das elites dominantes (com suas linguagens tecnoburocráticas e enclausuradas em si próprias), só assim oportunizando que o sistema social possa ser gerido compartilhadamente; esta possibilidade de interlocução deve contar, por sua vez com mecanismos e espaços oficiais de diálogos, deliberações e execuções de políticas públicas voltadas para tal desiderato (Leal, 2005, p. 389).

Essa concepção de compartilhamento de espaços oficiais de diálogo, deliberação e execução de políticas públicas não somente representa um alinhamento com os ditames constitucionais e com o aperfeiçoamento da democracia, mas também pode contribuir, efetivamente, para o avanço nesse âmbito transdisciplinar e multicausal que compõe o direito fundamental social à segurança pública e, por tal razão, trata-se, a seguir, sobre os déficits democráticos das políticas públicas de segurança no Brasil.

2 DÉFICITS DEMOCRÁTICOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA NO BRASIL

Não obstante a previsão, na Constituição brasileira de 1988, de diversos mecanismos que oportunizam a participação do cidadão junto ao poder público, como, por exemplo, o plebiscito, o referendo, as consultas e audiências públicas, a iniciativa popular e os conselhos de gestão de políticas e serviços públicos, não há dúvidas de que existe um déficit democrático.

Inicialmente, o tópico descreve a relação entre políticas públicas e democracia, apontando que o Estado deve fomentar a participação popular, oportunizando um espaço institucional para acolher a comunidade e inseri-la no ciclo das políticas públicas de segurança, não somente em atenção à eficiência de tais políticas, mas também em função da legitimidade das ações governamentais frente ao desenho constitucional do Estado Democrático de Direito.

Na sequência, apresentam-se alguns aspectos numéricos da segurança pública no Brasil, distinções como “sensação de segurança” e “percepção de segurança” e, ainda, um delineamento histórico com o intuito de subsidiar a compreensão do fenômeno e seu déficit democrático.

Por fim, o tópico traz reflexões sobre a geração e gestão de políticas públicas de segurança no Brasil. São apresentados modelos de políticas públicas implementadas no município paulista de Diadema, no estado de Pernambuco e no estado do Espírito Santo e eventuais aspectos de participação popular.

Alguns autores agrupam os instrumentos de democracia participativa, no Brasil, em três categorias: os que se referem à representação e estão relacionados ao sufrágio universal, os tradicionalmente previstos no contexto da democracia direta, como plebiscito, referendo e iniciativa popular e, por fim, os inovadores, típicos da democracia participativa que correspondem às formas de participação da sociedade e são identificados com o meio de legitimação do poder e exercício da soberania popular (Macedo, 2008, p. 188). Identifica-se déficit democrático com a diferença entre o que se prevê no desenho constitucional como formas de participação e controle social nos atos do poder público e o que realmente existe.

2.1 Políticas públicas e democracia

A discussão a respeito do regime democrático e da ordem jurídica no âmbito das polícias públicas leva, invariavelmente, ao reconhecimento de que os cidadãos devem participar ativamente na formulação das leis e das políticas públicas de determinada comunidade política que se possa qualificar como democrática. No ponto, muitos autores identificam uma verdadeira crise deficitária da democracia (Leal, 2020) e, nas políticas públicas de segurança, o quadro, também, é observado.

Ainda assim, a abordagem que se pretende, neste trabalho, é delimitada pela reflexão da integração das definições e a consequente dinâmica pragmática orientada à realização do direito fundamental social à segurança pública.

O próprio cotejamento das ideias centrais contidas nas definições de políticas públicas e de democracia confirma a importância de uma perspectiva integradora. Conforme se apresentou, identificam-se políticas públicas com programas de ação governamental que buscam realizar objetivos socialmente relevantes. Em democracia, tais programas de ação governamental, portanto, devem orientar-se por objetivos eleitos como relevantes para (e por) determinada comunidade política. Nesse sentido, percebe-se o acerto da expressão “políticas públicas: tecnologia jurídica governamental para democracia” (Bucci, 2013, p. 23).

Se o direito fundamental social à segurança pública é um objetivo socialmente relevante, parece clara a importância de programas governamentais orientados à sua realização. Note-se que o trabalho, pelas razões já expostas, identifica o direito fundamental social à segurança pública no Brasil com um compromisso civilizatório mínimo da sociedade brasileira de - por meio da atuação dos poderes públicos - respeitar, proteger e promover a dignidade das pessoas com o intuito de possibilitar o exercício tranquilo dos direitos.

Então, a justaposição das ideias sobre políticas públicas, democracia e direito fundamental social à segurança pública, corroboradas pelos avanços na concepção de Estado Democrático de Direito, remete a alterações no entendimento sobre funcionamento das instituições de Estado delineadas na Constituição de 1988.

Realmente, a atual estrutura da segurança pública no Brasil, prevista no artigo 144 da CRFB, aponta a polícia federal, a polícia rodoviária federal, a polícia ferroviária federal, as polícias civis, as polícias militares e os corpos de bombeiros militares, as

polícias penais federal, estaduais e distrital como órgãos que exercem a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. No entanto, ainda que o texto constitucional arrole, somente, as referidas instâncias do poder público como responsáveis pelo exercício dos serviços de segurança pública do Estado, parece evidente que outras ações do poder público local, como, por exemplo, revitalização de uma praça, iluminação, fortalecimento da estrutura de atendimento do conselho tutelar e geração de empregos exercem, ainda que indiretamente, a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

A disposição fragmentada das estruturas do Estado que possuem as atribuições imediatas sobre a segurança pública resulta de uma lógica histórica. Havia um receio, ancorado em precedentes, de que a concentração das atribuições policiais no poder central pudesse dar azo, no campo político, a aventuras autoritárias. A descentralização e a fragmentação do poder foram a alternativa eleita pelo constituinte de 1988 para obstaculizar eventual a violência por parte da União.

Nas palavras de Vargas:

Os traumas do regime militar e o receio de que a concentração de poder policial nas mãos da União pudesse reabrir, no futuro, a janela para a violência convenceu o constituinte a descentralizar radicalmente o sistema de segurança no país. A ideia era nobre: cada estado deveria cuidar da sua polícia e do seu regime de segurança. À União, ao contrário do que ocorrera nas áreas da saúde, assistência e educação, não competiria exercer papel “coordenador” (Vargas, 2020, p. 13).

A “ideia nobre” foi levada a efeito e, de certo modo, atingiu seu objetivo de descentralizar radicalmente o sistema de segurança do Brasil. Em outro sentido, pode ter proporcionado um entrave à eficiência. Como atingir um objetivo nacional no âmbito da segurança pública sem mobilizar governos estaduais e municipais? O reconhecimento pela União de que a segurança pública deveria ser prioridade no território nacional, por si só, não implica em concretização de determinadas ações estaduais ou municipais e tampouco que eventuais ações estejam de acordo com estratégias mais adequadas para atingir o objetivo nacional.

Nesse sentido, a história, também, revela que a própria origem do federalismo brasileiro – representou uma tentativa de manter a união (*hold together*) - em um momento posterior ao estado unitário, que vigorava desde a independência (em 1822), contribuiu para fragmentação. Por outras palavras, foi resultado de um processo de

descentralização do poder rumo aos estados. Essa, por exemplo, não foi a ideia do federalismo americano que, diferentemente, almejava unificar a união (*come together*) em verdadeiro processo de centralização do poder²⁸.

No caso da federação americana, a ideia das lideranças do movimento de independência era unir (*come together*) a nação a partir das colônias com dois objetivos claros. O primeiro na perspectiva de defesa, unindo forças para defender o território contra inimigos externos e o segundo de essência econômica, fortalecendo o mercado interno (trocas comerciais entre as colônias) e protegendo, assim, da concorrência externa (Soares; Machado, 2018).

Essa contextualização histórica, em parte, explica, por exemplo, a autonomia legislativa estadual que vigora nos EUA e, certamente, repercute em eventuais políticas de segurança pública. Na federação americana, portanto, há uma grande centralização do poder em Washington por um lado e, por outro, há uma efetiva autonomia, inclusive legislativa, dos municípios e dos Estados.

Certamente, não se está a comparar duas nações de conformação social, cultural e econômica distintas no sentido de sugerir uma simples transposição de regras. O que se observa é que a disposição institucional americana permite atuação mais efetiva por parte de um ente federativo no complexo cenário das políticas públicas de segurança.

No Brasil, em regra geral, as secretarias de segurança pública (municipais, estaduais e nacional) são responsáveis por planejar e coordenar eventuais políticas públicas de segurança. Isso ocorre, justamente, pela multiplicidade de causas e correlações que impactam o complexo fenômeno da segurança pública e não podem alcançar um bom encaminhamento, apenas, com a atuação isolada de um ou outro órgão envolvido.

Apesar de considerar os avanços institucionais a partir da Constituição de 1988 – e não somente na segurança pública – percebe-se, ainda, a existência de explícito

²⁸ “O federalismo nasceu, então, nos Estados Unidos da América, em 1787, como uma resposta institucional que buscava conciliar os dois objetivos em conflito: estabelecer um poder central efetivo, a União, com capacidade para tomar e implementar decisões em todo o território nacional em um campo delimitado de competências, predominantemente militar e econômico; e garantir a manutenção de autonomia política às unidades territoriais (estados) em um amplo espectro de competências – todas aquelas não definidas no escopo de atuação limitada da União. Assim configurado, vale destacar que o federalismo surge nos EUA como um processo de centralização do poder” (Soares; Machado, 2018, p. 18-19).

déficit democrático que resulta, também, em prejuízo na eficiência dos serviços públicos.

Desse modo, Maria Paula Dallari Bucci registra:

A despeito dos inquestionáveis avanços institucionais das últimas décadas no Brasil, no período que se segue à redemocratização, com eleições regulares, governos progressivamente mais responsivos e o controle judicial cada vez mais atuante, a evolução ao desenvolvimento hoje é resultado muito mais da libertação de forças econômicas e sociais latentes do que de ações coordenadas ou planejadas. A despeito da inspiração no modelo da constituição dirigente portuguesa, de 1976, a prática governamental não corresponde exatamente a essa concepção. Os textos normativos que disciplinam o governo revelam muito pouco da precariedade institucional do quadro real de ação do Poder Público brasileiro (Bucci, 2013, p. 24).

Nota-se que, utilizando a expressão acima referida, carecem “ações coordenadas e planejadas” que resultem em efetivo desempenho das instituições no intuito de garantir o direito fundamental social à segurança pública.

Cabe referir que as ações governamentais, no exercício do poder, em democracia, devem ser orientadas para a proteção dos direitos fundamentais. Isso quer dizer que, quando há um déficit na proteção dos direitos fundamentais, pode-se afirmar que há um déficit no exercício do poder e, portanto, um déficit democrático. Cumpre, também, anotar que os modos de exercício do poder se transformaram e passaram a reclamar a integração da dimensão política e da dimensão jurídica no interior do aparelho estatal (Bucci, 2013).

É consenso que as políticas públicas de segurança devem transitar no estreito espaço das expressões constitucionais. Portanto, a base dos programas de ação governamental, em democracia, repousa nos comandos constitucionais.

Nas palavras de Bucci:

O objetivo é compreender o fenômeno governamental por dentro do direito, com base nas categorias próprias desse campo, com um instrumental analítico que auxilie a identificação e sistematização de condições, regras e instituições jurídicas necessárias a um Estado em desenvolvimento para formular e executar políticas públicas, criando canais e processos de organização de forças da sociedade (Bucci, 2013, p. 25).

A importância da sedimentação de tais concepções teóricas reside na alteração (ou manutenção) do modo como o exercício do poder é operacionalizado em alinhamento com o direito. Mantida a perspectiva de que a participação popular é

imprescindível sob o aspecto jurídico da implementação de políticas públicas em democracia, também, resulta possível maximizar o nível de eficiência das políticas públicas levadas a efeito pelo Estado.

Sem dúvida, especialmente no âmbito da segurança pública, a participação popular no ciclo das políticas públicas não cumpre, tão somente, uma formalidade de cunho democrático. Logicamente, sob o aspecto pragmático, as pessoas que residem e/ou trabalham em determinado espaço social estão em melhor posição para subsidiar os gestores com informações que contribuam para o diagnóstico adequado dos problemas de segurança, pois experienciam, imediatamente, o problema público a receber tratamento.

Quando o Estado não fomenta a participação popular, oportunizando um espaço institucional para ouvir a comunidade e inseri-la no ciclo das políticas públicas de segurança, perde não somente em eficiência, mas também em legitimidade das ações governamentais.

Nesse sentido, Leal, assim, manifesta:

O espaço institucional do Estado Administrador Democrático de Direito é um espaço privilegiado para fomentar maiores articulações de possibilidades implementadoras para a interlocução social. Quando o Estado não age dessa forma, há uma agudização na crise de identidade, legitimidade e eficácia das instituições representativas (Leal, 2006, p.41).

Compreender, portanto, o enlace jurídico entre políticas públicas, democracia, ações governamentais e direito fundamental social à segurança pública não representa somente construto de relevância essencialmente teórica. De fato, a perspectiva teórica apontada contribui, inclusive, para a idealização de parâmetros para efetivação de políticas públicas orientadas à realização do referido direito com impacto direto na vida dos cidadãos.

Em outras palavras e refletindo sobre definições tradicionais, a ordem jurídica democrática deve orientar o conjunto de pessoas que exercem o poder político (governo) para que, por meio das múltiplas atividades e incumbências diretamente destinadas à execução das tarefas de interesse comum (administração pública), realize o que foi eleito como interesse público de um povo em determinado território, estabelecido sob a égide de uma ordem jurídica soberana (Estado).

Quando se refere que as políticas públicas devem ser de Estado e não de governo, em geral, não se está a tratar, somente, da finalidade das políticas públicas

de segurança. A realização de direitos fundamentais é o escopo do Estado e, dificilmente pode ser diferente; também, é o objetivo do conjunto de pessoas que exercem o poder político. Ainda que exista dissonância na “forma”, um governo legítimo busca a realização do direito fundamental social à segurança pública dos cidadãos. Ocorre que, infelizmente, a observação indica que o ciclo das políticas públicas parece se encerrar, juntamente, com o ciclo do mandato popular. Assim, cada grupo de pessoas que assume o poder político nos três níveis de governo, embora tenha o direito fundamental social à segurança pública no elenco de suas prioridades, estabelece o seu próprio plano de trabalho, muitas vezes, desconsiderando o trabalho já realizado ou idealizando nova formatação nas políticas públicas já existentes.

Realmente, o avanço das fases dentro do ciclo das políticas, com a identificação do problema, a formação da agenda, a formulação de alternativas, a tomada de decisão, a implementação, a avaliação e a extinção (Secchi, 2012), indica que existe um tempo de maturação. Observando-se a essência do ciclo das políticas públicas, é fácil perceber que dificilmente pode ocorrer seu esgotamento nos quatro anos do mandato. A complexidade de causas e fatores que envolvem os fenômenos afetos à segurança pública exige continuidade – ou permanência – de políticas públicas que subsistam por governos de distintas forças políticas, considerando-se, assim, políticas públicas de Estado. O que se pode afirmar, sem dúvida, é que a descontinuidade das políticas públicas de segurança não contribui para a realização do direito fundamental social à segurança pública.

Outra questão importante quando se trata de políticas públicas de segurança e democracia - e que não é possível excluir da reflexão – é a sedimentação da razão pela qual o comportamento humano criminoso deve ser contido. A sólida compreensão desse ponto, não somente pelos agentes públicos, mas também pelos cidadãos em geral, pode contribuir para minimizar o uso da força desproporcional ou arbitrário.

Com efeito, o Estado, por meio dos agentes públicos que atuam na segurança, não pode ser idealizado como instrumento de retribuição do mal perpetrado pelo autor do fato criminoso.

Apesar de constituir um antigo debate teórico, quando se trata de políticas públicas de segurança, a observação indica que o ponto necessita ser trabalhado. Não é incomum encontrar discursos de justificação do sistema de persecução criminal e de

atuação dos órgãos de segurança pública considerando a pena, unicamente, como retribuição estatal do mal realizado pelo cidadão.

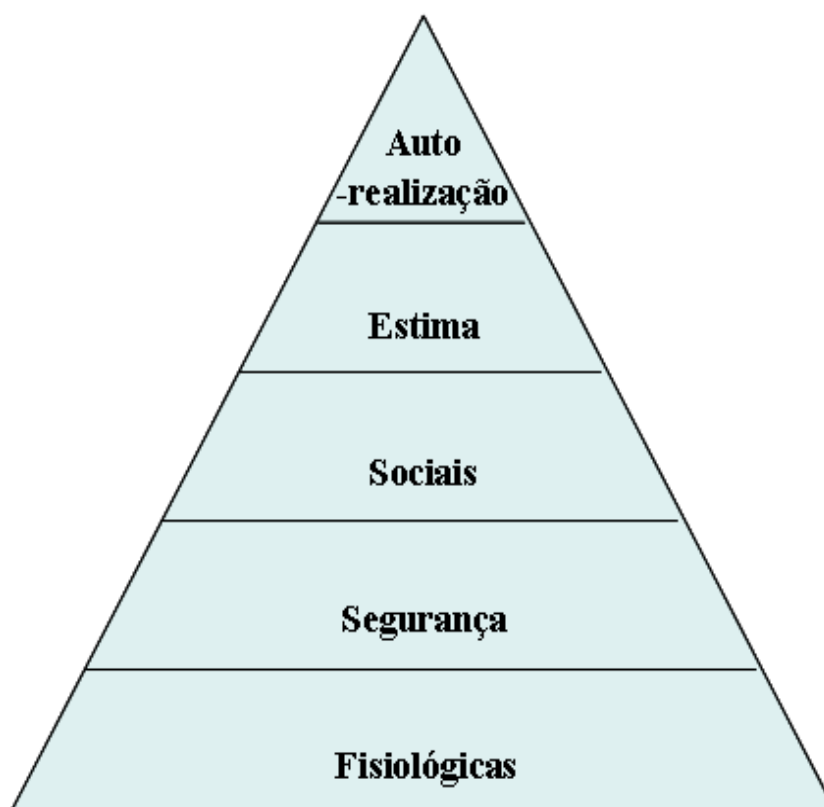
Em geral, o debate é permeado por duas concepções extremadas: o punitivismo e o vitimismo (Vargas, 2020). Sinteticamente, o primeiro associa eventual avanço da criminalidade à carência de rigor do sistema policial e penal. O punitivismo exalta o encarceramento e as ideias relacionadas ao lema “tolerância zero”. Já o vitimismo vai em direção oposta. Entende que a coerção estatal é, justamente, o que alimenta o ciclo da violência. O criminoso, nesse pensar, é a vítima de um conjunto de forças e estruturas irresistíveis que o impelem à conduta criminosa (Vargas, 2020).

Cumprir destacar que, em segurança pública, a preferência pelo modo de pensar (punitivista ou vitimista) do grupo de pessoas que exercem o poder político tende a orientar a dinâmica das políticas públicas. Por tal razão, é preciso romper com essa dualidade de concepção que, nitidamente, tem mais inclinação ideológica do que técnica.

As políticas públicas de segurança podem/devem ser conduzidas com forte concepção de responsabilização, guardando distância do punitivismo. Também, as políticas públicas podem/devem considerar a contribuição dos estímulos sociais que resultam em respostas positivas em termos comportamentais dos cidadãos sem, no entanto, aproximar de eventual concepção vitimista que, em geral, minimiza a autonomia individual - sustentáculo da liberdade de escolha - para transferir à sociedade a responsabilidade de eventual comportamento nocivo.

Sob outro enfoque, de modo muito simples, na obra “O qué es ser ciudadano”, Lapierre (2003) destaca que, de fato, os homens vivem em sociedade. “Nascemos, crescemos, pensamos, amamos, morremos em uma sociedade”, refere o autor e questiona “Em que condições esta vida em sociedade é possível?” (Lapierre, 2003, p. 11).

A pergunta de Lapierre remete às necessidades do ser humano, pois a vida é possível quando, minimamente, são atendidas as condições fundamentais de existência. Quanto maior o atendimento das necessidades humanas, mais elevada é a qualidade de vida de determinada comunidade. Nesse aspecto, interessante observar a alta relevância da necessidade de segurança, que, somente, é secundarizada diante de necessidades oriundas da fisiologia na conhecida pirâmide das necessidades de Maslow:

Figura 1 - Representação visual da hierarquia das necessidades de Abraham Maslow.²⁹

Fonte: Maslow (1943)

Ocorre que, segundo Lapierre, o poder político determina o modo de regulação social e, quando necessário, deve manter ou restabelecer a ordem. Para o autor, a complexidade do problema está no significado atribuído à “ordem”, que pode ser identificada, nos regimes ditatoriais, por exemplo, em desordem instaurada em benefício de uma minoria. Segundo Lapierre, o uso da força pública somente é legítimo quando é formado não somente pela legalidade, mas também pelos princípios das regras do jogo político, que é a Constituição do Estado, e pelas convenções, tal como a Convenção Europeia de Direitos do Homem (Lapierre, 2003).

Nesse pensar, o uso da força tem legítimo caráter instrumentalizador, pois confere ao Estado meios para tornar a vida em sociedade possível. Com o poder de polícia administrativo, o Estado contém direitos individuais - por meio do uso legítimo da força - para preservar outros direitos ameaçados ou restringidos.

²⁹ MASLOW, A. H. A. **Theory of Human Motivation**. 1943. Disponível em <http://psychclassics.yorku.ca/Maslow/motivation.htm>. Acesso em: 30 set. 2022.

É preciso demarcar que, em democracia, o uso da força é o recurso extremo (última opção) e excepcional (não ordinário). Por tais razões, as políticas públicas de segurança, ao contrário do que ordinariamente poderia se imaginar, devem pautar-se por uma residualidade da intervenção policial.

Exatamente nessa senda, colaciona-se a manifestação extraída do Relatório sobre Segurança e Direitos Humanos da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (OEA, 2009):

De modo contrário ao que se entendeu durante muito tempo, a segurança cidadã não depende apenas da polícia. A segurança cidadã está relacionada à presença inter-relacionada de múltiplos atores, condições e fatores. Entre estes: a história e a estrutura do Estado e da sociedade; as políticas e programas dos governos; a vigência dos direitos econômicos, sociais e culturais; e o cenário regional e internacional. Contudo, a polícia é uma engrenagem insubstituível para as garantias dos direitos humanos comprometidos perante a violência e a criminalidade. Nos regimes democráticos, as forças policiais possuem um papel central nessas garantias, contrariamente ao que ocorre nos regimes autoritários. Ademais, a polícia tem um papel relevante no adequado funcionamento da administração de justiça: tem responsabilidade na investigação criminal, na identificação dos agressores, das vítimas, das testemunhas, na coleta e análise das provas materiais e na elaboração de relatórios para promotores de justiça e juizes (OEA, 2009, p. 99, grifo nosso).

Embora indispensável, a intervenção policial não pode tornar-se o centro das políticas públicas de segurança. Obviamente, não se está a minimizar a importância das instituições policiais na participação do ciclo das políticas públicas de segurança. Ao contrário, são instituições indispensáveis em todas as etapas (da elaboração à avaliação) e, sendo assim, distingue-se “intervenção” de “atuação”. O que se refere é que, inclusive em razão da eficiência, a prevenção deve ter primazia.

Evidentemente, as políticas públicas de segurança no Brasil não são satisfatórias. Ainda que se discuta o conteúdo filosófico, jurídico ou, estritamente, semântico do que seja considerado “satisfatório” em segurança pública no Brasil, os dados observados em comparação com outros países, por exemplo, apontam para ineficiência estatal em realizar o direito fundamental social à segurança pública.

Com efeito, conforme já referido no tópico anterior, a República Federativa do Brasil mantém o 130º lugar na análise do Índice Global da Paz (GPI)³⁰, estudo

³⁰ Instituto de Economia e Paz. Índice de Paz Global 2022: Medindo a Paz em um Mundo Complexo, Sydney, junho de 2022. Disponível em: <http://visionofhumanity.org/resources>. Acesso em: 12 set. 2022.

produzido pelo Instituto de Economia e Paz (IEP) - 16ª edição³¹ - e que classifica 163 Estados e territórios independentes de acordo com o seu nível de tranquilidade. Assim, trata-se de desafio da democracia brasileira relacionado à cidadania e a dignidade:

Historicamente sabemos que a democracia brasileira tem enfrentado, dentre tantos, dois grandes desafios que sempre são destacados por cientistas políticos e sociólogos: a consolidação das suas instituições democráticas e a ampliação da cidadania consubstanciada pela dignidade humana. (Leal, 2020, p. 182)

É possível afirmar que a realização do direito fundamental social à segurança pública amplia cidadania e, sem dúvida, confere dignidade aos cidadãos. No Brasil, ainda, está-se diante de um desafio, conforme os aspectos a seguir.

2.2 Aspectos da segurança pública no Brasil: esboço histórico

Não é possível apontar aspectos da segurança pública no Brasil, sem algum nível de avaliação intrínseca. A doutrina já identificou que o processo de elaboração das políticas públicas, também conhecido por ciclo de políticas públicas, apresenta fases sequenciais e interdependentes. A avaliação é, sempre, referida como uma das fases. Para Secchi, por exemplo, há a identificação do problema, a formação da agenda, a formulação de alternativas, a tomada de decisão, a implementação, a avaliação e a extinção (Secchi, 2012).

No entanto, ainda que útil para implementação e, também, no aspecto didático, parece claro que cada fase de tal sistematização – organizadora do ciclo vital da política pública - não é estanque. É certo afirmar que para identificar o problema (1ª fase), o gestor precisa realizar, em alguma medida, uma avaliação (6ª fase), por exemplo. Faz sentido afirmar, ainda, que a própria tomada de decisão (4ª fase) deve ser precedida de alguma avaliação. Também, é possível afirmar que, em todas as fases do ciclo, decisões são tomadas (4ª fase). Ainda assim, a predominância de cada aspecto destacado, nas fases do ciclo de uma política pública a partir da identificação de um problema (1ª fase) até a extinção da política pública (6ª fase), aliada ao caráter de organização esquemática, justificam a disposição, doutrinariamente, percebida e sedimentada.

³¹ Ano de 2022.

Desta maneira, a fase de avaliação é compreendida como o momento no ciclo da política pública de avaliar o nível de minimização do problema público diante da ação governamental ou, nas palavras de Secchi,

A avaliação é a fase do ciclo de políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou (Secchi, 2012, p. 49).

Ainda assim, como se afirmou, para avaliar é necessário, inclusive, (re)conhecer a existência (e a extensão) do problema público. Como identificar o problema público, sem avaliação? Em segurança pública, a questão torna-se mais complexa. Realmente, a lógica guia rumo à busca por marcadores que possam aferir o problema público para conhecer e, após avaliação do problema, implementar tratamento via política pública.

Ocorre que, em geral, os referenciais utilizados para políticas públicas de segurança – os indicadores criminais - não representam, integralmente, um marcador adequado, quando se tem por perspectiva o direito fundamental social à segurança pública. Isso ocorre, essencialmente, em razão da definição do referido direito e de como ele é percebido (experimentado) pelos cidadãos.

As primeiras referências que se tem notícia sobre estatísticas criminais no Brasil datam de 1870 (Lima, 2011). No entanto, uma norma que especificamente tratou do tema foi o Decreto nº 7.001, de 17 de agosto de 1878, conforme se transcreve:

[...] foi feita por meio do Decreto nº 7.001, de 17 de agosto de 1878, e precisou de 83 páginas para detalhar todas as possibilidades de variáveis e cruzamentos necessários ao atendimento da demanda do governo imperial. Esse último decreto faz distinção entre estatísticas policiais e judiciais e, dentro dessas últimas, caracteriza as estatísticas como criminal, civil, comercial e penitenciária. Entre os informantes indicados para fazer cumprir essa legislação, destacam-se os chefes de polícia da Corte e das Províncias, que teriam a incumbência de preparar os mapas gerais de estatísticas policial e encaminhá-los aos secretários de justiça e Presidentes de Província que, posteriormente, deveriam, juntos, enviá-los, até dezembro de cada ano, ao governo imperial (Lima, 2011, p. 103).

As estatísticas criminais, também, possuem limitações práticas objetivas em termos de avaliação. Exemplificando com a atuação policial, se em determinado município e espaço de tempo (um ano, por exemplo) houve maior número de prisões relacionadas a um crime (tráfico de drogas, por exemplo) comparativamente ao mesmo período em tempo pretérito (no mesmo intervalo de um ano) e mesmo município, pode-

se concluir que o fenômeno criminal avançou? A polícia foi mais efetiva? Nesse caso, o marcador (número de ocorrências registradas/prisões) não permite extrair uma conclusão e, assim, é preciso mais informações. O próprio número de ocorrências registradas pode levar a conclusões imprecisas, por exemplo, uma elevação abrupta nos índices de roubo pode refletir, tão somente, a liberdade de um contumaz autor desse tipo de delito.

A utilização das estatísticas criminais como padrão para avaliação das políticas públicas de segurança, também, encontra problema no que se convencionou chamar de subnotificação. Esta ocorre quando o evento criminal, que deveria ter sido levado ao conhecimento da polícia, não foi comunicado às autoridades policiais, neste caso, denomina-se de subnotificação desconhecida. Pode ocorrer, ainda, a chamada subnotificação conhecida, quando o evento criminoso chega ao conhecimento das autoridades, porém acaba, por diferentes motivos, não sendo registrado (Lima; Borges, 2014).

Então, são três situações distintas:

Sendo assim, temos três categorias de crimes: 1. Crimes que não são conhecidos (subnotificação desconhecida); 2. Crimes conhecidos e não registrados (subnotificação conhecida); 3. Crimes que são conhecidos e registrados. As estatísticas que são publicadas pertencem à terceira categoria e são conhecidas como “estatísticas oficiais”. As duas primeiras categorias são conhecidas como cifras ocultas, obscuras (dark number) ou taxas de sub-registro ou subnotificação (Lima; Borges, 2014, p. 216).

O modo como o problema público de segurança é percebido (experimentado) pelos cidadãos é outro grande desafio de avaliação, justamente pela distinção terminológica já referida no capítulo anterior entre “sensação de segurança” e “percepção de segurança”. Uma estatística criminal considerada baixa não reflete, necessariamente, boa “sensação de segurança”. Sem desconsiderar os positivos efeitos gerados por controlados índices criminais na sensação de segurança, o que se está a afirmar é que tal sensação adentra ao domínio cognitivo de cada pessoa que interpreta as informações, conforme sua percepção, atenção, memória e linguagem (Malloy-Dizniz, 2016), não sendo possível, portanto, extrair das estatísticas criminais, neste ponto, um *feedback* avaliativo se a política pública implementada está gerando, realmente, uma sensação de segurança.

Já, quanto à “percepção de segurança”, tem-se outro cenário, pois percepção identifica-se com impressão sensorial e, portanto, advinda dos sentidos (visão, audição, tato, olfato e paladar). Tais impressões, como se referiu, são integradas em informações psicologicamente significativas para cada pessoa (Malloy-Dizniz, 2016).

Há conhecimento consolidado em psicologia de que a percepção faz a mediação quando se fala em resposta emocional no âmbito das sensações:

A forma como as pessoas se sentem emocionalmente e a forma como se comportam estão associadas a como elas interpretam e pensam a respeito da situação. A situação em si não determina diretamente como elas se sentem ou o que fazem; a sua resposta emocional é mediada pela percepção da situação. (Beck, 2013, p. 51)

Ainda assim, no âmbito da avaliação dos aspectos da segurança, a sensação de segurança pressupõe, primordialmente, uma interpretação da situação, e o mesmo não ocorre, ao menos imediatamente, com a percepção.

Dito isto, infelizmente não se encontram consistentes, locais e sequenciais pesquisas relacionadas à sensação ou à percepção de segurança no Brasil para uma consentânea avaliação. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) realizou pesquisa com abrangência nacional, buscando um sistema de indicadores sociais para verificação de como a população avalia os serviços de utilidade pública e o grau de importância deles para a sociedade e denominou o trabalho de Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS). A finalidade é construir um quadro de dados sobre a percepção da população nas seguintes questões: i) justiça; ii) cultura; iii) **segurança pública**; iv) serviços para mulheres e de cuidados das crianças, v) bancos; vi) mobilidade urbana; vii) saúde; viii) educação; e; ix) qualificação para o trabalho.³² Neste ponto, cabe o registro de que pesquisas com metodologia adequada, no modelo da realizada pelo IPEA, são de extrema relevância para otimizar a eficácia e a eficiência dos investimentos públicos. Isso em razão das limitações dos indicadores tradicionalmente trabalhados (indicadores criminais) que não alcançam as “sensações” e as “percepções” sobre segurança pública experimentadas pelos cidadãos.

Ocorre que a implementação de políticas públicas - e o desafio dos gestores públicos de atingir resultados positivos – deve seguir princípios sobejamente

³² Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_sistemaindicadores_sips_01.pdf. Acesso em: 04 out 2022.

trabalhados no âmbito da administração, como, por exemplo, a consensuada ideia de que é preciso medir para melhor gerenciar:

Só se pode gerenciar aquilo que se pode medir. Segundo este princípio, o objetivo primário de se medir a performance é permitir aos gestores entender onde sua organização está e o que pode ser feito para aperfeiçoar o desempenho (Fernandes, 2006, p. 14)

Assim, há de se reconhecer a carência de indicadores suficientes para que uma análise dos dados no âmbito da segurança pública sirva, com maior utilidade, como arcabouço pragmático no intuito de otimizar a eficácia e a eficiência dos investimentos públicos diante dos serviços direcionados a estes fins.

Registradas, portanto, as limitações relacionadas aos marcadores, o que se tem disponível, em segurança pública, para o gestor da política pública que busca a realização do direito fundamental social à segurança pública aferir são os indicadores criminais (registros de ocorrências criminais).

No Brasil, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP)³³, no 15º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, ano 2021³⁴, aponta um incremento de 4%, no comparativo 2020-2019, na taxa de mortes violentas intencionais (soma dos homicídios dolosos, das mortes provocadas por agressão, por intervenção policial, das mortes de policiais e dos latrocínios). Houve 50.033 mortes violentas intencionais no Brasil em 2020 e 47.742 óbitos em 2019, registrando, portanto, em 2020, taxa de 23,6%³⁵. Observa-se que a Organização Mundial da Saúde (OMS)³⁶ considera epidemia de homicídios quando o referido marcador ultrapassa 10 homicídios para cada 100 mil habitantes.

³³ Segundo o site da organização, “O Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) é uma organização não-governamental, apartidária, e sem fins lucrativos, que se dedica a construir um ambiente de referência e cooperação técnica na área da segurança pública. A organização é integrada por pesquisadores, cientistas sociais, gestores públicos, policiais federais, civis e militares, operadores da justiça e profissionais de entidades da sociedade civil que juntos contribuem para dar transparência às informações sobre violência e políticas de segurança e encontrar soluções baseadas em evidências”. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/>. Acesso em: 02 abr. 2022.

³⁴ Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/anuario-2021-completo-v6-bx.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2022.

³⁵ A taxa é obtida dividindo-se o número de homicídios (durante o período a ser verificado – geralmente anual) pelo número de habitantes da área geográfica em análise. Então, o resultado é multiplicado por 100.000.

³⁶ Informação do Relatório Mundial Sobre Violência e Saúde de Genebra (OMS, 2002). Disponível em: <https://opas.org.br/wp-content/uploads/2015/09/relatorio-mundial-violencia-saude-1.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2022.

O marcador de homicídios, também, não está livre de críticas no Brasil. Conforme refere Vargas (2020, p.61):

O Brasil ainda deve construir sistema de coleta e padronização de dados de segurança pública. A uniformização da metodologia é essencial para orientar a formação de base de dados nacional e comparar as experiências estaduais. Hoje, cada estado ainda possui a liberdade de escolher como mensurar seus índices. Não há consenso sobre a metodologia para contabilizar sequer os homicídios. O resultado é que uma ocorrência com 05 pessoas pode ser contabilizada como 05 homicídios no Rio de Janeiro e 01 em São Paulo.

Realmente, a uniformização da metodologia permitiria uma avaliação mais precisa da segurança pública. No caso citado, ocorre divergência na contabilização do índice de homicídios, que, no estado de São Paulo (citado no exemplo), considera apenas uma ocorrência de homicídio, independentemente do número de óbitos, ou seja, se houve 05 mortos na ocorrência, será considerado, tão somente, 01 evento homicídio. Cabe referir que essa metodologia contrasta com a metodologia aplicada em diversos estados do país, a exemplo do Rio de Janeiro, que, no mesmo exemplo, contabilizaria 05 homicídios nos indicadores criminais (Vargas, 2020).

Sem embargo das divergências metodológicas para construção dos indicadores e da, já referida, carência de marcadores adequados, o fato é que a segurança pública brasileira é um grande problema público. A literatura especializada vem apontando, há muito tempo, aspectos negativos da organização social relacionada ao crime que os brasileiros sentem e percebem no contexto urbano:

Desde o início dos anos 1990, diversos estudos têm se dedicado a discutir a violência e a criminalidade ligadas à atuação de grupos armados ilegais que atuam em favelas e bairros pobres dos grandes centros urbanos brasileiros (Misse, 1997, 2008; Abramovay et al., 1999; Amorim, 2006; Beato et al., 2001; Leeds, 1998; Paes Manso, 2005). Historicamente, talvez o exemplo mais emblemático desses processos de organização social do crime tenha sido observado na cidade do Rio de Janeiro, com largas faixas de seu território ocupadas por grupos armados ilegais e milícias (Beato; Zilli, 2014, p. 86).

Independentemente do contexto dos grandes centros urbanos ou da realidade dos pequenos municípios, de fato, a violência é tema central na agenda de preocupações da população brasileira, especialmente, nos últimos 30 anos (Lima, 2011).

A disposição dos números de mortes violentas intencionais no Brasil, a cada ano, no período 2011-2020, é autoevidente sobre a importância do problema público:

Quadro 1 – Número de mortes

Ano referênci	Números absolutos de mortes violentas intencionais no Brasil:	Taxa por 100 mil habitantes:
2011	47.215	24,5
2012	54.694	28,2
2013	55.847	27,8
2014	59.730	29,5
2015	58.459	28,6
2016	61.597	29,9
2017	64.078	30,9
2018	57.592	27,6
2019	47.742	22,7
2020	50.033	23,6

Fonte: Fórum brasileiro de segurança pública³⁷.

Não sem razão, portanto, a doutrina é uníssona em apontar a segurança pública como um problema crítico do Brasil. Afirma-se, inclusive, que a tragédia da violência, diariamente presente na sociedade nacional, coloca em risco o futuro da democracia brasileira (Vargas, 2020).

A influência da multiplicidade de fatores relacionados ao contexto da segurança pública pode ser constatada quando se compara a taxa nacional de 23,6 mortes violentas intencionais por 100 mil habitantes, no ano de 2020, com as taxas locais. Na pesquisa referida, por exemplo, pode-se observar estados da federação com taxas de mortes violentas intencionais por 100 mil habitantes de 9,0 (SP), 11,2 (SC), 12,6 (MG) e 14,2 (DF). Por outro lado, observa-se taxas de 41,7 (AP), 42,6 (SE), 44,9 (BA) e 45,2 (CE)³⁸.

No estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, os dados oficiais³⁹ são impressionantes:

³⁷ Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/anuario-2021-completo-v6-bx.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2022.

³⁸ Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/anuario-2021-completo-v6-bx.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2022.

³⁹ Dados obtidos do sistema IBM Cognos Analytics with Watson 11.2.3. Materiais licenciados - Propriedade da IBM Corp. © Copyright IBM Corporation e outras 2005, 2023. O sistema de gestão por resultados AVANTE é ferramenta gerencial da Brigada Militar (Polícia Militar do Rio Grande do Sul). A utilização dos dados na presente pesquisa foi autorizada pelo Comando da Brigada Militar e os registros policiais computam os boletins de ocorrência confeccionados pela Brigada Militar e pela Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul.

Quadro 2 - Homicídio doloso:

Janeiro	390
Fevereiro	366
Março	453
Abril	334
Mai	401
Junho	355
Julho	320
Agosto	363
Setembro	373
Outubro	387
Novembro	381
Dezembro	349
Total 2022:	4.472

Fonte: IBM Cognos, 2023.

Quadro 3 - Roubo a estabelecimento comercial, financeiro e de ensino:

Janeiro	186
Fevereiro	164
Março	197
Abril	177
Mai	187
Junho	209
Julho	232
Agosto	165
Setembro	145
Outubro	202
Novembro	144
Dezembro	191
Total 2022:	2.199

Fonte: IBM Cognos, 2023.

Quadro 4 - Roubo a pedestre:

Janeiro	2.459
Fevereiro	2.339
Março	2.657

Abril	2.468
Maio	2.721
Junho	2.801
Julho	2.865
Agosto	2.574
Setembro	2.488
Outubro	2.630
Novembro	2.308
Dezembro	2.121
Total 2022:	30.431

Fonte: IBM Cognos, 2023.

Quadro 5 - Roubo a residência:

Janeiro	80
Fevereiro	96
Março	83
Abril	102
Maio	105
Junho	103
Julho	98
Agosto	109
Setembro	86
Outubro	103
Novembro	113
Dezembro	102
Total 2022:	1.180

Fonte: IBM Cognos, 2023.

Quadro 6 - Roubo de veículo

Janeiro	390
Fevereiro	366
Março	453
Abril	334
Maio	401
Junho	355

Julho	320
Agosto	363
Setembro	373
Outubro	387
Novembro	381
Dezembro	349
Total 2022:	4.472

Fonte: IBM Cognos, 2023.

Os números permitem concluir sobre a gravidade do problema público, porém – especialmente em um país como o Brasil, com grande extensão territorial e diversidade econômica e social - não indicam causalidade. Os sociólogos estão familiarizados com as duas tradicionais teorias sobre as causas da criminalidade que se contrastam. A primeira informa que a criminalidade e a violência emergem de fatores de natureza econômica, privação de oportunidades e desigualdade social que estimulam o comportamento criminoso. Por outro ângulo, alguns creditam o fenômeno criminal ao baixo grau de integração moral, teoria que confere o crédito, assim, ao infrator e aos atos criminosos, que representam uma agressão ao consenso moral e normativo da sociedade (Beato, 2012).

O fato é que os dados podem ser numericamente parecidos ou bem distintos, mas, sob o aspecto de sua composição e das motivações envolvidas, são bastante assimétricos (Beato, 2012).

Ainda assim, admitindo-se que os números podem ocultar variações e características associadas (padrões da causalidade), os pesquisadores utilizam os homicídios por duas razões principais. Primeiro, em razão de representar uma violação máxima de um valor fundamental em qualquer democracia: a vida. Segundo, porque se trata de uma modalidade criminosa em que problemas de subnotificação e de classificação legal são menores.

A seguir, apresentam-se algumas iniciativas que alcançaram resultados positivos no tratamento da violência e da criminalidade via políticas públicas de segurança.

2.3 Geração e gestão de políticas públicas de segurança no Brasil: déficits matriciais

Segundo Farah, as políticas públicas promovidas pelo Brasil, até o início dos anos 1980, caracterizavam-se pela centralização decisória e financeira na esfera federal, pela fragmentação institucional, pelo caráter setorial e pela exclusão da sociedade civil do processo de formulação das políticas, da implementação dos programas e do controle da ação governamental (Farah, 2006).

A complexidade fenomenológica que envolve a realização do direito fundamental social à segurança pública alcança diversas instâncias governamentais e todas as entidades federativas. É correto afirmar, também, que envolve os três poderes da república, com o Poder Executivo planejando e gerindo as políticas públicas relacionadas à prevenção, repressão⁴⁰ e controle criminal; o Poder Legislativo estabelecendo a disciplina normativa, imprescindível ao adequado sistema de justiça criminal, e o Poder Judiciário assegurando a tramitação processual e a aplicação do ordenamento jurídico.

Essa complexidade parece ter sido compreendida pelo Constituinte quando atribuiu o direito fundamental social à segurança (aos cidadãos) e o dever de realizá-lo (ao Estado) ao mesmo tempo em que conferiu a responsabilidade - sobre a segurança pública - a todos, conforme dicção do artigo 144 caput da CRFB. A expressão “todos”, por certo, alberga os cidadãos, as pessoas jurídicas e as instituições estatais. Inexiste uma previsão explícita sobre o significado e, também, a forma de exercício da “responsabilidade” de todos para com a segurança pública, em especial por parte dos cidadãos que detêm sua liberdade individual constitucionalmente garantida. É possível afirmar, no entanto, que se trata de um estímulo a ações que criam e sustentam uma sociedade pacífica por parte de todos (pessoas físicas, pessoas jurídicas e órgãos estatais). Também, pode ser observado como vetor interpretativo para eventual avaliação por parte do Estado (em especial, do Poder Judiciário) de comportamento individual que, desbordando do exercício da liberdade cívica, ponha em risco a

⁴⁰ Tem-se utilizado o termo “contenção” e não “repressão”, pois este, na modernidade, evoca um campo semântico relacionado à arbitrariedade, ao castigo etc., sentido inapropriado, entende-se, para atuação estatal na segurança pública.

segurança da comunidade. A Constituição Federal de 1988, assim, bem pontuou a questão da complexidade da segurança pública atribuindo a responsabilidade a todos.

Com efeito, o desenho constitucional permite que cada ente federativo formule a política pública de segurança que, seguindo os parâmetros constitucionais, melhor se amolde às exigências de determinada comunidade política.

Analisando a insuficiência das opções político-institucionais dos planos nacionais de segurança pública a partir da Constituição de 1988, Isabel Figueiredo, Betina Warmling Barros e Renato Sérgio de Lima elaboram quadros comparativos que apresentam as principais ações previstas quanto à investigação e perícia; policiamento ostensivo; inteligência; inovações tecnológicas; gestão da informação; valorização profissional; gestão integrada e articulação com o sistema de justiça realizados por distintos governos federais⁴¹ que vale a exposição:

Quadro 7 - Investigação e perícia – principais ações previstas

FHC	<ul style="list-style-type: none"> • Estimular a criação de grupos especiais antissequestros • Apoiar criação de delegacias especializadas na investigação de chacinas • Propor projeto de lei regulamentando a identificação criminal • Reaparelhamento das Polícias Estaduais, em especial na área de comunicação e de criação de delegacias especializadas
LULA 1	<ul style="list-style-type: none"> • Digitalização dos registros de ocorrências • Disponibilização de recursos computacionais para consultas e inclusão de dados no centro de processamento • Autonomia dos órgãos periciais • Sobre perícia: adoção de critérios harmônicos para a preservação dos locais de crimes, regionalização das perícias, identificação dos indiciados por DNA, eliminação do acervo acumulado de exames, informatização dos órgãos periciais, implantação de cadastro criminal estadual automatizado, microfilmagem e digitalização do acervo de laudos periciais, aquisição de equipamento próprio para a coleta de projéteis de armas longas • Revisão dos procedimentos de

⁴¹ Plano nacional de segurança pública (Governo FHC); Projeto segurança pública para o Brasil (Governo Lula 1); Programa nacional de segurança pública com cidadania (Governo Lula 2); Programa Brasil mais seguro (Governo Dilma 1); Pacto nacional de prevenção e redução de homicídios (Governo Dilma 2); Plano nacional de segurança pública e defesa social (Governo Temer) (FIGUEIREDO, I.; BARROS, B. W.; LIMA, R. S., 2021)

	<p>investigação criminal</p> <ul style="list-style-type: none"> • Padronização de procedimentos de investigação policial na Polícia Civil • Desenvolvimento de projetos de repressão aos homicídios dolosos
LULA 2	<ul style="list-style-type: none"> • Investimentos em qualificação profissional e modernização das técnicas de perícia
DILMA 1	<ul style="list-style-type: none"> • Financiamento para implantação e aprimoramento de unidades policiais de investigação, prevenção e repressão a crimes violentos letais • Reestruturar delegacias especializadas na investigação de homicídios • Desenvolvimento de padrões operacionais e normativa técnica para investigação e realização de perícias • Aquisição direta de equipamentos para realização de exames periciais rotineiros relacionados com crimes violentos • Celebração de convênios com os estados para estruturação das unidades de perícia • Implantação de um Sistema de Indexação Balística com aquisição de equipamentos para os estados e para a PF • Atuar na investigação e combate à ação de grupos de extermínio
DILMA 2	<ul style="list-style-type: none"> • Núcleos de combate a grupos de extermínio • Modernização da perícia criminal • Delegacias de Homicídios • Entrega de equipamentos de perícia adquiridos diretamente pelo MJ
TEMER	<ul style="list-style-type: none"> • DNA das Armas - Ação coordenada na identificação de armas de fogo de munições como política pública no Combate à Criminalidade • Ampliação da inserção dos perfis genéticos no banco de dados de DNA • Compartilhamento nacional do banco de dados de impressão digital com as PTC (IC e IML) • Instalação de Laboratório Central de Perícia Criminal para apoio aos estados • Apoio aos estados pelos laboratórios da PF, que serão ampliados • Fortalecimento de alguns laboratórios estaduais que passarão a exercer o papel regional de perícias • Criação do Departamento Nacional de Polícia Judiciária e Perícias na Senasp • Criação de Grupo de Trabalho com o objetivo de elaborar um diploma de uniformização de procedimentos de polícia judiciária • Estabelecimento de Procedimento Padrão de atendimento à mulher vítima e homicídios dolosos • Priorização nas investigações e término de

	<p>inquéritos de homicídios dolosos, e, em especial, daqueles praticados por e contra policiais - Redução de Impunidade</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer a capacidade investigativa das Polícias Cíveis, fomentando a desburocratização e capacitação em investigação criminal, a fixação de protocolos comuns de ação entre as instituições de segurança pública e do sistema de justiça criminal, bem como o estabelecimento de sistemas de metas e monitoramento • Promover forças-tarefa de investigação de homicídios, crime organizado e delitos de grande incidência criminal para apoiar as Polícias das Unidades Federativas com menores índices de elucidação • Criar Base de Indicadores de Investigação de Homicídios • Induzir a criação de delegacias especializadas em homicídios e outros crimes letais • Padronizar procedimentos e modernizar a perícia criminal nos estados e no Distrito Federal mediante a formação continuada e a aquisição de equipamentos e novas tecnologias • Fomentar a adoção, pelas Polícias Cíveis, das diretrizes para investigação de feminicídios produzidas pela ONU Mulheres no Brasil • Fomentar a utilização de ferramentas tecnológicas de investigação e a análise de dados com a criação de banco nacional de informações sobre crimes patrimoniais
--	---

Fonte: FIGUEIREDO; BARROS; LIMA (2021, p. 79-81).

Quadro 8 - Policiamento ostensivo – principais ações previstas

FHC	<ul style="list-style-type: none"> • Intensificação do policiamento integrado • Saturação em áreas críticas • Missões especiais de patrulhamento integrado
LULA 1	<ul style="list-style-type: none"> • Polícia Militar: qualificação do policiamento preventivo e ostensivo • Policiamento comunitário • Redução do efetivo nas funções administrativas • Padronização de procedimentos operacionais para emprego da Polícia Militar em atividades ostensivas • Estímulo à Política Nacional de Polícia Comunitária e Segurança Comunitária por meio da implementação de projetos e divulgação de experiências existentes em todo o país
LULA 2	<ul style="list-style-type: none"> • Incentivo ao policiamento comunitário

DILMA 1	<ul style="list-style-type: none"> • Financiamento para a implantação de policiamento comunitário ou de proximidade em áreas de alta incidência de crimes violentos letais intencionais (aquisição de bases móveis e aparelhamento de bases fixas)
DILMA 2	
TEMER	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliação das áreas de policiamento comunitário nos locais com maior índice de violência contra a mulher, já devidamente mapeados nas capitais • Fomentar núcleos de análise criminal nas Unidades da Federação fortalecendo o uso de recursos tecnológicos integrados às atividades operacionais e promovendo o policiamento em zonas de maior incidência criminal

Fonte: FIGUEIREDO; BARROS (2021, p. 81-82)

Quadro 9 - Inteligência – principais ações previstas

FHC	<ul style="list-style-type: none"> • Implantação do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública Integração dos estados ao Subsistema de Inteligência de Segurança Pública • Criação dos núcleos federais e estaduais do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública • Projeto de Lei sobre infiltração policial e inteligência de sinais
LULA 1	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de órgão integrado de informação e inteligência policial • Disponibilização de informações de inteligência comuns às instituições policiais para permitir a orientação de suas ações de repressão à criminalidade
LULA 2	<ul style="list-style-type: none"> • Unificação dos sistemas de inteligência com ênfase nas ações de identificação, aplicação e produção do conhecimento e contrainteligência
DILMA 1	<ul style="list-style-type: none"> • Financiamento para fortalecimento dos sistemas estaduais e distrital de inteligência em segurança pública (aquisição, instalação de equipamentos e serviços)
DILMA 2	<ul style="list-style-type: none"> • Núcleos de análise criminal e inteligência
TEMER	<ul style="list-style-type: none"> • Implantação de Núcleos de Inteligência Policial nos 26 estados e no DF, com participação conjunta dos setores de inteligência da Polícias Federal, Rodoviária Federal, Civil e Militar e do sistema penitenciário • Compartilhamento de dados de inteligência decorrentes de operações

	<p>conjuntas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Criação da Diretoria de Inteligência na Senasp • Intercâmbio de policiais e uso compartilhado de informações e equipamentos de inteligência • Reformular e fortalecer o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (Sisp) • Aperfeiçoar a estrutura federal de coordenação de inteligência em segurança pública • Fomentar o aperfeiçoamento das estruturas estaduais de inteligência • Incentivar a troca de informações de inteligência policial e de inteligência de Estado sobre estrutura, lideranças e integrantes de organizações criminosas • Desenvolver estratégias de integração entre a inteligência policial, a inteligência do sistema penitenciário e a inteligência de Estado
--	---

Fonte: FIGUEIREDO; BARROS; LIMA (2021, p. 82-83)

Quadro 10 - Inovações tecnológicas – principais ações previstas

FHC	<ul style="list-style-type: none"> • Apoio à modernização tecnológica das organizações de segurança pública em todo o país • Aquisição de equipamentos voltados ao emprego operacional das organizações de segurança pública: • Armas, munições e equipamentos letais e não letais • Veículos e aeronaves voltados ao emprego operacional e administrativo • Equipamentos de proteção individual • Equipamentos de radiocomunicações para emprego operacional das organizações de segurança pública
LULA 1	<ul style="list-style-type: none"> • Adequação lógica para a modernização ou implantação de sistemas de telecomunicações compartilhados com sistemas de gerenciamento de bancos de dados para aperfeiçoar o sistema de gestão operacional de segurança pública
LULA 2	<ul style="list-style-type: none"> • Implantar Centros Integrados de Comando e Controle nos 15 estados não sedes da Copa • Celebrar convênios para investimentos em soluções tecnológicas como radiocomunicação e videomonitoramento
DILMA 1	<ul style="list-style-type: none"> • Expansão dos Centros Integrados de Comando e Controle
DILMA 2	<ul style="list-style-type: none"> • Plano Nacional de Radiocomunicação Digital • Implantação e/ou interligação de sistemas de videomonitoramento nos estados e municípios nos Centros Integrados de

	<p>Comando e Controle Regionais (Ciccrs), nos Centros de Operação estaduais ou nos Copoms</p> <ul style="list-style-type: none"> • Compartilhamento entre as forças de segurança, via Centros Integrados de Comando e Controle (Ciccs), de informações obtidas pelo Disque-denúncia
TEMER	<ul style="list-style-type: none"> • Financiar a implantação de dispositivos tecnológicos a fim de proteger os presídios de mecanismos de telecomunicações proibidos aos detentos • Otimizar processos organizacionais com recursos de tecnologia e equipamentos • Apoiar programas voltados à integração de Centros de Operações dos estados e municípios

Fonte: FIGUEIREDO; BARROS; LIMA (2021, p. 84)

Quadro 11 - Gestão da informação – principais ações previstas

FHC	<ul style="list-style-type: none"> • Registro Nacional de Veículos Automotores [Renavam] • Cadastro Nacional de Veículos Roubados (CNVR) • Programa de Integração Nacional de Informações de Justiça e Segurança Pública (Infosegl) • Construção de base de dados para o acompanhamento das polícias • Realização anual de Pesquisa Nacional de Vitimização
LULA 1	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal • Sistema de Integração Nacional das Informações de Justiça e Segurança Pública (Infoseg) • Política de incentivo à elaboração de estudos e pesquisas aplicadas em segurança pública e justiça criminal • Integração do Sistema Nacional de Informações e Identificação Criminal (Sinic - Afis) • Implementação do Sistema Nacional de Identificação Civil (RIC)
LULA 2	
DILMA 1	<ul style="list-style-type: none"> • Produção de diagnóstico da perícia criminal • Produção de diagnóstico das delegacias especializadas na investigação de homicídios • Implantação do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (Sinesp). Ações do Sinesp: criação de portal de informações integradas para disponibilização de estatísticas, financiamento de equipamentos para os

	estados, padronização da coleta de estatísticas criminais e desenvolvimento de modelos padronizados para registro de ocorrências, inquéritos policiais e produção de laudos periciais
DILMA 2	<ul style="list-style-type: none"> • Produção de diagnóstico sobre criminalidade violenta, qualidade dos dados sobre homicídios e ações já desenvolvidas pela UF para conter a criminalidade violenta • Criação do Centro de Excelência para Informações sobre Segurança Pública, Sistema Prisional e Drogas
TEMER	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboração de estatísticas de mensuração de eficácia da atividade de polícia judiciária • Padronização nacional dos principais tópicos de Registros de Ocorrências (PPE) e informatização de todos os dados, com atualização constante dos locais com maior incidência criminal • Análise das investigações sobre feminicídios no Brasil • Análise dos dados das ocorrências e dos mandados de prisão expedidos • Fomentar a produção periódica e padronizada de informações e dados sobre segurança pública, defesa civil e justiça • Apoiar, técnica e financeiramente, as unidades federadas na implantação de sistemas informatizados cujos dados sejam compartilhados e integrados em banco de dados nacional • Produzir anualmente Relatório Nacional de Vitimização do Profissional de Segurança Pública e Defesa Civil • Desenvolver metodologias e instrumentos para coleta, reunião, análise e gestão de dados e informações sobre a prática e a apuração de conduta de agentes dos órgãos operacionais do Susp

Fonte: FIGUEIREDO; BARROS; LIMA (2021, p. 85-86)

Quadro 12 - Valorização profissional – principais ações previstas

FHC	<ul style="list-style-type: none"> • Programas de apoio aos policiais • Execução de tarefas administrativas por não policiais • Apoio à capacitação das Polícias Estaduais • Propor projeto de lei que estabeleça punição severa a crimes contra policiais
LULA 1	<ul style="list-style-type: none"> • Programa integrado de saúde mental • Mudanças nos regulamentos disciplinares • Diminuição de graus hierárquicos • Estabelecimento de vencimento básico nacional para as polícias

	<ul style="list-style-type: none"> • Implantação do Sistema Integrado de Formação e Valorização Profissional em Segurança Pública e Corpos de Bombeiros • Estruturação do ensino a distância • Consolidação da Implementação da Matriz Curricular Nacional para as Instituições Policiais. • Elaboração da Matriz Curricular Nacional para Guardas Municipais com a implementação de políticas de formação continuada e de qualificação de Guardas Municipais • Elaboração da Matriz Curricular Nacional para Corpos de Bombeiros • Implantação de Centros de Atendimento psicossocial aos profissionais de Segurança Pública e Corpos de Bombeiros e suas famílias
LULA 2	<ul style="list-style-type: none"> • Bolsa-Formação - bolsas de qualificação profissional de carreiras já existentes de policiais civis e militares, corpo de bombeiros, agente penitenciário e carcerário e peritos • Plano de financiamento habitacional para policiais civis, militares, bombeiros e agentes penitenciários • Ampliação da Rede Nacional de Educação a Distância • Instituição de cursos de tecnólogo, especialização e mestrado em segurança pública, por meio da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp) • Promoção dos direitos humanos a partir da realização de seminários, simpósios e jornadas • Cursos para profissionais de segurança: atendimento a grupos vulneráveis, uso de tecnologia não letal, inteligência, polícia comunitária • Cursos de capacitação para profissionais de perícia e guardas municipais
DILMA 1	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento de cursos específicos para profissionais de segurança pública dos estados nas áreas de investigação, perícia, análise criminal, uso diferenciado da força e policiamento comunitário • Cursos para profissionais de IMLS e profissionais do SUS sobre Atenção à Pessoa em Situação de Violência Sexual com Coleta de Informações e Vestígios
DILMA 2	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitações pela Polícia Judiciária da Força Nacional • Apoio e proteção ao policial vítima de ameaça • Escola Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública

<p>TEMER</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de Grupo de Trabalho com o objetivo de formular uma matriz curricular de formação de policial • Cursos para profissionais de segurança: mediação de conflitos, solução de conflitos e cultura de paz, diversidade étnica e intolerância religiosa, investigação de homicídios, feminicídios e de investigação criminal com perspectiva de gênero; atendimento à mulher em situação de violência, crianças, adolescentes, população negra e público LGBT (SIC) • Apoiar a modernização dos regulamentos disciplinares das instituições do Susp • Fomentar a implementação de medidas voltadas à instituição, com apoio federal, de seguro ou indenização para casos de mortes ou acidentes incapacitantes envolvendo profissionais de segurança pública • Implementar, em parceria com o Sistema Único de Saúde, Programas Estaduais de Cuidado Biopsicossocial • Implementar programas voltados a garantir EPs e ao menos dois instrumentos de menor potencial ofensivo além da arma de fogo • Implementar programas voltados a assegurar a capacitação e atualização permanente dos profissionais utilizando ferramentas de ensino a distância e presencial • Assegurar à atividade de segurança pública regime de previdência compatível com a natureza e as peculiaridades das atividades • Articular com a Advocacia Pública a defesa judicial de profissionais de segurança pública e do sistema penitenciário
--------------	---

Fonte: FIGUEIREDO; BARROS; LIMA (2021, p. 87-88)

Quadro 13 - Gestão integrada – principais ações previstas

<p>FHC</p>	
<p>LULA 1</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Criação do Sistema Único de Segurança Pública nos estados • Integração territorial • Unificação progressiva das escolas de formação
<p>LULA 2</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Regulamentação do Sistema Único de Segurança Pública • Cooperação federativa entre os entes que voluntariamente se vincularem ao Programa, por meio do Gabinete de Gestão Integrada • Gabinetes de Gestão Integrada Municipal

DILMA 1	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimento da cooperação federativa na área de segurança pública, por meio de Gabinetes de Gestão Integrada Estaduais Adesão das Unidades da Federação e construção e pactuação de matriz de responsabilidades
DILMA 2	<ul style="list-style-type: none"> Discussão e construção de matriz de responsabilidades no âmbito do Gabinete de Gestão Integrada Estadual Criação de Câmaras temáticas nos GGIS-E para Prevenção e Redução de Homicídios Instalação do Gabinete de Gestão Integrada Nacional
TEMER	<ul style="list-style-type: none"> Implementação do Susp nos termos da Lei nº 13.675/2018 Mecanismos de governança e gestão do Susp que contemplam uma Câmara de Articulação Federativa e uma Câmara de Coordenação entre Poderes e Órgãos de Estado Promover a integração das polícias civis, militares e guardas municipais no planejamento urbano e no controle da ocupação do espaço urbano

Fonte: FIGUEIREDO; BARROS; LIMA (2021, p. 89)

Quadro 14 - Articulação com sistema de justiça – principais ações previstas

FHC	
LULA 1	<ul style="list-style-type: none"> Implantação de defensoria pública autônoma em todos os estados
LULA 2	<ul style="list-style-type: none"> Capacitação de magistrados, promotores e defensores públicos e direitos humanos
DILMA 1	<ul style="list-style-type: none"> Comité Nacional de Monitoramento de Processos de Homicídio Pactuação com Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública Forças-tarefa para redução do estoque de processos de homicídio Pactuação de Câmaras de Monitoramento de Inquéritos e Processos, com o objetivo de dar celeridade aos inquéritos e processos referentes a crimes violentos Capacitação de Operadores do Sistema de Justiça, com o objetivo de melhorar a gestão da persecução penal e nas Varas do Tribunal do Júri e de Execução Penal
DILMA 2	<ul style="list-style-type: none"> Câmaras Locais de Monitoramento Casa de Direito e Núcleos de Justiça Comunitária Câmara Tripartite (CNJ, CNMP e MJ)
TEMER	<ul style="list-style-type: none"> Análise junto aos TJs sobre a possibilidade de edição de provimentos para priorização dos processos e

	<p>juizamentos dos homicídios dolosos e feminicídios</p> <ul style="list-style-type: none"> • Análise junto aos TJs sobre a possibilidade de edição de provimentos para criação de departamentos de inquéritos relacionados aos homicídios dolosos e feminicídios • Análise junto aos Ministérios Públicos estaduais da possibilidade de criação de Grupos de Atuação Especial em relação aos homicídios dolosos e feminicídios • Análise junto às Defensorias Públicas de realização de "Força-Tarefa de Defensores Públicos Brasileiros", para análise dos processos das pessoas presas provisoriamente pela prática de crimes sem violência ou grave ameaça • Análise junto ao Poder Judiciário de "Mutirão de Audiência de Custódia", para análise dos processos das pessoas presas provisoriamente pela prática de crimes sem violência ou grave ameaça • Estimular a implantação de câmaras de monitoramento de homicídios em conjunto com o sistema de justiça criminal, fomentando a fixação de protocolos comuns de ação entre as instituições • Estimular a cooperação dos órgãos com o Poder Judiciário e o Ministério Público visando à destinação preferencial de recursos provenientes de Termos de Ajustamento de Conduta para a área de segurança pública (polícias e presídios)
--	--

Fonte: FIGUEIREDO; BARROS; LIMA (2021, p. 90-91)

Em pesquisa sobre os Planos e Programas Nacionais de Segurança Pública (PNSP), lançados após a Constituição Federal de 1988, mais especificamente os planos de 1991, 2000 e 2003, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), de 2007, o Programa de Reestruturação da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (Enafron), de 2011, o Pacto Nacional pela Redução de Homicídios, de 2015, o PNSP elaborado no final de 2016 e lançado no início de 2017 e o Plano Decenal de Segurança Pública e Defesa Social 2018-2028, aprovado pelo Conselho do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), Marlene Inês Spaniol, Martim Cabelreira Moraes Júnior e Carlos Roberto Guimarães Rodrigues assim se manifestam:

Todos os planos e programas pesquisados demonstram uma evolução na maneira de se pensar a temática, passando-se a uma concepção de segurança com cidadania, prevista e implantada em várias dimensões. Porém, esses avanços só podem ser constatados ao se analisarem os sucessivos

planejamentos e as ações que se efetivaram, os momentos em que foram apresentados e as mudanças que ocorriam na sociedade brasileira quando da sua proposição. Essas proposições, contudo, não se mantiveram por mais de uma gestão governamental, inclusive em governos de continuidade, como, por exemplo, quando se deu a substituição do Pronasci pela Enafron. Demonstrase, assim, a necessidade de as políticas públicas de segurança se tornarem mais efetivas e duradouras e não apenas de um governo só, sob pena de ocorrerem retrocessos nesta área (Spaniol; Moraes Júnior; Rodrigues, 2020, p. 122-123).

A evolução no modo de pensar a temática não é surpreendente. O contrário seria uma surpresa em razão do próprio objeto do tema. De certa forma, o ser humano - e, então, a sociedade - procuram, constantemente, apreender e ordenar a crescente complexidade advinda do contexto social que, sabe-se, é dinâmico. As reflexões, também em segurança pública, emergem - e são próprias - da sociedade. Nesse pensar:

[...] seria bom acreditar que o que pensamos, dizemos, sentimos, vem do fundo de nós mesmos, depende do que somos pessoalmente. Na realidade, refletimos amplamente a sociedade na qual vivemos. Nossos comportamentos foram adquiridos, em sua maioria, na família, na escola, com nossos amigos, durante nossas atividades de lazer, de trabalho, etc., e através de nossas múltiplas relações com os outros na sociedade específica que é a nossa. Pois, se as sociedades adquirem as características dos seres humanos que as compõem, em contrapartida indicam as pessoas os comportamentos desejáveis; preveem uma divisão dos diversos papéis, oferecem diferentes *status*, sugerem valores e normas [...] Fazem isso através de seus costumes, estruturas, instituições (Laville; Dionne, 1999, p. 74).

Ainda assim, os sucessivos planejamentos e as ações que se efetivaram, conforme registram os pesquisadores, apontam para o caminho de uma concepção de segurança com cidadania. Trata-se de outra conclusão que não surpreende, porquanto o presente trabalho, inclusive, identifica o mesmo caminho, conclusão oriunda da complexidade fenomenológica do objeto de estudo e, especificamente, da conformação jurídica e social contemporânea, em consonância com o já exposto.

No entanto, como poderia ser definida a segurança cidadã? Não há dúvida de que, nos últimos anos, a perspectiva de respeito, proteção e promoção de direitos humanos oferece uma melhor aproximação conceitual de segurança cidadã. O não cumprimento do dever estatal, parcial ou totalmente, com a atribuição de proteger os cidadãos da violência e da criminalidade significa, na manifestação do Relatório sobre Segurança e Direitos Humanos da Comissão Interamericana de Direitos Humanos,

uma “grave interrupção da relação básica entre governantes e governados” (OEA, 2009, p. 08).

É o que está descrito no referido relatório:

Para os efeitos deste relatório, o conceito de segurança cidadã é o mais adequado para a abordagem dos problemas da criminalidade e da violência desde uma perspectiva de direitos humanos, ao invés dos conceitos de “segurança pública”, “segurança humana”, “segurança interior” ou “ordem pública”. Este conceito deriva pacificamente de um enfoque na construção de maiores níveis de cidadania democrática, tendo a pessoa humana como objetivo central das políticas, de maneira diversa da visão de segurança do Estado ou de determinada ordem política (OEA, 2009, p. 08, grifo nosso)

No plano prático, quando se pensa em políticas públicas exitosas na área de segurança pública cidadã, tanto em nível internacional, como o caso de New York, Bogotá ou, ainda, no Brasil, a exemplo de Diadema, percebe-se que as políticas públicas levadas a efeito com êxito para realizar o direito fundamental social à segurança pública, em alguma medida, possuem o município como gestor de destaque e estão marcadas pela participação popular.

Porém, no Brasil, há iniciativas, entre os estados, que também atingiram resultados positivos. Assim, referem-se, sinteticamente, a seguir, as iniciativas do município de Diadema, do estado de Pernambuco e do estado do Espírito Santo.

No caso brasileiro de Diadema, para se ficar com um exemplo concreto, houve, a partir de janeiro de 2001, a implementação de um plano denominado “Diadema melhor, fazendo uma vida segura”⁴².

A gestão das ações de segurança, em Diadema, foi assumida pelo poder público local, centralizando, assim, no município, a concepção, a implementação e o monitoramento das políticas públicas da área, conforme se observa:

A implantação da Coordenadoria e, depois Secretaria de Defesa Social, foi, portanto, uma estratégia da administração destinada a fazer com que o poder municipal tivesse uma unidade institucional capaz de participar e interferir na concepção, implementação e no monitoramento das políticas de segurança pública que estavam sendo aplicadas na cidade” (Guindani, 2004, p. 126).

A referida secretaria do governo municipal possuía como objetivos reformular a Guarda Civil Municipal (GCM), assessorar o Prefeito e as demais secretarias quanto às

⁴² Disponível em: http://www.observatoriodeseguranca.org/files/Diadema_Relatorio_Seguranca_Publica.pdf. Acesso em: 02 out. 2022.

políticas de segurança urbana e os projetos de prevenção, coordenar o apoio prestado às polícias estaduais e mapear a criminalidade, de forma a orientar as ações do governo local para as áreas com maiores índices de violência.

Os resultados positivos da política pública de segurança no município de Diadema podem ser observados, também, em números. O número de homicídios, por exemplo, foi reduzido. Diadema, por muitos anos, detinha a incômoda primeira posição entre os municípios de maior número de homicídios no Estado de São Paulo, sendo que, entre os anos de 1995 a 1998, os registros de homicídios aumentaram de 238 casos para 355. Em 1999, o número contabilizado foi de 374, alçando o município de Diadema o primeiro lugar na relação dos municípios paulistas.

Não obstante o planejamento do município de Diadema para políticas públicas de segurança tenha abarcado diversas áreas e ações institucionais, a título de exemplo, pode-se mencionar uma específica ação que, segundo o Pacific Institute for Research and Evaluation (PIRE), uma organização não governamental americana especializada em danos e mortes causadas pelo consumo de álcool, foi decisiva para a redução significativa no número de homicídios naquele município.

A ideia surgiu dos resultados de um estudo criterioso sobre as ocorrências de homicídios, no qual foi identificado um padrão. Aproximadamente 60% dos homicídios registrados no município de Diadema – no período analisado (ano de 2001) – ocorreram entre as 23 e 06 horas. Também, observou-se que os fatos criminosos haviam ocorrido nas proximidades de locais de comercialização de bebida alcoólica.

Então, identificado um padrão relacionado ao tempo (das 23 às 06 horas) e ao espaço (proximidades de locais de venda de bebida alcoólica), surgiu a ideia de disciplinar, administrativamente, o funcionamento de bares. O tema foi pautado e levado a conhecimento e deliberação da comunidade (foram 105 audiências públicas em todos os bairros do município) durante um período de 10 meses, que acabou resultando em legislação municipal sobre o assunto. O poder público, também, distribuiu panfletos, veiculou informações sobre o assunto por meio de carro de som e reportagens em jornais e rádios locais.

Após 02 anos da entrada em vigor da lei municipal nº 2.107/02, que restringiu a abertura dos estabelecimentos que comercializavam bebidas alcoólicas das 23 às 06 horas, todos os dias, o município buscou uma avaliação do impacto da medida, e a análise foi realizada pela Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) e o Pacific

Institute for Research and Evaluation (PIRE), considerando os dados sobre homicídios no município cinco anos antes e dois anos depois da criação da lei.

Interessante referir que a Secretaria de Desenvolvimento Econômico do município de Diadema, na época, possuía o cadastro de, aproximadamente, 1.200 bares, porém o levantamento realizado pela Secretaria de Defesa Social identificou 1.800 bares clandestinos (Guindani, 2005).

Ainda, com relação à medida administrativa que restringiu a abertura dos estabelecimentos que comercializavam bebidas alcoólicas das 23h às 06h, em Diadema, observa-se que houve outros resultados positivos sobre a segurança pública:

A implementação desta lei, mesmo que polêmica, vem apresentando resultados inquestionavelmente positivos: a queda no índice de criminalidade letal; a queda no índice de ocorrências com vítimas de violência, registrados na delegacia da mulher e na Casa Beth Lobo; e a queda no atendimento de pessoas alcoolizadas nos serviços de saúde (Guindani, 2005, p. 135).

As análises consideraram “notáveis” os resultados alcançados na redução da violência. Segundo o Instituto PIRE, Diadema tornou-se uma cidade mais segura e, a partir de modelos logarítmico-lineares, que controlam o impacto desta intervenção em tendência de tempos lineares, avaliados comparativamente a partir de 2000, houve a constatação de que, após julho de 2002, com a limitação dos horários de venda de álcool, preveniram-se 273 homicídios durante os 24 meses de sua vigência, ou uma média de 11 homicídios por mês.

Interessante observar, também, que a medida (fechamento de estabelecimentos de comercialização de bebida alcoólica das 23h às 06h) foi realizada através de lei municipal após amplo debate junto à comunidade.

Essa participação dos cidadãos, estimulada pelo poder público local, não somente realiza o que se argumenta em termos de políticas públicas e democracia, mas, também, tem o caráter operacional de legitimar, apresentando informações e dados estatísticos ao público em geral, o qual pode questionar, sugerir e, finalmente, se convencer da necessidade da específica atuação, rompendo eventual resistência de grupos de pressão com interesses econômicos atingidos pela medida (empresários do ramo de bebidas).

Em termos programáticos, o plano municipal de Diadema previa, além da implantação da chamada lei seca, outras intervenções como: Reformulação da Guarda

Civil Municipal; Projeto Clubinho de Férias; Criação do Shopping Popular e Projeto Adolescente Aprendiz.

A Guarda Civil Municipal de Diadema, criada em 2000, contava com 106 profissionais. Percebeu-se que não havia um arcabouço normativo de atuação operacional da Guarda Municipal e que, apesar de corporação recém estabelecida, seus profissionais estavam desmotivados, sem saber, perfeitamente, suas atribuições. (Guindani, 2005).

O relato de Regina Miki, Secretária de Defesa Social de Diadema na época da implementação do plano, sobre a Guarda Municipal revela a necessidade que havia de reformulação:

A secretária Regina Miki relatou ter encontrado, inicialmente, algumas dificuldades, uma vez que, para seus membros, “estar subordinado a um comando feminino e sem vínculo militar não fazia parte do cotidiano” e do perfil original da instituição. Aos poucos, algumas medidas de reformulação dos parâmetros de organização e valorização do trabalho foram sendo implementadas. Foram instituídas reuniões mensais entre o comando da Guarda, a secretária e um representante das equipes que realizam trabalhos na rua. Isso possibilitou a criação de normas e de um padrão para situações que apresentassem alguma similitude. O trabalho integrado entre as três forças – a GCM, a Polícia Militar e a Polícia Civil – exigiu dos guardas maior qualificação para o trabalho em equipe (Guindani, 2005, p. 131-132).

Várias estratégias de valorização profissional passaram a ser adotadas, dentre as quais, apoio psicológico semanal às equipes de trabalho; também foi adotado um “registro de elogios” na pasta funcional do servidor. A academia foi equipada e passou a ser utilizada dentro da carga horária de trabalho. A nova política, ainda, estabeleceu um programa de benefícios para os guardas e seus familiares, incluindo plano de saúde odontológica e seguro de vida. Assim, os resultados começaram a aparecer em operações bem-sucedidas e ações com a comunidade, como, por exemplo, a GCM começou a ocupar os espaços públicos (áreas de lazer e parques), onde havia histórico de tráfico de drogas e pequenos delitos, desenvolvendo atividades esportivas para jovens.

O Clubinho de Férias foi, também, uma iniciativa da Guarda e consistia na programação, desenvolvida durante as férias escolares, em que uma equipe da GCM realizava atividades esportivas para crianças e jovens, nos parques, oportunidade em que enfatizavam questões referentes à convivência social. As atividades envolviam

visita ao Corpo de Bombeiros, dicas de segurança, campanha contra o uso de armas de brinquedo e educação para o trânsito.

Em setembro de 2002, foi criado o Shopping popular, que permitiu a transferência dos vendedores ambulantes informais, transformando-os em empreendedores populares.

Já o Projeto Adolescente Aprendiz, voltado para jovens de 14 e 15 anos, tem por objetivo estimular as empresas de Diadema a apoiar e promover iniciativas socioeducativas envolvendo as jovens vítimas de violência. Em alguns casos de adolescentes infratores que cumprem medida em liberdade assistida, os colaboradores do projeto Adolescente Aprendiz acabam intervindo junto às autoridades, remetendo ao Juiz o histórico do adolescente para que o jovem retorne às suas atividades e passe a desenvolver trabalhos de cunho social, com o intuito de compreender a gravidade do seu ato.

O município apresentou como principais resultados e realizações do plano:

- maior integração no sistema de informações e em nível operacional, entre os órgãos da segurança pública do estado e do município;
- Investimento combinado entre União, estado e município, no sistema integrado de informações e ações de segurança;
- criação do centro de operações conjuntas: três bases comunitárias de segurança, sendo que duas foram construídas em parceria com o estado, em Vila São José e Vila Nogueira;
- parceria entre a cidade de Diadema e a cidade de Montreuil (França) para tratar de assuntos referentes à prevenção da criminalidade e à segurança pública;
- criação do Centro de Detenção Provisória, para cuja construção o município desapropriou área e a doou ao estado, liberando cerca de quarenta policiais civis para suas funções investigativas, já que foram substituídos por agentes penitenciários, na provisão de segurança ao novo estabelecimento;
- criação do gabinete de análise criminal e planejamento, que se encontrava em fase de implementação no período em que a pesquisa foi realizada.
- como principal experiência intersetorial de prevenção, aquela desenvolvida na Favela Naval, onde foi implantando o projeto Adolescente Aprendiz. Contudo, não existem dados que possam oferecer uma avaliação quanto ao impacto e à efetividade das ações nas vidas dos jovens que passaram pelo projeto;
- no setor da habitação, ressalte-se o processo de urbanização de núcleos focais (como exemplo, o bairro Serraria, que apresentava alta taxa de densidade demográfica e de delitos), que apresentavam resultados significativos, se mais não fosse, pelo simples fato de que as mudanças facultaram o acesso aos serviços de policiamento;
- instalação de 96 equipamentos de alarme em escolas, que são monitorados pela central de operações da Guarda, com o objetivo de garantir a proteção dos estudantes e permitir a vigilância patrimonial (Guindani, 2005, p. 139-140).

Em importante trabalho acadêmico relacionado às políticas municipais de prevenção à violência no Brasil, Marlene Spaniol traz a palavra dos gestores da segurança pública de Diadema-SP. Os gestores entrevistados, com atuação junto à Segurança Pública de Diadema, foram: o Subcomandante do 24º Batalhão de Polícia Militar (BPM) de Diadema, Major da PM/SP Márcio Antônio Ranulfi, e o Delegado de Polícia Seccional de Diadema, Oswaldo Arcas Filho, ambos integrantes do GGI-M (Spaniol, 2016).

Na percepção do Oficial de Polícia Militar:

A implantação de políticas de combate à violência em âmbito municipal é de suma importância para sua diminuição. Tais políticas visam não somente o combate à violência diretamente instalada, mas atuar de forma primária evitando assim o aumento generalizado da violência, portanto, os municípios devem investir em políticas sociais e econômicas. A principal dificuldade para sua implantação é a falta ou pouco investimento na área social. Os municípios deveriam trabalhar em conjunto com os órgãos estaduais responsáveis pela segurança compartilhando as informações. Em Diadema o que levou a diminuição da violência foi a Lei Municipal que determina o fechamento de bares a partir das 23 horas, onde a fiscalização continua sendo muito efetiva e fica a cargo da GM. A relação entre a PM e GCM em Diadema ocorre de forma harmoniosa e em sintonia, não há dificuldades. As GM existem para proteger o patrimônio municipal, mas por deficiência, por vezes do Estado, assumem o papel de polícia preventiva ampliada pelo novo estatuto. (MAJOR RANULFI, Subcomandante do 24º BPM de Diadema) (Spaniol, 2016, p. 180, grifo nosso).

Já o Delegado de Polícia de Diadema, assim se manifesta:

É de suma importância a participação dos Municípios na implantação dessas políticas de prevenção à violência e para que isto ocorra basta haver vontade política, como houve no caso de Diadema. Para uma maior participação dos municípios na gestão da segurança pública precisa de maior apoio para todas as Polícias Civas e Militares e maior dimensionamento às Guardas Municipais. A estrutura das polícias deveria ser calculada pelo aumento populacional para uma melhor relação com os municípios. O melhor programa voltado à prevenção da violência foi o fechamento dos bares às 23 horas. As maiores dificuldades encontradas na sua gestão local frente à segurança pública de Diadema são tanto a questão financeira quanto falta de pessoal. As políticas públicas implantadas são eficientes, pois estamos vivenciando uma queda dos números em relação aos anos anteriores (DELEGADO ARCAS, Seccional da Polícia Civil em Diadema) (Spaniol, 2016, p. 180, grifo nosso).

Consoante se destacou, as lideranças policiais perceberam, na prática, a importância de compreender a segurança pública como o fenômeno que encerra uma complexidade social e jurídica próprias que transpassa a atuação policial. Mediante a transcrição, observa-se, ainda, a alavancagem do trabalho quando realizado em

cooperação, não somente em termos de resultados gerados com maior facilidade oriunda da divisão de esforços, mas também em razão das atribuições constitucionais e legais compartimentadas que somente atingem maior eficiência na comunhão do trabalho em termos de política pública levada a efeito com um bom planejamento.

Considera-se, portanto, que essa superação do déficit democrático das políticas públicas de segurança no Estado brasileiro, no caso de Diadema, contribuiu, também, para a eficiência das ações e decisões no sentido de realização do direito fundamental social à segurança pública daquela comunidade.

Ainda no âmbito das experiências de políticas municipais de segurança pública, o município de Canoas, no Rio Grande do Sul, atraiu atenção no cenário brasileiro, em síntese, por três fatores: os mecanismos de intervenção utilizados, os resultados alcançados e o alinhamento à política nacional de segurança pública, especialmente ao PRONASCI⁴³. A partir do ano de 2009, o município de Canoas passa a adotar uma série de ações que configuram uma política municipal orientada pelo paradigma de segurança cidadã, conforme referido no presente trabalho.

O município, por meio da Secretaria Municipal de Segurança Pública e Cidadania, responsável por planejar, coordenar e supervisionar as atividades na área da segurança, priorizou o trabalho na prevenção à violência, em alinhamento com as ações previstas no PRONASCI em nível nacional.

O município de Canoas buscou articular políticas de segurança com ações sociais, priorizando a prevenção no intuito de atingir as causas que levam à violência, sem descuidar das estratégias de ordenamento social e segurança pública. O epicentro da política pública de Canoas era o Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGI-M) e ela estava fundamentada em 4 projetos estratégicos: o Canoas + segura, a Guarda Comunitária, os projetos do PRONASCI e o PROCON.

O projeto “Canoas + Segura” abarca a inserção de novas tecnologias que são empregadas visando tornar as estratégias de segurança pública mais inteligentes e eficazes. Trata-se do sistema de videomonitoramento em vias públicas, parques, praças e prédios municipais (especialmente escolas), do sistema de

⁴³ O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) destina-se à prevenção, controle e repressão da criminalidade, atuando em suas raízes socioculturais, além de articular ações de segurança pública com políticas sociais por meio da integração entre União, estados e municípios. As ações levarão em conta as diretrizes do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Disponível em: https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/2658/1/pronasci_manual_de_aprendizagem.pdf. Acesso em: 20 abr. 2023.

audiomonitoramento (*shotspotter*) em territórios com incidência de homicídios, do GPS nas viaturas da Guarda Municipal, do sistema de alarmes e CFTV em prédios municipais, sendo que todos esses recursos possibilitam o acompanhamento pela Sala Integrada de Monitoramento – SIM.

Com relação à Guarda Comunitária, houve uma reformulação do modelo de atuação da Guarda Municipal que passou a atuar na ronda escolar, operar na mediação de conflitos (especialmente em conflitos entre alunos) e atender aos cidadãos nos mais diversos serviços. Essa dinâmica de atuação avançava sobre o modelo tradicional de segurança patrimonial envolvendo bens, serviços e instalações municipais.

No que tange aos projetos do PRONASCI, pode-se dizer que se tratava de um conjunto de projetos sociais implementados de forma integrada em áreas de vulnerabilidade social. Essas localidades eram denominadas de “Território da Paz” e compreendiam as comunidades do bairro “Guajuviras” e do bairro “Mathias Velho”, locais onde eram desenvolvidos projetos específicos.

A título de exemplo, no Território da Paz “Guajuviras”, foram implementados os projetos: Casa das Juventudes, Justiça Comunitária, Agência da Boa Notícia, Mulheres da Paz, Geração Consciente e Praça das Juventudes. Já no Território da Paz “Mathias Velho” foram instalados: o Núcleo de Justiça Comunitária, o Centro de Referência das Juventudes, o Núcleo de Promotoria dos Direitos das Mulheres e a Geração Consciente.

O PROCON, integrante do sistema municipal de Defesa do Consumidor, atuava na educação para o consumo, com palestras, promovendo cursos de educação popular para jovens no Território da Paz, através do Projeto Geração Consciente.

São atribuições do Gabinete de Gestão Integrada Municipal:

elaborar estratégias de ação para a redução da criminalidade e violência;
padronizar os procedimentos administrativos e operacionais, tendo em vista a maior eficiência da integração entre os diversos organismos de fiscalização;
editar instruções referentes à divisão das tarefas de fiscalização entre os vários organismos de policiamento administrativo municipal;
contribuir para a reformulação e criação de projetos de leis e decretos municipais pertinentes aos assuntos de fiscalização de posturas (OSPC, 2009, p. 01).

Ainda, o Gabinete de Gestão Integrada Municipal comporta duas instâncias importantes: o Observatório de Segurança Pública, responsável pela sistematização de

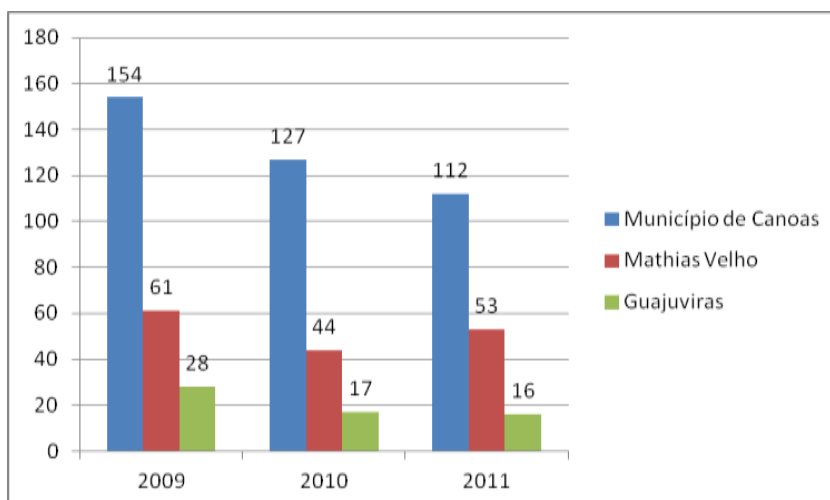
informações, pela elaboração de diagnósticos e monitoramento das políticas de segurança, e o Sistema de Participação Popular do município, que compreende instâncias de contato direto do poder público com os cidadãos e, portanto, fornecem demandas da população.

O Observatório de Segurança Pública de Canoas⁴⁴ representou um centro de pesquisa social aplicada à segurança pública que orientou a política de segurança do município:

Instituído pela Lei Municipal Nº 5386, de 19 de maio de 2009, o Observatório de Segurança Pública de Canoas iniciou suas atividades em maio de 2010. O Observatório de Segurança Pública de Canoas (OSPC) foi constituído por sociólogos e geógrafos com um perfil aplicado à prática e às ferramentas de inteligência (como os softwares de análises estatísticas e de georreferenciamento, além das inovadoras técnicas de pesquisa). Iniciou formalmente suas atividades em 2010 e constitui-se num centro de pesquisa social aplicada à segurança pública. Foi implementado, inicialmente, com recursos advindos do Programa Nacional de Segurança Pública (PRONASCI), da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, e da Prefeitura Municipal de Canoas, e transformado institucionalmente em política pública através da Lei Municipal nº 5386, passando a ser financiado pela Prefeitura, com o objetivo de qualificar e aperfeiçoar as atividades realizadas pelo Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGI-M), sendo atualmente executado pela Fundação LaSalle (OSPC, 2009, p. 01).

As ações do município de Canoas sobre a segurança pública acabaram resultando em redução de homicídios tanto no município como um todo (-27%), quanto nos Territórios de Paz de “Guajuviras” (- 43%) e “Mathias Velho” (-13%), conforme se observa no Gráfico 1:

Gráfico 1 – Número de homicídios



Fonte: Observatório de Segurança Pública de Canoas (2023).

⁴⁴ Disponível em: <https://www.canoas.rs.gov.br/servicos/observatorio-de-seguranca/>. Acesso em: 20 abr. 2023.

Segundo Spaniol, em termos práticos, as principais ações desenvolvidas no município de Canoas-RS foram:

Dentre as principais ações desenvolvidas pela prefeitura de Canoas e pela Secretaria de Segurança Pública e Cidadania, neste período, estão:

1. Reuniões do GGI-M: São presididas pelo Prefeito municipal e na sua ausência pelo Secretário de Segurança Pública e Cidadania. As reuniões ordinárias acontecem a cada 15 dias e tem na sua composição: Secretarias fiscalizadoras e afins, GP, PGM, SMSPC/DGGM, das polícias: PC, BM, PF, PRF, Corpo de Bombeiros, Força Aérea - V Comar, Defesa Civil Estadual, Conselhos Tutelares, MP estadual, OAB subseção Canoas, SUSEPE, IGP, IPC, SENASP, dentre outros.

2. Plantões integrados de fiscalização e os Grupos de Trabalhos (GT): Atuam nas demandas de fiscalização e eventuais intervenções de ordem judicial, buscando nos sistemas de participação atender às solicitações da comunidade.

2.1. Balada Segura: Atividade que atua diretamente no combate a alcoolemia com foco na fiscalização de veículos em pontos diferentes do município. Participam a GM, BM, DT e DETRAN com apoio da Coordenadoria da Juventude.

2.2. GT Eventos: Têm como objetivo tratar das medidas preventivas de segurança e fiscalização dos eventos do município.

2.3. GT Policial: Objetiva a organização e a troca das informações visando as operações direcionadas e específicas da área policial.

2.4. GT Tecnologias Aplicadas: Tem por objetivo acompanhar as tecnologias implantadas no município no âmbito da segurança, buscando a melhor utilização e o acompanhamento das ferramentas em uso.

2.5. GT Territórios de Paz: Objetiva dar retorno das ações e do andamento das políticas públicas implantadas nos dois territórios de paz de Canoas.

3. Casa das juventudes: Objetiva a inclusão social de adolescentes e jovens na faixa dos 15 aos 24 anos, respeitando a identidade e a diferença com o fortalecimento da cidadania, da autonomia responsável e da construção da segurança pública e cidadã.

4. Núcleo de justiça comunitária: Visa contribuir para a democratização do acesso à justiça, por meio de mobilização e capacitação de agentes comunitários em mediação de conflitos.

5. Agência da boa notícia: Tem como objetivo a construção de um observatório de comunicação cidadã nos Territórios de Paz, com o desenvolvimento de oficinas de comunicação direcionadas a jovens, pretende atuar na prevenção das violências por meio de ações de comunicação social direcionadas inicialmente à cerca de 240 adolescentes.

6. Mulheres da paz: Visa à seleção e a capacitação de mulheres que constituem área conflituosa. Elas atuam como mediadoras sociais divulgando e implementando ações locais.

7. Geração consciente: O projeto teve a primeira edição, através de convênio com o Ministério da Justiça, com objetivo de capacitação de jovens moradores do Bairro Guajuviras em "Educadores populares em direitos do consumidor", efetuando ações de multiplicação dos conhecimentos. No ano de 2012 o projeto foi incorporado como política pública do município através das conquistas que contaram com o apoio do PROCON de Canoas.

8. Praça das juventudes: Um projeto que ainda está sendo desenvolvido, em parceria com o Governo Federal, com o objetivo de contribuir para a redução da exclusão e do risco social dos jovens que vivem em áreas menos favorecidas e mais espaços públicos de convivência pacífica.

9. Centro de referência das juventudes: Implementação de um centro de referência, com foco no oferecimento de cursos e oficinas para jovens de 12 a

24 anos, moradores dos bairros Mathias Velho e Harmonia (conhecidos como Grande Mathias), bem como na qualificação da atuação do GGI-M, na perspectiva do desenvolvimento de ações de prevenção às violências e à criminalidade e de promoção dos direitos humanos.

10. Núcleo de promotoria dos direitos das mulheres: Seleção e capacitação de mulheres para atuação em áreas conflagradas, com vistas à construção e ao fortalecimento das redes sociais de prevenção e enfrentamento à violência de gênero.

11. Projeto Canoas mais segura: Composto por profissionais da Fundação da BM, GM e Secretaria Municipal de Trânsito e Transportes, com espelhamento desta Sala Integrada de Monitoramento no 15º BPM. Agrega 192 centrais de alarmes, instaladas em prédios públicos, 204 câmeras de vídeo, das quais 120 em vias públicas, audiomonиторamento com 44 sensores instalados nos territórios de paz. Tem na GM o principal gerenciador dessas ferramentas, tanto no atendimento aos alarmes, quanto no apoio as diversas solicitações advindas das tecnologias implantadas sempre em apoio às demais integrantes da rede. A criação do telefone 153 disponibiliza ao munícipe um número de fácil assimilação para contatar a sala de monitoramento, gera a continuidade do trabalho e potencializa a integração do projeto estratégico para o aprimoramento dos serviços prestados à comunidade canoense.

12. Valorização da GM: Teve suas funções atualizadas em 2009, ocupando atualmente um papel de protagonista na cidade, estando mais próxima à comunidade e atuando na prevenção à violência nas escolas, sendo parte das ações centralizada na ronda escolar, que age na mediação de conflitos com ajuda de alunos, pais e professores. O teatro de fantoches, músicas, brincadeiras e palestras preventivas, promovidas pela GM, visam disseminar a cultura de paz e a valorização da vida. O projeto “Recreio Musical” estreita os laços entre a GM e os jovens das escolas em um ambiente sadio e falando a linguagem do hip hop para construção da cultura de paz. Outra ação importante é a formação das Comissões Internas de Violências nas Escolas (CIPAVES), implantadas nas 42 escolas da rede municipal, com a missão de identificar situações de risco e violência nestes ambientes. Além dessas ações, a guarda também atua em parceria com os projetos sociais dos territórios de paz (Mathias Velho e Guajuviras) (Spaniol, 2016, p. 184-186).

Para além da redução dos indicadores de homicídio, trata-se de um modelo positivo de política pública com participação social. Também, destaca-se como exemplo de política pública com a participação intensa de pesquisadores, demonstrando preocupação com o respaldo do conhecimento científico para o encaminhamento do problema público de segurança.

Em nível estadual, interessante observar a iniciativa de Pernambuco, denominada “Pacto pela vida”, levada a efeito entre 2007 e 2013⁴⁵, resultado do chamado “Plano Estadual de Segurança Pública” elaborado pelo governo estadual de Pernambuco, em 2007. Em síntese, foi utilizado o modelo implementado pela cidade de Nova Iorque, focado em ferramentas de gestão policial. A ação era coordenada conjuntamente com o Poder Judiciário, Ministério Público, buscando integrar as ações

⁴⁵ Cf. SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. “Pacto pela Vida”. Disponível em: <http://www.seplag.pe.gov.br/web/ppv/pacto-pela-vida>. Acesso em: 17 out. 2022.

da Polícia Civil e da Polícia Militar, especialmente, na identificação de grupos criminosos, que se convencionou chamar de “repressão qualificada”. Foi criado um “Comitê Gestor do Pacto pela Vida” que monitorava os resultados das ações realizadas em reuniões semanais (realizadas todas as quintas-feiras). Além de representantes da Polícia Civil e da Polícia Militar, participavam representantes das câmaras técnicas do programa e o secretário estadual de planejamento e gestão. O governador do estado participava uma vez por mês e havia 138 projetos que se desenvolviam no âmbito do Pacto pela Vida⁴⁶.

Os resultados foram, significativamente, positivos. Em 2013, por exemplo, a redução do número de homicídios, em Pernambuco, alcançou o percentual de 33%, e o programa foi premiado pela ONU e pelo BID. A alternância no governo estadual trouxe um impacto negativo, pois houve a substituição de diversos agentes envolvidos na implementação do programa e, então, o “Pacto” chegou ao fim (Vargas, 2020).

Outra iniciativa interessante, chamada “Estado Presente em Defesa da Vida”, ocorreu, em 2011, no Espírito Santo. Nesse caso, houve a combinação entre políticas de segurança com políticas sociais no enfrentamento à violência (Vargas, 2020). A participação das secretarias de Assistência Social, Trabalho, Direitos Humanos, Esportes e Lazer revela que o plano estadual estava alicerçado em política social voltada à realização de direitos fundamentais.

As políticas tinham concentração nas chamadas “zonas de vulnerabilidade”. O diagnóstico era realizado com base nos dados disponíveis para monitoramento e planejamento de ações policiais pautadas por metas. Como resultado das ações, um estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) mostra que, entre 2010 e 2014, houve diminuição de 10,2% no número de homicídios no Espírito Santo⁴⁷.

Cumprir registrar que, apesar dos resultados positivos apresentados no Espírito Santo, houve, em 2017, uma greve na Polícia Militar que reivindicava reposição salarial e, ao que tudo indica, contribuiu para elevação abrupta nos crimes de homicídio em curto período⁴⁸. Alguns atribuem o conflito ao paradigma gerencialista das ações do estado e a incapacidade do governo de manter o apoio dos agentes policiais no desenvolvimento da política pública de segurança, conforme se transcreve:

⁴⁶ Cf. INSTITUTO IGARAPÉ. “Pacto pela Vida e a redução de homicídios em Pernambuco”. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2014/07/artigo-8-p2.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2021.

⁴⁷ Disponível em: <https://planejamento.es.gov.br/Not%C3%ADcia/estudo-do-ipea-aponta-sucesso-do-programa-estado-presente-em-defesa-da-vida>. Acesso em: 25 out. 2022.

⁴⁸ Foram 87 vítimas de homicídios em apenas 5 dias (Vargas, 2020, p. 37).

O paradigma gerencialista ampliou a cobrança sobre os agentes de segurança pública, sem, contudo, promover melhorias em suas condições e forma de trabalho. O descompasso entre expectativas e instrumentos prejudica o desempenho da política pública e desgasta o Estado. Sem o apoio dos policiais, a política pública ruiu de maneira célere e perigosa (Vargas, 2020, p. 38).

Ainda assim, ao final do mesmo ano (2017), o Estado do Espírito Santo assinava o contrato com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em busca de financiamento para o projeto “Estado Presente: Segurança Cidadã”⁴⁹. A iniciativa, de certa forma em continuidade do “Estado Presente em Defesa da Vida”, objetiva contribuir para a redução dos elevados índices de crimes violentos (homicídios e roubos) entre jovens de 15 a 24 anos nas regiões de maior vulnerabilidade social e, segundo as pesquisas, historicamente, mais atingidos pela violência⁵⁰.

Observando-se os três casos referidos (Diadema, PE e ES), é possível relacionar alguns elementos importantes que estão presentes nessas e em outras políticas públicas de segurança exitosas.

Realmente, o “Diadema melhor, fazendo uma vida segura”, do município paulista de Diadema; o “Pacto pela vida”, de Pernambuco, e o “Estado Presente em Defesa da Vida”, do Espírito Santo, possuem elementos importantes em comum. Além de estarem pautados pela normatividade e participação da comunidade e de várias instituições, as iniciativas possuem o foco na prevenção criminal, consideram as características locais e monitoram os resultados. Os resultados positivos das políticas públicas de segurança, ainda que consideradas as distintas características de cada local, parecem advir de um ambiente com parâmetros uniformes de implementação.

Em todos os casos, houve um diagnóstico adequado do atual *status quo*, forte ação preventiva, consideração dos interesses locais, muita cooperação interinstitucional e o monitoramento de resultados.

⁴⁹ O Contrato, que foi assinado em 28 de dezembro de 2017, conta com investimentos da ordem de US\$ 70 milhões a serem aplicados ao longo dos cinco anos de vigência e tem como objetivos específicos: Aumentar a efetividade da Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social (SESP), Polícia Civil (PC), Polícia Militar (PM) e Polícia Técnico Científica (PTC) no controle e investigação de crimes violentos; Incrementar as oportunidades de inclusão social com foco nos jovens de 15 a 24 anos em condições de risco à violência; e Reduzir a reincidência da população jovem em conflito com a lei. Disponível em: https://sedh.es.gov.br/estado_presente. Acesso em: 28 out. 2022.

⁵⁰ Disponível em: https://sedh.es.gov.br/estado_presente. Acesso em: 28 out. 2022.

A seguir, passa-se, então, à reflexão sobre parâmetros que visam a orientar as políticas públicas de efetivação do direito fundamental social à segurança pública no Brasil.

3 PARÂMETROS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL À SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

As políticas públicas são apresentadas com caráter instrumental de realização de direitos sociais na perspectiva de sua clara relação com a democracia. A participação do povo nas etapas (ou fases) do ciclo de políticas públicas não deve ser operacionalizada, como se verá adiante, somente para atender critérios teóricos da configuração de um Estado Democrático de Direito, mas, também, como condição de eficiência no âmbito pragmático de implementação de tais políticas.

Para compreensão e elaboração de parâmetros a serem utilizados nas políticas públicas de segurança, surge a necessidade de conhecimento dos aspectos gerais da segurança pública no Brasil. Para tanto, utiliza-se como referência, no âmbito internacional, os dados do Índice Global da Paz (GPI)⁵¹ - estudo produzido pelo Instituto de Economia e Paz (IEP) que classifica 163 Estados e territórios independentes de acordo com o seu nível de tranquilidade e, ainda, no contexto nacional, os dados oriundos do Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022⁵², produzido pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Os dois referenciais mencionados indicam, com marcadores criminais, o tamanho do desafio que o Brasil possui na segurança pública. Obviamente, o trabalho não pretende apresentar uma solução definitiva para o problema, porém, por meio de pesquisa original, tenciona incrementar⁵³ o acesso ao direito fundamental social à segurança pública, a partir da identificação de elementos parametrizantes que, com sua devida aplicação, de forma gradual, possam incorporar mudanças positivas nas políticas públicas de segurança no Brasil.

Cotejados tais apontamentos e avançando, considera-se válida para reflexão a metáfora de Secchi no sentido de que o problema público está para a doença, assim como a política pública está para o tratamento (Secchi, 2016), revelando, nesse sentido, a importância da política pública na realização dos direitos sociais. Ocorre que o incremento da realização do direito fundamental social à segurança por meio das

⁵¹ Instituto de Economia e Paz. Índice de Paz Global 2022: Medindo a Paz em um Mundo Complexo, Sydney, junho de 2022. Disponível em: <http://visionofhumanity.org/resources>. Acesso em: 12 set. 2022.

⁵² Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/ano/2022/>. Acesso em: 01 jul. 2022.

⁵³ Sem desconhecer as limitações da perspectiva incremental, entende-se adequada aos objetivos do trabalho (Kingdon, 1994)

políticas públicas – instrumental adequado para efetivação do referido direito como já se observou - deve seguir alguns critérios jurídicos e administrativos indispensáveis e seus desdobramentos, os quais se denominam parâmetros.

Por parâmetro, entende-se um enunciado que deve ser levado em consideração diante de qualquer ação ou reflexão sobre um determinado fenômeno. Nos limites do presente trabalho, são considerações (ou aspectos) que devem conduzir a atuação de todos os atores envolvidos na elaboração, execução e controle das políticas públicas que objetivam incrementar a realização do direito fundamental social à segurança pública no Brasil.

Assim, parte-se de três eixos principais: a normatividade, a participação (e o controle social) e a eficiência. Esta última alcançada, conforme se fundamentará na sequência, com o planejamento estratégico situacional, a fundamentação da política pública em evidências, a primazia da prevenção, a primazia do interesse local, o monitoramento de resultados e a avaliação da política pública.

Então, sustenta-se que o processo envolvendo a tomada de decisão sobre um problema político atinente ao direito fundamental social à segurança pública, seja considerando as quatro etapas (ou fases) principais dos ciclos de políticas públicas - formulação, execução, monitoramento e avaliação (Amabile, 2012), ou a representação mais extensa em sete etapas - identificação do problema, formação de agenda, formulação de alternativas, avaliação, implementação, tomada de decisão e extinção (Secchi, 2016), deve observar os parâmetros de normatividade, participação e controle social e eficiência que, a seguir, são relacionados.

3.1 Normatividade como elemento parametrizante para políticas públicas de segurança

Utiliza-se a expressão “normatividade” para abarcar a conformidade ao ordenamento jurídico de todas as ações relacionadas a políticas públicas de incremento ao direito fundamental social à segurança pública. Ainda que elementar – mas, sempre digno de registro – é importante afirmar que qualquer ação, em todas as etapas do ciclo de políticas públicas, deve estar em alinhamento com as normas jurídicas.

Quaisquer decisões no âmbito das políticas públicas, ainda que de conteúdo estritamente técnico, são manifestadas, juridicamente, por meio de atos administrativos ou legislativos e, portanto, sujeitas ao controle jurisdicional.

Questão tormentosa é arrolar quais as específicas normas jurídicas que devem ser consideradas durante o ciclo de políticas públicas de segurança. Especialmente, em razão de se tratar de um direito fundamental social, já identificado, neste trabalho, como compromisso civilizatório mínimo da sociedade brasileira de - por meio da atuação dos poderes públicos - respeitar, proteger e promover a dignidade das pessoas com o intuito de possibilitar o exercício tranquilo dos direitos.

Com efeito, o processo de implementação de política pública na área de segurança, no Brasil, deve observar as diretrizes constitucionais, todas as normas pertinentes e, ainda, como se trata de direito fundamental, os tratados internacionais não podem ser desconsiderados.

Não obstante, podem-se elencar três normativas nacionais recentes que merecem atenção especial durante todo o ciclo das políticas públicas de segurança. Faz-se referência à Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018; à Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017 e ao Decreto nº 10.822, de 28 de setembro de 2021.

No que se refere à legislação nacional, é possível elencar, com relevo, a lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, que disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal, cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp).

Imaginado em 2002, o Susp pretendia apresentar uma reengenharia da estrutura constitucional referente à segurança pública e áreas correlatas. No entanto, uma Comissão Especial Parlamentar foi instituída para aglutinar as propostas que estavam dispersas em tramitação no Congresso Nacional e acabou priorizando matérias em que havia consenso entre os diversos atores da segurança pública. Assim, uma agenda consensual foi sistematizada e, posteriormente, foi finalmente aprovada. Embora a instituição do Susp tenha sido um avanço, de acordo com diversos operadores da segurança pública, não houve o mesmo êxito em outras matérias (não consensuais), conforme a ideia inicial de Luiz Eduardo Soares, então Secretário Nacional de Segurança Pública, Benedito Mariano e Roberto Aguiar que atuavam como colaboradores (Vilela, 2020).

Ainda assim, o Susp reconheceu formalmente, em nível nacional, as políticas de segurança como políticas públicas. Sem dúvida, percebe-se um avanço na medida em que estabeleceu a Política Nacional de Segurança Pública (PNSPDS), indicando, em lei, a competência para estabelecimento das políticas de segurança pública e defesa social, os princípios, as diretrizes, os objetivos, as estratégias, os meios e os instrumentos para sua implementação. Assim, qualquer política pública que tenha por objetivo incrementar o direito fundamental social à segurança no Brasil deve observar a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018.

Também, quando se trata de serviço público de segurança, a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública deve ser, especialmente, observada. A referida lei estabelece normas básicas para participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos prestados direta ou indiretamente pela administração pública (art. 1º) e dispõe que os serviços públicos e o atendimento do usuário serão realizados de forma adequada, observados os princípios da regularidade, continuidade, efetividade, segurança, atualidade, generalidade, transparência e cortesia (art. 4º).

Por fim, destaca-se o recente Decreto nº 10.822, de 28 de setembro de 2021, que institui o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa social 2021-2030. Trata-se de típico decreto regulamentar ou de execução, porquanto se consubstancia em ato administrativo que explica a lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, e facilita sua execução. Sustenta-se na previsão do artigo 22 da lei 13.675, o qual dispõe:

Art. 22. A União instituirá Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, destinado a articular as ações do poder público, com a finalidade de: I - promover a melhora da qualidade da gestão das políticas sobre segurança pública e defesa social; II - contribuir para a organização dos Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social; III - assegurar a produção de conhecimento no tema, a definição de metas e a avaliação dos resultados das políticas de segurança pública e defesa social; IV - priorizar ações preventivas e fiscalizatórias de segurança interna nas divisas, fronteiras, portos e aeroportos (Brasil, 2018).

O Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, segundo Decreto nº 10.822, de 28 de setembro de 2021, tem prazo de duração de dez anos (2021-2030) e foi estruturado em ciclos de implementação de dois anos.

O plano prevê objetivos, ações estratégicas, metas, sistema de governança e orientações aos entes federativos.

São objetivos do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030:

I – definir ações estratégicas, metas e indicadores para a consecução dos objetivos da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social; II - determinar ciclos de implementação, monitoramento e avaliação; III - estabelecer estratégias de governança e de gerenciamento de riscos que possibilitem a execução, o monitoramento e a avaliação; e IV - orientar os entes federativos quanto ao diagnóstico prévio e à elaboração dos planos de segurança pública e defesa social, que deverão estar alinhados com a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030 (Brasil, 2021).

As ações estratégicas são instrumentos destinados à consecução das metas do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e devem conter, no mínimo:

I - a indicação do órgão responsável; II - o prazo de implementação; III - a relação com as metas do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030; e IV - a relação com os objetivos da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. Parágrafo único. Para a elaboração das ações estratégicas, devem ser observados a existência de evidências e os parâmetros metodológicos reconhecidos (Brasil, 2021).

Com relação às metas, pode-se dizer que visam à consecução dos objetivos da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e dos resultados que impactam positivamente o cotidiano das pessoas e o desenvolvimento do País. O Decreto nº 10.822, de 28 de setembro de 2021, prevê que as metas devem ser específicas, mensuráveis, alcançáveis, relevantes e ter prazos determinados.

Mais adiante, o referido documento estabelece metas para determinadas infrações penais: Grupo 01 - Mortes violentas; Grupo 2 - Proteção dos profissionais de segurança pública; Grupo 3 - Roubo e furto de veículos; Grupo 4 - Sistema prisional e Grupo 5 - Ações de prevenção de desastres e acidentes, conforme se apresenta a seguir.

Quadro 15 - Grupo 01: Mortes violentas

Meta	Objetivos da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social relacionados às metas (art. 6º da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018)
	IV - estimular e apoiar a realização de ações de prevenção à violência e à criminalidade, com prioridade para aquelas

<p>Meta 1: Reduzir a taxa nacional de homicídios para abaixo de 16 mortes por 100 mil habitantes até 2030</p>	<p>relacionadas à letalidade da população jovem negra, das mulheres e de outros grupos vulneráveis; XVII - fomentar ações permanentes para o combate ao crime organizado e à corrupção; XXIII - priorizar políticas de redução da letalidade violenta; XXIV - fortalecer os mecanismos de investigação de crimes hediondos e de homicídios; XXV - fortalecer as ações de fiscalização de armas de fogo e munições, com vistas à redução da violência armada.</p>
<p>Meta 2: Reduzir a taxa nacional de lesão corporal seguida de morte para abaixo de 0,30 morte por 100 mil habitantes até 2030</p>	<p>IV - estimular e apoiar a realização de ações de prevenção à violência e à criminalidade, com prioridade para aquelas relacionadas à letalidade da população jovem negra, das mulheres e de outros grupos vulneráveis; XVII - fomentar ações permanentes para o combate ao crime organizado e à corrupção; XXIII - priorizar políticas de redução da letalidade violenta; XXIV - fortalecer os mecanismos de investigação de crimes hediondos e de homicídios; XXV - fortalecer as ações de fiscalização de armas de fogo e munições, com vistas à redução da violência armada.</p>
<p>Meta 3: Reduzir a taxa nacional de latrocínio para abaixo de 0,70 morte por 100 mil habitantes até 2030</p>	<p>XVII - fomentar ações permanentes para o combate ao crime organizado e à corrupção; XXIII - priorizar políticas de redução da letalidade violenta; XXIV - fortalecer os mecanismos de investigação de crimes hediondos e de homicídios; XXV - fortalecer as ações de fiscalização de armas de fogo e munições, com vistas à redução da violência armada.</p>
<p>Meta 4: Reduzir a taxa nacional de mortes violentas de mulheres para abaixo de 2 mortes por 100 mil mulheres até 2030</p>	<p>IV - estimular e apoiar a realização de ações de prevenção à violência e à criminalidade, com prioridade para aquelas relacionadas à letalidade da população jovem negra, das mulheres e de outros grupos vulneráveis; XX - estimular a concessão de medidas protetivas em favor de pessoas em situação de vulnerabilidade; XXIII - priorizar políticas de redução da letalidade violenta; XXIV - fortalecer os mecanismos de investigação de crimes</p>

	hediondos e de homicídios; XXV - fortalecer as ações de fiscalização de armas de fogo e munições, com vistas à redução da violência armada.
Meta 5: Reduzir a taxa nacional de mortes no trânsito para abaixo de 9 mortes por 100 mil habitantes até 2030	XXIII - priorizar políticas de redução da letalidade violenta.

Fonte: Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (2021)

Quadro 16 - Grupo 2: Proteção dos profissionais de segurança pública

Meta	Objetivos da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social relacionados às metas (art. 6º da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018)
Meta 6: Reduzir o número absoluto de vitimização de profissionais de segurança pública em 30% até 2030	XXI - estimular a criação de mecanismos de proteção dos agentes públicos que compõem o sistema nacional de segurança pública e de seus familiares; XXII - estimular e incentivar a elaboração, a execução e o monitoramento de ações nas áreas de valorização profissional, de saúde, de qualidade de vida e de segurança dos servidores que compõem o sistema nacional de segurança pública.
Meta 7: Reduzir o número absoluto de suicídio de profissionais de segurança pública em 30% até 2030	XXI - estimular a criação de mecanismos de proteção dos agentes públicos que compõem o sistema nacional de segurança pública e de seus familiares; XXII - estimular e incentivar a elaboração, a execução e o monitoramento de ações nas áreas de valorização profissional, de saúde, de qualidade de vida e de segurança dos servidores que compõem o sistema nacional de segurança pública.
	de fogo e munições, com vistas à redução da violência armada.

Fonte: Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (2021)

Quadro 17 - Grupo 3: Roubo e furto de veículos

Meta	Objetivos da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social relacionados às metas (art. 6º da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018)
Meta 8: Reduzir a taxa nacional de furto de veículos para abaixo de 140 ocorrências por 100 mil veículos até 2030	II - apoiar as ações de manutenção da ordem pública e da incolumidade das pessoas, do patrimônio, do meio

	ambiente e de bens e direitos; VIII - incentivar e ampliar as ações de prevenção, controle e fiscalização para a repressão aos crimes transfronteiriços.
Meta 9: Reduzir a taxa nacional de roubo de veículos para abaixo de 150 ocorrências por 100 mil veículos até 2030	II - apoiar as ações de manutenção da ordem pública e da incolumidade das pessoas, do patrimônio, do meio ambiente e de bens e direitos; VIII - incentivar e ampliar as ações de prevenção, controle e fiscalização para a repressão aos crimes transfronteiriços.

Fonte: Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (2021)

Quadro 18 - Grupo 4: Sistema prisional

Meta	Objetivos da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social relacionados às metas (art. 6º da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018)
Meta 10: Aumentar em 60% o quantitativo de vagas no sistema prisional, com o total de 677.187 vagas até 2030	XV - racionalizar e humanizar o sistema penitenciário e outros ambientes de encarceramento.
Meta 11: Aumentar em 185% o quantitativo de presos que exercem atividade laboral, com o total de 363.414 presos em atividades laborais até 2030	XV - racionalizar e humanizar o sistema penitenciário e outros ambientes de encarceramento.
Meta 12: Aumentar em 185% o quantitativo de presos que exercem atividades educacionais, com o total de 218.994 mil presos em atividades educacionais até 2030	XV - racionalizar e humanizar o sistema penitenciário e outros ambientes de encarceramento.

Fonte: Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (2021)

Quadro 19 - Grupo 5: Ações de prevenção de desastres e acidentes

Meta	Objetivos da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social relacionados às metas (art. 6º da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018)
Meta 13: Atingir o índice de 50% das Unidades Locais devidamente certificadas, por meio de alvará de licença (ou instrumento equivalente) emitidos pelos corpos de bombeiros militares até 2030	I - fomentar a integração em ações estratégicas e operacionais, em atividades de inteligência de segurança pública e em gerenciamento de crises e incidentes; II - apoiar as ações de manutenção da ordem pública e da incolumidade das pessoas, do patrimônio, do meio ambiente e de bens e direitos; III - incentivar medidas para a modernização de equipamentos, da investigação e da perícia e para a padronização de tecnologia dos órgãos e das instituições de segurança pública.

Fonte: Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (2021)

O Decreto nº 10.822, de 28 de setembro de 2021, também, registra 09 (nove) orientações aos entes federativos:

O Ministério da Justiça e Segurança Pública estabelecerá o canal para o encaminhamento dos planos de segurança pública e defesa social de cada ente federativo, assim como formalizará o fluxo interno para a análise e a aprovação, observados os seguintes critérios mínimos quando da apresentação dos planos: 1. Diagnóstico da segurança pública no contexto do ente federativo; 2. Descrição do método utilizado para elaboração do plano de segurança pública e defesa social do ente federativo; 3. Alinhamento do plano de segurança pública e defesa social do ente federativo com o planejamento estratégico e com o orçamento do ente federativo; 4. Fontes de financiamento do plano de segurança pública e defesa social; 5. Período de vigência do plano de segurança pública e defesa social; 6. Ações estratégicas com o detalhamento dos responsáveis, dos prazos e do alinhamento com as ações estratégicas do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030; 7. Metas e indicadores relacionados às ações estratégicas do plano de segurança pública e defesa social do ente federativo; 8. Monitoramento e avaliação do plano de segurança pública e defesa social do ente federativo, com o detalhamento dos padrões de controle e dos ciclos de monitoramento alinhados cronologicamente com o ciclo de monitoramento do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030; 9. Estrutura de governança do plano de segurança pública e defesa social do ente federativo com: 9.1. Atores: indicação de gestor governamental, gestores institucionais, Conselhos, operadores, entre outros; 9.2. Atribuições de cada ator; 9.3. Competências dos Conselhos; 9.4. Padrões de governança: definição de quem estabelecerá os padrões da governança na estrutura do ente federativo; 9.5. Ciclos da governança: reuniões estratégicas, táticas e operacionais alinhadas cronologicamente com a governança do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030; e 9.6. Plano de implementação de controle de riscos do plano de segurança pública e defesa social do ente federativo (Brasil, 2021).

As previsões do decreto, em atenção ao parâmetro da normatividade, devem ser seguidas ou, como se trata de ato normativo do Poder Executivo Federal, revogadas.

Por todo o exposto, sustenta-se que a normatividade deve ser considerada um elemento parametrizante das políticas públicas de segurança no Brasil. Trata-se, inclusive, de reconhecimento legal expresso, no artigo 4º, I e II, da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, quando consigna que são princípios da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) o “respeito ao ordenamento jurídico e aos direitos e garantias individuais e coletivos” e a “proteção dos direitos humanos, respeito aos direitos fundamentais e promoção da cidadania e da dignidade da pessoa humana”.

3.2 Participação e Controle social como elemento parametrizante para políticas públicas de segurança

Ainda que os fundamentos da participação e do controle social possam ser extraídos da normatividade, especialmente da configuração democrática estabelecida pelo ordenamento jurídico brasileiro, faz-se necessário um tópico a parte.

Com efeito, pela via do direito incontestável de participação do povo na condução dos assuntos públicos⁵⁴ ou pela própria lógica da operacionalidade eficiente, exige-se que os cidadãos possam participar e influir nas políticas públicas de segurança.

O exercício desse direito de participação se justifica não somente pela previsão normativa, mas em razão da sua simples inserção na sociedade. Nas palavras de Clóvis Gorczewski:

Mas, é pelo fato de os indivíduos viverem em sociedade com interação diária, que todos, em maior ou menor grau, de forma direta ou indireta, sofrerão as consequências de qualquer decisão política. O indivíduo influencia na sociedade pelo simples fato de pertencer a ela, pelo simples fato de ocupar um espaço físico, mesmo sem manifestação, sem ser visto ou ouvido. É por essa razão, lógica, racional e moral, porque todos sofrerão as consequências de qualquer ato, que justifica que todos devam participar na tomada de decisão (Gorczewski, 2014, p. 74).

Realmente, o pertencimento a determinada comunidade política e suas consequências, por si só, já constituem fundamento legítimo do direito de participação nas decisões públicas.

Não se discute mais, em ciência, se o cidadão tem ou não o direito a participar na condução dos assuntos públicos. O que pauta o debate do tema é o modo de melhor implementação e a evolução do direito de participar. O relatório da OEA sobre segurança cidadã e direitos humanos afirma que, a partir das necessidades emergentes das estruturas sociais democráticas contemporâneas, a CIDH passou a analisar a evolução desse direito (OEA, 2009).

O referencial registra que a evolução, especialmente nas últimas décadas, desenvolveu o direito à participação na condução dos assuntos públicos no sentido de inclusão de um espectro muito amplo de mecanismos que o envolvem. Por exemplo, o direito a promover a revogação de autoridades eleitas, fiscalizar a gestão pública, acessar a informação pública, criar iniciativas, expressar opiniões etc. (OEA, 2009).

⁵⁴ Declaração Universal dos Direitos do Homem em seu artigo XXI: Toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos. Todo homem tem igual direito de acesso ao serviço público de seu país. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; essa vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto (DUDH, 1948).

Assim, a conceituação ampla e geral do direito a “participar na direção dos assuntos públicos”, tal como se encontra, literalmente, expresso na Convenção Americana sobre Direitos Humanos⁵⁵, foi afinada e ampliada. No contexto da segurança pública, parece ainda mais sensível a questão tendo em vista a natureza social do direito, o que se observa neste ponto do Relatório da OEA:

Os assuntos vinculados à prevenção da violência e da criminalidade tem se posicionado entre os temas de atenção prioritária por parte das pessoas que habitam os diferentes países da região. Por isto os Estados têm a obrigação jurídica, a partir do mencionado artigo 23 da Convenção, de habilitar os mais amplos mecanismos para a participação da sociedade no tratamento destes assuntos, como forma de fortalecer a democracia e o Estado de Direito no continente (OEA, 2009, p. 94).

Então, diante da sólida fundamentação doutrinária (nacional e internacional) consolidando a participação dos cidadãos nos assuntos públicos, por que razão não se observa, no plano pragmático, deliberados exemplos de participação dos cidadãos nas políticas públicas de segurança?

É preciso pontuar que o déficit de participação dos cidadãos nos assuntos públicos não é característica exclusiva das políticas públicas de segurança. O problema, como refere Leal, é histórico no Brasil e, pode-se dizer, resultante das particularidades de exclusão social, miserabilidade e, enfim, de fragilização da cidadania. Segundo o autor, o Estado chamou para si, de modo concentrado, uma gama de atribuições relacionadas ao protecionismo, paternalismo e assistencialismo no sentido de promover ações públicas de sobrevivência social com escassas políticas preventivas, educacionais e de cogestão com a sociedade que experimenta, efetivamente, o problema público. Tal histórico induziu a comunidade, segundo o autor, a uma postura letárgica e passiva. O cidadão brasileiro, assim, assumiu a postura de simples consumidor do que recebia graciosamente, sem reserva crítica (Leal, 2008, p. 10).

⁵⁵ “Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: a. **De participar na direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos**; b. de votar e ser eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; e c. de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país. 2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal” (OEA, 1969, Art. 23:1, grifo nosso).

A reflexão é pertinente e apresenta uma boa fundamentação para apatia do cidadão brasileiro quando o assunto é participação na geração e gestão das polícias públicas, inclusive de segurança. Pontuado nesses termos, parece compreensível que, com o histórico social e político brasileiro, o cidadão não esteja tão estimulado a fiscalizar a gestão pública, acessar a informação pública, criar iniciativas e expressar opiniões. No entanto, como se verá a seguir, é preciso fomentar esse aspecto do exercício da cidadania, porque, para além de indicador de maturidade política e social, a cidadania ativa representa um fator de eficiência administrativa, afinal a decisão pública será tão adequada quanto maior a qualidade das informações disponíveis sobre o problema público que se pretenda encaminhar.

Cabe, no ponto, uma observação. Fala-se em “participação e controle”, pois “participar” não é sinônimo de controlar na língua portuguesa. No entanto, pesquisa em dicionário de sinônimos identifica o vocábulo “controlar” com as ideias de 1) dominar; 2) Moderar; 3) Regular; 4) Segurar e 5) Vigiar (Houaiss, 2012). Talvez essa última acepção sinônima para “controlar”, no sentido de “vigiar”, possa trazer eventual confusão entre participação e controle. Parece, contudo, que o termo “vigiar” implica algum poder de ação de quem exerce a vigilância sobre a coisa vigiada, ao passo que participar de algo pode ter um aspecto, essencialmente, passivo e, assim, desprovido de empoderamento.

No direito administrativo, esse significado de “controle”, sob o aspecto de “vigiar”, é próprio dos estudos de poderes da administração, mais, especificamente, do poder hierárquico. Deste, decorre o “fiscalizar” como atribuição implícita para o superior de vigiar, constantemente, os atos praticados por seus subordinados com o objetivo fundamental de conservá-los alinhados aos padrões normativos próprios para cada atividade administrativa. O fato é que a fiscalização traz uma carga de poder, seja sob a forma de subordinação ou vinculação, que instrumentaliza quem exerce tal poder, ainda que, eventualmente, não venha a suprimir a autonomia conferida ao ente fiscalizado.

O que se observa é que a participação - como ocorre no Brasil quando se fala em controle social de políticas públicas - não está instrumentalizada, por si só, de um poder de veto ou qualquer poder que possa ser manejado, eficazmente, para compelir o Poder Público a agir de determinado modo.

Há consenso na ideia de que não é possível controlar algo sem exercer alguma participação, no entanto, é bem usual participar de algo sem exercer qualquer controle. Nesse sentido, a título de ilustração, pode-se dizer que um aluno participa da aula, mas não controla os trabalhos desenvolvidos em sala de aula. O professor, porém, participa da aula e exerce controle sobre as atividades desenvolvidas durante a aula.

Assim, oportunizar somente a participação dos cidadãos em audiências públicas relacionadas à política pública de segurança não alcança qualquer efetividade relacionada ao necessário controle social. É preciso que essa oportunidade de participação seja precedida de ampla informação sobre o assunto e acompanhada de influência nas decisões tomadas pelo Poder Público.

No entanto, é necessário enfrentar um problema que se apresenta - em uma área tão técnica como a da segurança pública - de equilibrar a participação e o controle social com o conhecimento técnico que - não raro - pode não estar alinhado com os anseios sociais. O encaminhado que se entende mais adequado é o exercício do contraditório forte durante os processos de decisão relacionados às políticas públicas de segurança.

Quando se conclui sobre a necessidade de exercício do controle social das políticas públicas no Estado Democrático de Direito, a ideia central aponta para democratizar o processo pelo qual o Estado cria, desenvolve e avalia as políticas públicas. Transita-se, portanto, sobre a concepção de legitimidade (aceitação) das decisões que são tomadas por alguns representantes do povo de determinada localidade em interesse de todo o povo daquele local.

A efetividade da participação dos cidadãos nos assuntos públicos vinculados à segurança cidadã é considerada uma ferramenta substantiva para o exercício do controle sobre as ações das autoridades públicas em um Estado Democrático (OEA, 2009).

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, por exemplo, faz referência a esta dimensão ao manifestar que:

[...] o atuar do Estado deve ser regido pelos princípios de publicidade e transparência na gestão pública, o que faz possível que as pessoas que se encontram sob sua jurisdição exerçam o controle democrático das gestões estatais, de forma tal que possam questionar, indagar e considerar se está sendo dado um adequado cumprimento das funções públicas [...] Ao permitir o exercício desse controle democrático, fomenta-se uma maior participação das pessoas nos interesses da sociedade. O controle democrático, por parte da sociedade através da opinião pública, fomenta a transparência das atividades

estatais e promove a responsabilidade dos funcionários sobre sua gestão pública. Por isso, para que as pessoas possam exercer o controle democrático é essencial que o Estado garanta o acesso à informação de interesse público sob seu controle. Ao permitir o exercício desse controle democrático se fomenta uma maior participação das pessoas nos interesses da sociedade. (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2006, p. 43)

A aceitação (legitimidade) da decisão dos agentes públicos que atuam em nome do Estado sempre foi uma aspiração histórica desde que se pensou em democracia. A evolução do processo no ambiente jurisdicional, por exemplo, torna clara a busca da humanidade pela pacificação dos conflitos que deve ser dirimida por uma decisão do Estado, após um processo com a maior legitimidade (aceitação) possível, porquanto a decisão final, inevitavelmente, será desfavorável ao desejo de alguma parte.

Com efeito, a observação da evolução do processo judicial, em especial no que tange ao direito ao contraditório, serve como analogia para avançar em direção à maior democratização - e conseqüente legitimidade - no âmbito do controle social de políticas públicas, por exemplo.

Sabe-se que o contraditório tem sido reconhecido desde o direito romano como um pilar fundamental do processo. A ideia é singela no sentido de que para o Estado tomar uma decisão deve ouvir as duas partes em litígio, assim as pessoas detentoras de interesses contrapostos (ou não coincidentes) terão a percepção de que seus argumentos foram apreciados por quem detém o poder de decidir.

O ponto de interesse é que, antes da segunda grande guerra (apenas para se ter uma referência histórica), o direito ao contraditório restringia-se à mera bilateralidade da instância. Isso significa que as partes poderiam ter ciência (informação) de todos os atos do processo e a possibilidade de contraditá-los (manifestação), esse entendimento restou cunhado no binômio “informação-reação”. Note-se que se tratava, de fato, em formalidade, uma vez que o contraditório estava voltado para uma perspectiva individualista do processo, e a motivação (dever do julgador) estava reduzida, somente, a cumprir uma função de coerência interna da decisão (Sarlet; Matinoni; Mitidiero, 2014) e não a demonstração de que o Estado considerou todos os argumentos das partes antes de decidir.

A tendência que se seguiu, após a segunda grande guerra, foi no sentido da democratização do processo e uma redefinição do direito ao contraditório. Falava-se em contraditório forte - em oposição à ideia anterior de que o contraditório não parecia efetivamente se cumprir e, portanto, apresentava-se fraco – atribuindo ao órgão decisor

o dever de motivar sua decisão, porém, em avanço, com a consideração de todos os argumentos apresentados pelas partes. Surgiu no meio jurídico o direito de influência, consubstanciado pelo direito que as partes detinham de ver seus argumentos considerados por quem tem o poder de decisão. O Código de Processo Civil brasileiro de 2015 acolheu essa versão forte do direito ao contraditório⁵⁶, um diploma legal que buscou trazer uma visão mais social e publicista do processo.

O direito de influência que, no processo judicial, significa o dever do julgador em considerar e analisar todas as questões de fato e de direito submetidas pelas partes, se perfectibiliza na motivação da decisão. Nesse momento, o juiz consigna as razões de decidir, sopesando todos os argumentos apresentados pelos envolvidos. Resta, então, cristalino que a motivação da decisão constitui um “banco de prova” e o “último momento” de realização do direito fundamental ao contraditório (Sarlet; Matinoni; Mitidiero, 2014).

Em raciocínio semelhante, pode-se afirmar que estarão presentes a participação e o controle social de uma política pública de segurança se houver três direitos garantidos aos cidadãos que residem no local onde ela será levada a efeito. Primeiro, deve ser disponibilizado o acesso a todas as informações relacionadas ao problema de segurança que se pretende dar encaminhamento, pois não tem sentido poder se manifestar sem ter ciência do que está a ocorrer (direito à informação). Segundo, é justamente a possibilidade de manifestação por parte dos cidadãos, ou seja, tecer considerações e argumentos sobre os fatos de seus interesses (direito à manifestação). Finalmente, os argumentos apresentados por todos deverão ser considerados na decisão final, pois não teria razão oportunizar a manifestação sem considerá-la (direito à influência).

Por oportuno, resta registrar uma advertência apontada de modo preciso pela CIDH e reproduzido no Relatório sobre segurança cidadã e direitos humanos da OEA. Trata-se de asseverar, de modo categórico, que a responsabilidade primária no que se refere as funções de prevenção, dissuasão e contenção de condutas violentas ou criminosas é do Estado.

Vale ressaltar que a configuração do Estado Democrático de Direito resguarda e exorta o cidadão (poder-se-ia dizer responsabiliza), como se demonstrou no presente

⁵⁶ Entre outros, pode-se citar o artigo 7º do CPC “É assegurada às partes paridade de tratamento em relação ao exercício de direitos e faculdades processuais, aos meios de defesa, ao ônus, aos deveres e à aplicação de sanções processuais, competindo ao juiz zelar pelo efetivo contraditório”.

trabalho, a exercer seu direito de participar dos assuntos públicos atinentes à implementação de polícias públicas de segurança. No entanto, as diferentes formas de participação devem ser complementares, mas nunca substitutivas da responsabilidade estatal (OEA, 2009).

O Estado pode receber colaboração da sociedade civil em certas matérias de segurança, mas isto não implica que a titularidade e responsabilidade com respeito a tal obrigação possa recair também em instituições alheias ao próprio Estado. [...] A Comissão considera que a segurança de um Estado democrático se fundamenta em valores como os de paz, liberdade, justiça, igualdade, proteção dos direitos humanos e convivência democrática, entre outros, mas que isto não pode levar a colocar a sociedade civil no mesmo nível de responsabilidade que o próprio Estado, que conta com o monopólio legítimo da força pública e está submetido a um regime de responsabilidade interior e internacional distinto do aplicável aos particulares (OEA, 2009, p. 96).

Realizadas tais observações, assim, a construção teórica do direito fundamental ao contraditório no sentido de elevar a democratização e publicização ao processo judicial, defende-se, pode ser transportada para efetivação do direito de participação e de controle social das políticas públicas de segurança, sustentados, pelo presente trabalho, como elemento parametrizante das políticas públicas de incremento ao direito fundamental social à segurança pública no Brasil.

3.3 Parâmetros de eficiência democrática à constituição e gestão de políticas públicas de segurança para o Brasil

Na mesma linha do que se consignou sobre os fundamentos constitucionais da participação e do controle social, é possível observar que a eficiência, também, pode ser extraída da normatividade, uma vez que há, inclusive, disposição expressa no texto constitucional como um princípio da administração pública. No entanto, elege-se a eficiência como parâmetro, no campo das políticas públicas, pelo destacado caráter de operacionalização que a encerra. Sublinha-se que a eficiência das políticas públicas está diretamente relacionada à efetivação dos direitos sociais.

Na seara jurídica, tem-se que o princípio da eficiência foi inserido entre os princípios constitucionais da administração pública via emenda constitucional nº 19, de 06/06/98, com referência, também, no artigo 2º caput da Lei nº 9.784/99 que estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da

administração federal direta e indireta, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da administração.

As definições de eficiência, na doutrina, são semelhantes e apontam para a atuação do agente público no sentido de realizar suas atribuições com presteza e rendimento funcional. O mais moderno princípio da função administrativa não é alcançado, tão somente, com a legalidade.

No entanto, não se desconhece a amplitude conceitual do vocábulo “eficiência” em várias ciências e autores, conforme aponta Gabardo:

[...] “eficiência operativa” (consecução de um bom planejamento ou boa formulação de metas) e “eficiência adaptativa” (boa capacidade de reformulação das metas); “eficiência técnica” (mera relação entre recursos e resultados), “eficiência econômica stricto sensu” (relação entre custos e valor dos resultados), “eficiência econômica consignativa” (distribuição ótima dos recursos disponíveis) e “eficiência econômica produtiva” (maior rendimento na utilização dos recursos ou minimização de custos); “eficiência moral” (decorrente de uma razão ética mista, na qual se busca uma eficácia temporal condicionada por valores morais) (Gabardo, 2017, p. 09).

O que se exige em serviço público é o atendimento satisfatório das necessidades da comunidade por meio do melhor desempenho da atuação do agente público. O princípio da eficiência orienta todo o Estado a buscar os melhores resultados na prestação do serviço público, no caso de segurança, aos cidadãos.

Uma perspectiva inovadora que se pode elencar sobre a eficiência com relação à segurança pública é o, já referido, princípio da proibição da insuficiência. Pode-se dizer que essa ideia resulta, também, da lógica do ordenamento jurídico. De fato, se há – no campo da segurança pública - um dever estatal de proteção, não seria razoável (ou lógico) concluir que as autoridades responsáveis - diante de alternativas – cumpram integralmente o seu dever quando adotam medidas ineficazes. De fato, com medidas ineficazes não se estaria cumprindo o conteúdo jurídico dos comandos constitucionais (a proteção dos direitos fundamentais, no caso o direito fundamental social à segurança). Então, resta clarividente que o dever de atuação do Estado na área da segurança pública é delimitado por um conteúdo mínimo apto a levar a efeito o dever de proteção do cidadão. Atuar com eficiência é, nesse caso, proteger o cidadão de forma suficiente e adequada.

Por outras palavras, o princípio da eficiência exige que emane do Estado a solução ótima ao atendimento da finalidade pública, instrumentalizado por decisão

prescrita expressamente em lei ou por decisão discricionária. A finalidade pública, no caso das políticas de segurança pública, é respeitar, proteger e promover a dignidade das pessoas com o intuito de possibilitar o exercício tranquilo dos direitos.

Desse modo, para atuar com eficiência na formulação, execução, monitoramento e avaliação das políticas públicas de segurança, elencam-se, a seguir, considerações que, entende-se, compõem o elemento parametrizante da eficiência das políticas públicas de incremento ao direito fundamental social à segurança pública no Brasil: planejamento estratégico situacional, fundamentação da política pública em evidências, primazia da prevenção, primazia do interesse local, monitoramento de resultados e avaliação da política pública.

3.3.1 Planejamento estratégico situacional da política pública de segurança

Não é preciso grande esforço argumentativo para se concluir que, diante de um problema (no caso, problema público de segurança), a construção de um planejamento adequado é uma prática eficiente em qualquer lógica administrativa.

No ponto, existe uma história bastante conhecida nas ciências da administração sobre a importância de atuar com planejamento. Na década de 1980, a indústria japonesa de veículos se destacava no mundo, e um grupo de executivos americanos da indústria automobilística foi conhecer de perto as linhas de produção japonesas. Em determinada fábrica, no fim da linha de produção, as portas dos veículos eram fixadas em suas dobradiças de modo semelhante às linhas de produção americana. No entanto, nos Estados Unidos, um operário, ao final da linha, de posse de um martelo de borracha, batia nas extremidades das portas para garantir que o encaixe estivesse perfeito. Então, observando que, na indústria japonesa, não havia esse operário, um executivo americano questionou em que momento eles garantiam que a porta encaixava perfeitamente. O guia japonês sorriu encabulado e referiu: “Nós nos asseguramos de que encaixa quando projetamos o veículo”.

Na fábrica japonesa, eles não examinavam o problema, depois do processo e, a partir daí, acumulavam dados para encontrar a melhor solução. A concepção era engendrar o resultado que queriam desde o início e, caso não fosse obtido o resultado desejado, os japoneses entendiam que a causa era uma decisão que haviam tomado

na gênese do processo de produção, ou seja, na fase de planejamento. Mas, se no modo americano e no modo japonês, as portas acabavam encaixando perfeitamente, apesar de concepções distintas de trabalho, por que razão o modo japonês era considerado mais eficiente? Os japoneses não necessitavam empregar alguém para martelar as portas tampouco comprar martelos (custos menores). Ainda, as portas japonesas duravam mais e eram consideradas estruturalmente mais sólidas em caso de acidente. A diferença era que os japoneses se asseguravam desde o início (no planejamento) de que as peças encaixavam, e os americanos atuavam no momento final do processo de produção (aguardavam o problema emergir e, depois, agiam para contê-lo), certificando-se de que, mediante ajustes posteriores, as peças iriam permanecer encaixadas (Sinek, 2018).

A metáfora é interessante quando transposta para o âmbito da eficiência da atuação pública diante da violência e da criminalidade. Atuar com planejamento adequado pode garantir custos menores. No caso da indústria automobilística, despesas são reduzidas (com operários e martelos) e, assim, recursos financeiros são preservados. Já no campo da segurança pública, serão preservados direitos fundamentais, uma vez que o bom planejamento orientando a dinâmica de trabalho de todos os atores envolvidos na política pública de segurança, tende a prevenir e conter a violência e a criminalidade que, ao fim e ao cabo, preservará a vida, a saúde e demais bens jurídicos dos cidadãos que são tutelados pela norma penal.

Segundo a mais abalizada doutrina oriunda das ciências da administração, o planejamento produz um resultado imediato chamado plano que representa o evento entre os processos de elaboração e de implementação do planejamento (Chiavenato, 2003, p. 171).

Segundo a doutrina clássica:

O planejamento consiste na tomada antecipada de decisões sobre o que fazer, antes de a ação ser necessária. Sob o aspecto formal, planejar consiste em simular o futuro desejado e estabelecer previamente os cursos de ação necessários e os meios adequados para atingir os objetivos (Chiavenato, 2003, p 173).

Conforme se observa, qualquer plano, produto do planejamento, tem como objetivo prever uma sequência lógica de eventos alinhados e direcionados a atingir os objetivos que os comandam. Disso resulta que o objetivo de qualquer planejamento de política pública de segurança deve estar em sintonia com o respeito, a proteção e a

promoção da dignidade humana no intuito de possibilitar o exercício tranquilo dos direitos dos cidadãos. No entanto, basta refletir sobre a natureza do objetivo, quando do planejamento da política pública de segurança, que restará evidente a dimensão do desafio. Quais os eventos devem ser levados a efeito para que o cidadão experimente o direito fundamental social à segurança pública? E que planejamento pode ser mais apto, dada a complexidade fenomenológica do direito à segurança?

Idealizado como proposta teórico-metodológica para planejar e governar, o planejamento estratégico situacional (PES) parte da premissa de que os gestores que planejam são parte da realidade planejada, coexistindo com demais atores que também planejam nessa mesma realidade, portanto, trata-se de processo que pressupõe diálogo e interação. Entende-se, portanto, frente ao contexto social e fenomenológico próprio que envolve a segurança pública, plenamente, aplicável.

Na verdade, Carlos Matus⁵⁷ (nome sempre lembrado no contexto do planejamento situacional) defende que a realidade social é algo bem mais complexo do que um fenômeno da natureza, por exemplo. Assim, na realidade social, o homem é parte e, também, é fruto dela e, nesse sentido, há um conflito entre o homem indivíduo e o homem coletivo. O primeiro tem objetivos particulares, e o segundo busca uma ordem geral, portanto, são atores humanos com diferentes visões, objetivos, recursos e poder. No contexto apresentado, o planejamento da política pública, diante de objetivos distintos (e, também, conflitantes) dos atores sociais não pode ser realizado no ambiente estável do planejamento tradicional (Matus, 1993).

Nesse sentido, vale a transcrição:

Portanto, o PES é uma metodologia situacional, pois lida com uma realidade dinâmica, complexa e cheia de surpresas. É um planejamento em constante reformulação, que não pressupõe um final preestabelecido, com uma forma exata. Para o PES, é possível planejar, mas não é possível prever com absoluta exatidão os resultados, pois a realidade não é estática, está sujeita a imprevistos (Queiroz, 2012, p. 129).

Para organizar as intervenções e produzir resultados sobre determinada realidade, o planejamento estratégico situacional apresenta 04 (quatro) momentos distintos: explicativo, normativo, estratégico e tático-operacional.

⁵⁷ “O Planejamento Estratégico Situacional - PES foi idealizado por Matus, autor chileno, a partir de sua vivência como ministro da Economia do governo Allende, no período de 1970-73, e da análise de outras experiências de planejamento normativo ou tradicional na América Latina cujos fracassos e limites instigaram um profundo questionamento sobre os enfoques e métodos utilizados” (Artmann, 2000, p. 02).

No momento explicativo, os problemas de segurança pública são identificados, descritos e explicados. No ponto, são consideradas informações objetivas (como, por exemplo, dados estatísticos criminais, normas e rotinas) e informações subjetivas (como, por exemplo, a percepção dos diversos atores envolvidos). Para buscar o tratamento das causas de um problema público de segurança, é premissa conhecê-lo. Segundo as ciências da administração, problema é um resultado indesejável de um processo (Campos, 2013) e, portanto, é preciso perquirir o processo social que gerou o problema a fim de elencar ações que possam intervir, positivamente, alterando as relações sociais de determinada comunidade relacionadas à problemática com o escopo último de incrementar a realização do direito fundamental social à segurança.

Conforme se referiu em capítulo anterior, uma política pública tem por finalidade a realização de “objetivos socialmente relevantes” (Bucci, 2002). No entanto, a eficiência na consecução dos objetivos socialmente relevantes implica, inicialmente, em uma delimitação fática, tão rigorosa quanto possível, no caso, do problema de segurança que se pretenda resolver ou dar encaminhamento.

O momento normativo-prescritivo refere-se à proposição de objetivos e resultados a serem alcançados, bem como as ações estratégicas e necessárias para atingi-los. É neste momento, em que são selecionados os instrumentos, que serão manejados pela política pública de segurança⁵⁸.

O momento estratégico será dedicado ao exame dos recursos necessários e/ou disponíveis para a implementação da política pública. Já com os objetivos delineados, é o momento de cotejar os projetos de intervenção sob o prisma temporal (sequência no tempo) e finalístico (efeitos esperados).

O momento tático-operacional revela os detalhes da execução da política pública, descrevendo a programação da implementação das ações, com o cronograma, recursos a serem empregados e atores responsáveis e participantes na execução.

Pode-se dizer que a decisão de elaboração do planejamento estratégico situacional inaugura o processo de formulação e desenho da política pública de segurança. Tal processo encerra, em apertada síntese, dois elementos fundamentais: a definição da agenda e a definição das alternativas (Capella, 2018, p. 09).

⁵⁸ Serviços públicos, fomento, obras públicas, bens públicos, poder de polícia, sanção penal, intervenção do Estado na propriedade e atividade empresarial do Estado são elencados como instrumentos que compõem as políticas públicas (Bitencourt; Reck, 2021, p. 37-39)

A definição da agenda (primeiro elemento, referido em doutrina, no ciclo de políticas pública)⁵⁹ significa a escolha de questões ou problemas que terão a atenção. Agenda é descrita como “lista de questões ou problemas aos quais agentes governamentais e outros membros na comunidade de política pública estão atentando em certo momento”, nas palavras de Wu, Ramesh, Howlett e Fritzen (2014, p. 29). Porém, sempre resta a questão relacionada às razões de inserção dos específicos problemas públicos na agenda. Como eles são inseridos na agenda?

Na verdade, os problemas públicos, de acordo com Birkland (2015), emergem em três contextos: ocorrência de crises; características especiais que se destacam sobre problemas gerais e, claro, atenção em geral do público.

Em segurança pública, sem dúvida, é fácil perceber que um grande evento desloca o problema experimentado para a agenda governamental, demandando resposta estatal. Também, as características especiais que se destacam sobre os problemas gerais demandam uma resposta do Estado via políticas públicas, como, por exemplo, a violência em desfavor de minorias ou grupos vulneráveis. Por fim, alguns eventos acabam por atrair a atenção em geral do público, seja pelo aspecto emocional que o problema provoca nas pessoas, seja pela atenção que a mídia destina.

Assim, uma crise, alguma característica especial que se destaca de um problema geral ou a atenção da população oportunizará a inserção do problema público de segurança na agenda institucional, entendida como a lista de assuntos que, explicitamente, devem merecer consideração ativa e séria dos tomadores de decisão autorizados (Birkland, 2015, p. 172).

A segunda fase do ciclo das políticas públicas é a formulação. Trata-se do momento no qual são estabelecidos os objetivos da política, definidas as metas a serem perseguidas, os indicadores para monitoramento e o desenho dos programas que serão desenvolvidos. Busca-se, nessa fase, a resposta para o problema público de segurança, sendo o objetivo geral da política a solução ou minimização do problema ou conjuntos de problemas postos em evidência em determinado momento (IPEA, 2018).

⁵⁹ O ciclo de políticas públicas compreende a definição de agenda, a formulação de políticas públicas, a tomada de decisão, a implementação de políticas públicas e a avaliação de políticas públicas (ENAP, 2014). Segundo Mariana Levy Piza Fontes o “... ciclo de políticas públicas aparece já na década de 1930. As primeiras ideias de divisão por etapas são apresentadas por Lasswell (1956) e Simon (1984) e consolidam-se com as proposições de Easton. Os três principais precursores no estudo das políticas públicas consideravam então o processo de decisão como elemento central para a explicação das políticas públicas” (Fontes, 2023, p. 10).

Após entrar na agenda, a tarefa que se apresenta é realizar um diagnóstico adequado com o objetivo de encontrar as principais causas ou fatores do problema de segurança. Um problema de segurança é um problema social e, como tal, compreende uma disfunção no funcionamento de uma sociedade (Queiroz, 2012).

Ocorre que um diagnóstico envolvendo um problema social não é um diagnóstico simples:

O diagnóstico de um problema social é muitíssimo mais complexo que um problema das ciências naturais. Os fenômenos humanos repousam sobre a multicausalidade, ou seja, sobre um encadeamento de fatores, de natureza e de peso variáveis, que se conjugam e interagem. (Laville; Dionne, 1999, p. 41)

Uma reflexão pertinente é que os objetos das ciências naturais se comportam invariavelmente de forma previsível, conferindo uma expectativa de que determinada experiência possa ser replicada – nas mesmas condições – e produza os mesmos resultados, independentemente, do experimentador. No entanto, os objetos das ciências humanas não possuem a mesma previsibilidade. Sem dúvida, apesar de ser correto afirmar que ocorre uma expectativa de comportamento do ser humano em dadas condições, não se pode afirmar que ele se manifesta de acordo com regras precisas e invariáveis (Queiroz, 2012).

O grande desafio relacionado ao diagnóstico do problema público de segurança é a identificação das causas do referido problema focal, entendido como problema social que passará a ser objeto de uma política pública na forma de programa governamental. Isso ocorre, também, em razão da dificuldade de distinguir causa e efeito que se apresentam embaralhados na complexa teia das relações sociais.

Quando há diversos problemas sociais com inter-relação, Roosevelt Brasil Queiroz apresenta uma concepção interessante e lógica para se estabelecer o encadeamento de causa e efeito. Sabe-se que a causa antecede o efeito, então, o autor propõe que tais problemas sejam submetidos a uma organização temporal, conforme exemplifica:

O baixo rendimento escolar, o desemprego, a insegurança urbana, a baixa escolaridade da população, a nutrição insuficiente e a evasão escolar são problemas sociais. Mas quais deles são causas e quais são efeitos? A análise temporal dos problemas citados levará a seguinte ordem mais provável: nutrição insuficiente é uma das razões do baixo rendimento escolar, que é uma das causas da evasão escolar, que por sua vez, é uma causa da baixa escolaridade da população, que é uma das causas do desemprego, que é uma das causas da insegurança urbana. Neste exemplo, a insegurança urbana

assume a condição de problema focal, enquanto os demais “problemas” passa a ser causas do problema focal (Queiroz, 2012, p. 147).

O diagnóstico deve revelar, dentre as inúmeras possíveis causas responsáveis pelo *status quo*, aquelas que devem ser consideradas críticas para o enfrentamento do problema focal. Vale ressaltar as causas que, se devidamente tratadas, trarão maior impacto no sentido de resolver ou mitigar o problema social alvo da política pública.

Definida a agenda institucional, estabelecido o diagnóstico e identificadas as causas críticas, segue-se a decisão de escolha das alternativas.

É, com esse intuito no horizonte, que é desenhada a política pública. Tal expressão, “desenho da política pública”, está consolidada em doutrina (*policy design*):

Desenho da política envolve um esforço de sistematizar ações eficientes e eficazes, com a aplicação de conhecimento de meios políticos para a adoção de instrumentos que permitam o atingimento de objetivos, resultados e metas dentro de contextos políticos específicos (IPEA, 2018, p. 71).

Trata-se, em síntese, do momento em que são elaborados os programas⁶⁰, os projetos⁶¹ ou ações⁶² aptas a alcançar os objetivos perseguidos pela política pública. O gestor não pode olvidar que um mesmo objetivo pode ser alcançado de várias formas e por diversos caminhos. No entanto, independentemente da escolha, o gestor acabará cingido a 04 (quatro) mecanismos de indução de comportamento: premiação, coerção, conscientização e soluções técnicas (Secchi, 2012).

A premiação representa estímulos positivos que objetivam influenciar o comportamento em direção ao que se deseja. Em outra direção, a coerção tenciona influenciar, por meio de estímulos negativos, comportamentos que se deseja evitar. Já a conscientização procura construir e apelar para o senso de dever moral como modo de influenciar o comportamento e, por fim, há as soluções técnicas que não influenciam o comportamento diretamente, porém se valem de soluções práticas que acabam por influenciar indiretamente o comportamento humano (Secchi, 2012, p. 38). Segundo Bobbio, os referidos mecanismos (premiação, coerção, conscientização) operam por meio das três formas de poder, respectivamente, poder econômico, poder político e

⁶⁰ “Geralmente derivado ou associado a um plano, contém diretrizes, estratégias, objetivos e metas que norteiam as ações públicas em um determinado “setor” (Schmidt, 2018, p. 128).

⁶¹ “É a menor unidade do processo de planejamento, que detalha estratégias, ações, atividades e recursos para a operacionalização por parte de uma unidade de ação” (Schmidt, 2018, p. 128).

⁶² “É o nível mais concreto do planejamento governamental; designa uma iniciativa expressa em um plano, programa ou projeto” (Schmidt, 2018, p. 128).

poder ideológico. As soluções técnicas podem potencializar as três formas de poder (Bobbio, 2002).

Nesse caminho de construção do planejamento situacional, a escolha de alternativas encontra um instante de ponderação. Como saber se a escolha resultará na alternativa adequada e representará um efeito positivo de influência no comportamento em alinhamento com o objetivo da política pública de segurança?

Em doutrina, fala-se em avaliação *ex ante* quando se avalia as possíveis soluções diante do problema público sopesando as consequências e os custos das alternativas (Secchi, 2012). No ponto, há um suporte teórico indicando as técnicas das projeções, das predições e das conjecturas (Dunn, 1993).

As projeções representam prognósticos que se sustentam na prospecção de tendências já atuais ou identificadas ao longo da história. Neste caso, os dados são observados em forma de séries temporais e, então, é realizada a prospecção. Com caráter empírico-indutivas, dependem de fontes de informações seguras (quantidade e qualidade). As predições, por outro lado, estão alicerçadas na aceitação (de teorias, proposições ou analogias) e, assim, buscam prever as consequências. Nesse sentido, parte de pressupostos já estabelecidos para “prever” os resultados e efeitos da escolha da alternativa. As conjecturas nada mais são do que juízos de valor com supedâneo em intuição e aspectos emocionais dos gestores. Embora o caráter subjetivo seja uma desvantagem, elas podem surgir de reuniões, debates e fóruns com o benefício da intensa participação dos agentes envolvidos e da população impactada.

O IPEA (2018) aponta que o gestor e sua equipe devem refletir e responder algumas questões, apresentando dados quantitativos e estudos qualitativos, como:

- Quando o problema ocorre ou desde quando vem ocorrendo?
- Quais razões (normativas e econômicas) justificam a intervenção estatal?
- Onde o problema ocorre e sobre quais atores?
- Afeta diferentes regiões e grupos da população?
- Quais indicadores caracterizam o problema?
- Existem pesquisas, estudos ou políticas pretéritas relacionadas ao tema?

A tomada de decisão é o momento “em que uma ou mais, ou nenhuma, das opções que foram debatidas e examinadas durante os dois estágios anteriores do ciclo político é aprovada como curso oficial de ação” (Howlwt; Ramesh; Perl, 2013, p. 157).

O gestor público, nessa etapa, pode aplicar alguns modelos de tomada de decisão, adequando à determinada situação fática. Os modelos de tomada de decisão, frequentemente referidos em doutrina, são: o racional, o incremental e o *garbage can*.

No modelo racional de tomada de decisão, o gestor conhece as consequências de cada opção com antecedência, escolhendo a alternativa que maximiza o alcance do objetivo da política pública. Torna-se necessário, portanto, uma quantidade e qualidade de informações sobre os impactos da decisão.

O modelo incremental de tomada de decisão envolve a tentativa de solucionar ou minimizar o problema público de forma gradual e sem mudanças abruptas. Nesse caso, não ocorrem alterações substanciais que pode provocar ruptura e, por tal razão, é considerada um modelo de tomada de decisão conservador.

Já o modelo de tomada de decisão *garbage can* ocorre quando o grupo que, efetivamente, decide avalia uma pequena gama de alternativas concebidas como aceitáveis para resolução ou minimização do problema e escolhe, deixando de lado as outras escolhas. Esse modelo opera em um sistema de tentativa e erro.

Na sequência do ciclo das políticas públicas, ocorre a implementação. Representa o momento em que as decisões se tornam efetivas. Na implementação, ocorrem os esforços de execução com a alocação dos recursos e o desenvolvimento da política pública de segurança conforme o planejamento estratégico situacional.

Entende-se, então, como consideração inaugural das políticas públicas de segurança um planejamento estratégico situacional, base sobre o qual serão delineadas ações a serem levadas a efeito. Note-se, em vista disso, que a participação social é essencial, não somente como exigência democrática, mas, sobretudo, com o efeito pragmático de trazer subsídios sob a perspectiva de quem convive e experimenta o problema público a receber futuro tratamento.

O Relatório sobre segurança cidadã e direitos humanos da OEA afirma que a CIDH entende como uma boa estratégia a participação comunitária, que deve estar presente, pode-se acrescentar, da formulação do plano estratégico situacional até a avaliação:

A Comissão entende que, como vem sendo analisado nas produções acadêmicas mais prestigiosas da região, as atuais circunstâncias que atravessam os países do hemisfério com respeito ao incremento das cifras de criminalidade objetiva e da percepção de insegurança, [...] assim como as limitações dos atores estatais para solucionar o problema, tem colocado em

primeiro plano a estratégia de participação comunitária como resposta alternativa a esta situação crítica (OEA, 2009, p. 96).

O que se argumentará, no próximo tópico, é a necessidade do planejamento estratégico situacional da política pública de segurança estar sustentado em evidências. Desse modo, as projeções, predições ou conjecturas poderão ser realizadas e fundamentadas, preferencialmente, a partir de ações, projetos e programas que já apresentaram evidências de eficácia no passado.

3.3.2 A fundamentação da política pública de segurança em evidências

Após um diagnóstico adequado do problema de segurança pública que se pretenda conferir encaminhamento por meio do planejamento estratégico situacional, o próximo passo deve ser, sem dúvida, certificar-se de que as decisões relacionadas à política pública estarão sustentadas no conhecimento mais recente daquilo que funciona.

Não é possível referir que uma política pública de segurança é implementada em alinhamento com o princípio da eficiência, se não estiver fundamentada no conhecimento científico. Apesar da consolidação da expressão na literatura inglesa “*Crime Prevention Evidence Based*” (Prevenção ao Crime Baseado em Evidências), o fato é que a atuação em segurança pública, segundo a doutrina, deve basear-se em evidências (Kopittke, 2019). Sob o prisma jurídico, o artigo 37, *caput*⁶³ e o artigo 74, II⁶⁴ da CRFB, que sustentam os princípios da eficiência e da eficácia, constituem a fundamentação constitucional para políticas públicas baseadas em evidências.

O que se pode chamar de “segurança pública baseada em evidências” não é assunto novo em outros ramos do conhecimento. A medicina baseada em evidências, por exemplo, percorreu um longo caminho para emergir fortemente, pois, de fato, os médicos mais experientes negligenciavam a busca por nova evidência, porquanto confiavam mais na própria experiência clínica do que em pesquisa. A história, à

⁶³ “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte...”

⁶⁴ “Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: ... II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;”

exaustão, confirma a tendência de negligenciar as evidências e exaltar a experiência própria ou a tradição. Exemplo histórico contundente sobre o alegado remonta à década 1840, quando Ignaz Semmelweiss encontrou evidências de que a morte materna, no parto, poderia ser reduzida se os médicos, simplesmente, lavassem as mãos antes de entregar os bebês.

A tentativa de implementar a pesquisa do Dr. Ignaz na prática médica de Viena (lavar as mãos antes de entregar os bebês, obviedade hoje), na época, resultou na sua expulsão da cidade pelo obstetra-chefe. A recusa por cumprir diretrizes baseadas em evidências, por cerca de quarenta anos seguintes, levou centenas de milhares de mulheres a óbito em razão de decisões profissionais sustentadas em conhecimento obsoleto, tradições antigas, porém nunca comprovadas, e exemplos oriundos da própria experiência do profissional (Sherman, 1996).

Alguns autores chegam a relacionar a ideia de “políticas públicas de segurança baseadas em evidências” com o conceito de “medicina baseada em evidências”, conforme se observa:

Poderíamos, na verdade, falar em políticas públicas de segurança baseadas em evidências da mesma forma como se usa modernamente o conceito de “medicina baseada em evidências” – MBE (evidence-based medicine). Essa expressão designa uma evolução do pensamento científico e do raciocínio médico. Seus defensores tratam a MBE com um “novo paradigma” que teve início com a chamada “medicina científica” consagrada pelo famoso Relatório Flexner, nos EUA, que sugeriu mudanças nos currículos dos cursos de medicina e favoreceu o pensamento cientificamente orientado e o aumento do uso da alta tecnologia. A ideia central aqui é a de amparar raciocínios clínicos em estudos científicos e estratificar os diferentes tipos de estudos em níveis diversos de prova ou evidência (Rolim, 2009, p. 114).

As ciências da administração, também, estão conferindo atenção ao assunto. Segundo Pfeffer e Sutton, como ocorre na medicina, a administração é um ofício que só pode ser aprendido por meio da prática e da experiência, no entanto, afirmam os autores que - assim como os médicos – os administradores podem exercer a profissão com mais eficácia se forem orientados, constantemente, pela melhor lógica e evidência (Pfeffer; Sutton, 2008).

Quando se afirma que uma política pública manejada com o objetivo de incrementar o direito fundamental social à segurança pública deve considerar a fundamentação em evidências, deve-se deixar claro que não se exige, por exemplo, o

ideal de um experimento controlado randomizado (ECR)⁶⁵ para poder levá-la a efeito. Se houver pesquisa consolidada sobre determinada política pública nos referidos moldes, excelente. No entanto, sabe-se que as dificuldades (ou desvantagens) dos ECRs nas ciências da saúde, por exemplo, são maximizadas no ambiente da segurança pública. Com efeito, a generalização dos resultados do estudo para uma população mais ampla, por exemplo, pode não ser possível devido à inclusão de uma população homogênea. Outro ponto é a situação de laboratório controlado em que a intervenção ocorreu, a replicação deles em tempo e situações do mundo real. Também, o custo envolvido na realização de um ECR é muito mais alto quando comparado a outros desenhos de estudo por causa de suas complexidades e documentações. Por fim, na maioria das situações, a realização de um ECR, em segurança pública, pode não ser praticamente viável e possível em razão da complexidade dos fatores de intervenção que impedem os “sujeitos do experimento” de serem alocados em grupos controlados (Zabor; Kaizer; Hobbs, 2020). Acrescenta-se, ainda, que, em segurança pública, um ECR tende a exigir um longo período para confiabilidade do resultado.

Embora não se desconheça que o ECR fornece uma resposta direta da relação de causa-efeito com polarização minimizada e reduzidos fatores que possam confundir, os estudos observacionais, também, podem ser feitos para testar a hipótese e avaliar os resultados, ainda que com mais desvantagens em relação aos ECRs (Sharma; Srivastav; Samuel, 2020).

Novamente recorrendo às ciências da saúde, cabe, neste ponto, uma distinção entre estudos experimentais e estudos observacionais. Os primeiros, também chamados de “estudos não observacionais” ou “estudos de intervenções”, como o próprio nome refere, caracterizam-se pela intervenção deliberada e planejada pelo pesquisador. O investigador provoca um determinado efeito no cenário estudado enquanto controla outras condições com o objetivo de determinar o resultado da intervenção. A aferição do efeito da intervenção em determinado grupo, em geral, é realizada por comparação com um grupo que não sofreu qualquer intervenção ou que sofreu uma intervenção distinta.

⁶⁵ Nas ciências da saúde, por exemplo, os experimentos controlados randomizados (ECRs) são o padrão-ouro da verdadeira concepção experimental, pois fornecem orientação na interpretação e estimativa de dados de uma pesquisa clínica, além de evidências constitutivas de intervenções médicas e, também, são úteis na avaliação da eficácia da investigação clínica.

Já nos estudos observacionais, também conhecidos por “estudos não experimentais” ou “estudos de observações”, o pesquisador estuda, observa e registra o objeto da investigação e suas circunstâncias (em saúde, seria a doença e seus atributos) e a forma como está relacionado com outras condições (a que está exposto), porém, sem intervenção. Em segurança pública, tais estudos podem descrever, tão somente, a distribuição do evento criminoso e outras características sem que haja atenção sobre as relações causais e outras hipóteses. Neste caso, a utilidade reside na descrição de tendências nos indicadores criminais, podendo, também, gerar hipóteses, permitindo o acompanhamento das políticas de segurança.

Não obstante, estudos observacionais sustentados com boa metodologia - ainda que se reconheça sua precariedade científica em relação aos estudos experimentais - podem ser úteis como referencial para a implementação das políticas públicas de segurança baseada em evidência.

Importante referir que há, na legislação nacional, a previsão explícita de utilização de modelos científicos nas ações de segurança pública, conforme se observa no artigo 2º do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, Decreto nº 9.630, de 26 de dezembro de 2018: Art. 2º São objetivos do PNSP: XI - buscar fontes contínuas, previsíveis e suficientes de financiamento das ações de segurança pública e regular a sua utilização por meio de modelos científicos; (Brasil, 2018).

Mais recentemente, o Decreto nº 9.630, de 26 de dezembro de 2018, foi revogado pelo artigo 11 do Decreto nº 10.822, de 28 de setembro de 2021, que instituiu o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPS) para o período de 2021-2030, o qual, também, consignou a importância de políticas públicas na área de segurança sustentadas pela existência de evidências e parâmetros metodológicos reconhecidos:

DAS AÇÕES ESTRATÉGICAS

Art. 3º As ações estratégicas são instrumentos destinados à consecução das metas do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030 e devem conter, no mínimo: I - a indicação do órgão responsável; II - o prazo de implementação; III - a relação com as metas do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030; e IV - a relação com os objetivos da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. Parágrafo único. **Para a elaboração das ações estratégicas, devem ser observados a existência de evidências e os parâmetros metodológicos reconhecidos** (Brasil, 2021, grifo nosso).

Trata-se de importante registro, pois os decretos foram concebidos em governos distintos, demonstrando um amadurecimento institucional e estabelecendo um

reconhecimento comum de que as ações estratégicas, no âmbito da segurança pública, devem ser pautadas pela observância das evidências e da metodologia científica reconhecida.

O IPEA (2021) realizou pesquisa sobre a origem das informações utilizadas pelos servidores federais para a produção de políticas públicas, o resultado pode ser observado na tabela a seguir:

Tabela 2 – Origem das informações

	SEMPRE e FREQUENTEMENTE	EVENTUALMENTE	RARAMENTE e NUNCA
Leis e normas	82,1%	10,4%	6,1%
Consultas a colegas de trabalho	75,8%	16,5%	6,7%
Experiência profissional	64,5%	19,5%	13,1%
Notas técnicas de órgãos federais	62,6%	20,6%	15,1%
Sistemas inform. e bases de dados governamentais	49,8%	20,2%	27,7%
Pareceres legais e decisões judiciais	50,1%	20,7%	26,7%
Recomendações de órgãos de controle	49,4%	21,8%	26,1%
Artigos, capítulos ou livros de pesquisadores	30,4%	27,7%	39,5%
Matéria jornalística	24,4%	22,2%	50,6%
Relatórios de pesquisa científica	19,7%	22,8%	53,8%
Recomendações de organismos internacionais	18,2%	18,8%	59,0%
Boas práticas e iniciativas de estados e municípios	11,5%	17,4%	66,5%
Experiência e opiniões de beneficiário	11,9%	19,5%	64,3%
Recomendações de instâncias participativas	11,4%	17,5%	66,5%
Informações geradas por grupos de interesse	10,9%	17,2%	67,9%

A diferença até 100% corresponde aos que responderam "Não sei".

Fonte: IPEA, 2021

Os dados indicam que a frequência de uso de fontes acadêmicas é inferior às fontes internas e experienciais. No caso, apenas 30% dos servidores dizem que usam sempre ou frequentemente livros, capítulos ou artigos científicos. Somente 19% dizem que usam, na mesma frequência, relatórios de pesquisa para informar o seu trabalho.

A investigação culminou com três conclusões:

- As principais fontes de informação utilizadas são as internas e as experienciais. Dentre as internas, chama a atenção o fato de os servidores recorrerem com uma frequência elevada ao uso de recomendações de entes do controle e pareceres judiciais, o que não se observa em outros países, como Austrália, Canadá e República Tcheca.
- As capacitações são formas eficientes de dar acesso aos servidores ao conhecimento científico. No entanto, incentivos e estratégias organizacionais são essenciais para ir além do acesso e garantir o uso.
- Compreender que as fontes científicas são apenas uma das fontes de conhecimentos que informam a produção da política públicas é

fundamental para pensar em como promover o maior uso das evidências científicas combinadas com outras fontes.

Diante dos resultados da pesquisa, o IPEA emitiu recomendações para ampliar o uso de evidências científicas e promover uma utilização mais transparente de outras fontes de informação. São recomendados:

Para gestão pública:

- Desenvolver capacidades organizacionais nos ministérios por meio da criação e mobilização de unidades especializadas pela captação, disseminação e produção de evidências, investimento nos serviços informacionais e na infraestrutura de pesquisa dos órgãos.
- Explicitar as fontes que embasam os recursos informacionais produzidos pela Administração Pública, como as notas técnicas e recomendações do controle, e estimular o diálogo desses com fontes científicas.
- Promover parcerias interorganizacionais mais permanentes, entre ministérios e instituições de pesquisa, inclusive da própria Administração Pública.
- Incentivar e investir em capacitações individuais dos servidores públicos, por meio de cursos e eventos de treinamentos.
- Buscar formas de aproximar a academia, a gestão e os produtores de outras fontes informacionais, inclusive as societárias, com vistas a construir um sistema de governança de evidências mais transparente, eficaz e legítimo (IPEA, 2021, p. 05).

Para produtores de conhecimento:

- Buscar apresentar as contribuições da pesquisa expressamente, indicando recomendações e refletindo sobre a aplicabilidade prática.
- Ampliar e diversificar o uso das fontes de acesso aos produtores de políticas públicas, de acordo com o público-alvo que se pretende alcançar.
- Participar e propor iniciativas de capacitação para os servidores e organizações públicas.
- Investir no desenvolvimento da capacidade de comunicação de evidências não apenas para os gestores públicos, mas também para a sociedade, mídia e os diversos atores envolvidos da política (IPEA, 2021, p. 05).

No campo internacional, no ano de 1996, o Congresso dos Estados Unidos da América exigiu que o Procurador-Geral daquele país fornecesse o que chamou de "uma avaliação abrangente da eficácia" dos recursos solicitados para subsidiar o Departamento de Justiça, com o escopo de auxiliar a aplicação estadual e local e, nas comunidades, na prevenção do crime. Tratava-se de alocação de 3 bilhões de dólares e o Congresso americano exigiu que a pesquisa para a avaliação fosse "independente

por natureza" e "empregasse padrões e metodologias rigorosos e cientificamente reconhecidos"⁶⁶. Assim, a equipe liderada por Lawrence W. Sherman sistematizou mais de 600 estudos de alta qualidade científica, que se tornou uma referência na área. Atualmente, Sherman é Diretor do Centro de Policiamento baseado em evidências da Universidade de Cambridge e professor emérito do Departamento de Criminologia e Justiça Criminal da Universidade de Maryland⁶⁷. O trabalho culminou na entrega do relatório "Prevenção do crime: o que funciona, o que não funciona, o que é promissor: um relatório ao Congresso dos Estados Unidos" em 1997, e que, pela qualidade da pesquisa, entende-se como leitura obrigatória para qualquer agente público que pretenda atuar em algum momento durante o ciclo das políticas públicas de segurança.

No Brasil, infelizmente, há escassos experimentos controlados randomizados (ECRs) na área da segurança pública (Kopittke, 2019). Por outro lado, há uma profusão de livros e artigos descrevendo experiências de segurança pública, no Brasil e no mundo, que relatam sucessos⁶⁸.

Nesse sentido, a própria doutrina pode auxiliar na formulação, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas de segurança, pois ainda que não apresentem experimentos controlados randomizados, parece lógico que um referencial de literatura – descrevendo detalhadamente outras experiências - contribua para o trabalho. De fato, se o gestor, exemplificadamente, pretende estabelecer uma política pública de segurança relacionada ao policiamento comunitário, ninguém poderia afirmar que a análise do livro "O policiamento comunitário em 132 países" não pode contribuir⁶⁹.

O que se pode registrar é que a política pública a ser manejada deve encontrar algum respaldo no campo da experiência comprovada. A implementação de uma política pública de segurança não pode estar sustentada no empirismo, nas tradições sem comprovação ou na experiência sensorial do gestor, sob pena de se tornar uma aventura inconsequente do Estado. Alberto Kopittke, inclusive, alerta para o princípio

⁶⁶ O documento foi preparado para o Instituto Nacional de Justiça por Lawrence W. Sherman, Denise Gottfredson, Doris MacKenzie, John Eck, Peter Reuter e Shawn Bushway em colaboração com membros do Programa de Pós-Graduação Departamento de Criminologia e Justiça Criminal da Universidade de Maryland. Disponível em: <https://www.ncjrs.gov/works/>. Acesso em: 16 out. 2022.

⁶⁷ Disponível em: www.policefoundation.org. Acesso em: 18 out. 2022.

⁶⁸ BEATO FILHO, 2012; KOPITKE, 2019; ROLIM, 2009; SAPORI, 2007; SZABÓ, I.; MELINA, 2018.

⁶⁹ BORGES, Luciano Quemello. O Policiamento comunitário em 132 países. 1 ed. São Paulo: Clube de Autores, 2022.

da precaução⁷⁰, do qual emana um caráter negativo de proteção, pois recomenda que o Poder Público não implemente programas sobre os quais não conhece as consequências, uma vez que eles podem produzir efeitos adversos (Kopittke, 2019).

As políticas públicas de segurança envolvem o manejo de direitos fundamentais e, portanto, tratam de tema sensível. Considerando a clara alteração da própria compreensão sobre segurança pública nas últimas décadas e a necessidade de seleção de alternativas que estejam de acordo com esse novo entendimento, surge a questão da inovação. Nesse sentido, fala-se em *benchmarking*, ou seja, a modelagem de boas práticas.

Na verdade, há diversas definições de *benchmarking*, porém, segundo Madeira (1999), a de autoria do *International Benchmarking Clearinghouse* (IBC) é a que reúne maior consenso. Segundo ela, o *benchmarking* corresponde a um processo sistemático e contínuo de medida. Trata-se, portanto, de um processo para medir e comparar, de forma permanente, os processos empresariais de uma organização em relação aos líderes mundiais. Como se percebe, oriundo do setor privado, objetiva obter informações que possam ajudar a organização a atuar para melhorar o seu desempenho.

A ideia é perfeitamente compatível com o setor público, no sentido de replicar as melhores práticas de comprovada eficiência (com evidências). Conforme Madeira (1999), há três tipos de *benchmarking*: interno, competitivo e funcional.

O *benchmarking* interno representa o método de comparar internamente, entre unidades operacionais ou funcionais, as práticas de negócio, dentro da mesma indústria (Madeira, 1999, p. 364). Pode ser aplicado nas políticas públicas de segurança, inclusive, dentro de cada instituição. Uma Delegacia de Polícia, por

⁷⁰ Alberto Kopittke em seu trabalho de doutoramento refere que há 05 (cinco) princípios da segurança pública baseada em evidências. A precaução que, conforme se referiu, recomenda ao poder Público a não implementação de políticas públicas sobre as quais desconheça as consequências; a proatividade que busca estratégias proativas que atuem antes da violência ocorrer, estimulando a virada da concepção reativa para uma concepção preventiva; o foco, que está presente nas descobertas de que a violência é altamente focada em termos territoriais, de pessoas, de comportamentos e de fatores de risco, formando aquilo que é chamado hoje de teoria da concentração da violência; a legitimidade social que, segundo o autor, afeta também o sucesso dos programas de prevenção social e de ressocialização, pois o nível de vínculo que os aplicadores dos programas conseguem estabelecer está associado ao resultado desses programas; e a integração, que resulta do fato de que a violência é um fenômeno multicausal, sendo decorrência da atuação de diversos fatores de risco simultaneamente. Por isso, as evidências internacionais têm demonstrado que a construção de coalizões de prevenção ao crime, nas quais diversos órgãos atuam de forma cooperativa e sinérgica, tem sido um elemento fundamental para alcançar resultados efetivos na redução dos índices de violência (Kopittke, 2019).

exemplo, pode modelar práticas desenvolvidas em outra e que tem alcançado eficiência para resolver determinada demanda dos cidadãos.

Em termos de planejamento estratégico situacional de políticas públicas, ao selecionar as alternativas de intervenção, o gestor pode (e deve) buscar alternativas que foram aplicadas com êxito em condições semelhantes.

Entende-se que o *benchmarking* competitivo, que envolve a comparação dos produtos, serviços e processos de trabalho da empresa com os dos concorrentes diretos, podendo participar várias empresas do mesmo ramo, permite posicionar a sua eficiência em relação à do mercado e o *benchmarking* funcional. Este identifica as melhores práticas de qualquer tipo de organização, que tem uma reputação de excelência em determinada área - em razão das distinções de finalidade (pública e privada) - não sendo aplicável nas políticas públicas de segurança.

Para auxiliar nesse difícil processo de seleção de intervenções para políticas públicas de segurança, recentemente⁷¹, foi lançada a Plataforma de Evidências, uma iniciativa liderada pela equipe de segurança cidadã e justiça da divisão de inovação para servir o cidadão do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). No endereço eletrônico <https://live-idb-eseguranca.pantheonsite.io/pt-br/homepage>, é possível acessar o primeiro repositório, em português e espanhol, de soluções de segurança cidadã e justiça que contam com avaliações rigorosas de efetividade⁷².

Conforme o descrito na plataforma, são 06 (seis) eixos: prevenção da violência infanto-juvenil; prevenção da violência contra as mulheres; segurança urbana; policiamento, justiça criminal e reinserção social.

O eixo da prevenção da violência infanto-juvenil compreende iniciativas orientadas ao desenvolvimento de habilidades e capacidades que reduzam a exposição de crianças, adolescentes e jovens a um conjunto de fatores de risco e que fortaleçam determinados fatores protetivos, de modo a reduzir a probabilidade de

⁷¹ Abril de 2023.

⁷² O mapeamento e identificação dos casos que compõem o Banco de Evidências teve por base 05 repositórios internacionalmente reconhecidos: Crime Solutions - organizado e mantido pelo Departamento de Justiça dos EUA; Blueprints for Healthy Youth Development - organizado pelo Centro para o Estudo e Prevenção da Violência, da Universidade do Colorado em Boulder, nos EUA; Evidence-Based Policing Matrix - elaborada pelo Center for Evidence-Based Crime Policy (CEBCP), da Universidade George Mason, EUA; Social Programs that Work (SPTW) - website administrado pelo time de políticas públicas baseadas em evidências da Arnold Ventures, uma organização filantrópica baseada nos EUA; e California Evidence-Based Clearinghouse (CEBC) - repositório organizado e mantido pelo departamento de Serviços - Sociais do Governo da Califórnia (EUA), em parceria com o Chadwick Center for Children and Families.

vitimização e/ou de envolvimento desses indivíduos em atividades delituosas. São 340 casos avaliados, 24 tipos de soluções e 51 casos considerados efetivos.

O eixo da prevenção da violência contra as mulheres abarca iniciativas orientadas à mitigação de fatores de risco e à potencialização de fatores protetivos relevantes à redução da incidência de violência de gênero cometida contra mulheres, considerando os níveis individual, do relacionamento, comunitário e social. São expostos 129 casos avaliados, com 17 tipos de soluções e 26 casos considerados efetivos.

O eixo da segurança urbana envolve ações e intervenções voltadas a dificultar o cometimento de crimes ao tornar a atividade delitiva mais arriscada e menos recompensadora. Preconiza uma atuação preventiva focada na redução das oportunidades atrativas e na neutralização de fatores ambientais e situacionais que aumentam o risco de incidência de criminalidade, violência e desordem. A plataforma exhibe 40 casos avaliados, com 10 tipos de soluções e 13 casos considerados efetivos.

O eixo policiamento engloba programas orientados ao emprego do poder de polícia e de polícia administrativa, com o objetivo de garantir a manutenção da ordem, a aplicação da lei e a prevenção, controle, dissuasão e resposta tempestiva às ocorrências relacionadas à incidência de criminalidade, violência e desordem. São divulgados 132 casos avaliados, com 20 tipos de soluções e 39 casos considerados efetivos.

O eixo justiça criminal abrange iniciativas focadas na elevação dos níveis de eficiência, eficácia e equidade dos sistemas e métodos de detecção, processamento, sentenciamento e execução penal adotados no sistema judiciário. Observam-se 92 casos avaliados, 20 tipos de soluções e 09 casos considerados efetivos.

O eixo da reinserção social reúne programas orientados à redução da reincidência criminal e à potencialização da capacidade de reabilitação social dos serviços penitenciários, socioeducativos e socioassistenciais. São elencados 158 casos avaliados, 18 tipos de soluções e 13 casos considerados efetivos.

Trata-se, portanto, de uma rica fonte de consulta disponível ao gestor de segurança pública que pode se utilizar de ações implementadas e avaliadas para encaminhar o problema público de segurança.

Além dos registros acadêmicos, o gestor, também, pode encontrar a plataforma *Crime Solutions*, disponível no endereço eletrônico <https://crimesolutions.ojp.gov/>, que

tem por objetivo auxiliar na tomada de decisões práticas e na implementação de programas de segurança. Outra fonte de pesquisa do tema é o Instituto de Saúde Pública que atua como colaborador da OMS para a prevenção da violência, disponível no endereço eletrônico <http://www.preventviolence.info/>. O instituto trabalha com a Organização Mundial da Saúde para apoiar e desenvolver a prevenção da violência no Reino Unido e internacionalmente.

Mesmo diante de abundantes registros de práticas exitosas, é possível que o gestor tenha dificuldade em indicar (ou selecionar) a intervenção mais adequada ao problema público de segurança específico experimentado por determinada comunidade.

Nesse caso, o gestor pode se valer das técnicas conhecidas para gestão de risco, como por exemplo: Brainstorming, Entrevistas, Delphi, Análise Preliminar de Perigos (APP), Listas de verificação, Análise de causa raiz, Técnica “E se” estruturada (SWIFT), Análise Bow Tie e Análise de Decisão por Multicritério (MCDA) (Brasil, 2018). A seguir são apresentadas considerações sobre cada técnica utilizando-se o referencial básico de gestão de riscos do TCU (Brasil, 2018).

O *brainstorming*, também conhecido como tempestade de ideias, consiste em reunir pessoas que conhecem determinado assunto ou atividade organizacional e incentivar o fluxo livre de conversação entre elas. O objetivo é surgirem dessa dinâmica possíveis alternativas para determinado problema. A eficácia dessa técnica, segundo a doutrina, depende da atuação do facilitador que tem a função de estimular a participação de todos, conduzir as discussões e fomentar o pensamento criativo. Sugere-se que seja realizada após o diagnóstico do problema público e somente entre atores com conhecimento técnico em segurança.

A técnica relacionada a entrevistas sustenta-se em formulação prévia de questionamentos que servirão de guia para o entrevistador. É adequada em casos de dificuldade de reunir as pessoas para livre discussão. Também, é indicada quando o assunto é altamente especializado. A eficácia da técnica depende da qualidade das questões propostas e, claro, do entrevistado.

A técnica delphi é utilizada quando se objetiva consenso entre opiniões de especialistas, em geral, sobre assunto polêmico. Trata-se de um questionário respondido individualmente, de forma anônima, por cada especialista envolvido. As respostas são consolidadas e apresentadas a outro especialista em nova rodada do

questionário. Assim, o processo de construção de consenso vai sendo formado e conduzido pelo facilitador.

A análise preliminar de perigos (APP) é uma técnica utilizada quando há poucas informações disponíveis. Trata-se de reunir as pessoas para debaterem sobre os perigos ou impactos sobre determinado evento, projeto ou atividade objeto de eventual política pública.

A técnica das listas de verificação é, na verdade, um apoio a outras técnicas. Consiste na formulação de listas de riscos do problema público e possíveis soluções que são apresentadas para avaliação. A dinâmica permite uma confrontação entre lista de problemas e lista de possíveis soluções para análise dos participantes.

A técnica da análise de causa raiz busca identificar as causas do problema. Em geral, progride-se das causas mais evidentes para as subjacentes, quando são consideradas diferentes características e fatores relacionados ao problema público ao qual se busca tratamento.

A técnica “E se” estruturada (SWIFT) corresponde ao exame sistemático realizado em equipe para identificação de riscos. O procedimento é realizado em grupo com pessoas que tenham conhecimento prévio do assunto a ser tratado. Exige que o facilitador conduza as discussões a partir de questionamentos “e se...?”. As questões apresentadas dessa forma podem estimular a previsão de cenários e identificar riscos ao processo de implementação da política pública de segurança.

A técnica análise *bow tie* tenciona analisar e identificar os caminhos de um evento de risco considerando a relação de causa e consequência. A representação visual é semelhante a uma gravata borboleta (de onde vem a denominação). O foco aplicado nas políticas públicas de segurança é bloquear as causas do fenômeno, interferindo, assim, nas consequências.

A análise de decisão por multicritério (MCDA) tem por objetivo ordenar as alternativas por ordem de prioridade a partir da percepção de um grupo de pessoas. Operacionaliza-se identificando um conjunto de opções de intervenção a serem avaliadas, por exemplo, e atribuindo-se critérios valorativos, os participantes, então, avaliam cada opção apresentada em relação aos fatores, buscando produzir um escalonamento de prioridades.

É muito comum, em segurança pública, os gestores aplicarem esforços sem evidências, valendo-se da percepção pessoal obtida ao longo da experiência

profissional. Uma situação interessante e que ilustra o que foi alegado é o fenômeno da migração criminal.

Durante muito tempo, a ideia do deslocamento criminal prosperou, ou seja, a constatação de que a distribuição de policiais em determinada área geográfica (onde ocorre maior incidência de crimes), tão somente, desencadeava alteração das circunstâncias do evento criminoso e não sua prevenção. Essa ideia adquiriu substância, especialmente, a partir da obra de Thomas Reppetto (1976), que elencou cinco tipos diferentes de deslocamento criminal: a mudança de momento, a mudança de território, a mudança no método de atuação, a mudança no alvo e a mudança de tipo de crime⁷³. As argumentações de Reppetto pareciam muito lógicas e bem fundamentadas, ainda assim, o debate foi muito intenso e alguns estudos científicos sobrevieram.

A pesquisa mais conhecida foi a de Clarke e Weisburd⁷⁴, que, em 1994, aferiu a existência de outro fenômeno provocado pelas atuações focadas e, na época, não considerado nos estudos de Reppetto. Observou-se a difusão de benefícios oriunda da atuação focada. Por um lado, constatou-se a incerteza dos infratores sobre a extensão da elevação do risco (dissuasão) e, por outro, verificou-se a percepção exagerada de que as recompensas oriundas do crime não seriam mais proporcionais ao esforço empregado (desencorajamento). Os dois processos subjacentes formam o que foi denominado de “*crime prevention diffusion benefit*” (difusão do efeito preventivo). Por outras palavras, a atuação focada resulta em reação preventiva criminal em cadeia (dissuasão e desencorajamento), fazendo a criminalidade ceder, também, em outras áreas.

Estudos mais recentes confirmam a difusão do efeito preventivo:

A evidência mais completa e mais recente disponível sobre o debate em relação ao deslocamento criminal versus a difusão do efeito preventivo foi produzida por uma revisão sistemática, publicada em 2014, a qual analisou 42 estudos que avaliaram qual dos dois fenômenos era prevalente em diversos tipos de estratégias de policiamento (Telep *et al.*, 2014). A grande maioria dos estudos concluiu que não ocorreu o efeito do deslocamento criminal, ou, então, que a ocorrência do deslocamento é muito menor do que a difusão do efeito preventivo produzida pela intervenção. A mesma pesquisa realizou, ainda, uma

⁷³REPPETTO, Thomas. *Crime prevention and the displacement phenomenon*. Crime & delinquency. V. 22, n. 2, p. 166-177, 1976.

⁷⁴CLARKE, Ronald V.; WEISBURD, David. *Diffusion of crime control Benefits: observations on the Reverse of displacement*. School of Criminal Justice, Rutgers, The State University of New Jersey. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11292-014-9210-y>. Acesso em: 01 out. 2022.

metanálise com 20 desses estudos e identificou que o efeito comum entre todas elas aponta que a difusão do efeito preventivo é maior do que o deslocamento criminal, em consonância com outras cinco revisões sistemáticas anteriores que haviam sido feitas sobre o tema (Kopittke, 2019, p 104).

Conclui-se, portanto, que, para obter os melhores resultados na prestação do serviço público de segurança no Brasil, a implementação de políticas públicas na área deve estar sustentada em evidências, constituindo-se, assim, como consideração fundamental para o elemento parametrizante da eficiência. Especificamente, as políticas públicas de segurança deverão ser erigidas sobre estudos experimentais, estudos observacionais ou referencial teórico robusto descritivo de experiências com resultados já comprovados.

Realizar políticas públicas de segurança baseadas em evidências pressupõe, portanto, a descrição detalhada de tais fundamentos no planejamento (estudos experimentais, estudos observacionais ou referencial teórico robusto descritivo de experiências com resultados já comprovados), consignando-se a metodologia a ser empregada em todas as etapas do ciclo da política pública a ser realizada e, evidentemente, apontando, de modo preciso, o referencial científico que serve de supedâneo. A coleta de dados de alta qualidade e a busca por relações casuais, em detalhe (com comprovação científica), deveriam tornar-se regra orientadora para o tratamento de problemas públicos de segurança.

3.3.3 Primazia da prevenção da política pública de segurança

O significado do termo “prevenção” nos estudos de segurança pública advém das ciências da saúde. De fato, a doutrina, em sua maioria, refere-se à prevenção em segurança pública a partir de três perspectivas manejadas, originariamente, nos estudos em saúde pública.

O estudo original – sempre lembrado - é dos anos 1970 (Leavell; Clarck, 1976⁷⁵) e trata de níveis de aplicação da medicina preventiva fundamentados em estudo acerca da história natural da doença. O termo prevenção de que trata o referido estudo corresponde a “vir antes ou preceder”, tem significado equivalente ao termo prevenir encontrado, atualmente, nos dicionários, qual seja “antecipar, preceder, tornar impossível por meio de providência precoce”. Assim, no âmbito da saúde, a atuação

⁷⁵ LEAVELL, S.; CLARCK, E. G. **Medicina Preventiva**. São Paulo: McGraw-Hill, 1976.

preventiva corresponde à providência antecipada, fundamentada na história natural da doença, com o objetivo de tornar improvável o seu progresso. Os autores referem que pratica a medicina preventiva quem maneja o conhecimento moderno, na medida de sua capacidade, para desenvolver saúde e/ou evitar a doença e/ou a invalidez e prolongar a vida (Leavell; Clarck, 1976).

A seguir, os autores apresentam a prevenção primária, que atua no período pré-patogênese (período em que a doença, ainda, não surgiu no organismo), a prevenção secundária que tem lugar quando o processo da doença é detectável e a prevenção terciária (por meio da reabilitação), quando o dano ao organismo se tiver verificado (Leavell; Clarck, 1976, p. 17).

Na mesma linha, no campo das políticas públicas de segurança, fala-se em prevenção primária quando as políticas públicas têm como objetivo atingir a comunidade inteira, alcançando, portanto, o período anterior ao surgimento da criminalidade e da violência em determinada comunidade. A prevenção secundária é orientada para a proteção de pessoas com alto risco de se iniciarem na delinquência, e a prevenção terciária é dirigida ao público específico que já iniciou um processo de criminalização.

A seguir, são apresentados dois quadros com os níveis de aplicação das medidas preventivas na saúde e na segurança. As informações estão dispostas, para maior clareza, conforme o nível de prevenção (primária, secundária e terciária) com a distinção de cada um, o período em que são encontrados, o público alvo, as formas de atuação e exemplos de instrumentalidade possível em cada nível.

Quadro 20 – Níveis de aplicação das medidas preventivas na saúde

NÍVEIS DE APLICAÇÃO DAS MEDIDAS PREVENTIVAS NA SAÚDE						
NÍVEIS:	DISTINÇÕES:	PERÍODO:	PÚBLICO ALVO:	FORMAS DE ATUAÇÃO:	DE	EXEMPLOS DE INSTRUMENTALIDADE POSSÍVEL:
PREVENÇÃO PRIMÁRIA	Conjunto de procedimentos destinados desenvolver saúde geral ótima pela proteção	de Período anterior a manifestação de uma doença. Tem lugar no chamado	Toda a comunidade em grupos específicos no pessoas.	a Promoção da saúde; Proteção de específica.	da	Promoção da saúde: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Educação sanitária; ✓ Educação sexual; ✓ Nutrição adequada; ✓ Moradia adequada; ✓ Boas condições de

	específica do período “pré-homem contra a patogênese”. agentes patológicos ou pelo estabelecimento de barreiras contra os agentes do meio ambiente.				trabalho; ✓ Exames de saúde periódicos. Proteção específica: ✓ Atenção à higiene pessoal; ✓ Proteção contra riscos ocupacionais; ✓ Consumo de alimentos específicos; ✓ Hábito de saneamento do ambiente.
PREVENÇÃO SECUNDÁRIA	Conjunto de procedimentos destinados a atuar tão logo o processo da doença seja detectável. Realiza-se pelo diagnóstico precoce e tratamento imediato e adequado.	Período dos primeiros estágios de patogênese. Tem lugar quando a doença já é detectável.	Pessoas acometidas de doenças nos estágios iniciais.	Diagnóstico precoce e pronto atendimento (tratamento precoce); Limitação da invalidez.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Medidas individuais e coletivas para a descoberta de casos; ✓ Pesquisas de triagem; ✓ Tratamento adequado para curar e evitar o processo da doença; ✓ Medidas para evitar complicações e sequelas; ✓ Medidas para evitar a propagação de doenças contagiosas.
PREVENÇÃO TERCIÁRIA	Conjunto de procedimentos destinados a recolocar o indivíduo afetado em uma posição útil na sociedade, com	Período de patogênese em que as alterações anatômicas e fisiológicas são mais ou	Pessoas que já atingiram um estado avançado da doença e iniciam o processo de	Reabilitação.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Prestação de serviços hospitalares e comunitários para reeducação e treinamento a fim de possibilitar a

	a máxima utilização da capacidade restante	menos estabilizadas.	convalescença.		utilização máxima das capacidades restantes; ✓ Educação do público de indústria no sentido de que empreguem o reabilitado; ✓ Terapia ocupacional em hospitais.
--	--	----------------------	----------------	--	--

Fonte: LEAVELL, S.; CLARCK, E. G. **Medicina Preventiva**. São Paulo: McGraw-Hill, 1976.

Quadro 21 – Níveis de aplicação das medidas na segurança

NÍVEIS DE APLICAÇÃO DAS MEDIDAS PREVENTIVAS NA SEGURANÇA						
NÍVEIS:	DISTINÇÕES:	PERÍODO:	PÚBLICO ALVO:	FORMAS DE ATUAÇÃO:	DE	EXEMPLOS DE INSTRUMENTALIDADE POSSÍVEL:
PREVENÇÃO PRIMÁRIA	Conjunto de ações destinadas a desenvolver ambiente de convivência harmônica entre as pessoas e que busca atuar, antecipadamente, nas causas e/ou fatores que animam o conflito criminal.	Período anterior ao surgimento de criminalidade de violência.	Toda a comunidade em grupos específicos de pessoas.	Promoção da segurança; Proteção de específica.	da	Promoção da segurança: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Educação para resolução pacífica de conflitos; ✓ Moradia adequada; ✓ Acesso ao trabalho; ✓ Espaços públicos seguros e bem iluminados; ✓ Acesso ao lazer; ✓ Assistência social eficiente; ✓ Justiça criminal. Proteção específica: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Educação sexual a grupos vulneráveis; ✓ Educação financeira; ✓ Educação socioemocional para crianças e adolescentes; ✓ Assistência à saúde

					de dependentes químicos;
PREVENÇÃO SECUNDÁRIA	Conjunto de procedimentos destinados a atuar tão logo conflito criminal se manifesta a fim de evitar que ele se amplie e/ou se estabeleça. Realiza-se diagnóstico precoce e tratamento imediato e adequado.	Período da manifestação inicial de violência e da criminalidade. Tem lugar quando o conflito criminal é iminente ou já é detectável.	Pessoas que ostentam maior risco de padecerem ou protagonizar o problema criminal.	Diagnóstico precoce e atendimento (tratamento precoce);	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Análise criminal para subsidiar ação policial; ✓ Atividade de fiscalização policial ostensiva com ampla visibilidade em locais de maior incidência criminal ou em locais de grandes aglomerações de pessoas; ✓ Exercício do poder de polícia administrativo; ✓ Atividades relacionadas à mediação de conflitos; ✓ Aconselhamento a grupos específicos (comunidade escolar em conflito, por exemplo);
PREVENÇÃO TERCIÁRIA	Conjunto de procedimentos destinados a proporcionar condições para a harmônica integração social dos envolvidos no conflito criminal a fim de evitar novos conflitos.	Período posterior a conflito criminal.	Pessoas que já foram condenadas criminalmente.	Reabilitação.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Instrução escolar do preso; ✓ Formação profissional do preso; ✓ Fomento para empresas contratarem o egresso; ✓ Terapia cognitivo comportamental para o preso. ✓ Fiscalização do cumprimento de decisões judiciais. ✓ Visitas pós-crime

Fonte: Autoria própria⁷⁶.

É possível afirmar, ante às mesmas razões, que a sustentação do discurso preventivo repousa no conhecimento das causas da doença na área da saúde pública e nas causas da violência e da criminalidade na área da segurança pública.

Nesse ponto, cumpre referir que o conceito jurídico de crime – que o define como todo comportamento previsto em lei como tal - não atende aos propósitos das políticas públicas para realização do direito fundamental social à segurança. Isso ocorre porque, como já foi anunciado, o conceito de segurança pública não está adstrito somente à ausência de crime, abrangendo, também, um clima de convivência harmoniosa e pacífica⁷⁷. Muito semelhante, também, ao definido como saúde, na constituição da Organização Mundial da Saúde (OMS), adotada pela Conferência Internacional de Saúde realizada em Nova York, em 1946. Na ocasião, a saúde foi definida como “um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não meramente a ausência de doença ou enfermidade” (OMS, 1946, p. 01).

Com efeito, o aspecto sociológico do crime que contempla os atos universalmente reprovados pelos membros de determinada comunidade empresta maior adequação conceitual no âmbito das políticas públicas de segurança⁷⁸.

Nesse sentido, alguns autores referem que o conceito de desvio (pela amplitude) é mais adequado à abordagem sociológica do fenômeno criminal. Assim, sem reparos, a precisa observação de Helena Machado:

A abordagem do fenômeno criminal como um desvio implica entrar em ruptura com o conceito jurídico de crime e a perspectiva positivista que lhe é inerente, em função da qual se estudava o crime essencialmente ou mesmo exclusivamente pelo criminoso e pela perspectivação das causas que conduziram à prática do crime. A opção por encarar o crime como ato desviante remete para um alargamento da focagem de análise que exige estudar as condições sócio-históricas da produção social dos desvios, o funcionamento dos mecanismos informais de regulação social, as interações entre desviantes e os aparelhos de controle social e os impactos da reação social sobre o sujeito definido como desviante (Machado, 2008, p. 31)

⁷⁶ Utilizou-se como principal referencial MOLINA, Antônio Garcia-Pablos de. *Criminologia: Uma introdução a seus fundamentos teóricos*. São Paulo: RT, 1992.

⁷⁷ Conforme já referido o Decreto nº 88.777/1983, de 30 de setembro de 1983, define segurança pública como “Conjunto de regras formais que emanam do ordenamento jurídico da nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo poder de polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum.”

⁷⁸ Considera-se aqui a perspectiva de Émile Durkheim para quem “um ato é criminoso quando ofende os estados fortes e definidos da consciência coletiva” (Durkheim, 1978, p.41).

Percebe-se a complexidade fenomenológica quando se observa que, assim como para realizar prevenção na saúde é preciso perquirir a história do processo de formação da doença, é preciso - para atuar preventivamente na segurança pública - identificar o processo sociológico de formação da violência e da criminalidade.

Pelo exposto, sob o enfoque das políticas públicas de segurança e utilizando-se de paráfrase das observações de Leavell e Clarck na área da saúde pública, pode-se dizer que pratica ações de prevenção na segurança pública todo aquele que utiliza o conhecimento moderno, na medida de sua capacidade, para desenvolver um ambiente de convívio harmônico, evitando a violência e a criminalidade, e desenvolvendo uma sociedade mais pacífica.

Não se está a minimizar a contenção⁷⁹ criminal que se apresenta necessária para impedir o estabelecimento e a continuidade de comportamentos nocivos ao corpo social. O que se sustenta, pelas razões já apresentadas, é a primazia da prevenção como orientação na formulação, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas de segurança, porquanto antecipar-se à eclosão da violência e da criminalidade é mais adequado sob a perspectiva da eficiência.

O grande desafio da prevenção, no entanto, em segurança pública, é a etiologia criminal. Alguns doutrinadores referem-se à criminogênese, ou seja, o segmento da criminologia que investiga os mecanismos de natureza biológica, psicológica e social, através dos quais se projetam os comportamentos considerados criminosos (Sumariva, 2021).

Sabe-se que nível de segurança interna de uma nação está relacionado com o comportamento dos cidadãos. A questão fulcral é como as políticas públicas podem influenciar o comportamento humano e repercutir positivamente na segurança pública sem comprometer a liberdade individual. O que se reflete, no campo da prevenção, é sobre as possibilidades que se abrem quando se observa o fenômeno criminal sob a perspectiva de estímulos e desestímulos a determinados comportamentos.

No estudo do comportamento dos seres vivos, mais especificamente sobre as ações reflexas, Skinner informa que o agente externo que pode influenciar o comportamento dos seres vivos veio a ser denominado estímulo (Skinner, 2003). O

⁷⁹ Utiliza-se o termo “contenção” e não “repressão”, pois este, na modernidade, evoca um campo semântico relacionado à arbitrariedade, ao castigo etc., sentido inapropriado, entende-se, para atuação estatal na segurança pública.

referido autor pontua que o comportamento desencadeado (controlado) pelo estímulo foi denominado de resposta. O tempo entre o estímulo e a resposta foi convencionalmente denominado latência. Nessas pesquisas realizadas com animais em laboratório, desde Pavlov, a magnitude da resposta vem sendo estudada como função da intensidade do estímulo e compreendem o que foi chamado de reflexo.

Obviamente, não se pode transpor os resultados de estudos realizados em camundongos e cães para a compreensão da complexidade do comportamento humano. Especialmente em razão da histórica, delicada e, por que não dizer, tumultuada relação da humanidade com a segurança e a liberdade.

No entanto, é possível aproveitar a perspectiva de racionalidade da tríade “estímulo - latência – resposta” na construção de políticas públicas de segurança. Exemplificando, é possível perceber as consequências penais (sobre quem pratica um delito) como um desestímulo ao comportamento criminoso futuro. A educação adequada⁸⁰ pode ser observada como um estímulo ao comportamento solidário nas relações sociais com decisiva influência no comportamento humano e, por consequência, na segurança pública. A presença do guardião (agente policial) pode ser observada como um desestímulo ao comportamento criminoso em determinado local. Sem dúvida, nesse último caso, a latência é menor, pois o tempo entre o desestímulo (presença policial) e a resposta (não realização da conduta criminosa) é imediato.

Seguindo a linguagem de Luhmann, pode-se dizer que o direito é um sistema articulado de programas condicionais (lógica do “se, então”) e finalísticos (procura-se atingir determinado resultado)⁸¹. Nesse sentido, observar os esquemas de informação pré-determinados (scripts), que servem para gerar decisões, na perspectiva dos (des)estímulos e respostas envolvendo o comportamento humano, pode ser proveitoso no sentido do incremento na realização do direito fundamental social à segurança pública. Por outras palavras, se o município, estado ou União - que no sentido Luhmanniano são organizações que decidem, considerando que uma decisão encerra uma unidade de decisões outras – forem implementar políticas públicas de segurança,

⁸⁰ Por adequada refere-se àquela congruente com as circunstâncias nas quais é concebida, ou seja, no contexto do Estado Democrático de Direito, a educação adequada é aquela que está alinhada aos objetivos constitucionais fundamentais, especialmente de construir uma sociedade livre, justa e solidária e, assim, dirigir-se à realização do direito fundamental social à segurança pública.

⁸¹ Entendem-se por programas finalísticos aquelas “operaciones que sirven para guiar las estructuras del sistema” (Luhmann, 2002, p. 258).

podem ter um ganho de eficiência se suas decisões estiverem alinhadas, por exemplo, com a perspectiva de estimular comportamentos solidários e desestimular comportamentos egoístas.

O intrínseco caráter transdisciplinar da segurança pública, portanto, não parece permitir a construção de políticas públicas compartimentadas que tenham efetividade diante de um fenômeno multifatorial e abarca o chamado pensamento complexo. Enfim, o assunto pode/deve ser compreendido longe do modelo da disjunção, redução e da unidimensionalização, substituindo-se pela ideia da distinção e da conjunção, ou seja, este segundo modelo permite distinguir, sem separar e associar, sem reduzir (Morin, 1990).

Em sintonia com o pensamento de Edgar Morin, a busca por políticas públicas efetivas de segurança deve conter uma forte razão universal e não uma racionalização. A razão deve corresponder à vontade de possuir uma visão coerente dos fenômenos que estão interligados, enquanto a racionalização corresponde ao ato volitivo de encarcerar a realidade num sistema coerente, relegando ao segundo plano (nas palavras de Morin esquecido, desviado, posto de lado, visto como ilusão ou aparência) tudo que, no mundo dos fatos, contradiz esse sistema (Morin, 1990, p. 101).

Estabelecer um clima de convivência harmoniosa e pacífica que possibilite o pleno exercício dos direitos fundamentais no Brasil é um grande desafio. Especialmente, quando se percebe que, para avançar em tal intento, é necessária alguma alteração no comportamento humano, respeitando-se, obviamente, os direitos de liberdade dos cidadãos.

As vantagens de uma abordagem complexa - em qualquer problema - podem ser traduzidas na multiplicidade de possibilidades no encaminhamento dos desafios e não na limitação de possibilidades pré-determinadas. Sabe-se que uma decisão desencadeia um processo de geração de alternativas e sua escolha, no tempo, está fundamentada em um discurso sujeito de entendimento em uma situação hermenêutica (Habermas, 2014).

Em políticas públicas de segurança, a mudança de concepção pode resultar em soluções criativas que não podiam ser antevistas diante de uma abordagem linear e convencional do problema. A proposição, assim, é observar as políticas públicas de segurança sob a perspectiva ampla dos estímulos (e desestímulos) do comportamento

humano com o objetivo de alcançarmos respostas comportamentais alinhadas com a realização do direito fundamental social à segurança pública.

Classicamente, os principais programas de prevenção do crime e da violência podem ser elencados em programas de prevenção espacial (ou geográfica), programas de remodelação da convivência urbana, programas de orientação comunitária, programas de prevenção vitimária, programas político-sociais de prevenção e programas de prevenção da reincidência (Sumariva, 2021).

Os programas de prevenção espacial (ou geográfica) são inspirados pelo reconhecimento de que há áreas de maior concentração de criminalidade, identificadas com locais deteriorados, sem infraestrutura, caracterizados pela desorganização social e residência – de certo modo compulsória – de grupos humanos mais conflituos. As ações do poder público são dirigidas aos aspectos ambientais, como melhorias nas infraestruturas, saneamento e reordenação urbana.

Os programas de remodelação da convivência urbana propõem a intervenção no cenário criminógeno com a interposição de obstáculos que incrementam o risco para o infrator ou reforçam o desenvolvimento de um senso de comunidade e responsabilidade entre os habitantes de determinada região.

Já os programas de orientação comunitária rejeitam o castigo e estimulam a adoção de alternativas conciliatórias, propondo uma postura de comprometimento e responsabilidade de todos com o problema comum.

Os programas de prevenção vitimária, por sua vez, partem da existência de grupos mais propensos a serem vitimados e dedicam-se à conscientização das vítimas em potencial quanto aos riscos que assumem e a necessária alteração de mentalidade.

Há, também, os programas político-sociais de prevenção voltados às origens da criminalidade com a implementação de políticas sociais progressivas e inclusivas.

Note-se que os programas de prevenção do crime e da violência envolvem, de certo modo, a psicologia social. David G. Myers apresenta uma definição simples para psicologia social, a saber, “estudo científico de como as pessoas pensam, influenciam e se relacionam umas com as outras” (Myers, 2014, p. 28). O Ph.D. em psicologia pela Iowa University explica que a psicologia social estuda as influências das situações sobre as pessoas com atenção especial em como o ser humano as vê e como tais situações afetam uns aos outros. Elliot Aronson, também, identifica a psicologia social

com as “influências que exercem as pessoas sobre as opiniões ou sobre o comportamento de outras” (Aronson, 2009, p. 23).

Influenciar as pessoas, por exemplo, a terem um comportamento seguro, a guardar distância das drogas ou a aderir a meios de resolução pacífica de conflitos, sem dúvida, interfere positivamente na prevenção da segurança.

Se, realmente, é possível influenciar, positivamente, o comportamento humano a partir do conhecimento científico da psicologia social, o assunto merece ser sopesado no âmbito das políticas públicas de segurança, especialmente, na seara da prevenção da violência e da criminalidade.

Qualquer estudo introdutório de psicologia esclarece que a natureza (inata) e a experiência (adquirida) formam quem se é sob o aspecto comportamental. Prejulgar a realidade com base nas expectativas é um dado básico da mente humana, por outras palavras, vê-se o mundo através da perspectiva das pressuposições (Myers, 2014).

Os psicólogos evolucionistas sempre recordam que há uma “programação” na natureza humana que predispõe a repetir os comportamentos que auxiliaram os ancestrais a sobreviverem e se reproduzirem. São condicionamentos que se estabeleceram, ao longo do tempo, no campo biológico e, portanto, estão distantes das possibilidades práticas de influência social. Por outro lado, a mesma natureza alcança enorme capacidade de aprender e se adaptar aos mais variados ambientes permitindo que o ser humano seja sensível e responsivo ao contexto social a que está inserido (Myers, 2014).

O importante é a constatação de que é possível influenciar outras pessoas a atuarem (ou não) de determinado modo, sem interferir na sua liberdade individual de autodeterminação resguardada pelo ordenamento jurídico. Se é possível tal influência positiva sobre o comportamento humano, é evidente que há aplicação sobre o campo da segurança pública, especialmente no âmbito da prevenção da violência e da criminalidade.

O professor Aronson utilizou o termo “conformidade” para designar uma alteração no comportamento de um ser humano ou nas suas opiniões em razão de pressão real ou imaginária exercida por uma pessoa ou grupo de pessoas (Aronson, 2009). Mais adiante, no livro que, na sua primeira edição, recebeu o Prêmio Nacional de Comunicação pela American Psychological Foundation, o professor de psicologia da Universidade da Califórnia subdivide o termo conformidade em três espécies de

respostas à influência social: “complacência, identificação e interioridade” (Aronson, 2009, p. 43).

Complacência seria o termo que representa uma forma de influência sobre o comportamento humano motivada pelo desejo de conquistar uma recompensa ou evitar punição. Trata-se, portanto, de influenciar o comportamento por meio de prêmios e castigos. O comportamento desejado é estimulado por prêmio e o comportamento que se deseja evitar é desestimulado por castigo. Note-se que, na seara da complacência, o componente importante é o poder exercido por algo (ou alguém) de alcançar a recompensa em virtude do comportamento desejado ou impor o castigo diante do comportamento que não se deseja. O que se pode afirmar sobre a complacência é que, embora seja importante fator de estímulo comportamental (administrando prêmios e castigos), como técnica de influência social, apresenta severas limitações, pois há a necessidade de presença permanente para alcançar os objetivos (comportamento que se espera), a não ser que, por exemplo, o sujeito encontre alguma razão adicional para continuar desempenhando o comportamento premiado. Caso contrário, cessando a recompensa, a tendência é cessar o comportamento (Aronson, 2009).

A identificação representa a resposta à influência estimulada pela aspiração de um sujeito de agradar o influenciador. Nessa espécie de resposta à influência social, o móvel crucial é a atração do sujeito com o qual a pessoa se identifica. Por se identificar com o modelo, há um estímulo a adotar as mesmas opiniões e/ou comportamentos que apresenta o modelo.

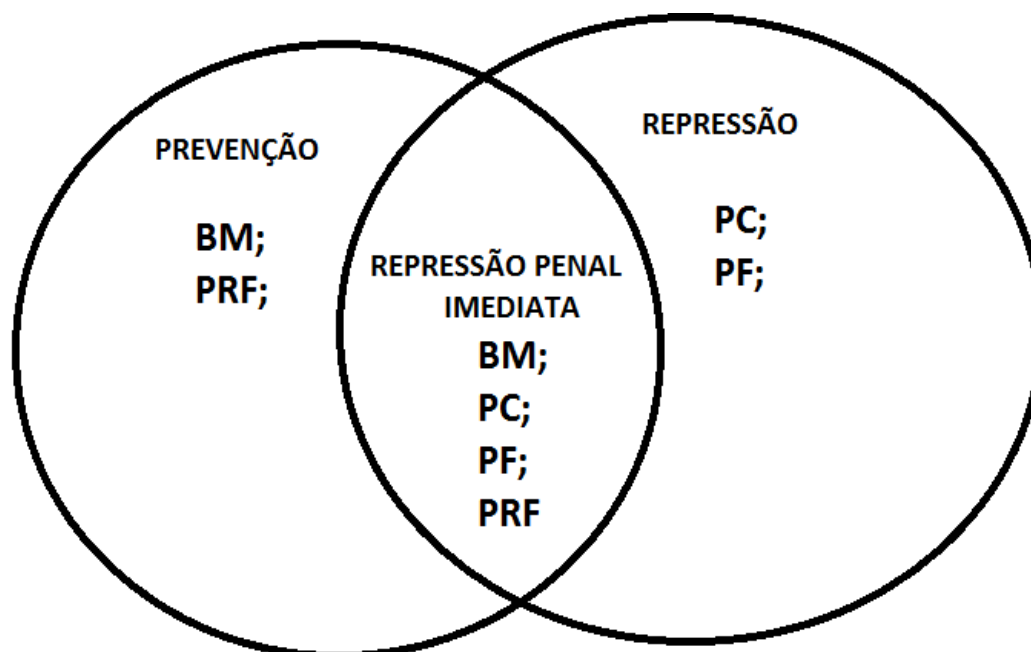
A interioridade representa a resposta estabelecida, de modo mais permanente e profundo, à influência social. A motivação para interiorizar uma crença é o desejo de ser justo, certo etc. O prêmio, portanto, é intrínseco. O sucesso da interioridade reside precisamente no fato de que a motivação para realizar determinado comportamento é forte (sentimento de fazer o que é certo) e autossustentável (não depende de fatores externos). Na complacência, diferentemente, há necessidade da presença constante de eventual recompensa ou castigo, assim como na identificação há a necessidade de estima permanente.

O componente decisivo da interioridade, porém, é a credibilidade da pessoa que fornece a informação sobre o comportamento a ser estimulado ou evitado. Na verdade, ocorre uma integração, via processo de convencimento, entre o sistema de valores da

pessoa que exerce a influência e o sistema de valores da pessoa que é influenciada (Aronson, 2009). O influenciador é visto como pessoa digna de confiança e boa julgadora, de modo que o influenciado, sopesando os argumentos expostos, assume as ponderações como suas, porquanto se convence dos argumentos. Por tal razão, integrando-se ao sistema de valores do influenciado, torna-se independente de sua origem e, assim, extraordinariamente resistente a modificações. Portanto, conforme se referiu, há referenciais científicos de diversos ramos da ciência, como, por exemplo, da psicologia, que podem ser aplicados, eficientemente, na atuação preventiva no âmbito das políticas pública de segurança.

O ponto a destacar, neste momento, é que a prevenção, também, é mais adequada diante do dever estatal de respeito, proteção e promoção dos direitos fundamentais. Se os agentes públicos incumbidos de atribuições de gestão das políticas públicas envolvendo o direito fundamental social à segurança pública possuem duas linhas de atuação e, claro, oportunidade de escolha no direcionamento dos esforços e alocação de recursos, é confortável concluir, por todos os argumentos expostos, que o caminho da prevenção é o mais consentâneo, porquanto tem por escopo antecipar-se à violação de direitos fundamentais. Sem dúvida, o Estado tem o dever de conter o crime e a violência, porém no sopesamento entre esforços e recursos para evitar a violação e esforços e recursos para conter a violação, aqueles devem prevalecer. Para melhor esclarecimento, neste ponto, não se refere à contenção penal imediata, ação que para as instituições policiais, inclusive, representa um ponto de intersecção de atribuições e, certamente, sem margem de escolha para os agentes públicos.

FIGURA 2 - Expressão visual do ponto de contato entre as Instituições previstas no artigo 144 da CRFB com atribuição de contenção penal imediata.



Fonte: elaborado pelo autor (2023)

Após as considerações sobre a primazia da prevenção como consideração que compõe o parâmetro da eficiência para as políticas públicas de segurança no Brasil e considerando as limitações da intervenção policial no que tange a capacidade de alteração das relações sociais subjacentes aos problemas de violência e criminalidade da sociedade, cumpre referir que a intervenção policial deve ser compreendida de forma residual nas políticas públicas de segurança.

Pode parecer um tanto inusitado referir que a intervenção dos órgãos pelos quais a Constituição Federal incumbiu o exercício da segurança pública, conforme o caput do artigo 144, seja considerada residual quando se refere a políticas públicas na área. No entanto, essa conclusão pode ser extraída, inclusive, das ciências policiais, ramo do saber que recebeu o reconhecimento formal do MEC em 09 de junho de 2020⁸². Nesse sentido, Eliomar da Silva Pereira afirma:

Uma ciência policial se deve orientar, portanto, pelo princípio da (i) redução do uso da força física com vistas a obter o (ii) aumento do âmbito de proteção de

⁸² Parecer homologado pelo Ministério da Educação em despacho do Ministro, publicado D.O.U. de 9/6/2020, Seção 1, Pág. 22. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=132881-pces945-19&category_slug=dezembro-2019-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 15 out. 2022.

direitos fundamentais do homem. O primeiro se refere aos meios da Polícia; o segundo, aos seus fins (Pereira, 2015, p. 10).

Note-se que a redução do uso da força é considerada um princípio da ciência policial e, juntamente com o princípio relacionado ao direito penal da intervenção mínima, apontando que a lei penal deve ser manejada como último recurso do Estado (*ultima ratio*), traz indicativos claros, oriundos das normas jurídicas e da doutrina, de que a intervenção policial é um momento de excepcionalidade no contexto social.

Observa-se que não se está a minimizar a importância das instituições policiais na participação do ciclo das políticas públicas de segurança. Ao contrário, são instituições indispensáveis em todas as etapas (da elaboração à avaliação) e, sendo assim, distingue-se “intervenção” de “atuação”. Então, registra-se, pelas razões já expostas, que a intervenção policial no dia a dia do cidadão - ainda que se reconheça eventual caráter preventivo - não pode ser o principal vetor de uma política pública de segurança, que por substrato conceitual implica em alteração das relações sociais. Ainda, assim, é necessária e deve ser manejada, também, sob a perspectiva da gestão dos riscos.

O conhecimento disponível sobre gerenciamento de riscos pode ser, adequadamente, aplicado no ambiente das políticas públicas de segurança.

Ainda que seja um desafio intelectual mensurar, objetivamente, os riscos, porquanto se baseiam em possibilidades, entende-se que os órgãos estatais, mais imediatamente, responsáveis pela segurança pública podem utilizar esse conhecimento para atingir seus objetivos com maior eficiência.

Nessa percepção de dificuldade em demarcar o teor do risco, Ulrich Beck é pontual:

A pretensão de racionalidade das ciências de determinar objetivamente o teor de risco do risco refuta-se a si mesma permanentemente: ela baseia-se, por um lado, num castelo de cartas de conjecturas especulativas e move-se unicamente no quadro de asserções de probabilidade, cujos prognósticos de segurança não podem, a bem da verdade, ser refutados sequer por acidentes reais. Por outro lado, é preciso ter assumido um ponto de vista axiológico para chegar a poder falar de riscos com alguma propriedade. Constatações de risco baseiam-se em possibilidades matemáticas e interesses sociais, mesmo e justamente quando se revestem de certeza técnica (Beck, 2011, p. 35).

É fundamental, no entanto, a definição de “risco” para delimitar, propriamente, o objeto do referido gerenciamento. Ademais, deve-se avançar sobre a sua definição e

apresentá-la no âmbito da segurança pública. Somente assim é possível esclarecer o alcance e identificar a utilidade instrumental do devido gerenciamento.

Risco pode ser definido como “o efeito da incerteza sobre objetivos estabelecidos. É a possibilidade de ocorrência de eventos que afetem a realização ou alcance dos objetivos, combinada com o impacto dessa ocorrência sobre os resultados pretendidos” (Brasil, 2018, p. 08).

Conforme se afirmou, a elaboração do plano estratégico situacional para implementação da política pública de segurança pública culminará em escolha das alternativas de ação mais adequadas para tratamento do problema público de segurança, avaliando-se as consequências e os benefícios das alternativas a serem selecionadas e inseridas no plano. Porém, como se avalia se uma alternativa é mais adequada antes de implementá-la (avaliação *ex ante*)? Foi, então, referido que há suporte teórico de políticas públicas indicando técnicas de projeções, predições e conjecturas para se antever um resultado ou uma consequência das ações a serem realizadas. É, precisamente, nesse sentido que se fala em gerenciamento de riscos.

Quando se elabora o plano para implementação de políticas públicas de segurança e são delineados os objetivos é preciso reconhecer que se está diante de riscos, ou seja, há a possibilidade de ocorrência de eventos que afetem a realização ou alcance dos objetivos.

Por outro lado, sob a perspectiva da segurança pública, o ambiente da convivência social é um ambiente de risco. Em termos mais práticos, o gestor de segurança pública tem a tarefa de reduzir (ou gerenciar) os riscos relacionados a eventos (criminais) com a finalidade de possibilitar aos cidadãos o exercício tranquilo dos direitos.

Com efeito, o trabalho apresentou o direito fundamental social à segurança pública como dever estatal de possibilitar o exercício tranquilo dos direitos. Desse modo, gerenciar a possibilidade de ocorrência de eventos que afetem a realização ou alcance do objetivo (riscos) da política pública de segurança referido é a tarefa primordial do gestor público de segurança.

Antes de selecionar as alternativas a serem manejadas para o encaminhamento do problema público, é necessário, como se observou, estabelecer um diagnóstico da situação atual. Nada mais é do que, em linhas gerais, inspecionar, cuidadosamente, o ambiente no qual o problema público que demanda uma resposta estatal está inserido

e, obviamente, em razão dos objetivos da política pública, selecionar quais medidas de prevenção ou contenção podem ser adotadas para gerenciar os riscos. Embora, em termos de segurança pública, nenhum crime ou violência possa ser considerado aceitável ou tolerável, tecnicamente, o gerenciamento de riscos consubstancia-se em, exatamente, tratar os potenciais riscos de modo a mantê-los em níveis “compatíveis como o nosso apetite (aceitação) e tolerância (resiliência)” (Brasil, 2018, p. 8).

Cada decisão prevista no plano estratégico situacional, resultante da seleção de alternativas a serem manejadas para tratar o problema público de segurança, acaba por alterar a probabilidade de ocorrência de eventos futuros. A partir da intervenção, oriunda da decisão prevista no plano, ocorre, de fato, a ampliação ou a redução dos riscos relacionados a eventos aos quais a comunidade alvo da política pública está exposta.

Não se trata de discussão inédita a necessidade de gerenciar riscos no setor público, no entanto, apresenta-se o assunto em cotejamento com a implementação de políticas públicas de segurança no sentido de destacar as vantagens de uma cultura de gerenciamento de riscos na área.

Pode-se utilizar, por exemplo, o referencial teórico “10 passos para boa gestão de risco do TCU” (Brasil, 2018), com aplicação na gestão de riscos em segurança pública, passando-se a realizar o cotejamento.

O passo 1 indica “Decida gerenciar riscos de forma proativa”. O gestor de segurança pública pode ser surpreendido por eventos relacionados à violência e à criminalidade e, então, reagir a eles ou gerenciar os riscos de forma proativa, antecipando-se a tais situações e adotando medidas conscientemente planejadas para reduzir ou manter a probabilidade de tais eventos no cenário da segurança pública.

No referencial, há sugestões de procedimentos práticos que são plenamente aplicáveis ao contexto da segurança pública:

- Relembre os eventos significativos ocorridos nos últimos anos que prejudicaram atividades, resultados ou a reputação da organização e as oportunidades valiosas perdidas pelo fato de a organização não ter se preparado para aproveitá-las;
- Debata os prós e contras de deixá-la exposta a esses e a outros riscos que ainda não se materializaram;
- Declare o objetivo e os benefícios esperados com a gestão de riscos;
- Coloque o assunto da implantação da gestão de riscos na mesa da alta administração;
- Obtenha aprovação da alta administração para implantar a gestão de riscos e o seu compromisso de apoio para que ela se torne um elemento

relevante do sistema de gestão da organização, e seja visto como tal (Brasil, 2018, p. 11).

O passo 2 refere “Aprenda sobre gestão de riscos”. Em políticas públicas de segurança, conforme já argumentado, é importante o domínio do tema em nome da eficiência. Mesmo sem entender sobre gestão de riscos, o gestor da política pública de segurança acaba envolvido pelo tema, em razão da inerente natureza das repercussões das decisões que acabam por minimizar ou aumentar os riscos. Assim, a compreensão de conceitos, princípios, boas práticas e técnicas de gestão de riscos podem elevar a eficiência do processo como um todo.

- Institua um grupo de trabalho para dar impulso inicial à gestão de riscos;
- Combine como a alta administração poderá fomentar a aprendizagem sobre o tema, por exemplo, pautando-o nas reuniões do conselho ou comitês de governança, riscos e controles;
- Conheça a experiência de outras organizações que já avançaram em gestão de riscos e as iniciativas da própria organização para lidar com riscos de forma sistematizada em algum departamento ou processo, inteirando-se dos benefícios que estão sendo colhidos;
- Participe de cursos e seminários sobre gestão de riscos, estude os principais referenciais sobre o tema e consulte especialistas;
- Debata sobre como a gestão de riscos pode contribuir para que a organização avance no cumprimento de sua missão e de seus objetivos institucionais (Brasil, 2018, p. 13).

O passo 3 dispõe “Defina papéis e responsabilidades”. Disposição que poderia ser aplicada a qualquer atividade de gestão, significa que a alta gestão tem a responsabilidade de prestar contas sobre o estabelecimento dos objetivos da organização (no caso, da política pública), a definição das estratégias para alcançá-los e a disposição das estruturas e processos para consecução dos fins. Em termos práticos, haverá delegação da implementação e operação da política pública e a consequente gestão de riscos, sem descuidar do papel de supervisão dos processos operacionais.

- Defina um conjunto de papéis e responsabilidades suficiente para dar início à estruturação da gestão de riscos em linhas de defesa, considerando os contextos interno e externo da organização, a complexidade de suas operações, o seu perfil de riscos, o sistema de gestão vigente e os recursos disponíveis;
- Considere que gestores são diretamente responsáveis por apoiar a cultura de gestão de riscos e por gerenciar riscos dentro de suas esferas de responsabilidade, conforme os limites de exposição a risco aceitáveis pela organização (*primeira linha de defesa*);

- Avalie se é o caso de atribuir responsabilidades a unidades ou funções para coordenar as atividades de gestão de riscos, fornecer suporte técnico aos gestores e monitorar riscos importantes (*segunda linha de defesa*);
- Busque garantir condições para que a auditoria interna cumpra suas responsabilidades de avaliar se os processos de gerenciamento de riscos e controles operam de maneira eficaz e se os maiores riscos do negócio são gerenciados adequadamente em todos os níveis da organização, bem como de manter os órgãos de governança e a alta administração informados sobre isso (*terceira linha de defesa*) (Brasil, 2018, p. 14-15).

O passo 4 prevê “Estabeleça a política de gestão de riscos”. A política de gestão de riscos deve ser compatível com a estratégia organizacional que está dando suporte à sua realização. Portanto, é importante que os princípios e as diretrizes que orientam o modo de lidar com os riscos de determinada organização estejam definidos de forma clara e em alinhamento com a cultura organizacional.

- Conheça as políticas de gestão de riscos de outras organizações e os processos que conduziram a sua elaboração;
- Consulte representantes de partes interessadas internas e externas sobre necessidades e expectativas relativas à gestão de riscos na organização;
- Defina a política e submeta-a a consulta interna e externa;
- Obtenha a aprovação da política pela alta administração;
- Divulgue amplamente a política, contando com a participação da alta administração, de maneira a deixar suficientemente clara a sua importância para o sucesso da organização, no cumprimento dos seus objetivos e na realização da sua missão institucional (Brasil, 2018, p. 16).

O passo 5 estabelece “Defina o processo de gestão de riscos”. Também, plenamente aplicável ao contexto da segurança pública, representa o conjunto de ações coordenadas para lidar com eventos que possam afetar os objetivos organizacionais. No ponto, classicamente refere-se a “reconhecer ou identificar riscos; analisar riscos; avaliar e priorizar riscos; responder aos riscos significativos, mediante controles e outras respostas; e monitorar e comunicar o desempenho da gestão de riscos” (Brasil, 2018, p. 18).

O passo 6 afirma “Identifique os riscos-chave”. É utilizado, sempre, nas políticas de segurança pública em razão do critério lógico de priorização. Em função da possibilidade de impacto maior nos resultados da organização, devem ser conhecidos e considerados pelo gestor da política pública de segurança. Um procedimento prático é confeccionar uma lista abrangente de riscos e avaliar a significância individual com critérios de relevância para atingir os objetivos da política pública.

O passo 7 recomenda “Trate e monitore os riscos-chave”. Decorrência lógica do passo anterior, pode-se dizer que a eficiência da política pública de segurança resulta das respostas adequadas para os riscos identificados como significativos para atingir os objetivos da política.

O passo 8, por sua vez, aponta “Mantenha canais de comunicação com as partes interessadas”. Com a devida ressalva das informações consideradas sigilosas, não apenas como fator de eficiência, as informações relacionadas aos riscos devem circular entre a organização e o público-alvo da política pública, como manifestação do aspecto democrático o qual se defende ínsito às políticas públicas no Estado Democrático de Direito. O fluxo de informações cumpre o papel democrático e enriquece o debate trazendo novas percepções sobre os riscos e medidas de tratamento que, no caso da segurança pública, podem ser originárias do cidadão que experimenta o problema.

O passo 9 sugere “Incorpore a gestão de riscos aos processos organizacionais”. Talvez o único passo que não reflete uma ideia aplicável inteiramente no processo de políticas públicas de segurança. Isso corre em razão do evidente aspecto de aplicação direcionado aos processos internos de uma organização. No entanto, pode-se aproveitar a lição sobre gestão de riscos no sentido de constar em todos os processos e tomada de decisões durante o ciclo das políticas públicas de segurança.

Finalmente, o passo 10 afirma “Avalie e aprimore a gestão de riscos”. Significa admitir a complexidade da gestão de riscos no ambiente, por exemplo, das políticas públicas de segurança e manter um constante monitoramento e avaliação com o intuito de aperfeiçoar o trabalho desenvolvido.

São sugestões importantes que valem a transcrição:

- Estabeleça métricas para monitorar o desempenho da gestão de riscos, onde e sempre que for possível, e padrões para documentar as atividades de gestão de riscos da organização;
- Defina o processo de acompanhamento e avaliação da gestão de riscos e as responsabilidades para realizá-las;
- Realize avaliações periódicas da gestão de riscos e selecione medidas de melhorias a implementar na política, na estrutura e no processo de gestão de riscos;
- Mantenha a alta administração informada sobre os resultados das avaliações realizadas, bem como dos planos de ação concebidos para aprimorar a gestão de riscos e do progresso na implementação dos mesmos;
- Incorpore informações sobre avaliações e planos de aprimoramento aos relatórios de gestão e prestação de contas dirigidos à sociedade e aos órgãos de controle (Brasil, 2018, p. 29).

Embora os 10 passos apresentados pelo TCU sejam de ordem prática e devidamente pertinentes no contexto das políticas públicas de segurança, conforme referido, é preciso ressaltar o passo 5 (Defina o processo de gestão de riscos) e seu elevado pragmatismo.

Sem dúvida, definir o processo pelo qual ocorrerá a gestão de riscos parece representar o principal aspecto de operacionalidade da gestão de riscos e, *mutatis mutandis*, da política pública de segurança. Assim, transcrevem-se, destacadamente, as sugestões:

- Elabore e divulgue amplamente o documento que estabelece o processo de gestão de riscos da organização, considerando os aspectos tratados nos itens seguintes;
- Assegure que durante todas as etapas ou atividades do processo de gestão de riscos haja comunicação e consulta efetivas com as partes interessadas, internas e externas;
- Estabeleça procedimentos e selecione técnicas e ferramentas para identificar, analisar, avaliar e registrar riscos;
- Defina critérios para analisar a significância dos riscos, incluindo a definição de como a probabilidade, o impacto e os níveis de riscos serão estimados, bem como diretrizes para avaliar e priorizar os riscos e selecionar as respostas apropriadas para tratá-los;
- Defina procedimentos para monitorar a ocorrência de riscos e a eficácia das respostas adotadas, bem como para reportar às instâncias de governança e gestão o desempenho do processo de gestão de riscos e os aspectos que necessitam ser aperfeiçoados (Brasil, 2018, p. 19).

A perspectiva do gerenciamento de riscos quando transposta para o ambiente da segurança pública, conforme se observou, apresenta correlações interessantes e potencialmente úteis.

A Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), por meio da NBR ISO 31000:2009, prevê que o tratamento de risco pode envolver 07 (sete) formas:

a ação de evitar o risco pela decisão de não iniciar ou descontinuar a atividade que dá origem ao risco; assumir ou aumentar o risco, a fim de buscar uma oportunidade; a remoção da fonte de risco; a alteração da probabilidade; a alteração das consequências; o compartilhamento do risco com outra parte ou partes (incluindo contratos e financiamento do risco); e a retenção do risco por uma escolha consciente (ABNT, 2009, p. 6, grifo nosso).

As 04 (quatro) formas de tratamento de risco destacadas são, perfeitamente, observadas no ambiente de segurança pública, conforme se exemplifica a seguir.

A ação de evitar o risco pela decisão de não iniciar ou descontinuar a atividade que dá origem ao risco foi bem representada no caso, já exposto, de Diadema. Dentre as medidas tomadas pelos gestores locais, houve a proibição de funcionamento dos bares no período das 23h às 06h⁸³. A medida, portanto, objetivou descontinuar a atividade, no caso econômica, que originava o risco e, então, representou um exemplo eficaz de tratamento de risco aplicado ao ambiente de segurança pública.

A remoção da fonte de risco em segurança pública ocorre quando a situação que dá origem ao risco é neutralizada. O cumprimento de um mandado de prisão preventiva, fundamentado na garantia da ordem pública, por exemplo, representa essa forma de tratamento do risco, porquanto a efetiva custódia retira do convívio social alguém cuja liberdade, naquele momento, representa um risco para ordem pública.

A alteração da probabilidade⁸⁴, como forma de tratamento de risco em segurança pública, pode ser exemplificada pela atividade de polícia ostensiva de fiscalização (patrulhamento) em locais e horários com maior histórico de incidência criminal. Assim, embora a presença policial ostensiva nas proximidades de determinado local não resulte em garantia de que a atividade criminosa não ocorrerá, pode-se dizer que a probabilidade será reduzida.

O tratamento de riscos relacionado à alteração das consequências tem lugar no ambiente de segurança pública quando é possível intervir, positivamente, nas consequências negativas produzidas por determinado evento criminoso real ou potencial. Por exemplo, quando ocorreu a ação criminosa envolvendo agressor ativo⁸⁵ na Creche Cantinho Bom Pastor, no município de Blumenau em Santa Catarina, em 05 de abril de 2023, ocasião em que 04 crianças foram mortas e outras 05 restaram feridas, a consequência do evento criminoso para segurança pública foi imediata. No

⁸³ Conforme já referido no presente trabalho, a ideia surgiu dos resultados de um estudo criterioso sobre as ocorrências de homicídios, no qual foi identificado um padrão. Aproximadamente 60% dos homicídios registrados no município de Diadema – no período analisado (ano de 2001) – ocorreram entre as 23 e 06 horas. Também, observou-se que os fatos criminosos haviam ocorrido nas proximidades de locais de comercialização de bebida alcoólica. Houve, ainda, participação ativa da comunidade envolvida.

⁸⁴ “Na terminologia de gestão de riscos, a palavra “probabilidade” é utilizada para referir-se à chance de algo acontecer, não importando se definida, medida ou determinada objetiva ou subjetivamente, qualitativa ou quantitativamente, ou se descrita utilizando-se termos gerais ou matemáticos (tal como probabilidade ou frequência durante um determinado período de tempo)” (ABNT, 2009, p. 5).

⁸⁵ “Atirador ativo é alguém que toma a iniciativa de matar ou tentar matar pessoas em ambiente delimitado e populoso; na maioria dos casos, os atiradores ativos usam armas de fogo sem nenhum padrão ou método definido para seleção das suas vítimas” (U.S. Department Homeland Security, 2015). A doutrina internacional utiliza a expressão “atirador ativo”, porém no caso referido no Brasil, o ataque não foi realizado com arma de fogo, assim, fala-se em “agressor ativo”.

episódio, o autor do fato chegou ao local de motocicleta, pulou o muro da Creche Cantinho Bom Pastor e, armado com uma machadinha, atacou as crianças⁸⁶.

Embora eventos como esse não sejam comuns no Brasil, a extrema violência e o público envolvido (crianças) despertaram um sentimento de insegurança junto aos pais e a toda a comunidade escolar, impondo, assim, diante do sentimento da coletividade potencializado por notícias falsas (fake News) espalhadas por alguns adolescentes, a atuação dos órgãos públicos de segurança e das próprias instituições de ensino.

No caso, a consequência⁸⁷ do evento criminoso resultou em um sentimento de insegurança, tornando o funcionamento e a segurança dos estabelecimentos de ensino alvo das preocupações das autoridades de segurança pública em todo o Brasil. O tratamento do risco representou intensas ações de fiscalização de polícia ostensiva, como patrulhamento e permanência das escolas e, ainda, orientações/sugestões de adequações a serem efetivadas pelas instituições de ensino.

3.3.4 Primazia do interesse local da política pública de segurança

Embora uma ação específica na área de segurança pública que alcance todo o território nacional, como, por exemplo, a criação de uma lei federal, possa contribuir para melhorar índices, sensações e percepções de segurança, também é fato que as particularidades sociais imprimem um contexto relacionado à segurança pública característico.

Um problema de segurança pública relevante em determinada região do país pode ser irrelevante em outra. É possível, também, que, mesmo um problema significativo e, relativamente, uniforme em todo o território nacional - como o índice dos homicídios - possa apresentar variações de aspectos causais que demandem ações distintas. No caso dos homicídios, por exemplo, as pesquisas⁸⁸ apontam discrepâncias de taxas comparando-se as unidades federativas⁸⁹.

⁸⁶Notícia disponível em: <https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2023/04/05/ataque-a-creche-em-blumenau-veja-quem-sao-as-vitimas.ghtml>. Acesso em: 23 abr. 2023.

⁸⁷ Consequência, no contexto do gerenciamento de riscos, segundo a NBR ISO 31000:2009, é o resultado de um evento que afeta os objetivos (ABNT, 2009, p. 5)

⁸⁸ Instituto de Economia e Paz. Índice de Paz Global 2022: Medindo a Paz em um Mundo Complexo, Sydney, junho de 2022. Disponível em: <http://visionofhumanity.org/resources>. Acesso em: 12 set. 2022.

⁸⁹ 7,9 mortes por cem mil habitantes em SP e 53,8 mortes por cem mil habitantes no AP. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/ano/2022/>. Acesso em: 01 set. 2022.

Quanto ao aspecto de repartição de competências federativas, a Constituição Federal, ainda que não tenha definido, claramente, as atribuições de cada entidade estatal no tocante ao assunto, declarou a segurança pública como responsabilidade de todos. Isso ocorreu, acredita-se, justamente, pela complexidade do fenômeno que pode exigir ações de todos os entes da federação. Nessa linha, o interesse predominante foi o vetor para o compartilhamento de competência normativa, sendo a questão apresentada, em doutrina, invariavelmente da seguinte forma:

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre entidades componentes do Estado federal é o da predominância do interesse, segundo o qual à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local (Silva, 2005, p 478).

As políticas públicas de segurança – no Brasil e no mundo – consideradas, relevantemente, exitosas foram implementadas no âmbito da menor unidade federativa: o município⁹⁰. Tal fato não parece surpreendente na perspectiva, anteriormente, apontada no sentido de que um problema (no caso, um problema público de segurança) é o resultado indesejável de um processo (no caso, de um processo de formação das relações sociais).

Com efeito, é no município que, imediatamente, estão estabelecidas as relações e interações sociais, diante das quais, mediante atuação sistemática, possibilita a obtenção de resultados favoráveis em políticas de segurança. Nesse caminho, são precisas as palavras de Sandra Krieger Gonçalves:

Não se pode olvidar que na pirâmide do Estado Federado, a base, o bloco modular é o município, pois é nesse que reside a convivência obrigatória dos indivíduos. É nesta pequena célula, que as pessoas exercem os seus direitos e cumprem suas obrigações; é onde se resolvem os problemas individuais e coletivos. Está no Município a escola da democracia. É no Município que se cuida do meio ambiente; é nele que se removem os detritos industriais e hospitalares e se recolhe o lixo doméstico; é nele que as pessoas transitam de casa para o trabalho nas ruas e avenidas, nos carros, coletivos e variados meios de transporte. É no Município que os serviços públicos são prestados diretamente ao cidadão; é nele que os indivíduos nascem e morrem. Para regular tão extenso âmbito de fatores e relações, outorgou a Constituição de 1988, ao legislador local, a competência legislativa sobre a vida da comunidade, voltada às suas próprias peculiaridades, através da edição de

⁹⁰New York, Bogotá ou, ainda, no Brasil tem-se o exemplo de Diadema. Disponível em: http://www.observatoriodeseguranca.org/files/Diadema_Relatorio_Seguranca_Publica.pdf. Acesso em: 20 set. 2022.

normas dotadas de validade para esse ordenamento local. A expressão haurida do texto constitucional tem, como sobejamente dito e repetido, a limitar seu âmbito de aplicação, a regra constitucional da competência, sem cuja interpretação sistemática destinaria toda análise do tema ao fracasso. Isto porque, no âmbito geral, enquanto a competência federal privativa é numerada pela Constituição de 1988, a estadual é residual e a municipal é expressa, mas não numerada, gravitando em torno do conceito operacional de interesse local. (Gonçalves, 2003, p. 107-108)

Realmente, pode-se partir do pressuposto de que a esfera pública mais próxima do cidadão é a mais eficaz em fazer fluir para o processo político a influência (Bitencourt; Reck, 2021) e, se a administração Pública é a reunião das atividades diretamente destinadas à execução concreta das incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou numa organização estatal (Bucci, 2013), o problema politicamente definido como público⁹¹ vai carregar as particularidades locais.

Não há dúvida de que um problema de segurança pública carrega especificidades locais. Mesmo um problema que seja observado por todo o Brasil, como no caso dos homicídios, a análise detalhada revelará algum aspecto próprio de cada região, seja relacionado aos meios empregados, motivos ou oportunidades. Não sem razão, no caso dos homicídios, conforme já se referiu, tem-se números tão distintos se se considerarem as regiões do país.

O Departamento de Justiça dos Estados Unidos lista centenas de programas⁹² de prevenção criminal no site “*Crime Solutions*” e o estudo cuidadoso sobre qualquer programa indicará a presença de fatores locais influenciando nas atividades realizadas⁹³.

⁹¹ Entendemos as políticas públicas como um conjunto encadeado de decisões e ações resultantes de interações estruturadas e repetidas entre diferentes atores, públicos e privados, que por diversas razões estão envolvidos na emergência, formulação e resolução de um problema politicamente definido como público (Subirats, 2012, p. 49).

⁹² Um programa, segundo o Departamento de Justiça dos Estados Unidos, é “um conjunto específico de atividades realizadas de acordo com diretrizes para atingir um propósito definido. Os perfis de programas no *CrimeSolutions* nos informam se um programa específico atingiu seus objetivos quando foi cuidadosamente avaliado. Os resultados se aplicam ao conjunto exato de atividades e procedimentos usados para aquele programa conforme foi implementado no momento da avaliação. Assim, o perfil do programa nos diz que um programa provavelmente produzirá o resultado observado se implementado exatamente da mesma maneira”. Disponível em: <https://crimesolutions.ojp.gov/rated-programs>. Acesso em: 06 set. 2022.

⁹³ Disponível em: <https://crimesolutions.ojp.gov/rated-programs>. Acesso em: 06 set. 2022. Trata-se de uma rica fonte de consulta. No endereço eletrônico, é possível encontrar, nesta data, 654 (seiscentos e cinquenta e quatro) programas com a descrição do programa, os resultados da avaliação, a metodologia de avaliação, o custo, as informações de implementação, a base de evidências (estudos revisados), as referências adicionais e as práticas relacionadas.

O presente trabalho sustentou que o direito fundamental social à segurança pública no Brasil está identificado com um compromisso civilizatório mínimo da sociedade brasileira de - por meio da atuação dos poderes públicos - respeitar, proteger e promover a dignidade das pessoas com o intuito de possibilitar o exercício tranquilo dos direitos. Uma política pública eficiente que objetive “possibilitar o exercício tranquilo dos direitos” pressupõe um conhecimento prévio de quais direitos não estão sendo exercidos tranquilamente em determinada localidade. Implica, portanto, a investigação dos interesses locais.

A Comissão Internacional de Direitos Humanos já teve a oportunidade de se manifestar sobre importância do interesse local nas políticas públicas de segurança. Com efeito, os próprios mecanismos de participação cidadã na segurança pública são favorecidos, segundo a CIDH, no plano local:

A Comissão entende que estes mecanismos ou modalidades de participação são mais eficazes se são desenvolvidos no plano local. Isto possui direta relação com os maiores níveis de autonomia que, em geral os ordenamentos jurídicos internos outorgam aos governos locais, o que favorece e impulsiona a participação cidadã em todos aqueles assuntos de interesse prioritários para a comunidade. Isto leva a uma definição certa das obrigações de proteção e garantia dos direitos humanos assumidas pelo Estado no plano municipal, a partir do exercício de formas concretas de auto-governo e gestão, com o objetivo de estabelecer mecanismos eficientes para dar resposta às diversas demandas sociais. A Comissão reitera que a participação cidadã é um requisito essencial para a governabilidade democrática. Os governos locais, pelas condições que fazem possíveis uma relação mais direta, em condições de proximidade com os habitantes, devem ter um papel fundamental na elaboração e implementação dos planos e programas que integram a política pública sobre segurança cidadã, especialmente no que se refere à melhora na qualidade da convivência cotidiana, no uso do espaço público e na prevenção e controle de determinadas formas de violência (OEA, 2009, p. 94).

O relatório sobre segurança cidadã e direitos humanos da OEA destaca o que denomina “valioso capital social” advindo das instâncias locais da comunidade, em razão da natureza de sua constituição, como associações de bairro, organizações comunitárias, comissões de fomento; sindicatos, clubes esportivos; organizações religiosas, redes de apoio. As referidas formas de organização social estão sustentadas em relações de confiança e reciprocidade e essa específica circunstância as fortalece para intervir em fatores que implicam na violência e na criminalidade e, por

certo, geram melhores condições para resolução pacífica dos conflitos no plano local (OEA, 2009).

Nessa perspectiva, como já se observou, também, no tópico relacionado às considerações sobre a prevenção, as atividades policiais, por razões já declinadas, não podem ser consideradas o centro da política pública de segurança. Ainda assim, pode-se afirmar que o desenvolvimento de estratégias para um policiamento urbano eficaz é um processo complexo e contínuo que exige uma compreensão profunda dos problemas específicos enfrentados por qualquer localidade (interesse local), conforme o Manual de Introdução sobre o Policiamento do Espaço Urbano das Nações Unidas⁹⁴.

Realmente, as estratégias apresentadas no referido manual da Nações Unidas, como o COMPSTAT, o policiamento com orientação comunitária, o policiamento orientado para a resolução de problemas, o policiamento com base na informação, o SARA e as estratégias de policiamento com base nos incidentes são sustentadas, de alguma forma, pelo interesse local.

O COMPSTAT (abreviatura de “Computer Statistics” ou “Comparative Statistics”), que surgiu como uma inovação administrativa do Departamento de Polícia de Nova Iorque, refere-se à utilização de dados georreferenciados para desenvolver respostas às atividades criminosas nas suas áreas de responsabilidade, portanto maneja informações de interesse local para desenvolver atividades de polícia mais eficientes.

O policiamento com orientação comunitária, que, por essência, é uma estratégia de policiamento com enfoque, recai na descentralização da responsabilidade policial de modo a permitir que os comandantes locais e os policiais de linha de frente possam atuar em conjunto com a comunidade, desenvolvendo e implementando, a partir do interesse local, ações estratégicas de policiamento.

Já policiamento orientado para a resolução de problemas, uma concepção de policiamento que utiliza as provas, a pesquisa e os contatos comunitários para desenvolver estratégias de prevenção à criminalidade, obviamente, assenta-se sobre o interesse local.

Pelas mesmas razões, o policiamento com base na informação reúne os dados detalhados sobre as atividades criminais com o objetivo de concentrar os esforços de execução no interesse local.

⁹⁴ Disponível em: www.unodc.org. Acesso em: 08 out. 2022.

Também, o SARA (abreviatura de “Scanning, Analysis, Response and Assessment”), uma sigla que descreve um processo no âmbito do modelo de policiamento orientado para a resolução de problemas que focaliza quatro componentes (a digitalização, a análise, as respostas e a avaliação) serve-se do interesse local para resolução dos problemas. Cabe referir que, no Brasil, é conhecido como IARA (Identificação, Análise, Resposta, Avaliação).

Por fim, as estratégias de policiamento com base nos incidentes que, na busca pelo interesse local, procuram concentrar a presença regular da polícia em locais mais atrativos aos criminosos (área bancária e comercial, por exemplo) e a presença intermitente da polícia é dirigida para as demais localidades.

Assim, a primazia do interesse local deve ser considerada na composição do parâmetro da eficiência para implementação de políticas públicas de segurança, em síntese, em razão da especificidade do contexto social em determinada área geográfica.

Não se afirma que as políticas públicas de segurança devam ser realizadas, somente, na esfera municipal. O que se pontua é que, pelos argumentos já apresentados, o interesse local deve ser considerado com primazia, pois se, como reafirmado, o problema público é o resultado indesejável de um processo social, é necessário considerar os aspectos sociais locais para que a atuação estatal alcance a maior eficiência.

Se o interesse local é importante para a eficiência das políticas públicas de segurança, como se observou, essas ações, em atendimento à eficiência, devem ser coordenadas. A coordenação das ações deve ser realizada em nível de cada ente federado, também, em respeito à autonomia própria da federação brasileira. Como todas as ações em políticas públicas de segurança deverão seguir o parâmetro da normatividade, vale dizer, estarão em perfeito alinhamento com as normas constitucionais, inclusive, no que se refere à competência, não há óbice em coexistir uma política pública de segurança em cada nível (nacional, regional e local).

A eficiência das políticas públicas na área de segurança implica na necessidade de comunhão de esforços, uma vez que, conforme já se referiu, os fatores multicausais do fenômeno criminal se fragmentam por áreas sob a responsabilidade de órgãos dos três entes federados. A importância do tema - e, também, a gravidade do cenário - exigem a tomada de providências estatais, em todas as esferas de atuação, sempre

por meio de ações coordenadas e devidamente planejadas pelos entes e órgãos competentes e fundadas em diagnóstico consentâneo do problema público de segurança.

Então, a partir da concepção de poder constitucionalmente distribuído que atende à autonomia das entidades federativas para o exercício de sua atividade normativa, pode-se referir que as ações devem ser descentralizadas para ajustarem-se ao interesse local, e todo o fluxo de ações e decisões que encerram o ambiente da política pública de segurança deve estar sob uma coordenação geral, que poderá ser multinível (nacional, regional e local).

Não se pode olvidar que, oriundo da própria complexidade do tema segurança pública e da, já mencionada, fragmentação das tarefas de cada órgão dos entes da federação, a eficiência terá lugar no ambiente de ação e a cooperação interinstitucional.

A doutrina revela que há histórico de déficit no que se refere a gerenciamento sistemático – com ação e cooperação interinstitucional - na área de políticas públicas de segurança no Brasil:

Uma característica comum marca as políticas federal e estadual de segurança pública na sociedade brasileira nos últimos 20 anos: a prevalência do gerenciamento de crises. A ausência de uma racionalidade gerencial mais sistemática nesse âmbito das políticas públicas é fator determinante da ineficiência da atuação governamental e, conseqüentemente, potencializa o fenômeno da criminalidade (Sapori, 2007, p.107).

Sem dúvida, a disposição administrativa das estruturas de Estado revela a complexidade gerencial, pois somente no que concerne às instituições policiais, o Brasil possui a polícia federal, a polícia penal federal, polícias dos estados (polícia militar, polícia civil e polícia penal) e guardas municipais (destinadas constitucionalmente à proteção de bens serviços e instalações do município). Cada entidade federativa, portanto, possui um órgão de segurança constitucionalmente previsto e com atribuições específicas. Conseqüentemente, não é difícil imaginar a perda de eficiência de uma atuação estanque por parte de cada instituição.

Como referência pragmática da afirmação, pode-se exemplificar a situação da polícia civil e da polícia militar que, apesar de atribuições distintas, atuam na mesma área territorial com objetivo comum de promover a segurança pública por meio de suas providências. Pode-se refletir se as investigações da polícia civil não seriam

aprimoradas caso as informações dos policiais militares, que atuam ininterruptamente (durante as 24 horas do dia) circulando nas vias públicas, fossem acessadas pelos investigadores. No mesmo sentido, pode-se refletir se a atividade de polícia ostensiva (patrulhamento, por exemplo) não seria aprimorada se o planejamento de tal atividade contasse com as informações colhidas durante a investigação criminal para distribuir os policiais militares e as viaturas em locais onde seriam mais úteis. Os dois exemplos trazem luzes sobre a necessidade de cooperação entre os órgãos de segurança, porém, o mesmo conceito pode ser empregado nas demais instituições relacionadas às polícias públicas de segurança.

Ainda no campo pragmático, surgem questionamentos sobre as alternativas de que dispõe o município para atuar na prevenção da segurança pública focada no interesse local. Segundo Cano, as referidas ações de prevenção contemplam três grupos: situacionais, sociais e policiais, registrando que é comum um programa envolver mais de um dos três ao mesmo tempo (Cano, 2006).

A prevenção situacional tenciona reduzir as oportunidades de ocorrência de crimes ou atos de violência em espaços determinados. Para tanto, a intervenção ocorre diretamente no ambiente social, especialmente atingindo fatores que favorecem a dinâmica criminal. Segundo o autor, são alguns exemplos de prevenção situacional o investimento na melhoria da iluminação urbana, a recuperação de espaços públicos degradados e o videomonitoramento em locais de maior oportunidade criminal.

Já na prevenção social, as intervenções são direcionadas para reduzir os elementos que fundamentam a vulnerabilidade. Por outras palavras, são atingidos os fatores de risco que aumentam a probabilidade de violência e criminalidade e de suas consequências negativas. Cano (2006) elenca, como exemplos de fatores de risco: a desigualdade social, a cultura do narcotráfico, a violência doméstica, a violação de direitos fundamentais, a fragilização dos vínculos familiares e sociais, a defasagem escolar, a pobreza, o desemprego, dentre outros.

O autor, também, arrola alguns exemplos de prevenção social que valem a transcrição:

- projetos educativos, para aumentar a escolaridade dos jovens e evitar a evasão escolar, aumentando assim suas opções profissionais e pessoais;
- projetos de formação profissional para os jovens, com a mesma finalidade;
- projetos de formação cidadã – com diversos subtemas específicos – para jovens de áreas de risco, de maneira que passem a ser uma liderança positiva em suas comunidades e se transformem em agentes catalisadores contra a violência;

- projetos culturais e recreativos dirigidos à juventude. Um exemplo são as atividades culturais organizadas nas escolas depois das aulas. Em ocasiões, as atividades recreativas são realizadas em locais e horários de alto risco de violência. Desta forma, são feitas as prevenções social e situacional simultaneamente. Com estes programas, pretende-se estimular a autoestima das crianças e oferecer-lhes uma forma construtiva de empregar seu tempo;
- projetos de saúde, especialmente para os mais jovens;
- projetos de apoio jurídico e administrativo à população não-habituada a lidar com os mecanismos do Estado formal;
- projetos de assistência social ou de trabalho comunitário com membros de grupos de jovens, para desestimular a violência;
- campanhas de educação pública com temas como a violência doméstica ou a solução de conflitos através de mediações;
- centros de apoio a vítimas da violência (violência doméstica etc.) (Cano, 2006, 152).

Com relação aos programas de prevenção policial, o autor afirma que se trata de iniciativas em que o poder local atua por meio da força policial por meio do patrulhamento das ruas. Observa, no entanto, que, no Brasil, tais programas dependem da capacidade de articulação de tais forças policiais em determinado município. Isso ocorre em razão da atribuição constitucional de atuação das guardas municipais na proteção de bens, serviços e instalações. Assim, os programas devem atuar em cooperação com as forças estaduais que possuem a referida atribuição.

Observa-se, então, que a ação e a cooperação interinstitucional devem atender ao interesse local, considerado como fundamental, sob o ponto de vista pragmático da eficiência das ações e decisões relacionadas à segurança pública, em direção à realização do direito fundamental social à segurança pública.

3.3.5 Monitoramento de resultados e avaliação da política pública de segurança

Para se concluir com relativa fiança que o Brasil pode melhorar no que se refere ao direito fundamental social à segurança pública, o corrente trabalho utilizou-se dos dados do Índice Global da Paz (GPI)⁹⁵ e dos estudos do Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022⁹⁶.

Nesse sentido, parece lógico referir que a avaliação dos resultados de qualquer política pública de segurança a ser realizada deve estar amparada no monitoramento de resultados, porquanto não é possível avaliar o andamento das políticas públicas sem um marcador.

⁹⁵ Instituto de Economia e Paz. Índice de Paz Global 2022: Medindo a Paz em um Mundo Complexo, Sydney, junho de 2022. Disponível em: <http://visionofhumanity.org/resources>. Acesso em: 12 set. 2022.

⁹⁶ Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/ano/2022/>. Acesso em: 01 set. 2022.

Esses marcadores devem ser construídos já na fase de elaboração das políticas públicas, durante a confecção do planejamento estratégico situacional da política pública de segurança. Por outras palavras, devem ser concebidos com base no diagnóstico consentâneo do problema público de segurança local, preferencialmente, aferindo metas no âmbito da prevenção, sem o foco, exclusivo, na intervenção policial, divididos por unidade de atuação (descentralizado) e alinhados com os objetivos gerais das políticas públicas (coordenação) de atuação interinstitucional.

Importante observar que os índices criminais não podem ser os únicos referenciais (marcadores) de monitoramento das políticas públicas.

Conforme se referiu no capítulo anterior, as estatísticas criminais possuem limitações práticas objetivas em termos de avaliação. Houve a referência ao exemplo das prisões (na atuação policial) que, por si só, podem levar a interpretações de que o fenômeno criminal aumentou ou, então, de que a elevação do número de prisões se deve à maior efetividade da atuação policial. Nesse caso, o marcador (número de prisões) não permite extrair uma conclusão precisa e, assim, são necessárias mais informações.

Apesar das críticas, de fato, as ciências da administração são unívocas em afirmar que só se pode gerenciar aquilo que se pode medir. Segundo tal pressuposto, o objetivo primário de se medir a performance é permitir aos gestores o entendimento sobre a atual situação da organização e, assim, perceber o que pode ser feito para aperfeiçoar o desempenho em direção aos objetivos (Fernandes, 2006). Em políticas públicas, a implementação e desempenho podem ser examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução (manutenção ou elevação) do problema que a gerou (Secchi, 2012).

Alguns autores, como por exemplo Paulo de Martino Jannuzzi, registram a distinção entre monitoramento e avaliação. Embora possam ser concebidos como processos analíticos organicamente articulados, os traços que os distinguem são o tempo e a finalidade. O monitoramento tem o propósito de subsidiar o gestor da política pública com informações referentes ao ritmo e forma de implementação. Assim, os indicadores de monitoramento permitem um acompanhamento durante a implementação da política pública com a finalidade de aferir se o rumo traçado está sendo seguido oportunizando ao gestor lançar mão, em tempo, de intervenções corretivas. Já os indicadores de avaliação tendem a ser associados à verificação dos

resultados ou efeitos pretendidos. Em outros termos, os indicadores de monitoramento dizem respeito à perspectiva da avaliação formativa (objetiva acompanhar e monitorar a implementação de programas) e os indicadores de avaliação (possuem propósitos mais amplos e meritórios) relacionam-se ao campo da avaliação somativa (Jannuzzi, 2005).

De forma semelhante, Lassance é, ainda, mais enfático:

O binômio monitoramento e avaliação é um circuito lógico. Inclusive, a ordem dos fatores faz toda a diferença. O correto é falar em monitoramento e avaliação, nessa sequência, nunca o contrário, pois o que se avalia é aquilo que se monitorou ao longo do tempo. As duas dimensões e momentos estão diretamente conectados. Não há avaliação que possa ser feita a contento se o monitoramento não gerar as informações necessárias para se chegar a conclusões mais precisas e assertivas. O monitoramento antecede a avaliação e fornece a matéria-prima para o trabalho avaliativo (Lassance, 2023, p. 07).

Considera-se, portanto, que o monitoramento é o instrumental que permite acompanhar se a implementação da política pública de segurança está ocorrendo conforme o programado. Ele é responsável pela coleta e organização sistemática das informações de caráter quantitativo e qualitativo sobre o andamento das ações e dos programas da política (Lassance, 2023).

Sem embargo da distinção terminológica, a escolha dos indicadores de monitoramento ou de avaliação das políticas públicas de segurança deve estar sustentada em sólido arcabouço teórico segundo a pertinente observação de Schmidt:

Apesar de haver uma série de indicadores reconhecidos, é preciso insistir que indicadores não existem no vazio; eles sempre estão associados a escolhas teóricas e políticas. É a fortaleza do embasamento teórico que confere força aos dados extraídos dos indicadores (Schmidt, 2018, p. 138).

Como se pode observar, se por um lado é certo que se necessita de um marcador para monitorar e avaliar as políticas públicas, por outro, encontra-se a dificuldade de aferir o direito fundamental social à segurança pública, concebido, neste trabalho, como um compromisso civilizatório mínimo da sociedade brasileira de - por meio da atuação dos poderes públicos - respeitar, proteger e promover a dignidade das pessoas com o intuito de possibilitar o exercício tranquilo dos direitos.

Com efeito, o fenômeno que se pretende aferir (direito fundamental social à segurança pública) encerra uma complexidade conceitual que repercute na produção de um indicador adequado. Não se pode perder de vista que um indicador, em políticas

públicas, possui caráter instrumental, porquanto oportuniza identificar e mensurar aspectos atinentes a determinado fenômeno ou resultado de uma intervenção na realidade com o escopo de traduzir, de forma que se possa medir, o aspecto da realidade que se pretender alterar ou influir. Portanto, trata-se de um marcador operacional, conforme se observa:

A principal finalidade de um indicador é traduzir, de forma mensurável, determinado aspecto de uma realidade dada (situação social) ou construída (ação de governo), de maneira a tornar operacional a sua observação e avaliação (Brasil, 2010, p. 21).

A doutrina, também, refere que há os indicadores de insumo, de processo e de produto (marcadores de monitoramento) e os indicadores de resultados e de impacto (marcadores de avaliação) (Lassance, 2023).

Com relação aos indicadores de monitoramento, pode-se dizer que insumos são os recursos à disposição do gestor (por exemplo, equipe de trabalho e orçamento) e processos correspondem ao modo de organizar as ações para transformar insumos, de forma adequada e eficiente, em produtos e serviços (por exemplo, execução orçamentária, formação e capacitação dos servidores). Por fim, produto identifica-se com a resultante da transformação dos insumos por meio do processo específico (por exemplo, atendimentos realizados, obra concluída).

Por outro lado, tem-se os indicadores de avaliação: resultado e impacto. O primeiro representa consequência de melhoria ou superação de parte do problema (por exemplo, constatação de redução da incidência do problema). Já o impacto é a finalidade última, ou maior, de uma intervenção (Lassance, 2023).

Pode-se perceber que, para avaliar políticas públicas, os indicadores mais adequados são os de impacto, conforme se observa:

A pergunta básica da avaliação de impacto — qual é o impacto (ou efeito causal) de um programa sobre um resultado de interesse? — pode ser aplicada a muitos contextos. Por exemplo, qual é o efeito causal das bolsas de estudo na frequência escolar e no desempenho acadêmico dos alunos? Qual é o impacto da contratação de fornecedores privados para serviços de atenção básica no acesso ao sistema de saúde? Se o chão de terra batida fosse substituído por um piso de cimento, qual seria o impacto sobre a saúde das crianças? Será que estradas melhores aumentam o acesso aos mercados de trabalho e a renda familiar? E, se o fazem, em quanto? O tamanho das turmas nas escolas influencia o desempenho dos alunos? E, se o faz, em quanto? Conforme esses exemplos demonstram, espera-se que a pergunta básica da avaliação analise o impacto de uma modalidade de programa ou inovação no

desenho, e não apenas de um programa. O foco na causalidade e na atribuição é a marca das avaliações de impacto (Gertler *et al.*, 2018, p. 09).

No entanto, a avaliação de impacto causado por uma política pública é tarefa relativamente complexa e demanda análises mais profundas. Outra dificuldade, sempre apontada, é que os indicadores de impacto estarão disponíveis (publicados) apenas após um longo período (Queiroz, 2012).

No decorrer do trabalho, foram apresentadas aproximações teóricas entre o direito fundamental à saúde e o direito fundamental à segurança. No que tange aos indicadores, também, é possível estabelecer um paralelo. A seguir, são apresentados dois quadros com os indicadores de monitoramento e de avaliação para a gestão de programa de atenção à saúde e de programa de atenção à segurança. O primeiro foi extraído do Ministério do Planejamento (Brasil, 2010), e o segundo foi produzido pelo autor como sugestão de equivalência.

Quadro 22 – Indicadores de gestão para um programa de atenção à saúde

INSUMO	PROCESSO	PRODUTO	RESULTADO	IMPACTO
Médicos por 100 mil habitantes e orçamento previsto	Recursos financeiros liberados no mês	Médicos contratados e campanhas realizadas	Diminuição da taxa de morbidade por doenças DST	Aumento da expectativa de vida da população

Fonte: Brasil (2010, p. 31)

Quadro 23 – Indicadores de gestão para um programa de atenção à segurança

INSUMO	PROCESSO	PRODUTO	RESULTADO	IMPACTO
Policiais Militares capacitados para o PROERD ⁹⁷ em determinado município.	Implementação do programa PROERD com 10 encontros dos Policiais Militares com turmas de alunos do 7º ano do ensino fundamental da escola X. Palestras com os pais dos	Turmas atingidas pelo programa. Palestras realizadas com os pais na Escola X	Diminuição dos chamados para ocorrências policiais na Escola X e no bairro onde está localizada a Escola X	Aumento do índice de resolutividade nas investigações policiais dos crimes de homicídio decorrentes de maior confiança e colaboração da comunidade escolar para

⁹⁷ PROERD – Programa educacional de resistência às drogas e à violência realizado pelas polícias militares

	alunos da Escola X.			elucidação dos crimes. Redução da taxa de homicídios na região da Escola X.
--	---------------------	--	--	--

Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

Em uma única frase, é possível afirmar que o programa (decorrente da política pública) gerencia os recursos disponíveis (insumos) organizando as ações necessárias e adequadas (processos) na busca por uma resultante útil à finalidade do programa (produto) que apresente uma consequência de melhoria ou superação parcial do problema (resultados) em alinhamento com a finalidade última da intervenção em determinada realidade (impacto).

No entanto, no plano prático, qual indicador, diante da referida definição de direito fundamental social à segurança pública, poderia melhor mensurar como o referido direito é percebido (experimentado) pelos cidadãos brasileiros? Por outras palavras, qual indicador criminal poderia aferir a “sensação de segurança”⁹⁸ e a “percepção de segurança”⁹⁹ dos cidadãos?

Ainda, é importante considerar que uma estatística criminal considerada baixa não reflete, necessariamente, em boa (ou melhor) “sensação de segurança”. Isso ocorre em razão do amplo campo interpretativo das informações percebidas por cada pessoa, possibilitando que a mesma informação captada por duas pessoas resulte em interpretações distintas e, por conseguinte, experimentem sensações de segurança, igualmente, diferentes.

Nesta esteira, a visualização da presença policial em determinado local (percepção), por exemplo, interpretada por uma pessoa como um local seguro e com vigilância do Estado, pode, então, transmitir tranquilidade e segurança (sensação). O idêntico cenário de visualização da presença policial no mesmo local (percepção), interpretado por outra pessoa como local inseguro que necessitou da presença da polícia naquele momento, assim, pode transmitir intranquilidade e insegurança (sensação).

⁹⁸ A ideia de “sensação” adentra ao domínio cognitivo de cada pessoa que interpreta as informações, conforme sua percepção, atenção, memória e linguagem (Malloy-Dizniz, 2016).

⁹⁹ A ideia representa uma “impressão sensorial” e, portanto, advinda dos sentidos (visão, audição, tato, olfato e paladar). Tais impressões, como se referiu, são integradas em informações psicologicamente significativas para cada pessoa (Malloy-Dizniz, 2016).

Como se observa, uma boa maneira de saber se um cidadão se sente seguro é perguntando a ele. O trabalho do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sobre o Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS) foi realizado nessa perspectiva¹⁰⁰. Neste ponto, cabe, então, o registro de que pesquisas com metodologia adequada são de extrema relevância para otimizar a eficácia e a eficiência dos investimentos públicos.

Não obstante, a taxa de homicídios, universalmente presente em doutrina como marcador em segurança pública, também, não está livre de críticas no Brasil¹⁰¹. Ainda assim, admitindo-se que os números podem encobrir variações e características associadas (padrões da causalidade, por exemplo), os pesquisadores utilizam o marcador “homicídios” por duas razões principais. Primeiro, em razão de representar uma violação máxima de um valor fundamental em qualquer democracia ocidental: a vida. Segundo, porque se trata de uma modalidade criminosa, em que problemas de subnotificação e de classificação legal são menores.

Desse modo, considerando a razão das limitações dos indicadores tradicionalmente trabalhados (indicadores criminais) que não alcançam as “sensações” e as “percepções” sobre segurança pública experimentadas pelos cidadãos, porém, não se pode negar, servem como referência, tem-se que os indicadores criminais associados às pesquisas de percepção social com metodologia adequada, formam um bom referencial.

Considera-se avaliação um estudo sistemático individual, que deve ser realizado, periodicamente, para avaliar o funcionamento e os resultados de um programa ou política. Embora o tipo de avaliação a ser realizada seja determinado pelo objetivo da avaliação, são elencados, em geral, 04 (quatro) os tipos de avaliação que podem ser manejados para analisar as políticas públicas de segurança: avaliação relativa ao processo, à eficácia, aos resultados e ao impacto (Loche; Carbonari; Hoffman; Berthet, 2014).

¹⁰⁰ O IPEA realizou pesquisa com abrangência nacional, buscando um sistema de indicadores sociais para verificação de como a população avalia os serviços de utilidade pública e o grau de importância deles para a sociedade. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_sistemaindicadores_sips_01.pdf. Acesso em: 03 set. 2022.

¹⁰¹ “O Brasil ainda deve construir sistema de coleta e padronização de dados de segurança pública. A uniformização da metodologia é essencial para orientar a formação de base de dados nacional e comparar as experiências estaduais. Hoje, cada estado ainda possui a liberdade de escolher como mensurar seus índices. Não há consenso sobre a metodologia para contabilizar sequer os homicídios. O resultado é que uma ocorrência com 05 pessoas pode ser contabilizada como 05 homicídios no Rio de Janeiro e 01 em São Paulo” (Vargas, 2020, p. 61).

A avaliação de processo (*process evaluation*) dedica-se aos elementos operativos da política pública. Busca avaliar a implementação das atividades empregadas e o alinhamento e adequação com os objetivos propostos. Trata-se de verificação se as atividades programadas para a política pública de segurança estão em conformidade com o desenho do programa. Essa avaliação auxilia na identificação de problemas durante o processo, permitindo que ajustes sejam realizados antes da irreversibilidade de eventual problema.

A avaliação de eficácia (*effectiveness evaluation*) concentra-se na correspondência entre o que foi efetivamente atingido e o que se aspirava atingir com a política pública de segurança. Nesta avaliação, procura-se verificar os inputs em termos monetários e os outputs em termos quantitativos não monetários, sopesando os resultados observados com os objetivos desejados.

A avaliação de resultados (*outcome evaluation*) examina se as metas de curto e longo prazo foram atingidas e se provocaram mudanças que possam ser associadas ao programa implementado. Busca melhor compreensão do resultado em si, envolvendo julgamentos sobre as relações entre inputs, atividades, outputs e outcomes.

Por fim, a avaliação de impacto (*impact evaluation*), como o próprio nome refere, objetiva avaliar o real impacto da política pública de segurança. São considerados os efeitos de longo prazo em uma análise contrafactual, pois realiza uma comparação entre o que realmente aconteceu e o que teria ocorrido na ausência da intervenção que se operou por meio da política pública. Sem dúvida, é o tipo de avaliação mais difícil de ser encontrada, pois requer um rigor metodológico elevado, ampla disponibilidade de informações e capacidade técnica de avaliação mais específica.

Há, em doutrina, outros critérios manejados para avaliar políticas públicas. Schmidt, por exemplo, aponta a efetividade, a eficácia, a eficiência e a legitimidade como critérios comumente observados na avaliação das políticas públicas e apresenta alguns questionamentos relacionados a cada um dos critérios que, diante da precisão didática, vale a transcrição:

Entre os critérios comumente utilizados na avaliação de políticas públicas estão a efetividade (a adequação da execução prática da política ao planejamento), a eficácia (alcance dos objetivos com base nos resultados), a eficiência (a relação entre resultados e custos) e a legitimidade (aceitação da política pela população). Didaticamente, as perguntas centrais em cada caso são: a) na avaliação de efetividade: o que foi planejado foi executado? b) na avaliação da

eficácia: os objetivos e metas foram alcançados? c) na avaliação da eficiência: a que custo foram alcançados os resultados? d) na avaliação de legitimidade: qual o grau de aceitação da política por parte dos beneficiados? (Schmidt, 2018, p. 138).

Então, o indicador da efetividade aponta se houve mudanças na realidade resultantes da intervenção da política pública. A eficácia, por sua vez, mede se os objetivos estabelecidos pela política pública foram atingidos (metas). Já a eficiência aponta o quanto foi produzido (resultados) com os recursos disponibilizados (insumos). A legitimidade referida por Schmidt está relacionada com a impressão do público atingido com a política pública.

Segundo o Guia Metodológico do Ministério do Planejamento (Brasil, 2010), os critérios referidos são considerados como indicadores de avaliação de desempenho, porém sem referência à legitimidade e com a inclusão da economicidade (Brasil, 2010, p. 33). O indicador de Economicidade mede a relação entre os gastos necessários (com insumos) para a realização das ações que produzem o resultado planejado. Tem como alvo minimizar a utilização dos recursos sem comprometer o padrão de qualidade idealizado.

Sem embargo da discussão teórica, cabe referir, finalmente, que, como se trata de gestão de políticas públicas, o ideal seria a implementação de processo gerencial já consagrado no ambiente administrativo. No ponto, destaca-se os OKRs¹⁰², que representam um protocolo colaborativo de definição de metas para Instituições, equipes e indivíduos. Trata-se, portanto, de uma metodologia de gestão que auxilia a garantir que as Instituições concentrem seus esforços nas mesmas questões importantes para toda a organização ou, no caso, para toda a política pública de segurança. No campo pragmático, o manejo de OKRs, por exemplo, descreverá os objetivos que deverão ser alcançados por determinada Instituição a respeito da política pública a ser implementada. Atingidos os objetivos, tem-se uma avaliação positiva relacionada ao processo e à eficácia, que, se bem alinhadas aos objetivos da política pública, contribuirão para a avaliação positiva de resultados e de impacto.

Na gestão de políticas públicas a avaliação assume papel fundamental, porquanto contribui para o aprendizado constante e para melhoria da alocação dos

¹⁰² Sigla para *Objetives and Key Results* (objetivos e resultados-chave, em português) (Doerr, 2019, p. 07).

recursos do Estado. Melhora a performance das decisões tomadas pelos agentes públicos e, ainda, possibilita a prestação de contas aos cidadãos.

Por tais razões, sustenta-se que o monitoramento dos resultados e a avaliação das políticas públicas de segurança, com o estabelecimento de marcadores claros (índices criminais e pesquisa de percepção social) já na fase de elaboração do planejamento estratégico situacional, representa uma consideração fundamental a compor o parâmetro da eficiência para implementação de políticas públicas que objetivam a realização do direito fundamental social à segurança pública.

3.3.6 Checklist para políticas públicas de efetivação do direito fundamental social à segurança pública no Brasil: uma proposta de aplicação prática dos elementos parametrizantes

Conforme se sustentou, os elementos parametrizantes para políticas públicas de efetivação do direito fundamental social à segurança pública, no Brasil, são a normatividade, a participação e controle social e a eficiência. Propõe-se gerar eficiência com a presença de planejamento estratégico situacional, fundamentação da política pública em evidências, primazia da prevenção, primazia do interesse local, monitoramento de resultados e avaliação da política pública.

Para verificar, com assertividade, se a política pública a ser desenvolvida permanece em todas as suas fases - definição de agenda; formulação; tomada de decisão; implementação e avaliação – seguindo os parâmetros elencados no presente trabalho para efetivação do direito fundamental social à segurança pública no Brasil, são propostos alguns questionamentos específicos. Então, as perguntas a seguir relacionadas servem como *checklist* para cada elemento parametrizante:

Normatividade – Todas as decisões relacionadas à política pública de segurança estão fundamentadas e justificadas de acordo com o ordenamento jurídico?¹⁰³

Participação e controle social – Houve a ciência da comunidade envolvida sobre os aspectos da política pública? Houve a efetiva possibilidade de manifestação da

¹⁰³ Toda decisão e ação, em qualquer etapa do ciclo de políticas públicas, deve estar em alinhamento com as normas locais, estaduais e nacional. Fala-se em normatividade para abranger todo o arcabouço jurídico.

comunidade envolvida na política pública? O processo decisório considerou/avaliou as manifestações da comunidade envolvida na política pública?¹⁰⁴

Eficiência (Planejamento estratégico situacional) - Os gestores realizaram o planejamento da política pública de segurança em permanente diálogo e interação com os atores envolvidos e foram considerados os aspectos explicativo, normativo, estratégico e tático-operacional no planejamento?¹⁰⁵

Eficiência (fundamentação da política pública em evidências) - O planejamento estratégico situacional aponta o referencial científico (estudos experimentais, estudos observacionais ou referencial teórico robusto descritivo de experiências com resultados já comprovados) que fundamenta a eleição dos instrumentos de intervenção? Há o registro descritivo da metodologia a ser empregada em todas as etapas do ciclo da política pública de segurança?¹⁰⁶

Eficiência (primazia da prevenção) - No planejamento estratégico situacional - não obstante a presença de medidas de contenção criminal - há instrumentos de intervenção que buscam bloquear o risco de eclosão da violência e da criminalidade atingindo as prováveis causas do problema público que se pretende dar encaminhamento?¹⁰⁷

Eficiência (primazia do interesse local) - O planejamento estratégico situacional considera e descreve os específicos aspectos do contexto social da área onde serão realizadas as intervenções?¹⁰⁸

Eficiência (monitoramento de resultados e avaliação) - No planejamento estratégico situacional, há a descrição clara da métrica utilizada para avaliação de processo, de eficácia e de resultados da política pública de segurança? As atividades programadas estão em conformidade com o desenho da política pública (avaliação de

¹⁰⁴ As três perguntas esclarecem se a comunidade envolvida teve ciência das informações (direito de informação), se teve possibilidade de se manifestar (direito de reação) e, por fim, se sua eventual manifestação foi considerada/avaliada pelo gestor da política pública (direito de influência).

¹⁰⁵ Verifica se o problema de segurança pública foi identificado, descrito e explicado a todos. Confere se foram propostos os objetivos e resultados a serem alcançados e apresentadas as ações estratégicas e necessárias para atingi-los. Esclarece se houve exame dos recursos necessários e/ou disponíveis para a implementação da política pública. Por fim, certifica se os programas de intervenção estão definidos sob o prisma temporal (sequência no tempo) e finalístico (efeitos esperados) e se há previsão dos detalhes da execução da política pública, descrevendo a programação da implementação das ações, com o cronograma, recursos a serem empregados e atores responsáveis e participantes na execução.

¹⁰⁶ Verifica se as alternativas de intervenção selecionadas já foram empregadas com histórico de êxito e se há descrição de como vai se desenvolver o programa de ações em cada momento durante o ciclo para política pública.

¹⁰⁷ Verifica se houve gerenciamento de riscos focado na prevenção da violência e da criminalidade.

¹⁰⁸ Verifica se o contexto social próprio do lugar onde será desenvolvida a política pública foi considerado.

processo)? Há correspondência entre o que foi efetivamente atingido e o que se aspirava atingir com a política pública (avaliação de eficácia)? As metas de curto e médio prazo foram atingidas e provocaram mudanças que possam ser associadas à política pública de segurança implementada (avaliação de resultados)?¹⁰⁹

As respostas aos questionamentos específicos para cada elemento parametrizante permitem uma checagem geral da política pública de segurança. As indagações, manifestamente, permitem observar se houve (ou não) a consideração de aspectos fundamentais para a constituição de uma política pública de segurança que esteja alinhada ao Estado Democrático de Direito¹¹⁰ pelas razões já explanadas.

A título de ilustração da aplicação prática dos elementos parametrizantes para políticas públicas de efetivação do direito fundamental social à segurança pública, pode-se imaginar uma área geográfica de determinado município do Brasil (um grande bairro) com a identificação de um problema público de segurança, por exemplo, um incremento extraordinário de ocorrências de furto.

Tal constatação, ordinariamente, advém da elevação dos índices criminais relacionados ao específico delito patrimonial. Como primeira medida, sugere-se confeccionar um relatório de inteligência policial contendo um estudo detalhado da situação a ser encaminhada.

Posteriormente, importante agendar uma reunião com a comunidade envolvida para apresentar o problema de forma técnica e colher informações e sugestões de quem experencia o contexto criminal para possível encaminhamento da problemática. Na oportunidade, o problema público é apresentado com dados técnicos, indicadores e uma breve explanação das características do crime, oportunizando a maior participação possível da comunidade. Apresenta-se como essencial deixar agendada uma segunda reunião, momento em que serão discutidas as medidas a serem adotadas e apresentada uma minuta de planejamento estratégico situacional para enfrentamento do problema público via política pública de segurança (participação e controle social).

Na segunda reunião, a minuta do planejamento estratégico situacional com os aspectos explicativo, normativo, estratégico e tático-operacional, contendo eventuais decisões juridicamente fundamentadas (normatividade), será apresentada para debate.

¹⁰⁹ Verifica se a política pública possui marcadores específicos que possam mensurar se o programa de ações está sendo realizado como planejado e se está alcançando os objetivos a que se propôs.

¹¹⁰ Os direitos fundamentais são observados, no presente trabalho, como “elementos operativos-constitutivos do Estado Democrático de Direito” (expressão de Leal, 2000).

O texto base do plano, concebido em permanente diálogo e interação com os atores envolvidos, conterà uma prévia do detalhamento das medidas a serem adotadas, considerando os aspectos do contexto social da área onde serão realizadas as intervenções (primazia do interesse local), como, por exemplo, uma campanha de conscientização da comunidade local para não adquirir bens sem procedência comprovada, no intuito de bloquear o risco de eclosão delitual (primazia da prevenção), a permanência da Guarda Municipal próximo a escolas, postos de saúde etc. (bens, serviços e instalações) em determinados dias/horários estudados como relevantes para obstaculizar a prática do delito (gerenciamento de riscos). No mesmo sentido, pode-se imaginar o emprego da Polícia Militar em atividade de patrulhamento e permanência nos locais/horários apontados pelo estudo prévio como relevantes em consideração aos aspectos do contexto social da área onde serão realizadas as intervenções (primazia do interesse local). A Polícia Civil poderá, em nível de sugestão, estabelecer uma “força tarefa” focada ao problema público (ocorrências de furto) a fim de identificar possíveis autores e acelerar a resposta criminal do Estado. Note-se que se trata de uma minuta, justamente, para que seja fomentada a participação da comunidade envolvida e, portanto, representa, tão somente, um ponto de partida.

As ações exemplificativas, por certo, estarão fundamentadas em experiências exitosas consignadas no plano e com a descrição detalhada da metodologia a ser empregada (fundamentação da política pública em evidências). O plano conterà uma métrica a ser aferida a partir de 06 meses do início da implementação da política pública, por exemplo, que pode ser sustentada não somente na redução dos índices de furto, mas também na percepção da comunidade diretamente envolvida a ser colhida junto aos representantes eleitos pela comunidade local para tal finalidade (monitoramento de resultados e avaliação).

Embora a elaboração de um plano estratégico situacional e a aplicação dos elementos parametrizantes que orientem as políticas públicas de segurança com a finalidade de incrementar o direito fundamental social à segurança pública no Brasil dependam do caso concreto, o *checklist* - em forma de perguntas - pode auxiliar o gestor público no plano prático. A exemplificação aludida anteriormente, com o problema público de elevação extraordinária de ocorrências de furto em determinado bairro, revela que as considerações teóricas sustentadas pelo trabalho podem ser

operacionalizadas e contribuir, de modo factível, para o incremento do direito fundamental social à segurança pública no Brasil.

CONCLUSÃO

O direito à liberdade e o direito à igualdade serão encontrados em qualquer investigação que busque as fundações dos direitos fundamentais. Aquele, com precedência histórica, confere aos cidadãos a garantia de submissão somente às leis. Na verdade, é possível afirmar, diante da pesquisa realizada, que a transmutação da liberdade natural (limitada pela força natural de cada indivíduo) para a liberdade social ou civil (limitada pelo ordenamento jurídico) ocorreu em razão da segurança. Por outras palavras, os indivíduos debitaram parte de sua liberdade natural em favor do Estado e tornaram-se cidadãos credores de segurança. Tem-se, portanto, uma perspectiva da gênese das observações empíricas e científicas de que quanto maior a liberdade, menor a segurança e, por outro lado, quanto maior a segurança menor a liberdade. O Estado Democrático de Direito é desafiado, frente ao contexto fático, a equilibrar, permanentemente, a complexa e antiga equação (liberdade-segurança) que apresenta sutil sopesamento.

O direito à igualdade, porém, está subjacente em qualquer direito fundamental social, porquanto advém da construção intelectual histórica dos direitos fundamentais que projetava equilibrar um cenário fático de desigualdade. Sob tal ótica, em sua origem, considerou-se mais apropriado conceder parte de sua liberdade para que o Estado possa garantir a todos o direito à segurança que buscava assegurar igualdade de proteção, indistintamente, para os mais fortes e para os mais fracos fisicamente. Ainda, no Brasil, o direito à segurança, não obstante ter suas disposições funcionais previstas no artigo 144, está disposto, expressamente, no artigo 6º da CRFB como direito social.

Apesar da dificuldade conceitual e da complexidade fenomenológica que o cerca, conforme apontado no decorrer do texto, a pesquisa propôs uma definição de direito fundamental social à segurança pública, considerando o direito fundamental envolvido, os deveres estatais de respeito, proteção e promoção de direitos fundamentais e aspectos doutrinários. O direito fundamental social à segurança pública foi identificado, então, como um compromisso civilizatório mínimo da sociedade brasileira de - por meio da atuação dos poderes públicos - respeitar, proteger e promover a dignidade das pessoas com o intuito de possibilitar o exercício tranquilo dos direitos.

A amplitude conceitual e o modelo de Estado Democrático de Direito estabelecido no Brasil, alicerçado nos deveres estatais de respeito, proteção e promoção de direitos fundamentais que se espalham por todas as estruturas do Estado, conduzem à reflexão de que a atribuição de realizar o direito fundamental social à segurança dos cidadãos não é exclusividade das polícias.

Ainda assim, no âmbito policial parece mais compreensível perceber os deveres de respeito e proteção de direitos fundamentais. Porém, questionou-se como a polícia poderia promover direitos fundamentais. Então, valendo-se do conceito de promoção na área da saúde, houve um encaminhamento. A partir da identificação da promoção de saúde com medidas que não se dirigem a uma determinada doença ou desordem, mas servem para aumentar a saúde e o bem-estar gerais, afirmou-se que a polícia, também, promove segurança pública quando atua produzindo estímulos que elevam a percepção de paz e harmonia do ambiente em que atua.

Enfrentou-se, também, a distinção entre sensação de segurança que remete ao domínio da interpretação sobre as impressões recebidas/captadas pelos sentidos e a percepção de segurança que trata, efetivamente, das impressões sensoriais advindas dos sentidos humanos, especialmente da visão e da audição. Tal distinção é útil na medida em que se conclui que a sensação de segurança provocada nas pessoas está, direta e imediatamente, inatingível por um evento externo, uma vez que pressupõe, essencialmente, uma interpretação, diferentemente do que ocorre com a percepção.

Mesmo diante das críticas apresentadas em relação aos marcadores tradicionais utilizados em segurança pública (índices criminais), justamente por, de modo estanque, não refletirem a sensação e a percepção de segurança com maior precisão, é possível afirmar diante de estudos como, por exemplo, o produzido pelo Instituto de Economia e Paz (IEP) - que classifica 163 Estados e territórios independentes de acordo com o seu nível de tranquilidade, divulgado em 2022 - e aloca a República Federativa do Brasil no 130º lugar na análise do Índice Global da Paz (GPI), que há déficits democráticos de políticas públicas de segurança no Brasil.

Então, considerando as definições trabalhadas, pode-se afirmar que ordem jurídica democrática brasileira, que deve orientar o conjunto de pessoas que exercem o poder político (governo), utilizando-se das múltiplas atividades e incumbências diretamente destinadas à execução das tarefas de interesse comum (administração pública), com o intuito de realizar o que foi eleito como interesse público de um povo,

no caso direito fundamental social à segurança pública, em determinado território estabelecido sob a égide de uma ordem jurídica soberana (Estado), é, no ponto, nitidamente deficitária.

Posto isso, após o presente processo reflexivo e sistemático de investigação sobre o direito fundamental social à segurança pública no Estado Democrático de Direito, conclui-se que as políticas públicas de segurança no Brasil devem seguir 3 (três) grandes critérios orientadores ou parâmetros: a normatividade, a participação e controle social e a eficiência.

Com relação à normatividade, não há novidade, porquanto está bem sedimentada a ideia de que quaisquer decisões públicas, em especial no âmbito das políticas públicas, mesmo que de conteúdo estritamente técnico, são manifestadas, juridicamente, por meio de atos administrativos ou legislativos e, portanto, sujeitas ao controle jurisdicional. Por normatividade entende-se o atributo de conformidade de todas as ações relacionadas a políticas públicas de incremento ao direito fundamental social à segurança pública ao ordenamento jurídico. Qualquer ação ou decisão, portanto, em todas as etapas do ciclo de políticas públicas de segurança, deve estar em alinhamento com as normas jurídicas.

A participação e controle social como parâmetros para as políticas públicas de segurança pública, também, não apresentam inovação. A ideia, inclusive, pode ser extraída da normatividade, especialmente da configuração democrática estabelecida pelo ordenamento jurídico brasileiro, no entanto, cabe um destaque especial, justamente pelo histórico déficit democrático nas políticas públicas relacionadas à segurança já referido ao longo do trabalho.

A eficiência, de modo geral, também não apresenta novidade, pois trata-se de princípio constitucional que deve atuar sobre todas as ações do Estado. Ainda assim, a escolha de elementos parametrizantes os quais se conclui pela necessária observação para que a política pública atinja a eficiência, encerra o caráter propositivo e inovador da pesquisa.

Com efeito, afirma-se que a política pública de segurança no Brasil, para ser considerada eficiente, deve ser conduzida observando um planejamento estratégico situacional, necessita estar fundamentada em evidências, tem de primar pela prevenção, carece considerar o interesse local e implica prever mecanismos de monitoramento de resultados e avaliação.

As razões de atuar com o planejamento estratégico situacional da política pública de segurança envolvem, também, garantir custos menores. Na iniciativa privada, o sucesso do planejamento reduz as despesas dos processos de gestão e recursos financeiros são preservados no caminho para se atingir o objetivo planejado. Nas políticas públicas de segurança, o êxito do planejamento acompanha a preservação de direitos fundamentais, uma vez que o bom planejamento orientando a dinâmica de trabalho de todos os atores envolvidos na política pública, tende a prevenir e conter a violência e a criminalidade que, ao fim e ao cabo, preservará a vida, a saúde e demais bens jurídicos dos cidadãos que são tutelados pela norma penal. O planejamento estratégico situacional, que apresenta 04 (quatro) momentos distintos - explicativo, normativo, estratégico e tático-operacional - parte da premissa de que os gestores que planejam são parte da realidade planejada, coexistindo com demais atores que também planejam nessa mesma realidade, portanto, trata-se de processo que pressupõe diálogo e interação para organizar as intervenções estatais e produzir resultados específicos sobre determinada realidade. Diante de tais razões - e dada a complexidade fenomenológica da segurança pública - entende-se, plenamente, aplicável e necessário ao contexto.

A fundamentação da política pública de segurança em evidências se impõe como parâmetro, uma vez que as decisões relacionadas à política pública, lógica e juridicamente, deverão estar sustentadas no conhecimento mais recente daquilo que funciona. Assim, não é possível referir que uma política pública de segurança é implementada em alinhamento com o princípio constitucional da eficiência, se não estiver fundamentada no conhecimento científico. A fundamentação em evidências não é assunto recente em outros ramos do conhecimento. A medicina baseada em evidências, por exemplo, percorreu um longo caminho para emergir fortemente, pois, de fato, os médicos mais experientes negligenciavam a busca por nova evidência, porquanto confiavam mais na própria experiência clínica do que em pesquisa. *Mutatis mutandis*, é muito comum, em segurança pública, os gestores aplicarem esforços sem evidências, valendo-se da percepção pessoal obtida ao longo da experiência profissional. O registro necessário é que a política pública a ser manejada deve encontrar algum respaldo no campo da experiência comprovada. A implementação de uma política pública de segurança não pode estar sustentada no empirismo, nas tradições sem comprovação ou na experiência sensorial do gestor sob pena de, além

de desbordar da concepção jurídica de eficiência, se tornar uma aventura inconsequente do Estado.

A primazia da prevenção da política pública de segurança resulta, inclusive, das mesmas razões que a sustentam o discurso preventivo que repousa no conhecimento das causas da doença na área da saúde pública e no discernimento das causas da violência e da criminalidade na área da segurança pública. Importante sublinhar, contudo, que não se está a minimizar a contenção criminal que se apresenta necessária para impedir o estabelecimento e a continuidade de comportamentos nocivos ao corpo social. O que se sustenta é a primazia da prevenção como orientação na formulação, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas de segurança, porquanto antecipar-se à eclosão da violência e da criminalidade é mais adequado sob a perspectiva da eficiência. Sob essa perspectiva, a pesquisa permitiu concluir que pratica ações de prevenção na segurança pública todo aquele que utiliza o conhecimento moderno, na medida de sua capacidade, para desenvolver um ambiente de convívio harmônico, evitando a violência e a criminalidade, e desenvolvendo uma sociedade mais pacífica.

Percebeu-se, nitidamente, que o nível de segurança interna de uma nação está relacionado com o comportamento dos cidadãos. A questão fulcral é como as políticas públicas podem influenciar o comportamento humano e repercutir positivamente na segurança pública sem comprometer a liberdade individual. O que se reflete, no campo da prevenção, é sobre as possibilidades que se abrem quando se observa o fenômeno criminal sob a perspectiva de estímulos e desestímulos a determinados comportamentos. Com efeito, a complexidade fenomenológica quando se observa que, assim como para realizar prevenção na saúde, é preciso perquirir a história do processo de formação da doença, é preciso - para atuar preventivamente na segurança pública - identificar o processo sociológico de formação da violência e, inescapavelmente, será necessário desafiar a antiga equação de delicado equilíbrio envolvendo a liberdade e a segurança.

Outro parâmetro identificado é a primazia do interesse local da política pública de segurança. Apontou-se que um problema de segurança pública relevante em determinada região do país pode ser irrelevante em outra. É possível, também, que, mesmo um problema significativo e, relativamente, uniforme em todo o território nacional - como o elevado índice dos homicídios - possa apresentar variações de

aspectos causais que demandem ações distintas. Não se desconhece o impacto de uma ação específica na área de segurança pública que alcance todo o território nacional, como, por exemplo, a criação de uma lei federal que possa contribuir para melhorar índices, sensações e percepções de segurança. No entanto, é passível de conclusão que as particularidades sociais imprimem um contexto relacionado à segurança pública característico.

Foi referido que, mesmo um problema observado por todo o Brasil, como no caso dos homicídios, apresenta, sob análise detalhada, algum aspecto próprio de cada região, seja relacionado aos meios empregados, aos motivos ou às oportunidades criminais. Por fim, a primazia do interesse local advém da própria definição construída na pesquisa, porquanto o trabalho sustentou que o direito fundamental social à segurança pública no Brasil está identificado com um compromisso civilizatório mínimo da sociedade brasileira de - por meio da atuação dos poderes públicos - respeitar, proteger e promover a dignidade das pessoas com o intuito de possibilitar o exercício tranquilo dos direitos. Uma política pública eficiente que objetive “possibilitar o exercício tranquilo dos direitos” pressupõe um conhecimento prévio de quais direitos não estão sendo exercidos tranquilamente em determinada localidade. Implica, portanto, necessária investigação dos interesses locais.

Por fim, conclui-se pela necessidade de monitoramento de resultados e avaliação da política pública de segurança. Para tanto, há a necessidade de estabelecer marcadores que sinalizarão o avanço (ou não) da política pública implementada. Sem marcadores não é possível saber se a política pública de segurança em curso está atingindo seus propósitos definidos no planejamento situacional. Sem embargo das críticas apresentadas sobre as limitações de determinados marcadores tradicionais (índices criminais) que não alcançam as “sensações” e as “percepções” sobre segurança pública experimentadas pelos cidadãos, há o reconhecimento de que servem como referencial. De fato, as ciências da administração são unívocas em afirmar que só se pode gerenciar aquilo que se pode medir. Então, a proposição é no sentido de associar os indicadores criminais às pesquisas de percepção social com metodologia adequada. Em suma, sustenta-se que o monitoramento dos resultados e a avaliação das políticas públicas de segurança, com o estabelecimento de marcadores claros (índices criminais e pesquisa de percepção social) já na fase de elaboração do planejamento estratégico situacional, representa

uma consideração fundamental a compor o parâmetro da eficiência para implementação de políticas públicas que objetivam a realização do direito fundamental social à segurança pública.

Em arremate e focado no caráter propositivo da pesquisa, sem desconsiderar que a elaboração de um plano estratégico situacional e a aplicação dos elementos parametrizantes que orientem as políticas públicas de segurança com a finalidade de incrementar o direito fundamental social à segurança pública no Brasil dependam, evidentemente, do caso concreto, apresenta-se um *checklist* - em forma de perguntas - com potencial de auxiliar o gestor público no plano prático.

Assim, para verificar, com assertividade, se a política pública a ser desenvolvida permanece em todas as suas fases - definição de agenda; formulação; tomada de decisão; implementação e avaliação - seguindo os parâmetros elencados no presente trabalho para efetivação do direito fundamental social à segurança pública no Brasil, são propostas as perguntas a seguir relacionadas que servem como *checklist* para cada elemento parametrizante:

Normatividade - Todas as decisões relacionadas à política pública de segurança estão fundamentadas e justificadas de acordo com o ordenamento jurídico?

Participação e controle social - Houve a ciência da comunidade envolvida sobre os aspectos da política pública? Houve a efetiva possibilidade de manifestação da comunidade envolvida na política pública? O processo decisório considerou/avaliou as manifestações da comunidade envolvida na política pública?

Eficiência (Planejamento estratégico situacional) - Os gestores realizaram o planejamento da política pública de segurança em permanente diálogo e interação com os atores envolvidos e foram considerados os aspectos explicativo, normativo, estratégico e tático-operacional no planejamento?

Eficiência (fundamentação da política pública em evidências) - O planejamento estratégico situacional aponta o referencial científico (estudos experimentais, estudos observacionais ou referencial teórico robusto descritivo de experiências com resultados já comprovados) que fundamenta a eleição dos instrumentos de intervenção? Há o registro descritivo da metodologia a ser empregada em todas as etapas do ciclo da política pública de segurança?

Eficiência (primazia da prevenção) - No planejamento estratégico situacional - não obstante a presença de medidas de contenção criminal - há instrumentos de

intervenção que buscam bloquear o risco de eclosão da violência e da criminalidade atingindo as prováveis causas do problema público que se pretende dar encaminhamento?

Eficiência (primazia do interesse local) – O planejamento estratégico situacional considera e descreve os específicos aspectos do contexto social da área onde serão realizadas as intervenções?

Eficiência (monitoramento de resultados e avaliação) – No planejamento estratégico situacional, há a descrição clara da métrica utilizada para avaliação de processo, de eficácia e de resultados da política pública de segurança? As atividades programadas estão em conformidade com o desenho da política pública (avaliação de processo)? Há correspondência entre o que foi efetivamente atingido e o que se aspirava atingir com a política pública (avaliação de eficácia)? As metas de curto e médio prazo foram atingidas e provocaram mudanças que possam ser associadas à política pública de segurança implementada (avaliação de resultados)?

A investigação revelou que as proposições apresentadas fluem, em substância, da Constituição da República Federativa do Brasil. Sem embargo da gênese constitucional, encontrou-se o detalhamento na legislação nacional, na doutrina interna e internacional multidisciplinar, especialmente advinda das ciências sociais aplicadas, das ciências da saúde e das ciências humanas. Por derradeiro, registra-se que o caminho percorrido envolveu a demarcação dos elementos identitários do direito fundamental social à segurança pública na sua contextualização histórica, identificaram-se as políticas públicas como instrumental jurídico adequado na gestão da segurança pública e, por fim, houve a proposição de elementos parametrizantes para orientar as políticas públicas de segurança no Brasil.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **El Concepto y validez del derecho**. Madrid: Gedisa, 1997.

AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha. Política Pública. *In*: CASTRO, Carmen Lucia Freitas; GONTIJO, Cynthia Rubia Braga; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha (org.). **Dicionário de políticas públicas**. Barbacena: Eduemg, 2012, p. 390-391.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Tradução: Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2003.

ARISTÓTELES. **A Política**. Tradução: Pedro Constantin Tolens. 6. ed. São Paulo: Martin Claret, 2015.

ARONSON, Elliot. **O animal social: introdução ao estudo do comportamento humano**. Tradução: Noé Gertel. 3. ed. São Paulo: Ibrasa, 2009.

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

ARTMANN, Elizabeth. **O planejamento estratégico situacional no nível local: um instrumento a favor da visão multissetorial**. *In*: Centro de Tecnologia, Trabalho e Cidadania – Oficina Social. Desenvolvimento local (Cadernos da Oficina Social 3). Rio de Janeiro: Oficina Social, 2000. Disponível em: <https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/imagem/2153.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2023.

ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm. Acesso em: 07 jul. 2022.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR ISO 31000: Gestão de riscos: Princípios e diretrizes**. Rio de Janeiro: ABNT, 2009.

BATISTA, Nilo. **Punidos e mal pagos: violência, justiça segurança pública e direitos humanos no Brasil de hoje**. Rio de Janeiro: Revan, 2019.

BEATO FILHO, Claudio Chaves. **Crime e cidades**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

BEATO FILHO, Cláudio Chaves.; ZILLI, Luís Felipe. Organização social do crime. *In*: LIMA, Renato Sérgio, RATTON, José Luiz, AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli (org.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014. p. 86-96.

BECK, Judith S. **Terapia cognitivo-comportamental: teoria e prática**. Porto Alegre: Artmed, 2013.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. Tradução de Sebastião Nascimento. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

BELTRAMELLI NETO, Sílvio. **Direitos humanos**. 4. ed. Salvador: Juspodium, 2017.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3. ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BIRKLAND, Thomas A. **An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making**. New York: Routledge, 2015.

BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê. **O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas: diagnósticos, diretrizes e propostas**. Curitiba: Íthala, 2021.

BOBBIO, Norberto. Política. *In*: BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 12. ed., v.2. Brasília: Editora da UnB, 2002.

BORGES, Luciano Quemello. **O Policiamento comunitário em 132 países**. 1 ed. São Paulo: Clube de Autores, 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Anuário brasileiro de Segurança Pública 2022**. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.822, de 28 de setembro de 2021. Institui o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021 – 2030**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10822.htm. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 88.777/1983, de 30 de setembro de 1983**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D88777.htm. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018**. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Indicadores de programas: guia metodológico**. Brasília: MP, 2010. Disponível em: https://biblioteca.digital.economia.gov.br/bitstream/777/84/1/Indicadores_programas-guia_metodologico.pdf. Acesso em: 28 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **10 passos para a boa gestão de riscos**. Brasília: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de gestão de riscos**. Brasília: TCU, Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex), 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de gestão de riscos do TCU**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (Seplan), 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CABRITA, Isabel. **Direitos humanos: um conceito em movimento**. Coimbra: Almedina, 2011.

CAMPOS, Vicente Falconi. **Gerenciamento pelas diretrizes**. 5. ed. Nova Lima: Falconi editora, 2013.

CANAS, José Ferreira Prova Vitalino. O princípio da proibição do excesso na Constituição: Arqueologia e aplicações. *In*: Jorge Miranda (org.). **Perspectivas Constitucionais**. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

CANO, Ignacio. Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime. **Sur-Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v.3, n. 5, Dez. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sur/a/nkKZBphPZCQ3ssHDHwTLN3F/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 5 abr. 2023.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. **Agenda-setting: mídia e opinião pública na dinâmica de políticas públicas**. Revista Compolítica, Porto Alegre, v. 8, n. 1, p. 123-146, 2018.

CARCASSONNE, Guy. **La Constitution**. 10. ed. Paris: 2011.

CASTILHO, Ricardo. **Direitos humanos**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

CERQUEIRA, Daniel Ricardo de Castro. **Causas e consequências do crime no Brasil**. 2010. 196 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Economia – Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CLARKE, Ronald V.; WEISBURD, David. **Diffusion of crime control Benefits: observations on the Reverse of displacement**. School of Criminal Justice, Rutgers, The State University of New Jersey. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11292-014-9210-y>. Acesso em: 25 jun. 2022.

CLEMENTE, Pedro José Lopes. **Cidadania, polícia e segurança**. Lisboa: ISCPSI, 2015.

COELHO, Saulo de Oliveira Pinto; LOLLI, Eduardo Henrique; BITENCOURT, Caroline Muller. Políticas públicas e constitucionalismo contemporâneo crítico: sistematizações para subsidiar análises em Direito e políticas públicas. **Sequência Estudos Jurídicos e Políticos**, v. 43, n. 90, p. 1–54, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/86761>. Acesso em: 20 abr. 2023.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CONSTANT, Benjamin. De la Liberté chez les Modernes. Discurso pronunciado por Benjamim Constant no Athénée royal de Paris, 1819. Tradução: Loura Silveira. In: GAUCHET, Marcel (org.). **Textos escolhidos de Benjamin Constant**. Paris: Collection Pluriel, 1980. Disponível em: http://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/Constant_liberdade.pdf. Acesso em: 20 abr. 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile**. Sentença de 19 de setembro de 2006, Série C, n. 151, parágrafos 86 e 87. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/aabaaf52ad8b7668bf2b28e75b0df183.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2023.

COUTURE, Eduardo J. **El arte Del derecho y otras meditaciones**. 2. ed. Montivideo: Fundacion de Cultura Universitaria, 1998.

CZERESNIA D, Freitas. Promoção da Saúde: conceitos, reflexões, tendências. In: CZERESNIA D, Freitas (org.). **O conceito de saúde e a diferença entre prevenção e promoção**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2003. p.39-53.

DAHL, Robert. **A democracia e seus críticos**. Tradução: Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

DALLARI, Dalmo. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DOERR, John. **Avalie o que importa**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2019.

DONNELLY, Jack. **Universal Human Rights In Theory & Practice**. Cornell University Press, Ithaca e Londres, 2003.

DUARTE, Mario Sérgio de Brito (Coord.). **Pesquisa de condições de vida e vitimização**. Organizadores Andréia Soares Pinto e Vanessa Campagnac – Rio de Janeiro: Riosegurança, 2008.

DUNN, William N. **Public policy analysis: an introduction**. 2. ed. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1993.

DURKHEIM, Émile. **A divisão do trabalho social**. Lisboa: Presença, 1977.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

DWORKIN, Ronald. **Justiça para ouriços**. Coimbra: Almedina, 2012.

ELIAS, Norbert. **O processo civilizador**. Rio de Janeiro: Zahar, 1993.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *In*: FERRAREZI, Elisabete; SARAIVA, Enrique (org.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

FERNANDES, Bruno Henrique Rocha. **Competências e desempenho organizacional: o que há além do Balanced Scorecard**. São Paulo: Saraiva, 2006.

FIGUEIREDO, Isabel; BARROS, Betina Warmling; LIMA, Renato Sérgio de. Da insuficiência das opções político-institucionais dos planos nacionais de segurança pública pós-1988. *In*: LIMA, Renato Sérgio de; RUEDIGER, Marco Aurélio (org.). **Segurança pública após 1988: história de uma construção inacabada**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2021. p. 65-94.

FONTES, Mariana Levy Piza. Direito e implementação de políticas públicas: caminhos para uma agenda de pesquisa. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 19, e2313, 2023.

GARLAND, David. **La cultura del control: crimen y orden social em La sociedad contemporânea**. Barcelona: Gedisa, 2005.

GERTLER, Paul J. *et al.* **Avaliação de Impacto na Prática**. 2. ed. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento e Banco Mundial, 2018.

GOMES CANOTILHO, Joaquim José. **Direito Constitucional**. 5. ed. Coimbra: Almedina, Coimbra, 1992.

GOMES CANOTILHO, Joaquim José; MOREIRA, V. **Constituição da República Portuguesa anotada**. Coimbra: Coimbra editora, 2007.

GONÇALVES, Sandra kriegler. **O município na Constituição Federal de 1988**. 1. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

GORCZEWSKI, Clóvis. **Direitos humanos, educação e cidadania: conhecer, educar, praticar**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2009.

GORCZEWSKI, Clóvis. Cidadania ativa e virtude cívica para o combate às patologias corruptivas. *In*: COSTA, Marli Marlene Moraes da; LEAL, Mônia Clarissa Hennig (org.). **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2014. Tomo 14.

GUINDANI, Miriam. **O Processo de Gestão da Segurança Municipal**. O Público e o Privado. Nº 04, Jul./ Dez., 2004.

GUINDANI, Miriam. A criação de um novo paradigma em Diadema. *In*: SENTO-SÉ, João Trajano (org.). **Prevenção da violência: o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2005. p. 117-143.

GROBERIO, Sônia Do Carmo; PEDRA, Adriano Sant`Ana. Segurança pública como responsabilidade de todos: análise à luz da teoria dos deveres fundamentais e das políticas públicas de segurança. **Revista Paradigma**, 31 (2022), p. 217–239. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/1963>. Acesso em: 28 mar. 2023.

HABERMAS, Jürgen. **Conhecimento e Interesse**. São Paulo: Unesp, 2014.

HOUAISS, Instituto Antônio. **Dicionário Houaiss: sinônimos e antônimos**. São Paulo: Publifolha, 2012.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Studying public policy: policy cycles and policy subsystems**. 4. ed. Ontario (Canada): Oxford University Press, 2020.

INSTITUTO DE ECONOMIA E PAZ. **Índice Global de Paz 2022: Medindo a Paz em um Mundo Complexo**, Sydney, Junho 2022. Disponível em: <http://visionofhumanity.org/resources>. Acesso em: 12 set. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante**. v. 1. Brasília: Ipea, 2018.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília 56 (2): 137-160 Abr./Jun. 2005.

KANT, Immanuel. **Fundamentação metafísica dos costumes**. São Paulo: Martin Claret, 2011.

KHALED JÚNIOR, Salah H. **Direitos fundamentais na era dos extremos: a exceção como regra.** Florianópolis: Empório do Direito, 2016.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives and Public Policies.** *United States of America:* AddisonWesley Longman, 1994.

KOPITTKÉ, Alberto Liebling Winogron. **Manual de segurança pública baseada em evidências: o que funciona e o que não funciona na prevenção da violência.** Passo Fundo: Conhecer, 2023.

KOPITTKÉ, Alberto Liebling Winogron. **Segurança pública baseada em evidências: a revolução das evidências na prevenção à violência no Brasil e no mundo.** 2019. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/211476/001115356.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 15 maio 2022.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos da Metodologia Científica.** São Paulo: Atlas, 2019.

LAPIERRE, Jean William. **Qué es ser ciudadano?** Madrid: Biblioteca Neuva, 2003.

LASSANCE, Antônio. **Sistemas e ciclos de monitoramento e avaliação: recomendações da análise ex ante de políticas públicas e de programas governamentais.** Rio de Janeiro: IPEA, 2023. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11816/1/TD_2858_Web.pdf. Acesso em: 28 mar. 2023.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas.** Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 1999.

LAZZARINI, Álvaro. **Temas de Direito Administrativo.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. **Manual de metodologia da pesquisa para o Direito.** Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. A dignidade humana como critério par o controle jurisdicional de políticas públicas: análise crítica da atuação do Supremo Tribunal Federal brasileiro. *In:* COSTA, Marli Marlene Moraes da; LEAL, Mônia Clarissa Hennig (org). **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos.** Santa Cruz do Sul: UNISC, 2014. Tomo 14.

LEAL, Rogério Gesta. **Perspectivas hermenêuticas dos direitos humanos e fundamentais no Brasil.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

LEAL, Rogério Gesta. **Perspectivas hermenêuticas dos direitos humanos e fundamentais Como elementos operativos-constitutivos do Estado Democrático de Direito no Brasil.** 2000. 315 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Direito – Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

LEAL, Rogério Gesta. A quem compete o dever de saúde no direito brasileiro? esgotamento de um modelo institucional. **Revista de Direito Sanitário**, v. 9, n. 1, p. 50-69, 2008. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/13101>. Acesso em: 20 abr. 2023.

LEAL, Rogério Gesta. **Condições e possibilidades eficaciais dos direitos fundamentais sociais: os desafios do poder judiciário no Brasil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

LEAL, Rogério Gesta. **Déficits democráticos na sociedade de riscos e (des)caminhos dos protagonismos institucionais no Brasil**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020.

LEAL, Rogério Gesta. **Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

LEAL, Rogério Gesta. Possíveis dimensões jurídico-políticas locais dos direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos. *In*: LEAL, Rogério Gesta (org.) **Administração pública e participação social na América Latina**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2005.

LEAL, Rogério Gesta. **Teoria do Estado: cidadania e poder político na modernidade**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

LEAVELL, S.; CLARCK, E. G. **Medicina Preventiva**. São Paulo: McGraw-Hill, 1976.

LEFEBVRE, Georges. **1789 – O surgimento da revolução francesa**. São Paulo: Paz e Terra, 2019.

LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo. **Teoria dos direitos fundamentais sociais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Políticas Públicas no Estado Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2013.

LIMA, Renato Sérgio de. **Entre palavras e números: violência, democracia e segurança pública no Brasil**. São Paulo: Alameda, 2011.

LIMA, Renato Sérgio de; BORGES, D. Estatísticas criminais no Brasil. *In*: LIMA, Renato Sérgio, RATTON, José Luiz, AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli (org.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014. p. 213-226.

LINDBLOM, Charles E. Mudding Through 1: a ciência da decisão incremental. *In*: HEIDEMANN, Francisco; SALM, José Francisco. **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. 3ª ed. Brasília: UNB, 2014

LOCHE, Adriana; CARBONARI, Flávia; HOFFMAN, Joan Serra; BERTHET, Rodrigo Serrano. Avaliação de políticas em segurança pública. *In*: LIMA, Renato Sérgio, RATTON, José Luiz, AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli (org.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014. p. 604-617.

LUHMANN, Niklas. **El Derecho de la sociedad**. Universidad Iberoamericana: México, 2002.

MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. Democracia participativa na Constituição brasileira. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 45, n. 178, p. 181-193, abr./jun. 2008.

MACHADO, Helena. **Manual de sociologia do crime**. Porto: Edições Aforamento, 2008.

MADEIRA, Paulo. Benchmarking: a arte de copiar. **Jornal do Técnico de Contas e da Empresa (JTCE)**, Fortaleza, ano 32, n. 411, p. 364-367, 1999.

MALLOY-DINIZ, Leandro Fernandes *et al.* (org.). **Neuropsicologia: aplicações clínicas**. Porto Alegre: Artmed, 2016.

MARTÍNEZ, Raúl. **Participación Democrática y Derechos Humanos**. Montevideo: Servicio Paz y Justicia, 1995.

MATUS, Carlos. **Adeus, senhor presidente: governantes governados**. São Paulo: Fundap, 1996.

MATUS, Carlos. **Política, planejamento e governo**. Brasília: IPEA, 1993. Tomos I e II.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. São Paulo: Malheiros, 2014.

MIGUEL, Afonso Ruiz. Derechos liberales y derechos sociales. *In*: MONTEROS, Javier Espinoza de los; ORDÓÑEZ, Jorge (org). **Los derechos sociales en el Estado Constitucional**. Valencia: Tirant lo blanch, 2013.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. 6. ed., Coimbra: Coimbra editora, 2007. Tomo II.

MOLINA, Antônio Garcia-Pablos de. **Criminologia: uma introdução a seus fundamentos teóricos**. São Paulo: RT, 1992.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Segurança Pública na Constituição. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 109, Senado Federal, 1991.

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. 2. ed. Lisboa: Instituto Piaget, 1990.

MORIN, Edgar; CYRULNIK, Boris. **Diálogo sobre a natureza humana**. Lisboa: Instituto Piaget, 2004.

MORIN, Edgar. **O Método 1: a natureza da natureza**. Porto Alegre: Sulina, 2008.

MYERS, David G. **Psicologia social**. 10. ed. Porto Alegre: AMGH, 2014.

NABAIS, José Casalta. **Por uma liberdade com responsabilidade: estudos sobre direitos e deveres fundamentais**. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

NAÇÕES UNIDAS. **Manual de Introdução sobre o Policiamento do Espaço Urbano das Nações Unidas**. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UNODC_PolicingUrbanSpaces_POR_LR.pdf. Acesso em: 8 jul. 2022.

NADER, Paulo. **Filosofia do direito**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos sociais: Teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais**. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

OLIVEIRA, Bruna Pinotti Garcia; LAZARI, Rafael de. **Manual de direitos humanos**. 3. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodium, 2017.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Convenção americana de direitos humanos** (“Pacto de San José de Costa Rica”), 1969.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Relatório sobre segurança cidadã e direitos humanos**. Washington, D.C., 2009. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20PORT.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2023.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Constituição da Organização Mundial da Saúde**. Conferência Internacional de Saúde, Nova York, 1946. Disponível em: <https://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/EN/constitution-en.pdf?ua=1>. Acesso em: 15 set. 2022.

PAZINATO, Eduardo; KERBER, Aline; DAL SANTO, Rafael. Observatório de Segurança Pública de Canoas: contribuições à gestão pública municipal da segurança. Civitas. **Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 13, n. 1, p. 77-92, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/civitas/a/qCmtWy5DH7NRV9F7Pn6YXDK/?lang=pt>. Acesso em: 24 mar. 2023.

PEREIRA, Eliomar da Silva. **Introdução às ciências policiais: a polícia entre ciência e política**. São Paulo: Almedina, 2015.

PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito constitucional democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

PEROVANO, Danton Gean. **Manual de gestão e elaboração de projetos para a segurança pública e defesa social**. Curitiba: Juruá, 2021.

PFEFFER, Jeffrey; SUTTON, Robert. **Administração baseada em evidência**. In: *Decisões mais inteligentes*. Harvard Business Review, Rio de Janeiro: Elsevier, p. 23-52, 2008.

PIERRE MULLER, Yves Surel. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

FERREIRA, Luiz Pinto. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e direito constitucional internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

PLATÃO. **A república**. Tradução de Eduardo Menezes. São Paulo: Ed Hemos, 1970.

PORTA Miquel, GREENLAND Sander; LAST John. **A dictionary of Epidemiology**. 5th ed. Oxford: Oxford University Press, 2008.

PORTUGAL. [Constituição (1976)]. **Constituição da República Portuguesa**. Lisboa: Assembleia da República, 1976. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Acesso em: 18 fev. 2022.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

RECK, Janriê Rodrigues. **O direito das políticas públicas: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça**. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

RESEK, Francisco. **Direito internacional público**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

RODRIGUES, Marcelo Abelha; JORGE, Flávio Cheim. **Manual de direito eleitoral**. São Paulo: RT, 2014.

ROLIM, Marcos. **A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no século XXI**. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed; Oxford, Inglaterra: University of Oxford, Centre for Brazilian Studies, 2009.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Coleção Os Pensadores, tradução de Lourdes Santos Machado. São Paulo: Nova Cultural, 1987.

SAMPAIO, Jorge Silva. **O dever de proteção policial de direitos, liberdades e garantias**. Coimbra: Coimbra Editora, 2012.

SANDEL, Michael. **Justiça: O que é fazer a coisa certa**. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

SAPORI, Luis Flávio. **Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais sociais na ordem constitucional brasileira. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul (RPGE)**, Porto Alegre, n. 25, p. 29-74, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang; MATINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. São Paulo: RT, 2014.

SARMENTO, Daniel. **A ponderação de interesses na Constituição brasileira**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas: Diagnóstico de Problemas, Recomendação de Soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SHARMA, Neha; SRIVASTAV, Adarsh Kumar; SAMUEL, Asir John. Ensaio clínico randomizado: padrão ouro de desenhos experimentais-importância, vantagens, desvantagens e preconceitos. **Rev Pesqui Fisioter**, Chandigarh, v. 10, n. 3, p. 512-519, 2020.

SHERMAN, Lawrence W. **Policimento baseado em evidências**. Disponível em: www.policfoundation.org. Acesso em: 04 jul. 2022.

SHERMAN, Lawrence W. **Prevenção do crime: o que funciona, o que não funciona, o que é promissor: um relatório ao Congresso dos Estados Unidos**. Disponível em: <https://www.ncjrs.gov/works/>. Acesso em: 16 jun. 2022.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista de Direito da UNISC**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVEIRA, Alessandra; CANOTILHO, Mariana. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia comentada**. Coimbra: Almedina, 2013.

SINEK, Simon. **Comece pelo porquê**. Tradução: Paulo Geiger. Rio de Janeiro: Sextante, 2018.

SKINNER, Burrhus Frederic. **Ciência e comportamento humano**. Tradução: João Carlos Todorov, Rodolfo Azzi. 11. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. **O sentimento de insegurança: teorias, hipóteses e dados**. In: DUARTE, Mário Sérgio de Brito (Coord.); PINTO, Andréia Soares; CAMPAGNAC, Vanessa (Orgs.). Pesquisa de condições de vida e vitimização de 2007. Rio de Janeiro: Rio Segurança, 2008.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Angelo. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

SOBOUL, Albert. **A revolução francesa**. São Paulo: DIFEL, 1985.

SÓFOCLES. **Édipo rei/Antígona**. São Paulo: Martin Claret, 2003.

SPANIOL, Marlene Inês. **Políticas municipais de prevenção à violência no Brasil: desafios e experiências no campo da segurança pública**. 2016. 250 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais – Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

SPANIOL, Marlene Inês; MORAES JR, Martim Cabeleira; RODRIGUES, Carlos Roberto Guimarães. Como tem sido planejada a segurança pública no Brasil? Análise dos planos e programas nacionais de segurança implantados pós-redemocratização. **Revista brasileira de segurança pública**. São Paulo, v. 14, n. 2, p. 100-127, ago/set 2020.

SUBIRATS, Joan *et al.* **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona: Planeta, 2012.

SUMARIVA, Paulo. **Criminologia: teoria e prática**. 7. ed. Niterói, RJ: Impetus, 2021.

SZABÓ, Ilona; MELINA, Risso. **Segurança pública para virar o jogo**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

U.S. DEPARTMENT HOMELAND SECURITY. **Active Shooter: How to Respond. Homeland Security Active Shooter Preparedness**. Washington, D.C., 2015.
Disponível em: https://www.dhs.gov/xlibrary/assets/active_shooter_booklet.pdf. Acesso em: 23 abr. 2023.

VANOSI, Jorge Reinaldo. **El Estado de Derecho en el Constitucionalismo Social**. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1982.

VARGAS, Daniel B. **Segurança pública: um projeto para o Brasil**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

VILELA, Fábio Alves de Castro. **Políticas públicas de segurança, participação popular e o sistema único de segurança pública brasileiro (SUSP)**. Curitiba: Appris, 2020.

VOVELLE, Michel. **A revolução francesa explicada à minha neta**. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

WU, Xun.; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael; SCOTT, Fritzen **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Tradução: Ricardo Avelar de Souza. – Brasília: Enap, 2014.

ZABOR EC, KAIZER AM, HOBBS BP. **Randomized Controlled Trials**. Chest. 2020;158(1):S79-87. doi: 10.1016/j.chest.2020.03.013

ZAMBAM, Neuro; BOFF, Salete Oro; LIPPSTEIN, Daniela. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**. Florianópolis: Conceito, 2013.