

**FACULDADE DE DIREITO DE VITÓRIA  
CURSO DE MESTRADO EM DIREITO**

**LUÍS OTÁVIO MONTEIRO COSTA**

**POLÍTICAS PÚBLICAS E NOVAS PERSPECTIVAS PARA A  
EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA  
PÚBLICA**

**VITÓRIA  
2018**

LUÍS OTÁVIO MONTEIRO COSTA

**POLÍTICAS PÚBLICAS E NOVAS PERSPECTIVAS PARA A  
EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA  
PÚBLICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto sensu* em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória (FDV), como requisito para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientador: Professor Doutor Daury Cesar Fabriz.

VITÓRIA  
2018

LUÍS OTÁVIO MONTEIRO COSTA

**POLÍTICAS PÚBLICAS E NOVAS PERSPECTIVAS PARA A  
EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA  
PÚBLICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto sensu* em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória (FDV), como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Aprovada em \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2018.

COMISSÃO EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Daury Cesar Fabríz (Orientador –  
PPGD - FDV)

---

Prof. Dr. Thiago Fabres de Carvalho (PPGD -  
FDV)

---

Prof. Dr. Carlos Augusto Canêdo Gonçalves da  
Silva (UFMG)

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao Deus Eterno, meu refúgio seguro, por me conceder a possibilidade e a capacidade necessária para concluir mais esta etapa e por realizar este sonho.

Agradeço aos meus amados pais, Júlio e Gianni, e, também, à minha querida irmã, Ester, por me incentivarem com altas doses de esperança, amor e afeto em todos os momentos em que me deparei com dúvidas e incertezas neste caminho.

Agradeço ao meu orientador, Professor Daury Cesar Fabríz, pela disponibilidade, pelas oportunidades, pelo aprendizado, pela confiança e pela simplicidade com que sempre me tratou.

Agradeço ao Professor Thiago Fabres de Carvalho por me despertar para importância do tema objeto desta pesquisa.

Agradeço a todos os amigos e colegas que, cada qual a seu modo, contribuíram para o desenvolvimento e para a finalização desta pesquisa, especialmente, Fernanda de Barros Coutinho, Guilherme Sarcinelli Ferreira, Henrique de Souza Pimenta, Idarlene Araújo Oliveira Marques, Janacir Iglezias Viana, João Felipe Calmon Nogueira da Gama, Michele Costa da Silveira Mizuno e Raphael de Almeida Lima.

Agradeço, finalmente, à Faculdade de Direito de Vitória (FDV), na figura de seus docentes e funcionários, pela qualidade do ensino que desde a graduação permitiu-me chegar até aqui.

Muito obrigado!

## RESUMO

A pesquisa se dedica ao tema da segurança pública, com o objetivo de descrever a concepção de novas conjunturas institucionais e democráticas em processo de consolidação na atuação conjunta entre Estado e sociedade civil, no contexto brasileiro, destinadas a dar efetividade ao direito fundamental à segurança pública, previsto no art. 6º, *caput*, da Constituição de 1988, com destaque para a implementação de práticas de policiamento comunitário e a municipalização da segurança pública, na forma da Lei Federal nº 13.022/2014. Para isso, se respalda na delimitação de conceitos afetos à temática dos direitos fundamentais, das políticas públicas, dos serviços públicos, dos deveres fundamentais e da participação popular nos assuntos públicos, para, então, conjugar tais premissas com o escopo de: evidenciar a presente situação de ineficiência e desarticulação em que se encontra o funcionamento do sistema de justiça criminal, e, mais objetivamente, a preservação da ordem pública no Brasil, cuja competência constitucional recai essencialmente sobre as organizações policiais; e apresentar o policiamento comunitário e a atuação dos entes municipais como instrumentos democráticos e eficientes para a superação da insegurança pública e, principalmente, para a transformação substancial da realidade social.

**Palavras-chave:** Direitos fundamentais. Segurança pública. Políticas públicas. Serviços públicos. Policiamento comunitário. Guardas civis municipais.

## ABSTRACT

The research is devoted to the issue of public safety, with the objective of describing the design of new institutional and democratic junctures in the process of consolidation in joint action between the State and civil society in the Brazilian context, intended to give effectiveness to the fundamental right to public safety, laid down in art. 6, *caput*, of the Constitution of 1988, particularly with regard to the implementation of community policing practices and the municipalization of public safety, in the form of Federal Law n° 13.022/2014. For this reason, supports the delimitation of concepts affections to the theme of fundamental rights, public policies, public services, fundamental duties and popular participation in public affairs, and then combining these assumptions with the scope of: highlight the present situation of inefficiency and dislocation in the functioning of the criminal justice system, and, more objectively, the preservation of public order in Brazil, whose constitutional competence rests essentially on the police organizations; and present the community policing and the enactment of municipal entities as democratic and efficient instruments for overcoming the public insecurity and, mainly, for the substantial transformation of social reality.

**Keywords:** Fundamental rights. Public Safety. Public policies. Public services. Community policing. Municipal civil guards.

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>07</b>
<b>1 O DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL À SEGURANÇA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988</b> .....	<b>11</b>
1.1 CONSTITUIÇÃO DIRIGENTE E O REGIME DOS DIREITOS SOCIAIS NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988.....	11
1.2 EFICÁCIA JURÍDICA, APLICABILIDADE E EFETIVIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS QUE CONSAGRAM DIREITOS FUNDAMENTAIS.....	14
1.2.1 Eficácia jurídica plena e da aplicabilidade imediata referente às normas constitucionais definidoras de direitos fundamentais sociais.....	14
1.2.2 A norma constitucional prescritiva do direito fundamental social e o problema de sua eficácia social (efetividade).....	20
1.3 DIREITO FUNDAMENTAL INDIVIDUAL E COLETIVO À SEGURANÇA (ART. 5º, <i>CAPUT</i> ) E DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL À SEGURANÇA (ART. 6º, <i>CAPUT</i> ).....	24
1.4 SEGURANÇA PÚBLICA COMO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL E A DEMANDA POR UM AGIR POSITIVO POR PARTE DO ESTADO.....	26
1.5 O DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA PÚBLICA E A QUESTÃO DA INDETERMINABILIDADE DO CONCEITO DE “ORDEM PÚBLICA”.....	29
1.5.1 Significados das expressões “preservação” e “ordem pública”, previstas no art. 144, da Constituição de 1988.....	30
1.5.2 Segurança pública: aspecto ou garantia da ordem pública?.....	34
<b>2 POLÍTICAS E SERVIÇOS PÚBLICOS NA ÁREA DA SEGURANÇA PÚBLICA</b> .....	<b>37</b>
2.1 FUNÇÃO ESTATAL DE COORDENAÇÃO E ASPECTOS ELEMENTARES SOBRE A FORMULAÇÃO E EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	37
2.2 POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA E A DESARTICULAÇÃO DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL.....	41
2.3 SERVIÇO DE SEGURANÇA PÚBLICA, PODER DE POLÍCIA E POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA.....	54
2.4 CONTROLE DE EFICIÊNCIA E O EMPREGO DE INDICADORES DE DESEMPENHO EM SEGURANÇA PÚBLICA.....	62
2.5 O DEVER FUNDAMENTAL DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA.....	69
<b>3 NOVAS CONJUNTURAS DE FORMULAÇÃO E EXECUÇÃO DE POLÍTICAS E SERVIÇOS DE SEGURANÇA PÚBLICA PÚBLICA NO BRASIL</b> .....	<b>78</b>
3.1 A PARTICIPAÇÃO POPULAR JUNTO À POLÍCIA MILITAR NA EXECUÇÃO DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA.....	78
3.2 A PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA.....	93
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>100</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>105</b>



## INTRODUÇÃO

A presente pesquisa dedica-se à tratativa da formação de novas conjunturas institucionais e democráticas no âmbito da segurança pública brasileira, sob o enfoque da imperiosa necessidade de formulação e execução de políticas e serviços públicos que, potencialmente, tenham o condão de dar efetividade ao direito à segurança pública, previsto no art. 6º, *caput*, da Constituição de 1988.

No Brasil, o crescimento da violência criminalizada, do medo, da insegurança pública, e, por assim dizer, da vulnerabilidade da ordem pública, tem exigido do Estado e da sociedade civil a mobilização mútua para que o quadro caótico, já instalado, seja problematizado e discutido, de modo que soluções possíveis sejam encontradas.

A dita mobilização pressupõe a atuação conjunta do Estado e da coletividade, considerada nos seus diversos segmentos, como as igrejas, escolas, associações e outras comunidades integrantes, para que o ideal democrático se perfaça mediante o estímulo à exposição das várias perspectivas sobre o fenômeno social, que descrevam o olhar daquela que é a titular do direito fundamental à segurança pública, e, concomitantemente, a destinatária das políticas e serviços públicos prestados pelo Estado.

Com base nessas premissas, este trabalho adota como problemas de pesquisa a serem respondidos, os seguintes questionamentos: a Constituição brasileira de 1988 estabelece expressamente um direito fundamental à segurança pública? Em que contexto se desenvolve a formulação de políticas públicas e a prestação de serviços de segurança pública em associação com a participação popular? E, por fim, quais conjunturas institucionais atualmente conciliam a mandatária participação popular e, também, a descentralização de competências decorrente do texto constitucional, para fins de garantia da efetividade do hipotético direito fundamental à segurança pública?

À luz desses questionamentos, a pesquisa visa investigar, de modo específico, os meandros que envolvem a parceria entre polícia e sociedade no âmbito do

policciamento comunitário, cuja ideia basilar está fundada na maior interação e cooperação entre ambas, mediante a democratização de procedimentos e prestação de serviços, bem como na releitura da função policial, ampliando a sua responsabilidade funcional, também, para situações não-criminais que estejam associadas às necessidades públicas.

Da mesma forma, examina-se a consolidação dos entes locais como corresponsáveis pela prestação de serviços de segurança pública, destacando-se a descentralização e a aferição das competências conferidas pelo texto constitucional de 1988 às municipalidades para que também cooperem com a manutenção da ordem pública.

Nesse mesmo contexto, analisa-se, ainda, a importância dos municípios na promoção de ações sociais e econômicas que, embora não tenham natureza policial, se relacionam estritamente com o dever de manutenção da ordem pública, cujo conceito ultrapassa a mera discussão de questões de segurança pública, abrangendo, também, o foco sobre a salubridade e tranquilidade pública.

Tais abordagens justificam-se pela necessidade de se ampliar a tratativa da segurança pública, uma vez que a sua concretização como direito, política e serviço público, presume-se, depende: da efetiva participação popular na elaboração de políticas públicas nessa área; do funcionamento de outras áreas administrativas do Estado, que forneçam bem sociais essenciais, como a saúde e a educação; da coordenação na atuação de todos os entes federativos com competências descritas no art. 144, da Constituição da República; e, sobretudo, da organização e harmonia do sistema de justiça criminal, que abarca uma grande diversidade de órgãos públicos, de diferentes Poderes da República, e de cujo completo funcionamento depende a concreta prestação do serviço de segurança pública.

Inicialmente, a partir dos questionamentos preestabelecidos como problemas que nortearão a presente a pesquisa, parte-se da hipótese da existência de um direito fundamental à segurança pública, fundamentado no direito fundamental social previsto no art. 6º, *caput*, da Constituição da República, embora este dispositivo constitucional não faça menção expressa ao termo “segurança pública”.

Da mesma forma, pressupõe-se a existência, ainda que incipiente, de parcerias entre Estado/sociedade para fins de cooperação para a redução da violência e da criminalidade, a partir da consolidação de novos modelos de atuação entre organizações policiais e guardas civis municipais junto às comunidades, frequentemente citados pela doutrina que se debruça sobre o tema, restando examinar a conformidade de suas premissas metodológicas de atuação e seus resultados práticos, haja vista a sobrevivência de um estado de desarmonia social no Brasil, mantido pelas constantes ondas de violência criminalizada.

A pesquisa é desenvolvida em três capítulos, sendo que no primeiro deles busca-se a compreensão da segurança pública não como um mero direito constitucional, mas como um direito fundamental social, dotado de eficácia plena e aplicabilidade imediata, apto a ser exigido imediatamente pelo cidadão ao Estado.

Para isso, toma por ponto de partida a análise do regime dos direitos sociais na Constituição de 1988; a verificação das classificações das normas constitucionais, com o escopo de situar a posterior análise da aplicabilidade, eficácia jurídica e efetividade das normas prescritivas de direitos fundamentais; a diferenciação entre as referências ao direito fundamental à “segurança” no bojo da Constituição; a averiguação das nuances que cercam a indefinição conceitual de expressões fixadas no art. 144, da Constituição de 1988.

No segundo capítulo, intenta-se apresentar as premissas gerais a respeito da temática das políticas públicas, com o escopo de adentrar a investigação mais aproximada dos problemas que obstaculizam a formulação mais eficiente de políticas na área da segurança pública, com especial destaque para fatores que levam à desarticulação estrutural do sistema de justiça criminal.

No mesmo capítulo, busca-se, também, tratar das especificidades que fundamentam a prestação do serviço de segurança pública, com destaque para as questões afetas ao exercício do serviço e dos poderes de polícia ligados à atuação policial, ainda que neste capítulo se tenha o cuidado de não se resumir o problema da segurança pública à ineficiência generalizada das organizações policiais. Por fim, discorre-se

sobre a importância da participação popular na construção de políticas públicas nesse setor, à luz da teoria dos deveres fundamentais.

No terceiro e último capítulo, a pesquisa concentra-se, a princípio, na análise do funcionamento da vertente teórica do policiamento democrático, de modo a demonstrar a sua adequação ao modelo constitucional democrático, consolidado com o advento da Constituição Federal. Para tais fins, traça-se, de modo breve, a evolução histórica das organizações policiais no Brasil, desde o período colonial, até os dias atuais, a fim de demonstrar que o modelo historicamente construído à base de metodologias seletivas e de administrações ineficientes, mesmo depois da promulgação da Constituição de 1988, continua vigente, sendo o policiamento democrático um meio de superação do antigo modelo.

Num segundo momento, busca-se delinear a importância que hoje tem o ente municipal na prestação de serviços de segurança pública, à luz das disposições constitucionais, de recentes manifestações do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, e, principalmente, da Lei Federal 13.022/2014, que dispõe sobre o estatuto das guardas civis municipais no Brasil e que atribui a elas funções de proteção de direitos, garantias, assim como funções de patrulhamento, semelhantes às conferidas às algumas organizações policiais.

A presente pesquisa se concretiza por meio do emprego do método hermenêutico e, ao assumir caráter exploratório e bibliográfico, desenvolve-se por meio de levantamentos bibliográficos de livros, artigos de periódicos especializados e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal brasileiro. Ademais, é construída mediante a análise crítica do material colhido.

# **1 O DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL À SEGURANÇA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988**

## **1.1 CONSTITUIÇÃO DIRIGENTE E O REGIME DOS DIREITOS SOCIAIS NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988**

A literatura jurídica é unânime em relação à pluralidade de significados que cerca a expressão “Constituição”, sendo a ela tradicionalmente atribuídas acepções de cunho sociológico, político, jurídico, dentre outras menos comentadas, mas que também colaboram para a multiplicidade de concepções disponibilizadas para o aperfeiçoamento e operação do direito.

Quando trata deste tema, Paulo Bonavides concentra os seus esforços no que ele define como uma dicotomia na abordagem do que venha realmente a ser a Constituição. Para o autor, a Constituição se reveste de um conceito material, sentido em que é entendida como “o conjunto de normas pertinentes à organização do poder, à distribuição da competência, ao exercício da autoridade, à forma de governo, aos direitos da pessoa humana, tanto individuais quanto sociais” (BONAVIDES, 1994, p. 61).

Em seu sentido formal, a Constituição remeteria à ideia de disposições de teor aparentemente constitucional que penetram no texto constitucional de modo impróprio, formalmente, e não materialmente, já que não se reportam aos pontos centrais da existência política, tais como, a forma de Estado, a natureza do regime, a moldura e competência do poder, a defesa, conservação e exercício da liberdade (BONAVIDES, 1994, p. 63).

Se por um lado a diversidade de acepções formuladas pela ciência evidencia a complexidade dos temas que emergem da palavra “Constituição”, até mesmo demonstrando a sua condição de constituir um objeto de análise multidisciplinar, afastando qualquer tentativa de restrição de seu estudo e suas interpretações à ciência do direito, por outro lado essa compartimentalização peca por dificultar uma abordagem que desvele todo o potencial social, jurídico e axiológico, aglutinados em

uma só palavra. Ao reconhecer a necessidade de formulação de uma concepção estrutural de constituição, José Afonso da Silva (2002, p. 39) ensina que:

A constituição é algo que tem, como forma, um complexo de normas (escritas ou costumeiras); como conteúdo, a conduta humana motivada pelas relações sociais (econômicas, políticas, religiosas etc.); como fim, a realização de valores que apontam para o existir da comunidade; e, finalmente como causa criadora e recriadora, o poder que emana do povo. Não poder ser compreendida e interpretada, senão se tiver em mente essa estrutura, considerada como conexão se sentido, como é tudo aquilo que integra um conjunto de valores. Isso não impede que o estudioso de preferência a da perspectiva. Pode estudá-la sob o ângulo predominantemente formal, ou do lado do conteúdo, ou dos valores assegurados, ou da interferência do poder.

No contexto da Constituição brasileira de 1988, em meio aos vários ângulos de análise que oferece – cada qual passível de isolamento e exame mais aprofundado –, neste estudo, sem negar a sua concepção estrutural da Constituição, chama-se a atenção para o seu caráter dirigente, identificado nos princípios e diretrizes gerais que objetivam orientar as tarefas do Estado, não se apegando tão somente à intenção de prever normas de organização do Estado, à distribuição de competências legislativas e administrativas, à forma de Estado e governo, dentre outras.

Segundo afirma Bercovici (1999, p. 36), a Constituição de 1988 vai além da concepção material e segmentada defendida por alguns, podendo ser classificada justamente como uma Constituição dirigente, na medida em que define, por meio das denominadas normas constitucionais programáticas, fins e programas de ação futura voltadas à melhoria das condições sociais e econômicas da população.

Qualquer tentativa de se reduzir a Constituição a mero instrumento de governo, na atual realidade constitucional brasileira, pode ser tachada como retrocesso, especialmente porque no presente contexto jurídico-constitucional o exercício das competências e dos poderes estatais intrínsecos a cada Poder da República, a despeito da instância federativa considerada, está alicerçada em um núcleo essencial de objetivos, direitos e garantias fundamentais individuais, sociais e políticas, que não prescinde da implementação de políticas e programas constitucionalmente estabelecidos para fins, não somente de garantia jurídica, mas principalmente de transformação substancial da realidade.

No que tange ao regime dos direitos sociais previstos constitucionalmente, é possível afirmar que a existência de uma Constituição de caráter dirigente no Brasil, conforme defendido por Bercovici, favorece a observação prática da realização de melhorias e a constatação de avanços no plano social.

Isso porque uma Constituição qualificada como dirigente pressupõe que, com especial destaque para o plano social, foram fixadas pelo constituinte regras, princípios e diretrizes destinadas à orientação e, também, ao fomento de políticas e programas que promovam transformações positivas nessa área, reduzindo desigualdades e situações de necessidade, tenham elas raízes em deficiências sociais na área da educação, da saúde, da segurança pública, da assistência social, ou quaisquer outras.

Nesse mesmo sentido, Miranda (2010, p. 26) afirma que os “direitos sociais são direitos de libertação da necessidade e, ao mesmo tempo, direitos de promoção. O escopo irreduzível daqueles [direitos de liberdade] é a limitação jurídica do poder, o destes é a organização da solidariedade”. Precisamente por serem direitos de promoção, geralmente com baixo grau de determinabilidade<sup>1</sup>, sua eficácia social está condicionada à atuação mais incisiva por parte do Estado, a quem, nesse regime de direitos sociais, compete, por exemplo, a criação de instituições, sistema, programas, serviços públicos e políticas públicas, todas elas voltadas à transformação substancial da realidade.

Canotilho trata dessa questão, situando a sua problematização no âmbito da distinção entre as dimensões subjetiva e objetiva dos direitos sociais. Para o autor (CANOTILHO, 2003, p. 476) “os direitos sociais são compreendidos como autênticos direitos subjectivos inerentes ao espaço existencial do cidadão, independentemente da sua justicialidade e exequibilidade imediatas”. Por sua vez, no que diz respeito à sua dimensão objetiva, Canotilho (2003, p. 476) acentua que:

---

<sup>1</sup> A respeito do cotejo entre a estrutura do regime jurídico dos direitos de defesa e dos direitos prestacionais, bem como acerca do baixo grau de determinabilidade destes últimos, vide Clève (2003).

As normas constitucionais consagradoras de direitos econômicos, sociais e culturais, modelam a dimensão objectiva de duas formas: (1) imposições legiferantes, apontando para a obrigatoriedade de o legislador actuar positivamente, criando as condições materiais e institucionais para o exercício desses direitos [...]; (2) fornecimento de prestações aos cidadãos, densificadoras da dimensão subjectiva essencial destes direitos e executoras do cumprimento das imposições institucionais.

Constata-se que o regime dos direitos sociais no Brasil, no domínio de uma Constituição classificada como dirigente, está previsto e consolidado para fins específicos, notadamente a promoção de direitos sociais, sejam eles prestacionais ou não, e a transformação prática e aferível da realidade material, avançando na formulação de políticas pública e na prestação de serviços públicos disponibilizados para a sua população.

## 1.2 EFICÁCIA JURÍDICA, APLICABILIDADE E EFETIVIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS QUE CONSAGRAM DIREITOS FUNDAMENTAIS

### **1.2.1 Eficácia jurídica plena e aplicabilidade imediata referente às normas constitucionais definidoras de direitos fundamentais sociais**

As recorrentes controvérsias que naturalmente exsurtem dos estudos e da própria aplicação das normas constitucionais, seja em função da discussão acerca de sua eficácia, seja em virtude de seu conteúdo, demonstram que o exame acerca da classificação das normas constitucionais, ainda que com o transcorrer do tempo, não perdeu a sua relevância prática.

Especialmente no contexto da Constituição brasileira – composta por um extenso rol de normas constitucionais, com conteúdos diversos, que englobam uma grande variedade de bens sociais, culturais e econômicos –, a melhor compreensão a respeito das normas constitucionais que a integram revela-se útil para a delimitação mais precisa das intenções mediatas e imediatas transpostas para os dispositivos criados pelo constituinte, assim como para a própria apreensão da essência da Constituição que rege a nação. Conforme já instruíra Bonavides (1994, p. 212):

A classificação das normas constitucionais pertence à esfera dos temas reticentes: os compêndios de Direito Constitucional geralmente evitam tratar da matéria, ignorando-a pelo silêncio. No entanto, raros assuntos dessa disciplina têm importância tão fundamental para conduzir-nos à compreensão exata da essência de uma Constituição quanto o que se refere à natureza e eficácia das normas constitucionais.

Adentrando a esta temática, verifica-se, de início, a taxatividade do art. 5º, § 1º, da Constituição Federal, quando estabelece que “as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais têm de aplicação imediata” (BRASIL, 2017).

Esta definição ao mesmo tempo em que elucida que as mencionadas normas estão insertas num seletivo grupo de normas constitucionais, ao menos no que diz respeito à qualificação de sua aplicabilidade, revela que as demais normas constitucionais, dogmaticamente, integram categorias distintas, sugerindo, dessa forma, a existência de uma classificação de normas constitucionais a partir da gradação de sua eficácia e aplicabilidade.

José Afonso da Silva foi pioneiro nesta abordagem ao classificar as normas constitucionais com base numa divisão tricotômica, tomando como premissa para essa construção doutrinária a eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais, tal como sugerido pela redação oferecida pelo constituinte ao referido art. 5º, § 1º, da Constituição Federal.

Em consonância com a classificação oferecida por Silva, as normas constitucionais se dividiriam em normas de eficácia plena, entendidas como aquelas que, desde a entrada em vigor da constituição, produzem, ou têm possibilidade de produzir, todos os efeitos essenciais que o legislador constituinte quis regular, prescindindo de providências normativas ulteriores (2007, p. 101); normas de eficácia contida, compreendidas como aquelas em que o legislador constituinte regulou suficientemente os interesses sobre determinada matéria, porém deixou margem para eventual restrição normativa por parte da competência discricionária do Poder Público, nos termos que a lei estabelecer ou nos termos de conceitos gerais nelas anunciados (2007, p. 116); e, por fim, as normas de eficácia limitada, conceituadas pelo autor como aquelas normas que não receberam do constituinte normatividade suficiente para sua aplicação, dependendo de outras providências para que venham

a surtir os efeitos pretendidos em relação a determinada matéria constitucional (2007, p. 118).

Convém ressaltar, todavia, que as normas constitucionais oferecem um grande espectro de análise e, por isso uma gama diversificada de abordagens metodológicas e classificações doutrinárias, delimitadas com base em um ou outro atributo que lhes são inerentes, extraídas, a título de exemplo, do próprio texto constitucional brasileiro, que, como mencionado anteriormente, descreve as normas constitucionais definidoras de direitos e garantias fundamentais como sendo de aplicação imediata.

É o que se nota, por exemplo, na abordagem inaugurada por Luís Roberto Barroso, que, diferentemente de Silva, ao tratar da tipologia das normas constitucionais, classifica e sistematiza as mencionadas normas articulando-as em função, não de sua eficácia e aplicabilidade, mas em função de seu conteúdo e finalidade predominante.

Nessa abordagem, o autor incorpora à sua classificação, inclusive, a terminologia utilizada pelo constituinte quando faz referências à existência de “normas constitucionais definidoras de direitos e garantias fundamentais”, evidenciando a existência de outras normas, também constitucionais, atreladas à veiculação de outros conteúdos e ao cumprimento de outras finalidades.

Para Barroso (2003, p. 94), então, as normas constitucionais devem ser enquadradas em três categorias próprias e distintas, a saber: normas constitucionais de organização, que têm por objeto organizar o exercício do poder político; normas constitucionais definidoras de direito, cujo objeto versa sobre a fixação dos direitos fundamentais dos indivíduos e da coletividade; e, por fim, normas constitucionais programáticas, que têm por objeto delinear os fins públicos a serem alcançados pelo Estado.

Externadas duas das posições construídas no âmbito da ciência do direito para fins de se oportunizar a ampla compreensão a respeito das normas constitucionais, observa-se que as classificações calcadas no conteúdo/finalidade predominantes,

ou, ainda, na eficácia jurídica das referidas normas, para além de constituir propostas formuladas para a melhor adequação dos tipos de normas que compõem o corpo normativo constitucional, mostram-se úteis para o enfrentamento da controversa questão referente à aplicabilidade e medição do grau de eficácia jurídica das normas constitucionais definidoras de direitos fundamentais, com destaque, neste estudo, para a tratativa das normas constitucionais definidoras de direitos fundamentais sociais.

Inicialmente, é preciso afirmar que a questão afeta à aplicabilidade imediata e à eficácia jurídica dos direitos fundamentais sociais incorpora peculiaridades que merecem uma explicação apartada, uma vez que a Constituição de 1988, em seu art. 5º, § 1º, consagrou um regramento generalizante, segundo o qual as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais gozam de aplicação imediata, sem deixar delineado em seu texto a interpretação mais adequada para fins de compreensão acerca da aplicabilidade imediata e da eficácia jurídica plena concernente aos direitos fundamentais sociais.

Como esperava o constituinte, independentemente da superveniência de classificações doutrinárias voltadas à divisão e ao apontamento dos direitos fundamentais em subcategorias<sup>2</sup> – acredita-se que para fins didáticos –, a partir da promulgação da Constituição e da entrada em vigor de seus dispositivos jurídico-normativos, restou assentada a premissa nuclear que asseguraria a esta categoria de direitos a sua aplicabilidade direta (imediata) e a sua plena eficácia jurídica, sendo este mandamento constitucional mitigado apenas em situações excepcionais.

Nesse sentido, a regra geral indica que os direitos e garantias fundamentais, estejam ou não previstos no bojo do art. 5º da Constituição, ou em quaisquer outros artigos que prevejam direitos fundamentais, detêm a capacidade de serem aplicadas diretamente e de serem plenamente eficazes na perspectiva jurídica, estando, portanto, aptas para produzirem efeitos, prescindindo, assim, da necessidade de

---

<sup>2</sup> Ao discorrer sobre as normas constitucionais definidoras de direitos, Barroso (2003, p. 99), reportando-se aos direitos fundamentais, os classifica em quatro subcategorias, quais sejam: os direitos políticos, os direitos individuais, os direitos sociais e os direitos difusos.

intervenções legislativas ou executivas concretizadoras, destinadas a conferir imediata aplicabilidade e plena eficácia no plano prático.

Segundo Ingo Sarlet (2010, p. 270), isso ocorre em virtude da pressuposição de uma presunção<sup>3</sup> em favor da aplicabilidade imediata das normas definidoras de direitos e garantias fundamentais, em contraponto a posições extremadas que advogam a tese tanto no sentido de que a norma contida no art. 5º, § 1º, não teria o condão de conferir a força necessária para tornar os direitos e garantias fundamentais, previstos na Constituição, autoaplicáveis e plenamente eficazes; quanto no sentido de que o mesmo dispositivo constitucional poderia garantir a aplicabilidade imediata e plena eficácia, a despeito de qualquer ato concretizador por parte do legislador ou de outros órgãos do Poder Público. Sarlet (2010, p.270) aduz que:

A melhor exegese da norma contida no art. 5º, § 1º, de nossa Constituição é a que parte da premissa de que se trata de norma de cunho inequivocamente principiológico, considerando-a, portanto, uma espécie de mandado de otimização (ou maximização), isto é, estabelecendo aos órgãos estatais a tarefa de reconhecerem a maior eficácia possível aos direitos fundamentais.

Quando se restringe a análise desta temática à abordagem dos direitos fundamentais sociais, mais precisamente aos direitos sociais prestacionais<sup>4</sup>, o tratamento doutrinário é sensivelmente modificado, justamente por questionar a viabilidade de esses direitos poderem ser aplicados diretamente e terem aptidão para produzirem efeitos jurídicos, independentemente da promoção de atos concretizadores, posteriormente criados.

Isso se deve ao fato de que, para além dos direitos fundamentais de defesa, caracterizados essencialmente por demandarem, em geral, uma prestação negativa do Estado, uma abstenção do Estado em relação ao indivíduo, os direitos sociais,

---

<sup>3</sup> Sarlet (2010, p. 270-271) tem o cuidado de ressaltar que esta presunção não se estende às demais normas constitucionais, o que não significa que elas deixarão de ser imediatamente aplicáveis e plenamente eficazes. Simplesmente, verifica-se que os direitos e garantias fundamentais, em cotejo com as demais normas constitucionais, gozam de maior aplicabilidade e eficácia.

<sup>4</sup> O destaque é feito na medida em que há direitos fundamentais sociais que cobram uma abstenção ou, em outras palavras, um não-fazer do Estado, tais como: o direito à greve, o direito à associação sindical, dentre outros.

em sua maioria, reclamam uma prestação positiva do Estado<sup>5</sup> ou, em outros termos, a satisfação de uma demanda relacionada a determinado direito social positivado originariamente na Constituição, ou de modo derivado em outros instrumentos legais.

Vale dizer, enquanto o exercício dos direitos fundamentais de defesa comporta a hipótese de o próprio titular do direito satisfazer as suas posições jusfundamentais, ainda que não haja uma atuação efetiva por parte do poder público, como ocorre, por exemplo, no exercício do direito à liberdade de reunião, locomoção, associação, dentre outros, os direitos fundamentais sociais invocam a prestação positiva estatal, “impondo-se aos poderes públicos a realização destes direitos através de medidas políticas, legislativas e administrativas concretas e determinadas” (CANOTILHO, 2003, p. 519). Conforme assentado por Barroso (2003, p. 108):

[...] as normas constitucionais atributivas de direitos sociais: (B) ensejam a exigibilidade de prestações positivas do Estado. Aqui, ao contrário da hipótese anterior, o dever jurídico a ser cumprido consiste em uma atuação efetiva, na entrega de um bem ou na satisfação de um interesse.

Em sua maior parte, as obrigações prestacionais demandam a criação ou disponibilização da prestação que constitui o seu objeto mediante a atuação ativa do Estado no campo social, cultural e econômico.

Diversamente do que ocorre com os direitos de defesa, a necessidade de uma atuação mais próxima – e, talvez, quase dependente – da figura do Estado inevitavelmente constitui um fator limitador da aplicabilidade imediata dos direitos sociais, porquanto se demonstra a forçosa necessidade da criação de um ato estatal<sup>6</sup>, seja este uma lei, uma política pública ou um serviço público para que o direito possa tomar forma e potencialmente materializar a eficácia social da norma. Não por outra razão, há quem negue a esses direitos a aplicabilidade imediata. Apesar disso, Sarlet (2010, p. 271) assinala o seguinte:

---

<sup>5</sup> Nesse mesmo sentido, Virgílio Afonso da Silva (2006, p. 47), afirma que isso se dá em função da dependência que essas normas têm de serem regulamentadas e de sofrerem a intervenção do Estado para que se dê início à sua produção de efeitos.

<sup>6</sup> Em virtude da necessidade de criação de atos estatais, Clève (2006) alerta sobre a imprescindibilidade de que esses direitos prestacionais derivados se realizem mediante prévias regulamentações e, ainda, por meio da promoção de políticas e serviços pelo Estado.

Se, portanto, todas as normas constitucionais sempre são dotadas de um mínimo de eficácia, no caso dos direitos fundamentais, à luz do significado outorgado ao art. 5º, § 1º, de nossa Lei Fundamental, pode-se afirmar que aos poderes públicos incumbe a tarefa e o dever de extrair das normas que os consagram (os direitos fundamentais) a maior eficácia possível, outorgando-lhes, neste sentido, efeitos reforçados relativamente às demais normas constitucionais, já que não há como desconsiderar a circunstância de que a presunção da aplicabilidade imediata e plena eficácia que milita em favor dos direitos fundamentais constitui, em verdade, um dos esteios de sua fundamentalidade formal no âmbito da Constituição.

Mesmo diante de posições discrepantes no campo doutrinário, é mais razoável o entendimento explicitado por Sarlet em favor da defesa da existência de um mínimo de eficácia jurídica em relação a todos os direitos fundamentais, inclusive aos direitos fundamentais sociais que em razão de sua baixa densidade normativa, eventualmente, venham a reclamar a interposição legislativa ou executiva para fins de viabilização do direito fundamental expresso.

À luz desse entendimento, afasta-se qualquer possibilidade de categorização dessas normas como que compoem o rol de normas programáticas integrantes da Constituição de 1988 – nos moldes da classificação das normas constitucionais em função de seu conteúdo ou finalidade predominantes, elaborada por Barroso –, restando a tais direitos o devido e regular enquadramento no grupo de normas constitucionais definidoras de direito fundamentais, dotadas de eficácia jurídica e, ainda, aptas a serem acionadas por seus respectivos titulares em caso de descumprimento pelo Estado, precisamente por constituírem legítimos direitos subjetivos positivos<sup>7</sup>.

### **1.2.2 A norma constitucional prescritiva do direito fundamental social e o problema de sua eficácia social (efetividade)**

O exame das normas constitucionais prescritivas de direitos fundamentais sociais inevitavelmente está associado à submissão desta categoria de normas

---

<sup>7</sup> Em relação às normas programáticas, Barroso (2003, p. 121) repisa a ideia de que delas não decorrem direitos subjetivos para o indivíduo, ainda que, por outro lado, façam nascer uma espécie de direito subjetivo “negativo” de exigir do Poder Público que se abstenha de executar eventuais atos que contrariem os seus ditames.

constitucionais à atuação do Estado mediante a prestação material circunscrita em leis e políticas públicas promovidas pelo legislativo e pelo executivo.

Nesse quadro, podem-se identificar dois tipos de problemas correlatos relacionados à eficácia dessas normas: o primeiro diz respeito à delimitação de sua eficácia jurídica, uma vez que tais normas, em sua maioria<sup>8</sup>, revelam-se dependentes do agir estatal para efetivamente terem condições de produzir efeitos jurídicos no mundo dos fatos, questão esta que já foi tratada no tópico anterior; o segundo se refere à dificuldade de aquilatar a sua eficácia social (ou efetividade), problema este que caracteriza perfeitamente o momento constitucional que atualmente se vive em que se busca, justamente, dar efetividade às normas de direitos fundamentais, especialmente às normas fundamentais prescritivas de direitos sociais. No que concerne à celeuma referente à eficácia social, Barroso (2003, p. 85) ensina que:

A efetividade significa, portanto, a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social.

Em ambos os casos, acima mencionados, o titular do direito fundamental social, apesar de, em tese, ser titular de um direito que detém aplicabilidade imediata e eficácia jurídica plena – conforme estabelece o art. 5º, § 1º –, na maioria das vezes não tem condições de efetivar a fruição das liberdades por si só, de modo independente, estando, portanto, sujeito à vontade/possibilidade política e econômica do ente estatal. Não por acaso, Barroso (2003, p. 107) sumariamente constata que “a efetivação dos direitos sociais é, indiscutivelmente, mais complexa do que a das demais categorias”.

---

<sup>8</sup> Isso porque, doutrinariamente, os direitos fundamentais sociais são majoritariamente tratados como dependentes de um agir estatal. Aliás, dentro do campo de análise da eficácia dos direitos fundamentais sociais que demandam prestações positivas por parte do Estado, é oportuna a diferenciação realizada sobre os direitos sociais originários ou derivados a prestação. De acordo com Clève (2003, p. 297-298), “os direitos prestacionais originários seriam aquelas que permitem desde logo ao intérprete encontrar na disposição constitucional uma dimensão subjetiva forte. Portanto, são direitos desde logo usufruíveis pelo cidadão e que, por isso, podem, mesmo sem regulamentação, ser reclamados perante o Poder Judiciário. Outros, ao contrário, são direitos prestacionais derivados, porque no campo constitucional, produzem uma dimensão subjetiva fraca, que demanda, portanto, a atuação do legislador. [...]. Agora, a questão fica mais complexa quando estamos a tratar dos direitos prestacionais de outro tipo, porque produzem uma dimensão objetiva fraca, necessitando, portanto, da atuação material, da criação de serviços públicos e da previsão de dotações orçamentária”. No mesmo sentido, vide Canotilho (2003, p. 477-479).

Mas é apropriado o seguinte questionamento: por que esta efetivação é tão complexa? A questão principal remete ao fato de que, a despeito da necessidade de o Estado ter que intervir positivamente criando leis e políticas públicas, prestando materialmente as condições essenciais destinadas à materialização da maioria dos direitos fundamentais sociais, a grande dificuldade está identificada não somente no exercício da atividade legiferante, mas principalmente na formulação e execução de políticas públicas adequadas ao direito a que fazem jus os seus titulares, seja este direito fundamental social um direito à saúde, à educação, à segurança pública, ou quaisquer outros previstos na Constituição de 1988. De acordo com Krell (1999, p. 242):

[...] a eficácia social reduzida dos direitos fundamentais sociais não se deve à falta de leis ordinárias; o problema maior é a não-prestação real dos serviços sociais básicos pelo Poder Público. A grande maioria das normas para o exercício dos direitos sociais já existe. O problema parece estar na formulação, implementação e manutenção das respectivas políticas públicas e na composição dos gastos nos orçamentos da União, dos Estados e Municípios.

Provavelmente em função disso, não é de costume identificar na doutrina sobre o tema a atribuição da responsabilidade pela não formulação de políticas públicas e não prestação de serviços públicos aos operadores do direito, até mesmo porque não lhe cabe esta atribuição constitucional.

Sua contribuição, ao revés, somente pode se dar mediante o exercício de seu papel de fornecer análises, suporte técnico-jurídico, compreensão das dificuldades enfrentadas para se conferir efetividade a essas normas, e, em última instância, propondo possíveis soluções para que tais direitos venham a ser concretizados no plano fático.

É dizer que o reconhecimento da ineficácia social de determinada norma, inclusive de normas constitucionais, impõe limitações à dogmática do direito, mais especificamente para o operador do direito, porquanto o exercício de sua função cognoscitiva esbarra na impossibilidade, ou na falta de capacidade de impor soluções de cunho político.

Não é o que ocorre, por sua vez, com aqueles sobre os quais incide a competência constitucional de exercer o poder outorgado pelo povo para fins de produzir leis e medidas governamentais que traduzam os anseios e necessidades do povo.

Para estes, se por um lado cogita-se a irrelevância prática da constatação da ausência de efetividade de determinada norma constitucional – até mesmo de um direito fundamental social, como o é o direito à segurança pública, previsto no *caput* do art. 6º da Constituição brasileira –, por outro pesam os riscos da responsabilização política.

Isso acontece em decorrência da não incidência de sanções de cunho penal ou civil pela simples não realização dos direitos sociais previstos constitucionalmente – até mesmo porque pode o poder público estar enfrentando dificuldades com insuficiências orçamentárias e financeiras, o que não é incomum no Brasil nos últimos tempos –, conquanto, do ponto de vista político, se possa afirmar que, exatamente pelo fato de a efetividade dos direitos sociais depender essencialmente das suas ações políticas, é possível a superveniência da responsabilização política por parte dos cidadãos, refletida principalmente em processos eleitorais. Barroso (2003, p. 87) conclui que deve ficar, desde logo:

[...] rejeitada a ideia de que o Direito Constitucional seria 'um Direito sem sanção'. Justamente ao contrário, as normas constitucionais, tal como as demais, articulam-se usualmente na dualidade típica preceito e sanção, quer esta resulte diretamente da regra, quer deflua do sistema em seu conjunto. É precisamente a presença da sanção que garante a eficácia de uma norma jurídica, ensejando sua aplicação coativa quando não é espontaneamente observada. [...]. Mais que isto, no Direito Constitucional as sanções não se reduzem, como nas demais áreas, a uma pena ou a uma execução civil. Nele existe ainda uma outra categoria: a da responsabilização política.

Por conseguinte, não se pode olvidar que, para além dos obstáculos naturais que inibem a condição básica de eficácia jurídica das normas de direito fundamental social, esbarram esses direitos, ainda, em óbices associados à dificuldade prática de se conferir efetividade às suas disposições, justamente porque coexistem com um baixo grau de determinabilidade de seus conteúdos normativos, que conjugado com a dependência de disponibilização de uma prestação positiva estatal, torna a sua

eficácia social algo mais difícil se alcançar, se comparada com normas prescritivas de direitos fundamentais de defesa, por exemplo.

### 1.3 DIREITO FUNDAMENTAL INDIVIDUAL E COLETIVO À SEGURANÇA (ART. 5º, *CAPUT*) E DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL À SEGURANÇA (ART. 6º, *CAPUT*)

Para que sejam evitadas confusões conceituais acerca da definição do direito fundamental à segurança pública, de modo a elidir qualquer tipo de erro no tocante à contextualização do direito fundamental em foco no presente estudo, faz-se necessária a distinção entre o direito à “segurança” previsto no art. 5º, *caput*, e o direito à “segurança” positivado no *caput* do art. 6º, ambos na Constituição da República.

Ao mencionar a inviolabilidade do direito à “segurança”, o art. 5º, *caput*<sup>9</sup>, da Constituição, não determina de modo exaustivo as situações específicas sobre as quais poderá ser invocado o direito fundamental em questão. Deduz-se que a previsão da inviolabilidade do direito à “segurança” previsto neste artigo objetiva proteger um rol mínimo de outros direitos e garantias fixados no âmbito das liberdades materiais e processuais inscritas ao longo do art. 5º.

De modo mais específico, percebe-se que o direito à “segurança” estabelecido no art. 5º remete à proteção e, por consequência, a garantia de direitos como, por exemplo, a segurança do domicílio, das comunicações pessoais, à tutela de liberdades pessoais, dentre outros previstos na Lei Fundamental brasileira. Em conformidade com o posicionamento de Silva (2005, p. 72):

[...] o *caput* do art. 5º fala em “inviolabilidade do direito à segurança”, o que, no entanto, não impede seja ele considerado um conjunto de garantias – natureza que, aliás, se acha ínsita no termo “segurança”. Efetivamente, esse conjunto de direitos aparelha situações, proibições, limitações e procedimentos destinados a assegurar o exercício e o gozo de algum direito individual fundamental (intimidade, liberdade pessoal ou incolumidade física ou moral): segurança das relações jurídicas (art. 5º, XXXVI), segurança de

---

<sup>9</sup> Sobre o direito fundamental individual e coletivo à “segurança”, o art. 5º, *caput*, estabelece o seguinte: “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]” (BRASIL, 2018).

domicílio (art. 5º, XI) e segurança em matéria penal e processual penal (art. 5º, XXXVII-XLVII) [...].

Por outro lado, apesar de estar previsto, também, no “Título II” da Constituição, que trata “Dos direitos e garantias fundamentais”, o art. 6º<sup>10</sup>, *caput*, ao mencionar o direito à “segurança”, faz referência a uma proteção complementemente distinta daquelas abarcadas pelo art. 5º, *caput*.

Fala-se num direito fundamental social à segurança, o que em termos práticos indica a referência a um direito à segurança identificado no domínio dos direitos sociais, configurado e ambientado, portanto, em um contexto de normas constitucionais que, embora sejam qualificadas como fundamentais, têm natureza social, sendo, assim, geralmente relacionadas à invocação de prestações positivas do Estado, isto é, que demandam um fazer do ente estatal.

Precisamente por integrar o Capítulo III do Título II, da Constituição, que trata dos “Direitos sociais”, o direito fundamental à segurança fixado no *caput* do art. 6º assinala uma teleologia normativa diversa, desta vez voltada à conservação e promoção de leis e políticas públicas destinadas à garantia do direito à segurança pública, bem como à manutenção da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (art. 144). Assim, referindo-se ao direito fundamental à “segurança” previsto pelo constituinte no *caput* do art. 6º da Constituição, Silva (2005, p. 187) ensina que:

Aqui, “segurança” é definida como uma espécie de direito social. Portanto, há de se tratar de outra forma de direito. Como direito social, a segurança é especialmente a obtenção de uma convivência social que permita o gozo de direitos e o exercício de atividades sem perturbação de outrem. Vale dizer, direito à segurança, no art. 6º, prende-se ao conceito de “segurança pública” [...].

Quanto a este ponto, vale anotar a abordagem divergente oferecida por Valter Foletto Santin, para quem tanto o direito à segurança previsto no art. 5º, *caput*, quanto o

---

<sup>10</sup> Por sua vez, o direito fundamental social à “segurança”, está previsto no art. 6º, *caput*, que estabelece que: “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, 2018).

direito à segurança previsto no art. 6º, *caput*, dizem respeito ao direito fundamental à segurança pública. Para o autor (SANTIN, 2004, p. 81):

O termo “segurança” constante do preâmbulo e dos arts. 5º, *caput* e 6º da Constituição Federal, deve ser interpretado como relativo ao direito à segurança pública, predominantemente de caráter difuso, que visa tutelar a manutenção da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (art. 144, CF), componente importante para a proteção da dignidade da pessoa humana (art. 1.º) e exercício dos direitos sociais individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, preservação da harmonia social e solução pacífica das controvérsias (preâmbulo da Constituição Federal).

Dessa forma, ainda que sujeita a posicionamentos discordantes, como a externada por Santin, é possível conceber não somente a existência de um direito fundamental social à segurança pública, mas, à luz do posicionamento de Silva, reconhecer peculiaridades jurídico-normativas que em seu cerne tornam os direitos fundamentais à segurança, previstos nos art. 5º e 6º, da Constituição, distintos entre si.

#### 1.4 SEGURANÇA PÚBLICA COMO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL E A DEMANDA POR UM AGIR POSITIVO POR PARTE DO ESTADO

O reconhecimento da existência de um direito à segurança pública como um direito fundamental social implica a compreensão lógica de que este direito, assim como ocorre com a maior parcela dos direitos fundamentais sociais, reclama uma obrigação prestacional material por parte do Estado, vale dizer, um agir positivo para que, assim, se possa, ao menos, vislumbrar algum tipo de eficácia social da norma, para além da simples eficácia jurídica inerente a todas as normas prescritivas de direitos fundamentais. Sobre este ponto, Santin (2004, p. 79-80) comenta que:

No ângulo positivo, o Estado deve tomar medidas ativas, prestações positivas, para garantir e concretizar a ordem pública e proteção à incolumidade da pessoa e o seu patrimônio, numa obrigação de fazer, para a realização do bem-estar social, finalidade cobrada no Estado Democrático de Direito.

Este enfoque tem por mérito revelar a clara conjugação de dois pressupostos para o exame do direito fundamental social à segurança pública no âmbito da Constituição de 1988, na medida em que: demonstra a existência de uma obrigação prestacional

do Estado, típica dos direitos sociais; e aponta o fato de que tal prestação deve estar associada à busca da manutenção da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, conforme estabelecido no *caput* do art. 144, da Constituição.

Nessa mesma linha de entendimento, Silva (2005, p. 187) faz remissão ao art. 144 do texto constitucional, quando afirma que o direito à segurança, prescrito no art. 6º, *caput*, da Constituição, consagra um direito fundamental à segurança pública<sup>11</sup>.

De acordo com o autor, o art. 144 encontra-se topologicamente localizado no Capítulo III (Da segurança pública), do Título V (Da defesa do Estado e das instituições democráticas), da Constituição da República, que trata de modo mais minucioso dos aspectos relacionados à garantia da segurança pública e da manutenção da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, sendo, dessa forma, uma extensão mais detalhada do direito fundamental previsto no art. 6º.

Esta abordagem corrobora o entendimento de que a procura pelos fins estampados no *caput* do art. 144 deve estar compatibilizada com a busca da concretização do direito fundamental social à segurança pública, previsto no art. 6º, *caput*, que, por natureza prestacional, faz referência a um direito cuja efetividade não pode estar desassociada da obrigação de formulações e prestações positivas por parte do Estado.

Adentrando a análise das normas contidas no art. 144, especificamente, nota-se que os seus dispositivos – que englobam o *caput* e os seus dez parágrafos – inevitavelmente apontam a intelecção que decorre do tratamento constitucional dispensado à segurança pública no âmbito da Constituição Cidadã. Em outros termos, pode-se observar que a finalidade imediata do direito descrito na referida norma constitucional tem por escopo a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

---

<sup>11</sup> No mesmo sentido, Comparato (1993), ao discorrer sobre a cidadania a partir da Constituição de 1988, faz menção à existência de um direito fundamental da pessoa humana à segurança pública como um dos pressupostos da nova ordem cidadã.

Nesse contexto, é de se imaginar que, com fundamento neste artigo da Constituição, deve o legislador ordinário, assim como o agente público formulador de políticas públicas, assim como os demais operadores da lei, retirar as diretrizes necessárias à fundamentação do agir estatal concretizado por intermédio da atuação de seus agentes.

Ocorre que o citado dispositivo coexiste com um grande déficit normativo, observado no fato de que o constituinte, neste capítulo, não ter se preocupado com questões outras que não a listagem dos órgãos que compõem o sistema policial brasileiro (art. 144, I-V) e de suas respectivas competências (art. 144, §§ 1º-10). Há quem afirme expressamente que a redação dispensada ao art. 144 escancarou o desperdício de uma boa oportunidade para o apontamento textual e literal da vinculação inexorável entre a segurança pública, a democracia e o respeito aos direitos e garantias fundamentais (LINS, 2011, p. 195).

Fato é que, da leitura do dispositivo em tela, chama a atenção a injustificada ausência de diretrizes constitucionais que venham a indicar de modo mais preciso e substancial as intenções e as políticas capazes de reger a produção legislativa ordinária e, principalmente, a execução de políticas públicas e programas relacionados à garantia da ordem pública na federação brasileira, tarefa esta que, com base na atual redação e disposição das normas constitucionais contidas no art. 144, somente se torna possível a partir da observância e extração sistemática de sentido das demais normas constitucionais que consagram direitos fundamentais, objetivos e princípios fundamentais da República.

Essa constatação denota um fato grave, porquanto normas constitucionais de cunho programático<sup>12</sup>, condicionadas à atuação do Estado para a sua concretização, como, por exemplo, o direito à segurança pública, não prescindem de uma atuação

---

<sup>12</sup> Ao discorrer sobre a expressão genérica “normas constitucionais de cunho programático”, Sarlet (2010, p. 292-294) assinala que estas normas não são sinônimas de normas programáticas, enquadrando-se nelas todas as normas que reclamam uma concretização legislativa, ainda que essas normas se refiram a direitos sociais. Da mesma forma, o cunho programático não retira dessas normas a condição de direitos subjetivos, ou seja, direitos exigíveis por meio do poder de ação, destinados à satisfação de certo interesse em caso de descumprimento daquele que o deveria cumprir (BARROSO, 2003, p. 103-104).

eficiente e efetiva por parte dos agentes estatais<sup>13</sup>, sejam eles legisladores ou administradores públicos<sup>14</sup>, que devem ser portar como fiéis garantidores dos fins e tarefas inerentes às normas constitucionais, quanto mais àquelas atinentes a normas que versam sobre direitos fundamentais sociais.

Não se pode negar que a ausência dessas diretrizes mais pontuais guarda uma estreita relação com a possibilidade/impossibilidade de realização do direito fundamental social à segurança pública, uma vez que as prestações positivas devidas pelo ente estatal tornam-se prejudicadas sem que estejam delineados parâmetros claros a serem seguidos pelo poder público na consecução de políticas públicas consistentes e efetivas na área da segurança pública e da preservação da ordem pública.

No caso do direito fundamental social à segurança pública, sequer são aproveitáveis as lições de Miranda (2010, p. 27), quando preconiza que, em regra, a menor densidade constitucional dos direitos sociais e, por consequência, a sua maior indeterminação/indeterminabilidade, não impede a apuração do lugar, das projeções e do sentido essencial de determinado direito, uma vez que, no caso em questão, a densidade normativa é quase nula, tornando a melhor compreensão do direito em referência condicionada a interpretações sistemáticas da Constituição.

A despeito de tais considerações, do ponto de vista jurídico-normativo, está assegurada a fundamentalidade formal e material no que diz respeito ao direito social à segurança pública, sendo este, nesta pesquisa, entendido como um direito fundamental social, cuja efetividade cobra a execução de prestações materiais por parte do Estado para a sua realização concreta.

## 1.5 O DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA PÚBLICA E A QUESTÃO DA INDETERMINABILIDADE DO CONCEITO DE “ORDEM PÚBLICA”

---

<sup>13</sup> Para Sarlet (2010, p. 293), as normas constitucionais de cunho programático vinculam tanto o legislador quanto os demais órgãos estatais.

<sup>14</sup> Vale ressaltar que a interferência dos órgãos executivos, ao lado da atuação do legislativo, sintetiza a ideia de que a concretização e a efetivação dos direitos se trata de uma responsabilidade mútua, própria do Estado Social de Direito, conforme explica Miranda (2010, p. 25).

### 1.5.1 Significados das expressões “preservação” e “ordem pública”, previstas no art. 144, da Constituição de 1988

Quando trata da segurança pública e menciona a preservação da ordem pública, o *caput* do art. 144 da Constituição oferece a seguinte redação, *ad litteram*:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: [...] (BRASIL, 2018).

Para o perfeito entendimento do que o dispositivo constitucional quer com isso dizer e de seus efeitos práticos sobre a garantia do direito fundamental social à segurança pública, e, logicamente, sobre a atuação dos órgãos policiais descritos nos incisos que compõem o art. 144, conforme assevera Marcineiro (2009, p. 75), é necessário que se compreenda com maior profundidade o sentido que emerge das expressões “preservação” e “ordem pública”.

Primeiramente, quanto à adoção pelo constituinte da expressão “preservação” em vez da anteriormente adotada “manutenção” da ordem pública, observa-se que, na perspectiva semântica, aquela é muito mais ampla do que esta, o que implica o reconhecimento de que a preservação da ordem pública abrange tanto o conceito de manutenção, quanto o de restauração ou restabelecimento da ordem pública (MARCINEIRO, 2009, p. 75).

Embora não muito explorada pela doutrina que se dedica a este tema, esta distinção trata de um ponto importante para a compreensão do dever de prestação e do direito à segurança pública, pois descortina toda a extensão do objeto<sup>15</sup> (ordem pública) sobre o qual deve se debruçar o Poder Público para colaborar com a efetivação do

---

<sup>15</sup> É relevante que seja ressaltada a dificuldade de se definir com precisão o objeto da prestação que diz respeito aos direitos sociais à prestação, fator este que implica a consequente dificuldade de aferição da violação direta da norma constitucional, conforme expõe Sarlet (2010, p. 290). No caso do direito fundamental à segurança pública, por operar em favor da realização de um objeto tão aberto como o é a ordem pública, há que refletir sobre a responsabilidade dos órgãos estatais pelo cumprimento dos desígnios constitucionais previstos no art. 144, uma vez que suas atribuições se submetem à indispensável necessidade de estarem previstas em lei, não sendo correto atribuir de modo exclusivo a tais órgãos a responsabilidade pela deficiência na concretização de todos os elementos que compõem a ordem pública (DA SILVA, 2003, p. 310-311).

direito fundamental social conjugado nos arts. 6º e 144 da Lei Fundamental brasileira.

Isso acontece porque, diferentemente das Constituições anteriores – que estabeleciam em seus textos o dever de “manutenção da ordem pública” –, a Constituição de 1988, ao fixar o termo “preservação”, ampliou as possibilidades sobre as quais a vigilância em favor da ordem pública deverá ser observada, o que reflete, ainda que justificadamente, na imposição de maiores óbices a esta prestação positiva do Estado.

Deve-se ter a consciência de que, no plano fático, a limitação do objeto à simples manutenção implicaria a necessidade de atuação dos órgãos policiais apenas naquelas ocasiões em que a ordem pública estivesse em condições de pleno funcionamento, sem que quaisquer de seus elementos integradores estivessem sob risco de ruptura, o que diminuiria a campo de atuação dos órgãos policiais à prevenção (manutenção) da ordem ao invés de englobar também a atuação nas ocasiões em que a ordem for efetivamente quebrada (MARCINEIRO, 2009, p. 77-78).

Ocorre que, para além desse esclarecimento inicial de cunho semântico relacionado ao termo “preservação”, remanesce no âmbito doutrinário outra divergência concernente à conceituação da expressão “ordem pública”, trazendo grandes dificuldades, até mesmo, para a completa inteligência do dispositivo constitucional em comento, uma vez que é esta uma das expressões que orientam o exercício funcional das competências constitucionais, legais e regimentais dos órgãos integrantes do sistema policial, à luz do art. 144, da Constituição.

Sobre esta celeuma doutrinária, Moreira Neto, expõe o seu ponto de vista, afirmando que a ordem pública é um pressuposto do sistema de convivência pública. Para o autor, este sistema está consubstanciado nas relações e interações humanas, independentemente de suas intenções e circunstâncias, e somente opera tranquilamente quando a liberdade individual está protegida por uma organização mínima fundada em uma ordem ética mínima. Em sua visão, seria a ordem pública o

pré-requisito funcional desta organização pública ou do denominado sistema de convivência pública (MOREIRA NETO, 1988, p. 142).

Por se tratar de uma noção muito ampla e aberta<sup>16</sup>, sujeita, portanto, a reflexões distintas a depender do tipo de abordagem e do método empregado, a conceituação do que vem a ser ordem pública é sugerida por Moreira Neto a partir de uma distinção metodológica entre sua acepção material (descritiva) e formal (normativa). No que tange à acepção formal, Moreira Neto (1988, p. 143) doutrina que:

[...] a ordem pública é um conjunto de valores, de princípios e de normas que se pretende *devam* ser observados numa sociedade, impondo uma disposição ideal dos elementos que nela interagem, de modo a permitir-lhe um funcionamento regular e estável, assecuratório da liberdade de cada um.

Nesse ângulo, a ordem pública deve ser visualizada sob a ótica normativa, isto é, de um “dever-ser”, um imperativo de natureza moral, política, econômica, dentre outras, destinada a fundamentar a vida jurídica e moral de cada sociedade, não caracterizando, por conseguinte, a verificação da ordem pública realizada concretamente, mas uma projeção de uma realidade inspirada nos mais diversos ideais de uma sociedade. Por sua vez, em sua acepção material, o autor (MOREIRA NETO, 1988, p. 143) ensina que:

[...] a ordem pública é uma *situação de fato*, ocorrente numa sociedade, resultante da disposição harmônica dos elementos que nela interagem, de modo a permitir-lhe um funcionamento regular e estável, assecuratório da liberdade cada um<sup>17</sup>.

À luz deste posicionamento, em sua significação material, a ordem pública não é confundida com parâmetros ou princípios superiores que visem à conformação de eventos colhidos da vivência prática e das relações cotidianas entre os indivíduos, nem tampouco com o simples estado de legalidade normal ou de ordem jurídica positiva.

<sup>16</sup> Rivero (1981, p. 480), classifica a ordem pública como um conceito jurídico indeterminado, ao distinguir o sentido de ordem pública dado pelo direito privado com o sentido matéria de direito público, uma vez que esta faz alusão a princípios de ordem superior, tais como: políticos, econômicos, morais, religiosos, dentre outros.

<sup>17</sup> Posteriormente, em obra publicada no ano de 1998, Moreira Neto (1998, p. 82), relacionando o conceito material de ordem pública com a questão afeta à segurança pública, preconiza que a “ordem pública, objeto da segurança pública, é a situação de convivência pacífica e harmoniosa da população, fundada nos princípios éticos vigentes na sociedade”.

Mais do que isso, alcança uma dimensão de uma situação de moralidade e de tranquilidade pública, constituindo uma situação de fato cujo conteúdo faz referência à paz e à harmonia social, a partir de fundamentos jurídicos e morais de determinada sociedade (MOREIRA NETO, 1988, p. 145).

Se por um lado é patente a relação de complementariedade entre as duas acepções assinaladas, de modo a perpetuar um ciclo contínuo de redefinição do ideal e da situação de fato que constituem a ordem pública, por outro lado o entendimento acima exposto reafirma a funcionalidade do ordenamento jurídico como um elemento balizador da ação do Estado e da sociedade<sup>18</sup> na preservação da ordem pública, conforme determina a norma constitucional.

Além disso, de modo complementar, aproveita, os usos, os costumes e os demais normativos éticos e morais como sustentáculos corresponsáveis não somente pela preservação, mas, ainda, pelo afastamento de qualquer tipo de interpretação restritiva a respeito da ordem pública, como ocorreria, a título de exemplo, caso a ordem pública fosse identificada na ordem jurídica. Logo, embora se relacionem entre si, são estas ordens, na linha defendida por Moreira Neto, pré-requisitos funcionais de sistemas distintos, a saber: o sistema de convivência pública; e o sistema jurídico.

Igualmente, é nesta acepção descritiva da ordem pública que, também, se pode enquadrar a afamada conceituação erigida por Louis Rolland, e citada por Lazzarini (1994, p. 71) e por Moreira Neto (1988, p. 143-144), segundo a qual a ordem pública pode ser desdobrada em três aspectos distintos, a saber: a tranquilidade pública; a segurança pública e a salubridade pública.

Esta conceituação também é a adotada na obra de Marcineiro quando discorre sobre a temática. Há que considerar, porém, que o autor, a partir de suas reflexões, inova o conceito ao acrescentar uma quarta espécie ao gênero “ordem pública”, qual

---

<sup>18</sup> Moreira Neto (1988, p. 145) se posiciona em favor do entendimento segundo o qual a obtenção e a manutenção da ordem pública não é tarefa exclusiva do Estado, já que ela pode ser alcançada espontaneamente por outros subsistemas sociais, sem a intervenção do Estado por intermédio de seu poder de polícia.

seja: a dignidade da pessoa humana, qualidade esta não contemplada na conceituação original proposta por Rolland.

De acordo com o autor catarinense, a dignidade da pessoa humana, à luz dos melhores debates internacionais, “visa atribuir ao Estado, no uso do seu poder de polícia, restringir a possibilidade de alguém se sujeitar ou sujeitar alguém a situação aviltante ou constrangedora, em nome da preservação da dignidade da pessoa humana” (MARCINEIRO, 2009, p. 76).

Justamente por incluir a dignidade da pessoa humana – valor que incide sobre uma série de direitos inscritos na Constituição de 1988, bem como no restante do arcabouço legal brasileiro –, é este o conceito que, abarcando os demais e, por consequência, a ordem pública como uma soma desses quatro elementos – isto é: a segurança pública, a tranquilidade pública, a salubridade pública e a dignidade da pessoa humana – se apresenta como o mais adequado para a continuidade das tratativas que envolvam a discussão acerca do direito fundamental social à segurança pública, assim como as questões que disserem respeito à preservação da ordem pública.

Apesar disso, reitera-se a circunstância de que este conceito permanece em constante construção, na medida em que está ligado a imperativos de cunho, por exemplo: moral, econômico, social, religioso, o que submete a sua completa inteligência aos consensos, valores, costumes e contextos vigentes à época de sua aferição.

### **1.5.2 Segurança pública: aspecto ou garantia da ordem pública?**

A ordem pública, conforme tratada no tópico anterior, geralmente está associada à ideia da segurança pública, seja em razão da previsão constitucional que no art. 144 interliga o direito constitucional à segurança pública à efetiva preservação da ordem pública, seja em função das conceituações que no âmbito doutrinário relacionam a preservação da ordem pública à realização de seus quatro atributos, quais sejam: a tranquilidade pública, a salubridade pública, a dignidade da pessoa humana e a segurança pública.

Não obstante, a partir da doutrina citada, resta compreender se nesta inter-relação a segurança pública deve ser entendida como um aspecto integrador do conceito da ordem pública – conforme sustentado majoritariamente –, ou então como uma garantia da ordem pública, como se funcionasse como seu pressuposto. É certo que, a depender da posição adotada, a segurança pública exercerá função distinta em relação à ordem pública, ao menos do ponto de vista conceitual. Sobre este ponto, Lazzarini (1991, p. 26) afirma que:

Igualmente a festejados administrativistas pátrios e europeus, entendo que a segurança pública é um aspecto da ordem pública, concordo até que seja um dos seus elementos, formando a tríade ao lado da tranquilidade pública e salubridade pública, como partes essenciais de algo composto.

Em termos práticos esta opção aloca a segurança pública como mais um elemento necessário à completa consecução da ordem pública, sendo esta integralmente satisfeita tão somente quando também alcançadas a tranquilidade e a salubridade públicas<sup>19</sup>. Logo, sob essa ótica, apesar de não ser negada a importância da segurança pública para fins de preservação da ordem pública, é esta apenas mais um aspecto da ordem pública.

De modo divergente, Moreira Neto (1988, p. 151) coloca a segurança pública como um fator garantidor e estabilizador da ordem pública e, conseqüentemente, do sistema de convivência pública, cujo estado de normalidade está constantemente sujeito ao comprometimento da ordem social.

Segundo o autor (MOREIRA NETO, 1988, p. 151), “segurança pública, assim, não é um aspecto da ordem pública, como entendeu Paul Bernard, mas sua garantia”. Em outra oportunidade, de modo expresso, afirma o autor ser a ordem pública objeto da segurança pública (MOREIRA NETO, 1998, p. 82). Continua o autor (MOREIRA NETO, 1988, p. 152) dizendo que:

Tampouco, a segurança pública pode ser entendida como uma ordem pública mais reduzida, no que ousa discordar de Álvaro Lazzarini quando

---

<sup>19</sup> Quanto a este ponto, lembra-se: para Marcineiro, a esses três aspectos soma-se a dignidade da pessoa humana.

afirma que a noção de ordem pública é muito mais ampla e envolvente que a de segurança pública.

Para este administrativista, a segurança pública, para além do funcionamento como elemento ou aspecto integrante da ordem pública, exerce um processo homeostático da ordem pública, querendo com isso dizer que, nessa acepção do termo, a segurança pública asseguraria a estabilidade do sistema de convivência pública ao evitar a sua desorganização ou o seu carácter regular. Serviria, portanto, como uma garantia e não só como um aspecto.

Ao firmar esta posição, Moreira Neto torna possível a avaliação da segurança pública como um sistema autónomo, compreensão esta que será útil para os fins deste estudo, na medida em que oportunizará o entendimento a respeito das estruturas e funções que são utilizadas para a garantia da ordem pública, como, por exemplo, a estrutura institucional de alguns órgãos estatais que compõe o sistema de justiça criminal brasileiro, com destaque para os órgãos policiais cuja atuação em favor da segurança pública tem mais destaque.

Em que pese à manutenção da controvérsia entre os referidos autores, vale a consideração no sentido de que ambos os conceitos parecem ser conciliáveis, na medida em que, na condição de garantia, a segurança pública corresponderia a uma versão ampliada do termo, relacionada a todo o funcionamento do sistema de justiça criminal, cujos órgãos – conforme se verá mais a frente – não necessariamente exercem funções policiais; enquanto que, na condição de elemento integrante do conceito de ordem pública, a segurança pública estaria relacionada unicamente à prestação efetiva de serviços públicos próprios das organizações policiais e das guardas civis municipais, que, a partir do advento da Lei Federal 13.022/2014, também concentram competências de patrulhamento, típicas de determinados órgãos policiais.

## **2 POLÍTICAS E SERVIÇOS PÚBLICOS NA ÁREA DA SEGURANÇA PÚBLICA**

### **2.1 FUNÇÃO ESTATAL DE COORDENAÇÃO E ASPECTOS ELEMENTARES SOBRE A FORMULAÇÃO E EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

A forma com a qual os direitos fundamentais sociais, de modo geral, se perfazem no plano fático está associada diretamente à necessidade de elaboração de políticas públicas e da efetiva prestação de serviços públicos pelos respectivos entes estatais, sobre quem recai a competência para a definição legal das diretrizes e dos objetivos que integrarão as políticas públicas, assim como a sua efetiva realização em prol da sociedade.

Esta situação é decorrente de particularidades que são inerentes à concretização dos direitos sociais que, em sua maioria, estão sujeitados a prestações materiais por parte do Estado, isto é, de um agir estatal, cuja responsabilidade é precisamente a de coordenar ações públicas e prover meios para que tais direitos operem em favor de seus titulares.

Pode-se dizer que a existência dos direitos sociais estabelece o fundamento mediato das políticas públicas, na medida em que justifica o seu aparecimento e a sua própria razão de existir, ao passo que a instrumentalização das ações dos governos por intermédio das políticas públicas, de modo a viabilizar as funções de governo, constituem o seu fundamento imediato (BUCCI, 1997, p. 90-91).

O enfoque sobre alguns dos dispositivos constitucionais evidencia a estreita relação de dependência existente entre a atuação do Estado e a materialização da maior parcela dos direitos sociais. É possível, por exemplo, elencar alguns direitos fundamentais sociais que clamam por este tipo de atuação estatal, de caráter prestacional, podendo-se citar o direito à saúde, à educação, à moradia, à segurança pública, dentre tantos outros.

Contudo, é estreme de dúvidas que o melhor entendimento a respeito da temática referente às políticas públicas não pode estar limitado à compreensão básica de que sua funcionalidade está atrelada à existência e positivação de direitos sociais, nem

tampouco de que são instrumentos por meio dos quais o Estado exerce suas funções de governo. Em verdade, a sua abordagem inicial deve passar pela sua devida conceituação, que, por sinal, encontra uma diversidade de abordagens.

Enquanto Bucci (1997, p. 91) declara que as políticas públicas correspondem a “[...] coordenação dos meios à disposição do Estado, harmonizando as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”, Perez (2009, p. 224) alega que as políticas públicas dizem respeito à “[...] organização sistemática dos motivos fundamentais e dos objetivos que orientam os programas de governo relacionados à resolução de problemas sociais”.

Na visão de Santin (2004, p. 35), as políticas públicas são meios de planejamento para a execução dos serviços públicos, constituindo-se por meio de instrumentos estatais de planejamento de ações, estratégias e metas para o fiel cumprimento das finalidades públicas de forma eficiente na prestação de ações públicas.

Naquele que parece ser o conceito mais completo, em razão de sua amplitude e detalhamento, Adorno (2009, p. 12) assinala que as:

Políticas públicas constituem um conjunto articulado de diretrizes impressas à ação coletiva visando alcançar metas determinadas, como sejam o desenvolvimento econômico, a redução de desigualdades sociais, a promoção de direitos ou o controle legal da ordem pública. Podem ter origem em iniciativas da sociedade civil organizada; em planos de ação governamental ou combinar parcerias entre ambas as dimensões da ação coletiva. Resultam, via de regra, do diagnóstico de problemas sociais que ensejam intervenção deliberada visando mudanças de cenários e institucionalização de processos e procedimentos de conduta governamental. Estão, com frequência, inscritas em documentos – relatórios técnicos, por exemplo – que definem objetivos e metas, meios e recursos (humanos, materiais e financeiros), expectativa de resultados e cronogramas de execução. Mais importante, mobilizam atores e agências sociais em contextos institucionais determinados e, não raro, em conjunturas político-econômicas singulares, em torno de alvos prioritários (como o crime organizado, por exemplo), da aquisição de equipamentos e tecnologias para ampliar o raio de ação e de eficiência, ou em torno da formação e recrutamento de pessoal especializado.

Em todos os conceitos citados um aspecto é unânime: a formulação e a execução de políticas públicas se voltam em favor dos objetivos, problemas e prestações públicas socialmente relevantes identificados no seio da sociedade,

independentemente dos subgrupos populacionais<sup>20</sup> alvejados, o que remete, fatalmente, à tarefa que incumbe de modo principal ao Estado de promover os direitos sociais positivados no ordenamento jurídico pátrio.

Assentada esta premissa, é oportuna a distinção das etapas normativa e executiva que formam o processo de coordenação de ações públicas destinadas à efetivação do direito social condicionado à prestação positiva estatal. Conforme explica Derani (2004, p. 23-24) “da mesma forma que compete ao Estado a ação normativa especificando as normas políticas constitucionais, a ele também se impõe a ação executiva”.

Num primeiro momento, numa instância estratégica e ideal<sup>21</sup>, devem ser traçados planejamentos e ações que orientarão a prestação do serviço público. Esta etapa, de natureza preliminar e instrumental, contempla o período de deliberações e elaborações das ações públicas que se quer efetivar, notadamente responsáveis pelo implemento dos objetivos de interesse público manifestados pelos representantes eleitos pelo povo, ou então de modo direto pelos cidadãos à medida em que forem oportunizados meios de participação democrática pela Administração Pública<sup>22</sup>.

Desde o início deste processo de concepção de planos e programas de ações públicas, a política pública – a despeito do ente federativo que a promova, ou do âmbito setorial sobre o qual estará destinada a prestação do serviço público – deverá estar atenta ao cumprimento dos princípios<sup>23</sup> constitucionais gerais que

---

<sup>20</sup> Na visão de Da Silva (2003, p. 97-98), uma política, para ser considerada pública, deve objetivar ao atendimento da população como um todo, não sendo aceitável qualquer distribuição privilegiada de recursos a quaisquer grupos ou comunidades.

<sup>21</sup> “Ideal”, na medida em que não se pressupõe que as políticas públicas estejam amparadas em uma racionalidade, por sua vez, fundada em lógica de diagnóstico, planejamento, execução e avaliação. Conforme colocado por Saporì (2007, p.70), esse padrão racional conforma uma tipo-ideal, que prescinde de uma descrição acurada das intervenções governamentais nas diversas sociedades contemporâneas.

<sup>22</sup> Para Bucci (1997, p. 97), o processo político de formulação de políticas públicas encontra legitimidade e “qualidade decisória”, no que se refere à clareza das prioridades e dos meios para realizá-las, à proporção em que estiver interligada à participação democrática dos cidadãos.

<sup>23</sup> Derani (2004, p. 23) afirma que “os valores norteadores das políticas públicas são princípios normativos que dispõem sobre a ética do que deve ser e são colocados na Constituição de maneira heterogênea: são finalidades, parâmetros, diretrizes, instrumentos, como já afirmado. Os princípios são indispensáveis para a construção das políticas públicas, seja pela indicação dos fins a serem alcançados, seja pela definição dos parâmetros da atividade política”.

regem a Administração Pública, estabelecidos no art. 37, *caput*, da Constituição de 1988.

E, quanto a isso, destaca-se a necessidade de vigilância não somente em relação ao princípio da legalidade, cuja verificação de regularidade é mais simples e alcançável pelos órgãos de controle e pela própria sociedade, mas, também, de outros princípios de igual importância, com destaque para o princípio da eficiência, que, hodiernamente, encontra-se em voga, certamente em função da escassez de recursos que pauta a vida administrativa dos entes estatais brasileiros.

Deve a Administração Pública, sob a égide da eficiência administrativa, fixar indicadores capazes de medir os diferentes graus de eficiência a serem revelados na efetiva prestação dos serviços públicos para a sociedade, de modo que se possa, ao máximo, implementar políticas e serviços que alcancem a melhor utilidade e qualidade para o cidadão e, ao mesmo tempo, o menor consumo de recursos do erário público.

De modo complementar, em meio ao dever de obediência aos princípios constitucionais gerais que fundamentam a atuação pública, Santin (2004, p. 38) ressalta a necessidade de as políticas públicas terem que se adaptar aos princípios específicos de cada área da atuação pública, isto é, aqueles princípios cuja razão de existir somente se justifica no contexto de determinada área sobre a qual recai algum tipo de prestação de serviço público, como, por exemplo, os princípios próprios da educação pública, da saúde pública, da segurança pública, da agricultura etc.

Trata-se de uma condição mandatória à implantação de políticas públicas especificamente consideradas, posto que cada direito e o respectivo serviço público que se interpõe à sua disponibilização – evidentemente, para aqueles direitos sociais que demandam a oferta da prestação de um serviço público – estão envoltos por atributos, obstáculos e objetivos que somente farão sentido à luz de determinado princípio jurídico característico, por vezes, explicitamente definido pela Constituição.

Num segundo momento, já numa vertente operacional, vislumbra-se a etapa caracterizada por uma atuação mais direta do Poder Executivo, a quem incumbe a execução dos planos e programas definidos previamente. Nessa fase passa-se ao momento da efetiva realização das políticas públicas, cujo caráter diretivo, presume-se, fora claramente delineado na instância legislativa (BUCCI, 1997, p. 96).

Mas é esta tão somente uma regra geral, já que resta ao Poder Executivo a possibilidade de elaborar e implementar políticas públicas no âmbito de mandatos eletivos outorgados aos respectivos governantes.

E não poderia ser de outra forma, pois diferentes fatores de cunho político-ideológicos, ou até mesmo técnicos, por exemplo, tendem a influenciar o modo como os governantes administram, tornando-se dificultosa uma completa adequação dos programas de governo com as diretrizes delimitadas no plano legislativo. Dessa forma, admite-se uma margem para que o Executivo planeje políticas públicas que, à luz das diretrizes legais e gerais, permitam a implementação de programas de governo de curto prazo, vale dizer, que compreendam, ao menos, o tempo do mandato eletivo.

Em síntese, é de competência exclusiva do Poder Legislativo, em observância ao *status* de representação popular, a formulação de políticas públicas em relação a programas de longo prazo, no qual a realização supere a duração de um governo, por exemplo, resguardando-se, por conseguinte, o interesse público em detrimento da inevitável alternância de poder. Por outro lado, resta garantido ao Poder Executivo a elaboração de programas de ação, ou de governo, que por sua iniciativa sejam promovidos, desde que adstritos às diretrizes gerais e abstratas delimitadas e aprovadas no Legislativo (BUCCI, 1997, p. 97).

## 2.2 POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA E A DESARTICULAÇÃO DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL

Colocada em perspectiva, a segurança pública é tema que abarca uma grande variedade de abordagens, porquanto, ao mesmo tempo, é um dever do Estado, é um direito e responsabilidade de todos os cidadãos, é um direito fundamental social

e, ainda, é uma área sobre a qual devem ser implementadas políticas públicas características.

Especificamente sob a ótica do art. 144 da Constituição, não se podem levantar maiores questionamentos a respeito do fato de a segurança pública ser ali qualificada como um dever do Estado e, concomitantemente, um direito e responsabilidade de todos. Quando se refere à segurança pública, este dispositivo constitucional incumbe privativamente ao Estado o dever de sua garantia e efetivação com o escopo de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

No mesmo dispositivo, a Constituição cuida de estabelecer por meio de quais órgãos do Estado a segurança pública deve ser provida à sociedade, a saber: a polícia federal; a polícia rodoviária federal; a polícia ferroviária federal; as polícias civis; e, finalmente, as polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Ocorre que toda a clareza textual franqueada à definição da segurança pública como dever e responsabilidade de todos, além das competências policiais posteriormente listadas, esbarra na obscuridade a respeito da forma e dos órgãos que estão envolvidos na garantia da segurança pública sob o viés das políticas públicas voltadas para esta área.

Uma breve reflexão é suficiente para a compreensão de que a segurança pública, antes de ser analisada sob o viés da prestação de um serviço público por órgãos policiais, nos moldes do art. 144, deve ser examinada como uma política pública cuja responsabilidade é de diversos órgãos estatais, inclusive de diferentes poderes da República, sob pena de se reduzir a tratativa da questão a uma abordagem meramente policial.

É necessário que se assente a premissa de que o conceito que explica a política pública em seu sentido genérico comumente encerra<sup>24</sup> o conceito de serviço público, justamente por incorporar às funções dos governos a coordenação das ações

---

<sup>24</sup> Nesse sentido, vide Bucci (1997, p. 90).

públicas e a fiscalização dos agentes públicos e privados, o que vai muito além da concreta prestação de um serviço público.

Particularmente no campo da segurança pública, esta consideração detém especial importância na medida em que a efetividade das políticas de segurança pública instaladas no seio da sociedade é condicionada ao pleno funcionamento de um sistema mais abrangente e complexo que o sistema que abriga os órgãos policiais descritos nos incisos do art. 144, da Constituição.

A este sistema de maior proporção institucional e que reflete uma maior densidade estratégica e operacional dá-se o nome de sistema de justiça criminal<sup>25</sup>, cuja complexidade é em parte elucidada por sua extensa composição institucional, posto que envolve órgãos com atribuições e competências distintas das competências policiais previstas constitucionalmente.

Nele estão abarcados órgãos que fazem parte dos Poderes Executivo e Judiciário em todos os níveis da federação, organizando-se em três frentes de maior destaque, a saber: a segurança pública, a justiça criminal e a execução penal, pressupondo-se a atuação do poder público desde o momento da prevenção de crimes e contravenções penais até a derradeira aplicação da pena, de tal forma que a eficiência dos subsistemas de justiça e execução, a título de exemplo, depende da atuação da polícia, órgão integrante do subsistema de segurança pública (FERREIRA; FONTOURA, 2008, p. 8).

A partir desta constatação supõe-se que “as políticas públicas deveriam partir de alguns objetivos comuns assentados pelo conjunto de órgãos que compõe o sistema de justiça e de segurança pública” (SAPORI, 2003, p. 74), afinal a formulação de políticas públicas e a concretização de programas e ações públicas nessa área estão condicionadas a atuação conjunta desses órgãos, ainda que para isso deva-se

---

<sup>25</sup> Similarmente, Moreira Neto descreve um sistema composto por três subsistemas, denominando-, no entanto, como sistema de segurança pública. Para o autor (MOREIRA NETO, 1988, p. 152-153) “se a segurança pública compreende estrutura e funções para a prática de atos para a garantia da ordem pública, ela é, em si mesma, um sistema, com seus elementos definidos, em inter-relação, com sua própria organização e com sua característica intrínseca, e aí temos o sistema de segurança pública. [...]. A organização político-jurídica dos Estados, para atender às peculiaridades da segurança pública, se desdobra em subsistemas especializados, dando surgimento a, pelo menos, três subsistemas da segurança pública básicos: o policial, o judicial e o penitenciário”.

considerar a ação isolada de cada um deles, visto que congregam competências diferentes e únicas no âmbito institucional.

Naturalmente, seria razoável esperar de tais organizações uma coexistência pautada no compartilhamento contínuo e eficiente de procedimentos e informações voltadas ao integral atendimento do interesse público, melhor delimitado a partir: da identificação de problemas e gargalos; da definição de possíveis soluções; e da fixação de tantas outras estratégias que, construídas interativamente, cominassem eficiência à prestação dos diversos serviços públicos representados por cada órgão integrante do sistema de justiça criminal e, conseqüentemente, às políticas pensadas e implementadas conjuntamente.

Acontece que esta não é uma realidade que possa ser confirmada na prática institucional e governamental brasileira, em que impera a desarticulação deste sistema. Em que pese à possibilidade de formulação de políticas públicas em um espaço mais curto de tempo – desde que balizadas pelas diretrizes gerais instituídas pelo legislador – a fim de viabilizar a elaboração de programas que se adequem ao período do mandato eletivo, particularmente no âmbito das políticas públicas de segurança, tem-se averiguado que a incapacidade de os governos obterem êxito na efetiva preservação da ordem pública. Uma visão mais atenta sobre a questão demonstra que os óbices que fundamentam essa desarticulação são diversos em sua origem.

O primeiro desses óbices é identificado na questão central da divisão organizacional e da multiplicidade dos órgãos que integram o sistema, que não necessariamente estão sob o comando do Poder Executivo.

Cumprir registrar que a formulação de políticas públicas de segurança não se volta somente a atividades a serem exercidas pelos órgãos policiais. Ao contrário disso, são muitos os órgãos que foram concebidos para os fins de controle da criminalidade e para o cuidado com a questão da preservação da ordem pública, ainda que a Constituição não deixe isso esclarecido. Da Silva (2003, p. 194) alega que:

Um complicador na formulação das políticas para o setor é que esse sistema é constituído por órgãos de poderes distintos, sem falar no Ministério Público, que também o integra e que, a partir de 1988, passou a ser instituição autônoma, independente (CF. § 2º do art. 127 da CF). A rigor, a elaboração das políticas para todo o sistema deveria partir de alguns objetivos assentados em conjunto e, também em conjunto, da reflexão sobre os papéis institucionais, a fim de indicar aos operadores das diferentes instituições estaduais as responsabilidades e os papéis que podem e, em alguns casos, devem ser desempenhados de forma compartilhada pelos órgãos do sistema.

Esta situação corrobora a existência de um verdadeiro entrave institucional à coordenação e execução de políticas públicas de segurança pelo Executivo, haja vista que incumbe prioritariamente aos governos a gerência e a execução imediata das políticas públicas firmadas, tarefa que resta gradualmente tolhida à proporção em que integrem o sistema órgãos sobre os quais o Executivo não detém qualquer possibilidade de gestão e intervenção decisória.

Este embaraço institucional torna-se mais uma barreira a ser transposta para fins de solidificação de uma política pública de segurança que contemple as diversas contribuições do sistema de justiça criminal, pelo fato de conferir poder de veto a várias organizações, restringindo a governabilidade da ação executiva dos governos (SAPORI, 2007, p. 74) e, potencialmente, a eficácia social do direito fundamental social à segurança pública. De acordo com Costa (2011, p. 98):

Como em outras áreas, as políticas públicas de segurança têm esbarrado em obstáculos institucionais e na cultura organizacional. Por vezes, são as limitações e os conflitos de competência que dificultam a implantação de novas políticas. Noutras ocasiões, são as estruturas internas das instituições de segurança pública e justiça criminal que dificultam a inovação. Além disso, a cultura organizacional permeada por desconfianças e preconceitos tem dificultado bastante a implantação de novas políticas públicas de segurança.

O segundo óbice guarda relação com a existência de uma extensa rede de interesses que não estão necessariamente vinculadas à divisão e à multiplicidade organizacional acima descrita e, por vezes, foge do círculo estatal.

Conforme Adorno (2009, p. 13), essa rede é composta por outros atores sociais, como, por exemplo, políticos profissionais com ou sem mandato eletivo, militantes de organizações de defesa de direitos, pesquisadores, associações de classe de policiais, empresas de segurança privada, indústrias bélicas etc. cujo objetivo aberto

é influenciar as políticas públicas na área da segurança a fim de promover seus próprios interesses em detrimento do interesse público, considerado no seu sentido mais amplo.

Certamente, a consecução dos interesses de tantos grupos e atores sociais individualmente considerados, cada qual a procura da definição institucional das políticas públicas de segurança e justiça criminal que melhor se encaixe aos seus intentos, embora corresponda a uma atividade lícita – na maior parte dos casos –, atenua muitas tentativas governamentais, sejam elas legislativas ou executivas, de fixação das bases para a estruturação de políticas de médio e longo prazo que possam vir a gerar benefícios duradouros para toda sociedade.

Esta situação majora as dificuldades associadas à implementação e efetivação de políticas públicas de segurança que, naturalmente, devem conjugar a execução de seus objetivos e metas à execução de políticas públicas voltadas para outras áreas como, a saúde, a educação, o emprego, assistência social etc. Como a solução do problema da violência criminalizada e do próprio controle da criminalidade passa pela indispensável mobilização do Estado, em todas as suas frentes de atuação, e de toda a sociedade civil organizada<sup>26</sup> em favor dos mesmos objetivos, é ainda mais prejudicial o desvio do foco e dos recursos públicos para fins outros que não os de interesse público.

O terceiro óbice se refere às constantes e inevitáveis mudanças na gestão governamental, o que muitas das vezes implica modificações nas políticas públicas de segurança estabelecidas no âmbito dos entes federativos, principalmente dos Estados, que por meio de suas Secretarias de Segurança Pública e de Defesa Social detêm o comando dos órgãos policiais orientados para a prestação do serviço de segurança pública, com destaque para a Polícia Militar.

Convém lembrar que a concepção de políticas públicas, a princípio, fica a cargo dos órgãos legislativos competentes, a quem compete o trabalho de agir normativamente fixando parâmetros, programas e instrumentos com o objetivo de respaldar,

---

<sup>26</sup> Nesse sentido, Beato Filho (1999, p. 25).

principalmente, a execução de políticas de longo prazo, menos vulneráveis à alternância de poder.

Porém, tão importante quanto esta atividade voltada para um futuro mais distante, é a formulação de políticas públicas de segurança destinadas a obtenção de resultados no médio e curto prazo, mais precisamente no intervalo de tempo que contemple um ou dois mandatos eletivos, nos casos em que há reeleição do agente político.

Embora em caráter mais restrito em função da submissão às diretrizes gerais firmadas no âmbito legislativo, a formulação de políticas públicas de segurança também adentra a esfera de possibilidades do Poder Executivo e se apresenta como uma ferramenta útil para o suprimento de necessidades mais imediatas da sociedade.

Cabe ao Executivo elaborar programas de ação, ou de governo, que, por sua iniciativa, se concretizem a ponto de interferir na efetiva execução das políticas públicas por intermédio da prestação de serviços públicos sob a sua direção, bem como de outros sob sua coordenação, como aqueles prestados por órgãos públicos fora de sua estrutura organizacional.

Portanto, por ser corriqueira a implementação de políticas públicas com tais características, isto é, criadas para a obtenção de resultados e o alcance de metas mais imediatas, nota-se que a modificação na titularidade dos governos constitui um verdadeiro empecilho à continuidade, mas, sobretudo, à orientação das políticas vigentes.

Na seara da segurança pública, tais alterações são especialmente sentidas pela sociedade, porquanto as políticas públicas promovidas pelos órgãos executivos e arquitetadas nessa área geralmente operam de modo excludente entre dois modelos aparentemente opostos que, aplicados de forma isolada, são rapidamente constatados na vida cotidiana. Fala-se dos modelos repressivo e preventivo de segurança pública. De acordo com Adorno (2009, p. 13):

Dependendo do partido e das alianças políticas no poder, essas políticas estão ora mais inclinadas a implementar a lei e ordem, mesmo que para isso tenham que, por assim dizer, “sacrificar” direitos consagrados e afinados com a agenda internacional de direitos humanos; ora, ao contrário, estarão mais inclinadas a promover direitos humanos em detrimento de diretrizes essencialmente repressivas e punitivas. Não é preciso dizer que essas inclinações tomadas como opostas e irreconciliáveis, constituem fontes de tensão e conflito que perturbam a eficiência e eficácia que se esperam dessas políticas no controle legal da violência e do crime.

Curiosamente a tensão criada no ambiente político-institucional em decorrência da prevalência de um modelo em prejuízo do outro, bem como das alterações de políticas públicas a depender da classe política ou do governante que esteja em posse do poder, oculta o fato de que os problemas relacionados à violência criminalizada tendem a exigir a adoção de um modelo misto, que contemple tanto abordagens repressivas, quanto preventivas.

Entretanto, por serem tratados como modelos dicotômicos e excludentes, é comum que a formulação de políticas públicas de segurança esteja concentrada em um ou outro modelo, sem que se cogite a adoção simultânea de ambos. Em termos gerais, diante deste impasse, observa-se que as políticas públicas de segurança dão prioridade à repressão<sup>27</sup>. Para Saporì (2007, p. 86-87):

Na medida em que prevenção e repressão são concebidas como elementos opostos e excludentes, reduz-se a capacidade do Estado de prover a ordem pública com efetividade. Essa dicotomia, ainda persiste entre os *decision makers*, impõe uma escolha desnecessária no direcionamento das políticas de segurança pública, impedindo que a ação governamental abarque simultaneamente as diversas dimensões do fenômeno criminoso. [...]. Políticas públicas abrangentes, adotando a repressão e a prevenção simultaneamente, são raridade.

Diante desse panorama, a reiterada alternância de políticas públicas de segurança e, conseqüentemente, das abordagens do fenômeno da violência criminalizada e do controle da criminalidade, contribui para a potencialização do problema da desarticulação do sistema de justiça criminal no Brasil, na medida em que compete aos órgãos executivos atuar numa posição central de coordenação de tais políticas, influenciando, portanto, todo o funcionamento do sistema.

---

<sup>27</sup> Da Silva (2003, p. 97-98) compartilha este entendimento.

Por fim, o quarto óbice reportar-se a uma dificuldade de definição de responsabilidades e competências entre os entes federativos brasileiros, ou seja, a União, os estados/Distrito Federal e os municípios.

Ao discorrer sobre determinados elementos que, na sua visão, explicam parte do enredamento do sistema que cria as diretrizes e opera a segurança pública no Brasil, Adorno destaca que um dos fatores que geram esta complexidade são as tensões entre os níveis federal e estadual da intervenção governamental na segurança pública. De acordo com o estudioso (ADORNO, 2009, p. 14):

Cabe ao governo federal formular diretrizes nacionais para a condução das políticas públicas, em princípio sob a responsabilidade dos estados da federação. Essa exigência vem se tornando cada vez mais presente no cenário institucional em virtude das mudanças nos padrões convencionais do crime e delinquência, cada vez mais internacionalizados no contexto da economia global. No entanto, conforme consta da Constituição brasileira, o controle da ordem pública civil é responsabilidade dos governos estaduais que dispõem de autonomia para formular suas diretrizes e comandar suas polícias militar e civil. O governo federal não pode intervir, exceto em casos determinados, como grave ameaça à segurança pública e do estado ou por força de solicitação do governo estadual.

No tocante à segurança pública, a Constituição de 1988 estabelece uma série de competências distribuídas entre os órgãos policiais ali descritos, englobando órgãos dos níveis federal, estadual/distrital e municipal. Apesar dessa definição setorial, tem-se observado a ocorrência de conflitos de competência relacionados à própria concepção de políticas e prestação de serviços de segurança pública, para além dos serviços policiais.

Trata-se de um problema que remonta ao redesenho do sistema federativo brasileiro, notadamente intensificado a partir da promulgação da Constituição de 1988, quando se rumou à descentralização do poder entre as instâncias de governo, em contraponto ao centralismo experimentado no regime autoritário imposto pelos governos militares que antecederam o período da redemocratização.

Ao invés de um federalismo caracterizado pela centralização e pela submissão administrativa dos governos estaduais e locais ao governo federal, buscou-se implantar um federalismo entendido como cooperativo, qualificado pela existência de graus diversos de intervenção federal e pelo predomínio de formas de ação conjunta

entre instâncias de governo, de modo que as unidades subnacionais pudessem guardar uma maior autonomia decisória e capacidade própria de financiamento (ALMEIDA, 1995).

Partiu-se do pressuposto de que esse tipo de federalismo atenderia à ambição política que respaldou os movimentos democráticos do início da década de 1980 e que também orientou a fixação das regras de competência previstas na Constituição brasileira, tendentes à divisão de responsabilidades, mas, ao mesmo tempo, à concepção de novos espaços de criação normativa e reguladora no âmbito dos estados e dos municípios, principalmente no que tange à redefinição de competências e atribuições na área social.

Ainda que os trabalhos resultantes da Assembleia Nacional Constituinte tenham causado uma verdadeira revolução descentralizadora, que culminou na promulgação de uma Constituição definidora de um novo arranjo federativo, com significativa transferência de capacidade decisória, funções e recursos do governo nacional para os estados e para os municípios, Almeida (1995) acentua que o processo de transição entre as normas constitucionais e a promulgação de legislação complementar, bem como a redefinição e reformulação dos aparatos governamentais dos estados e municípios, precisamente por demandar a conciliação de circunstâncias econômicas e de uma eficiente coordenação por parte do governo federal, dificultou a consolidação da repactuação federativa promovida a partir da Constituição de 1988.

Em outros termos, malgrado tenha promovido avanços no fomento da descentralização de competências e de recursos financeiros anteriormente concentrados no governo federal, a pactuação federativa inaugurada na Constituição de 1988 esbarrou nas dificuldades inerentes à complexidade e grande quantidade de entes federativos presentes na estrutura orgânica brasileira. Nesse sentido, Camargo (1994, p. 87), ainda na década de 1990, já dizia que:

A Constituição de 1988, que consagrou o princípio federativo e fortaleceu financeiramente os estados e municípios, não conseguiu completar a engenharia institucional necessária para dar organicidade ao processo de descentralização que precisa atender a um país de grande extensão territorial e marcado por extremas adversidades. Falta definir-se a

distribuição de competências entre a União, estados e municípios. Por isso, proliferam duplicações ou superposições de responsabilidades administrativas.

Pode-se afirmar que atualmente o panorama permanece bastante semelhante, porquanto os entes federativos, em diferentes áreas sociais, enfrentam dificuldades de fomento e implantação de políticas e serviços públicos eficientes.

Dentre outros fatores que levam a esta situação, encontram-se o desajuste nas regras que regem o financiamento público, particularmente na redistribuição de recursos públicos que muitas das vezes estão sujeitados ao repasse pelo governo federal para os demais entes federativos; e a referida superposição de responsabilidades administrativas entre diferentes esferas federativas.

Sabe-se que, para algumas áreas sociais, a Constituição brasileira estabeleceu uma atuação conjunta, ou, no mínimo, coordenada por parte da União, dos estados e dos municípios, de modo que direitos sociais tivessem maiores condições materiais de serem efetivados. Na prática, esta atuação estaria normativamente calcada em competências concorrentes destinadas justamente ao propósito de concretização de certos direitos qualificados pela sua importância e essencialidade frente à sociedade, como, por exemplo, a saúde, a educação, a assistência social e a segurança pública.

Ocorre que a dita duplicação ou superposição de responsabilidades administrativas, não raras vezes, tem obstaculizado a melhor formulação de políticas públicas, e, ainda, a boa prestação de serviços públicos que intermedeiam a materialização de direitos sociais.

Essas verificações retomam o problema que reside na definição de atribuições materiais mais específicas referentes a cada ente federativo, e, além disso, reavivam a questão afeta à ineficiência do governo federal no tocante à coordenação de políticas públicas que visem à concretização de direitos sociais, na medida em que

compete à União<sup>28</sup> “as funções gerais de planejamento global e de coordenação, de acompanhamento e avaliação, cujo êxito depende essencialmente da produção e do controle da informação em parceria com as unidades federadas” (CAMARGO, 1994, p. 89).

Em algumas áreas, como, por exemplo, na saúde, pode-se dizer que efetivamente se construiu, no campo de competência e responsabilidades concorrentes, uma política que atendesse aos pressupostos iniciais da descentralização e da repactuação federativa, estimuladas pela constituinte de 1988. Sobre essa questão, Almeida (1995) destaca que:

Em essência, a reforma promoveu a racionalização dos serviços de saúde por meio da integração das redes federal, estadual e municipal e da municipalização do atendimento primário; da definição das fontes de financiamento; do estabelecimento de funções para as instâncias de governo; da criação de mecanismos automáticos de transferência de recursos no interior da rede pública e no setor privado. [...]. O SUS constituiu, seguramente, a mais audaciosa reforma da área social empreendida sob o novo regime democrático.

Diferentes, entretanto, são as considerações atinentes à formulação de políticas públicas e à prestação dos serviços na área da segurança pública, haja vista que ainda são frágeis o diálogo e o entendimento entre as instâncias federativas brasileiras que concorrem na responsabilidade pela sua materialização.

No caso da segurança pública, ainda é precária a sistematização de uma atuação nacional que integre União, estados e municípios no intuito de desenvolver planos e ações cooperativas que se baseiem num processo de comunicação e decisão tomadas em conjunto, ou, ao menos, de modo coerente, a fim de potencializar programas que estejam em funcionamento no âmbito de cada ente federativo.

Tais comprovações se dão em um ambiente em que se mostra mandatório um avanço que não seja meramente normativo e que diga respeito tão somente às previsões constitucionais que fixam as competências de cada ente. Da mesma

---

<sup>28</sup> Com exceção das políticas de educação fundamental, a União assume o papel de principal financiador, articulador, regulamentador e coordenador das relações intergovernamentais (ARRETCHE, 2004, p. 24).

forma, essas melhorias não devem se resumir à alegação do incontroverso aumento de repasses financeiros para os Estados e para os Municípios.

Passa também pela reestruturação física, orçamentária e funcional, que possibilite a conversão desses recursos financeiros em melhorias e no aspirado fortalecimento de políticas de segurança pública em todo o território brasileiro, fator este altamente discutível frente a outras áreas sociais em que tais avanços são patentes, especialmente as áreas da saúde e da educação. Conforme explicam Peres e outros (2013, p. 15), em relação às políticas na área da saúde e da educação:

[...] a política de segurança pública tem um contexto substancialmente diferente. Por um lado existe uma dificuldade para que o Governo Federal assumira um papel indutor de uma política sistematizada de segurança no Brasil com regras de financiamento determinadas, tendo em vista o peso dos Estados, respaldados em parte pela doutrina jurídica que interpreta de maneira restritiva a Constituição Federal. Por outro lado, não é possível contar com uma pressão orquestrada de atores sociais organizados – sociedade civil e comunidades epistêmicas – para a definição de uma política, visto que esta área trabalha com visões multifacetadas sobre o diagnóstico dos problemas da violência e também sobre as propostas de solução. A regionalização e a localização dos problemas dificultam uma visão conjunta da política por parte dos atores da sociedade civil e dos governos estaduais e municipais.

Em suma, ainda que as competências estejam previstas no texto constitucional e em tantos outros normativos, a esperada sistematização e coerência na atuação dos referidos entes é mitigada pela existência de um complexo sistema de financiamento público, predominantemente gerido pelo governo federal; pela falta de clareza acerca das competências e atribuições materiais de cada ente no que se refere à formulação e execução de políticas públicas na área da segurança pública; e pela incômoda relação de transferência de responsabilidades, que constitui um verdadeiro conflito de competências de natureza negativa, em que todos se portam como se não tivessem responsabilidade alguma pela questão da preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, prática em que a maior prejudicada é a sociedade. A par desta tensão, Da Silva (2003, p. 107) afirma, então, que:

Quando se fala em política para a segurança, portanto, é preciso, primeiro, indagar se se tem em mente a insegurança, e se se está falando de política federal, estadual ou municipal, e depois, se os pressupostos que a orientam coadunam-se com os objetivos almejados em cada esfera federativa.

O desarranjo entre todos os entes federativos brasileiros revela o quão distante está a tratativa do tema referente à segurança pública e à preservação da ordem pública de um debate democrático e nacional e, por assim dizer, da construção de uma política pública de segurança abrangente e pensada em conformidade com a realidade brasileira em suas diversas vertentes, isto é, políticas, econômicas, sociais, jurídicas, ouvindo-se diferentes setores do Estado e da sociedade civil.

O progresso na formulação e execução das políticas públicas de segurança calha necessariamente com a compreensão de que o problema não é tão somente um problema de polícia, mas um problema que envolve um grande número de órgãos públicos, instituições e, também, de todos os entes que compõem a federação brasileira.

Quanto a este último ponto, sobretudo, pode-se assegurar a necessidade de um processo de repactuação federativa, tanto no que tange à definição das regras que devem reger o financiamento público das políticas destinadas à promoção da segurança pública, quanto no tocante à delimitação de responsabilidades entre União, estados e municípios, a fim de que sejam superados ou mitigados os óbices que se interpõem a busca de fluidez e eficiência no funcionamento do sistema de justiça criminal.

### 2.3 SERVIÇO DE SEGURANÇA PÚBLICA, PODER DE POLÍCIA E POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA

A certeza de que o sucesso das políticas de segurança pública passa, dentre outros fatores, pela integração dos diversos órgãos estatais que formam o sistema de justiça criminal, ao mesmo tempo em que amplia o exame das causas que contribuem para o grau de insegurança, intranquilidade e risco que permeiam o cotidiano do Estado e do cidadão brasileiro, não serve como impedimento para qualquer tratativa focada na realidade estrutural e conjuntural de determinado órgão ou órgãos corresponsáveis pela prestação de serviços associados à segurança pública, pela manutenção da ordem pública por meio do exercício dos poderes de

polícia, e, de modo mais abrangente, pela busca da concretização do direito fundamental social à segurança pública preconizado na Constituição de 1988.

Esta consideração é relevante na presente pesquisa, haja vista que seu objeto recai de forma especial sobre as circunstâncias peculiares aos órgãos policiais, notadamente às polícias militares, a quem compete, de acordo com o art. 144, § 6º, a manutenção da ordem pública e o policiamento ostensivo.

A polícia ostensiva geralmente encontra-se associada à ideia do exercício de uma atividade em que o Estado se coloca oficial e visualmente frente à sociedade como um prestador de serviços tendentes à promoção da harmonia e paz social, por intermédio da prevenção à criminalidade, assim como à fiscalização e manutenção da ordem pública mediante a execução de atos de polícia administrativa, reprimindo comportamentos desviantes ao ordenamento jurídico vigente.

A atribuição constitucional de desempenhar o policiamento ostensivo, conferida às polícias militares, está inserida apenas como mais um dos elementos que compõem a prestação de um serviço de maior extensão conceitual e institucional, que o é a segurança pública, majoritariamente apreendida como um “conjunto de atividades, de natureza preponderantemente coercitiva, cometido ao Estado” (MOREIRA NETO, 2005, p. 412).

Dito de outra maneira, os serviços de segurança pública ultrapassam as competências próprias das corporações militares estaduais, incorporando, também, as incumbências constitucionais atinentes às demais organizações policiais, listadas no *caput* do art. 144, da Constituição da República brasileira. Ao lado das polícias militares, atuam tantos outros órgãos públicos, de diferentes entes da federação, que, conjuntamente e de modo associado, atuam para promover os fins descritos no referido dispositivo constitucional.

Tal qual qualquer outro serviço público<sup>29</sup> submetido a um regramento de direito público e efetivamente disponibilizado pelo poder público em prol do oferecimento de

---

<sup>29</sup> Mello (2010, p. 671) conceitua serviço público como “toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos

uma utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral – ainda que fruível individualmente por cada administrado –, a prestação do serviço de segurança pública se presta ao atendimento de interesses caros à sociedade brasileira, razão pela qual o objeto social sobre o qual ele recai é reconhecido constitucionalmente como um direito fundamental social, bem como um dever do Estado. No que concerne às características específicas do serviço de segurança pública, Santin (2004, p. 119) explica que:

O fornecimento de segurança pública é um serviço primário, essencial, de relevância pública, de uso comum (*uti universi*), em caráter geral, beneficiando todos os cidadãos e a população fixa ou flutuante. Visa tutelar a segurança da população, em face da necessidade do Estado garantir a defesa da vida, saúde e patrimônio do cidadão, bens jurídicos ameaçados pela prática do delito (144, *caput*, CF). O bem jurídico imediato tutelado é a segurança pública; o mediato é a ordem pública, o cidadão e o patrimônio.

À luz dos comandos constitucionais, o implemento dos serviços de segurança pública é privativa do poder público, a quem incumbe a função precípua de garantir a ordem pública e a incolumidade das pessoas e de seu patrimônio, por intermédio da atuação de seus órgãos policiais.

Esta visão é compartilhada por Moreira Neto (2005, p. 414) para quem a segurança pública é setor fundamental da segurança interna – de responsabilidade do poder público em suas esferas federal, estadual, distrital e municipal – e se volta primordialmente à manutenção da ordem interna, que é a ordem pública, simbolizada na manutenção de uma convivência pacífica e harmoniosa entre as pessoas.

Porém, a regra de que a prestação da segurança pública deva estar sob a responsabilidade dos órgãos públicos não é absoluta. Conforme acentua Santin (2004, p. 131), é permitida a participação subsidiária do cidadão no serviço geral de segurança pública, na condição de coadjuvante, nos termos do art. 144, *caput*, da Constituição de 1988, nos casos em que for possível e permitida a sua participação,

---

administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais –, instituídos em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo”.

seja por meio do dispêndio de esforços pessoais, seja por meio da atuação de agentes privados de segurança.

Conquanto haja esta possibilidade, a atuação dos particulares é limitada pela impossibilidade deste prestador eventual de serviços de segurança pública se valer de qualquer meio ou prerrogativa capaz de restringir direitos individuais de liberdade ou propriedade, o que caracterizaria o exercício prático de poderes de polícia inerentes à atuação do poder público.

Neste ponto é oportuno o esclarecimento de que a prestação de serviços públicos pelo Estado não se confunde com o regular exercício do poder de polícia<sup>30</sup> pelo poder público.

Diferentemente das atividades de fiscalização e regulação que eventualmente possam acarretar a restrição de direitos de uso e gozo da propriedade ou da liberdade, para determinadas atividades usualmente demandadas pela coletividade, o poder público entende ser pertinente a sua atuação como prestador de serviços para que dessa forma haja uma maior confiabilidade na garantia e no provimento dos bem sociais geralmente apreciados e preestabelecidos no ordenamento jurídico vigente.

Nesses casos, a prestação de serviços públicos reflete o fato de que o poder público – à luz da relevância dada por determinada sociedade a algum bem social, como, por exemplo, a saúde, a educação, a previdência, o trabalho, a assistência social, e, também, a segurança pública –, por vezes, deve agir de modo mais amplo, a fim de ofertar prestações de utilidade que oportunizem a efetivação, ou, ao menos, a viabilização da fruição de direitos que digam respeito ao bem social sobre o qual venha incidir a prestação do serviço. Esta é a lição de Mello (2010, p. 670), quando ensina que:

---

<sup>30</sup> Majoritariamente, adota-se a posição de que o poder de polícia corresponderia “a prerrogativa de direito público que, calcada na lei, autoriza a Administração Pública a restringir o uso e o gozo da liberdade e da propriedade em favor do interesse da coletividade” (CARVALHO FILHO, 2014, p. 77), ou então, de modo semelhante, faria alusão à ideia de uma atuação do Estado que, “[...] mediante lei, condiciona, limita, o exercício da liberdade e da propriedade dos administrados, a fim de compatibilizá-las com o bem-estar social” (MELLO, 2010, p. 683).

[...] certas atividades (consistentes na prestação de utilidade ou comodidade material) destinadas a satisfazer a coletividade em geral, são qualificadas como serviços públicos quando, em dado tempo e lugar, o Estado reputa que não convém relegá-las simplesmente à livre iniciativa; ou seja, que não é socialmente desejável fiquem tão só assujeitadas à fiscalização e controles que exerce sobre a generalidade das atividades privadas (fiscalização e controles estes que se constituem no chamado “poder de polícia”).

Se por um lado é patente que a segurança pública definitivamente constitui um bem social ensejador da prestação de um serviço público pelo Estado, por outro é incontroverso que a atuação dos órgãos que efetivamente proporcionam o referido serviço está munida por uma série de prerrogativas e competências administrativas, outorgadas pela lei, que autorizam a restrição do uso e gozo da liberdade e da propriedade em favor da coletividade, quando descumpridas as imposições legalmente previstas para a fruição de tais direitos.

Fala-se, nesse momento, da efetiva atuação da autoridade administrativa, não mais num viés de promoção de serviços, mas de restrição de direitos, valendo-se, para isso, do poder de polícia que lhe possibilita a intervenção nas atividades individuais que ponham em risco os interesses gerais da coletividade e, por consequência, tenham o potencial de provocar danos sociais indesejados, combatidos pela lei.

Em meio ao amplo espectro de possibilidades de exercício do poder de polícia pelo poder público, é comum a divisão doutrinária tendente à distinção entre o que venha a ser a polícia administrativa e a polícia judiciária. No campo da segurança pública este tema ganha especial destaque, porquanto ambas as atividades administrativas combinadas no exercício da polícia administrativa e da polícia judiciária guardam estreita relação com a regular atuação dos órgãos policiais.

De modo geral, a polícia administrativa corresponde às formas de atuação do poder público, preventivas e repressivas, dotadas da possibilidade de aplicação executória de sanções sobre a propriedade e atividades privadas, incidindo, apenas excepcionalmente, por meio de atos e constrangimento sobre as pessoas, quando a ação de resposta é instantânea à transgressão administrativa em curso ou iminente (MOREIRA NETO, 2005, p. 397).

Em virtude da possibilidade de a atividade de polícia administrativa ser exercida sobre um extenso rol de atividades privadas, pode-se observar que na mesma proporção coexiste uma variedade<sup>31</sup> de órgãos públicos – que compõem a administração pública – legalmente competentes para tais atividades regulatórias e fiscalizatórias, inclusive, a polícia militar, órgão estadual atuante no âmbito da prestação de serviços de segurança pública.

Com efeito, quando se faz menção ao exercício da polícia administrativa, são comuns as referências a órgãos públicos diversificados, cujas atuações se voltam à manutenção de áreas de interesse público, tais como a segurança, a salubridade, o decoro e a estética, justificando, por exemplo, a existência institucional de órgãos de polícia administrativa de segurança pública, de costumes, de comunicação, sanitária, ambiental, edilícia etc. (MOREIRA NETO, 2005, p. 401-403).

Lado outro, o exercício de atividades de polícia judiciária está vinculado diretamente à repressão de comportamentos que, por sua alta nocividade, são classificados como infrações penais. No exercício dessa atividade administrativa desempenhada pelos órgãos competentes, visa-se ao auxílio à atuação do Poder Judiciário, a quem compete a efetivação da repressão penal sobre as pessoas (MOREIRA NETO, 2005, p. 397). A atuação repressiva, nesses casos, geralmente se perfaz após a ocorrência de infrações penais, sendo a apuração da autoria e da materialidade delitiva o objetivo maior a ser perseguido (ALENCAR; TÁVORA, 2017, p. 130).

Nesse contexto, tem papel preponderante, até mesmo em função das competências constitucionais que lhe foram outorgadas, a atuação das polícias civis, que na forma do art. 144, § 4º, da Constituição de 1988, detém a competência para implementar a apuração das infrações penais cometidas – com exceção das infrações militares, que se submetem a um regramento próprio – a fim de auxiliar, mediante a elaboração de inquéritos policiais, o funcionamento e a efetiva concretização da repressão penal.

---

<sup>31</sup> Nessa mesma linha, Marinela (2016, p. 294).

Em síntese, a diferença capital que normalmente é invocada para fins de distinção entre as duas formas de exercício do poder de polícia está no caráter preventivo da polícia administrativa e no repressivo da polícia judiciária. Enquanto a primeira tem como objetivo o impedimento de ações antissociais, a segunda pune os infratores da lei penal. Contudo, deve-se destacar que não é esta uma diferença absoluta, na medida em que a execução de atos de polícia administrativa pode ter caráter tanto preventivo, quanto repressivo, conforme lembra Di Pietro (2015, p. 159).

Talvez, então, a questão principal para o perfeito entendimento de uma e de outra atividade administrativa de polícia passe pelos ensinamentos trazidos por Lazzarini (2003, p. 85), para quem:

[...] a linha de diferenciação entre polícia administrativa e polícia judiciária é bem precisa, porque sempre será a ocorrência ou não de um ilícito penal. A atividade de polícia administrativa que tenha por objeto a não ocorrência de ilícito penal, no que exerce atividade preventiva, é de polícia administrativa, enquanto a que tenha por objeto auxiliar a Justiça criminal na repressão ao ilícito penal é de polícia judiciária.

Ademais, no âmbito de discussão acerca das atividades administrativas que se materializam na rotina dos atos e procedimentos desempenhados pelo poder público em favor da regular prestação dos serviços de segurança pública, a designação das atividades de polícia administrativa exercidas com o objetivo de evitar ilícitos penais goza de denominação própria. A este ramo da polícia administrativa exercida para além das ocorrências de ilícitos não penais, dá-se o nome de “polícia de segurança pública”.

As atividades de polícia de segurança pública se diferem das atividades de polícia judiciária por se caracterizarem por sua natureza preventiva, voltada à prevenção de práticas criminosas que possam impor riscos à incolumidade das pessoas e do patrimônio público e privado, além de perigo à paz pública e social. De acordo com Consonni Folcieri (1984), a polícia de segurança tem por objeto:

Uma atribuição complexa geral e opera com uma vasta atividade de observação e de coerção para garantir a conservação do direito, dos bens e das instituições sociais. Ela é mantida pelo uso de meios de execução e opera com procedimentos e métodos dinâmicos e com amplos poderes discricionários, pois age para impedir a violação da ordem e da segurança pública. [...]. À função de polícia judiciária – que se concretiza em uma

atividade voltada para a realização do escopo processual, bem que seja de natureza administrativa – não se pode, portanto, recusar a qualificação processual. De fato a dita polícia é ligada à administração da justiça penal de modo a constituir uma direta emanção dela, indiscutivelmente coordenada à esfera jurisdicional.

Na perspectiva acima delineada, as atividades de polícia de segurança pública se referem às funções administrativas a serem exercidas pelas polícias militares, nos moldes do § 5º do art. 144 da Constituição da República. Vale lembrar que, segundo este dispositivo constitucional, incumbe a este órgão policial a prática de policiamento ostensivo, bem como a preservação da ordem pública, demonstrando, por conseguinte, a sua vocação constitucional de conservar a ordem pública mediante a execução de atos e procedimentos que previnam a criminalidade.

Apesar disso, na obra de Moreira Neto, à mesma designação conferida às atividades administrativas de polícia de segurança é atribuída outra interpretação, mais ampla<sup>32</sup>, na medida em que abarca funções policiais que não têm um viés predominantemente preventivo, mas repressivo, como ocorre, a título de exemplo, com as polícias civis, a quem cabe as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais. Para este autor (MOREIRA NETO, 2005, p. 417):

As funções de polícia de segurança pública podem se confinar exclusivamente ao campo administrativo, como as de vigilância, dissuasão e de constrangimento, e podem atuar como instrumento auxiliar no campo jurídico, como as de investigação de delitos e as de perseguição e captura de delinquentes. Tais funções são ordinariamente cometidas a órgãos ou corporações policiais do Estado, situados na estrutura do Poder Executivo e, as mais importantes, de assento constitucional, outras, situados também nos dois outros Poderes, organizações, de nível legal, que se destinam a funções de vigilância setorial ou local, como as Guardas Judiciárias e as Guardas Legislativas.

---

<sup>32</sup> Ao discorrer sobre as atividades de polícia de preservação da ordem pública, Lazzarini oferece a mesma amplitude tratada por Moreira Neto quando fala a respeito das atividades de polícia de segurança pública, que englobariam atividades e órgãos competentes para o exercício de polícia administrativa e judiciária. Para Lazzarini (2003, p. 88), “a polícia de preservação da ordem pública está, também, investida de competência de polícia judiciária, quando cuida da repressão imediata à infração penal, que não conseguiu evitar, restabelecendo, de pronto, a desordem causada pela infração penal. Atua, nessa hipótese, que é própria e exclusiva da atividade da Polícia Militar, como auxiliar do Poder Judiciário, sob a regência das normas de Direito Processual Penal e, assim, controlada e fiscalizada pela autoridade judiciária competente. À autoridade judiciária deve fornecer, na repressão imediata, um primeiro material de averiguação e exame, o mesmo ocorrendo quando da falência operacional de outros órgãos policiais, como nas hipóteses de greves de servidores ou ineficiência no cumprimento de suas atividades”.

Em que pese às diferenças nominais esboçadas no campo doutrinário, voltadas, cada qual, à melhor demonstração das nuances e particularidades referentes à prestação do serviço de segurança pública, tem-se como mais relevante para esta pesquisa a tentativa de delimitar as áreas, as competências, as funções constitucionais e os poderes que estão atrelados aos órgãos atuantes na conservação da ordem pública, com destaque para os órgãos policiais elencados no art. 144, *caput*, da Constituição Federal.

Repisa-se, finalmente, que, embora não sejam os únicos responsáveis pela formulação de políticas e execução de serviços e poderes ligados à proteção do bem social “segurança pública”, é por meio destes órgãos que o Estado brasileiro interage de modo mais próximo com uma sociedade que clama por segurança e tranquilidade pública, motivo pelo qual o âmbito e limites de suas atuações devem estar elucidados.

#### 2.4 CONTROLE DE EFICIÊNCIA E O EMPREGO DE INDICADORES DE DESEMPENHO EM SEGURANÇA PÚBLICA

A atuação da Administração Pública em prol da implementação de políticas públicas e da prestação de serviços públicos de qualidade, independentemente da área sobre a qual recaia a atuação específica do Estado na busca por melhoramentos sociais, deve estar pautada, dentre outros aspectos, pelo princípio da eficiência administrativa, normativamente estabelecido pela Constituição Federal no *caput* do art. 37, inserida por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.

A inserção deste princípio balizador no âmbito do art. 37 da Constituição Federal – que trata de alguns dos princípios expressos que devem orientar a Administração Pública – teve como um dos seus principais efeitos conduzir, a partir daquele instante, as interpretações legislativas, executivas e judiciárias em conformidade com o ensejo que inspirou a inclusão desta previsão constitucional.

O dito ensejo se refere ao aprimoramento da qualidade do serviço público prestado pelo ente estatal, assim como a amenização do descontentamento da sociedade diante da deficiente prestação de serviços públicos, desenvolvidos com base em

programas e políticas públicas igualmente deficientes e precárias (CARVALHO FILHO, 2014, p. 30), tanto do ponto de vista estratégico, quanto operacional. Na perspectiva jurídico-normativa, foi este um divisor de águas para o cotidiano prático da Administração Pública no Brasil.

O conteúdo do princípio da eficiência tornou explícita a necessidade de que a função administrativa passasse a ser exercida com presteza e rendimento funcional, de modo que o agir público convertesse os serviços que deveria prestar em benefícios satisfatórios à sociedade. O advento desse paradigma principiológico evidenciou a insuficiência da legalidade para fins de buscar e concretizar os resultados sociais que decorrem do dever do Estado de prover uma série de direitos preconizados em todo o ordenamento jurídico (BATISTA JÚNIOR, 2012, p. 219).

A previsão do princípio da eficiência em norma constitucional, portanto, passou a exigir que seu conteúdo refletisse o seu caráter intrínseco, consubstanciado na “procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios do dinheiro público [...]” (CARVALHO FILHO, 2014, p. 31).

No mais, sua positivação deve ser examinada sob a forma de um grande avanço para fins de se realizar os objetivos que têm origem nas mais diversas normas de direito, na medida em que este princípio destina-se a orientar fortemente a atuação da Administração Pública também nos quesitos de qualidade, flexibilização, celeridade, presteza e desburocratização nos serviços públicos.

Conceitualmente, a eficiência indicada constitucionalmente passou a representar, basicamente, o sopesamento entre os esforços (de pessoal, financeiros, e outros) e os resultados efetivamente realizados, a fim de finalmente oferecer uma visão mais aclarada acerca do desempenho da Administração Pública em favor do interesse público primário e do bem comum da sociedade.

É na tratativa do desempenho, sobretudo, que a eficiência oferece o seu viés mais prático, já que nele é condensado o resultado do que está sendo avaliado, contrapondo-se os esforços dispendidos – considerando-se, para isso, a

economicidade, a excelência e a execução de atos ou atividades – e os resultados aferíveis, decorrentes de tais esforços. Esse entendimento é compartilhado por Franco (2016, p. 126), quando acentua que:

Desempenho é, de modo sintético, o resultado do somatório entre esforços públicos e resultados concretos. Vale dizer, se se dispõe a Administração a, pretendendo ser apreciável, concretizar resultados que traduzam finalidades e interesse(s) público(s), fundamental é que, para tanto, haja esforços. A confluência destes – que, por evidente, perquirem canalização e otimização por parte da Administração – com aqueles conformará a percepção da extensão do desempenho público. É dizer, quão maiores os índices de materialização das perspectivas políticas previamente delineadas, igualmente elevados serão os indicativos de *performance* da Administração Pública que, essencialmente boa, é cumpridora do que se dispõe, de acordo com as opções políticas, a edificar.

Há que considerar, entretanto, que, ao lado deste padrão de exigência, em que se torna essencial a verificação dos resultados concretos da atuação do Poder Público junto à sociedade por intermédio de juízos de eficiência sobre a própria atuação administrativa, é destacada a necessidade de se implementarem controles de eficiência que permitam mensurar a *performance* do ente estatal e de seus tomadores de decisão, possibilitando, assim, o esboço detalhado dos aspectos qualitativos e quantitativos dos próprios atos e atividades exercidos pelo Poder Público, tais como a satisfação das medidas adotadas, a eficiência delas, mas, ainda, a eficácia e, principalmente, a sua efetividade/eficácia social, representada pela aferição da capacidade de se dar início a processos de transformação social, a despeito da área social em destaque. Conforme Batista Júnior (2012, p. 354):

O controle de eficiência não se resolve em um juízo de legalidade, mas reclama a verificação da congruência da atuação administrativa, em sua ação, articulação e instrumentalização, com os fins preestabelecidos. Essa insuficiência do juízo de legalidade decorre do fato de estar a Administração Pública vinculada, antes de mais nada, a um fim primeiro mais amplo, que é o de melhor atender ao bem comum. Isto, em uma sociedade pluralista, permite afirmar que o controle da eficiência pública deve possibilitar a verificação do grau de satisfação dado aos diversos interesses públicos relevantes, legalmente postos, o que, com certeza, injeta ainda maiores dificuldades, em especial porque essa satisfação sé pode ser “relativa”.

No contexto deste controle de eficiência e verificação de desempenho – fins estes tão caros aos ditames que regem o modo de se administrar a coisa pública nos dias atuais – alguns instrumentos são reconhecidamente utilizados para tais fins, dentre eles, os indicadores de desempenho, cuja utilização comporta, concomitantemente,

uma visão retrospectiva e prospectiva da realidade encontrada nas mais variadas conjunturas sociais, e, por assim dizer, o delineamento mais preciso de possíveis soluções, bem como a medição das propostas ou políticas públicas efetivamente adotadas e implantadas, subsidiando, desta forma, os processos de tomada de decisão no setor público.

Não se pode olvidar que, à luz do princípio da eficiência, os indicadores de desempenho fornecem dados empíricos de relevância fundamental, particularmente quando utilizados para a aferição de eficiência no domínio da segurança pública. Isso ocorre em virtude do fato de que tais indicadores, quando bem delimitados e construídos, desvelam o real (ou o mais aproximado) estado da eficiência presente no campo da realização de políticas públicas e mais especificamente na prestação de serviços públicos de segurança pública no círculo social, descortinando cenários de cunhos estruturais e organizacionais, essenciais para o regular funcionamento das políticas implantadas e, sobretudo, para a consecução dos resultados desejados<sup>33</sup>.

Ao discorrer introdutoriamente a respeito da utilidade do uso de indicadores de desempenho no âmbito da Administração Pública, Jannuzzi (2011, p. 12) compreende que:

Ter um conhecimento estruturado da realidade sociodemográfica, das potencialidades e fragilidades da economia, da dinâmica conjuntural do emprego, das restrições e condicionantes ambientais de um município, região ou estado é bom ponto de partida para assegurar que os programas e outras ações públicas estejam mais ajustadas às necessidades de seus públicos-alvo e ao contexto da intervenção social, ampliando as chances de sucesso e de efetividade das políticas públicas do país.

Mais adiante, concluindo o seu raciocínio sobre a conveniência de se realizar a leitura dos dados colhidos por meio dos aludidos indicadores de desempenho, complementa o autor (JANNUZZI, 2011, p. 13):

---

<sup>33</sup> “O princípio da eficiência da segurança pública não visa apenas ao aspecto propriamente econômico, porque este espaço é preenchido pela eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial (art. 74, II, CF) nem pelo predomínio das finanças na sua análise. É um ponto a considerar. Todavia, o mais importante a salientar são as facetas da boa estrutura organizacional, do bom serviço e bom atendimento às necessidades populares. Resumindo, a busca do bom resultado, na conservação da ordem pública e da incolumidade do cidadão e do seu patrimônio. Todos os esforços devem caminhar para o cumprimento desta finalidade” (SANTIN, 2004, p. 148-149).

Trata-se de uma abordagem de planejamento que, reconhecendo a complexidade e diversidade da realidade socioeconômica brasileira, da multicausalidade dos problemas e iniquidades sociais e dos limites cognitivos para propor soluções para as questões colocadas na agenda pública, cede espaço da “boa e neutra técnica de planejamento” ao “fazer” e “refazer” técnico-político da análise situacional, de leituras mais multidisciplinares e plurais da realidade, construído com maior participação de outros atores relevantes, com visão mais estratégica das oportunidades e obstáculos externos, que vão orientar a programação, monitoramento e reprogramação – periódica, se necessário – das atividades previstas em um programa ou ação idealizados para solucionar os problemas inscritos na agenda. [...]. Aqui não há prevalência do critério técnico sobre o político, pois mesmo o primeiro não é exclusivamente objetivo ou isento, mas expressa um conjunto de valores ideológicos, nem o segundo é desprovido de racionalidade. A abordagem técnico-política de planejamento aqui advogada parte da premissa de que nem tudo que é politicamente desejável é tecnicamente exequível, nem tudo o que seria tecnicamente viável é politicamente legítimo.

É perceptível que a despeito da área social em foco, a utilização de indicadores de desempenho, em função de seu caráter empírico, serve para diversos propósitos no próprio desenvolvimento interno dos programas e políticas públicas colocadas em prática, uma vez que o acompanha, por intermédio de procedimentos de coleta de dados e análises, todo o ciclo de gestão por qual se submetem a maioria das organizações públicas, que passa desde a verificação das demandas da sociedade, do planejamento e da execução de programas ou políticas públicas construídas para agir sobre determinado problema social, até, finalmente, ao monitoramento e análise dos resultados da avaliação perpetrada, com o intuito de revisar e aperfeiçoar o programa ou política, a ponto de que esta cumpra os seus fins pretendidos.

Na perspectiva interinstitucional, é incontroversa a contribuição de tais dados, apontamentos e conclusões fornecidas pelos indicadores e alcançadas para fins de melhorias nos métodos e estratégias geralmente empregadas no setor público para o cumprimento do objetivo de implementar seus programas e políticas.

Em regra, programas e políticas promovidas pelo Estado dependem de uma intensa interação entre diferentes Poderes da República, bem como de diferentes entes federativos, o que remonta a ideia de que qualquer descoberta de imprecisões/falhas contribui para o avanço substancial dos métodos selecionados, bem como das estratégias firmadas entre os atores envolvidos, solidificando, assim, um *status* de uma maior eficiência administrativa.

Essa premissa também se aplica à área da segurança pública, que, como visto, opera dentro de um sistema complexo e extenso, denominado de sistema de justiça criminal, que não se encerra no exercício da atividade policial. Ao revés, é composto por uma grande quantidade de órgãos públicos, de diferentes poderes e diferentes entes federativos, com variadas competências, e que, apesar de distintas, devem se comunicar para a perfeita garantia da harmonia social.

É certo que o funcionamento desse sistema, no Brasil, não tem sido conservado e nem tampouco aperfeiçoado, conforme se mantenha o caráter questionável das *performances* de eficiência administrativa pelos órgãos envolvidos, muito em razão da propalada ineficiência dos métodos empregados, corroborados pela deficiência dos resultados alcançados, tanto na esfera federal, quando estadual/distrital e municipal.

Assim, para que seja possível almejar bons desempenhos institucionais e organizacionais que sejam capazes de gerar resultados positivos no meio social, convertendo investimentos e esforços em melhorias tangíveis nos programas sociais e nos serviços públicos prestados, especialmente na segurança pública – cuja materialização possibilita a garantia da paz social e do estado de normalidade para o desenvolvimento dos cidadãos e da sociedade, de um modo geral – reitera-se a importância do frequente diagnóstico do desempenho das instituições de segurança pública.

Nesse mesmo sentido, em texto elaborado sobre o tema, Durante e Borges (2011, p. 68-69) listam algumas das vantagens da utilização de indicadores de desempenho por essas instituições:

Possibilita a avaliação do desempenho global da instituição de segurança pública, por meio da avaliação de seus principais projetos, ações e/ou departamentos; permite o acompanhamento e a avaliação de desempenho ao longo do tempo; possibilita focar as áreas relevantes do desempenho e expressá-las de forma clara, induzindo um processo de transformações estruturais e funcionais que permite eliminar inconsistências entre a missão da instituição, sua estrutura e seus objetivos prioritários; ajuda o processo de desenvolvimento organizacional e de formulação de políticas específicas de segurança pública de médio e longo prazo; melhora o processo de coordenação organizacional, a partir da discussão fundamentada nos

resultados e o estabelecimento de compromissos entre os diversos setores de cada instituição de segurança pública; possibilita a incorporação de sistemas de reconhecimento de bom desempenho e alcance de resultados esperados.

Além dos benefícios já citados, o emprego de indicadores de desempenho – alimentados por dados pesquisas amostrais, registros de ocorrências, estudos de caso, dados administrativos das instituições de segurança pública – comprovam a sua utilidade, ainda, em função dos diferentes ângulos de análise que ofertam em relação a determinado projeto ou política pública executada pelo Poder Público. Isto é, se por um lado possibilita avaliações de eficiência administrativa, por outro também oportuniza a verificação da eficácia e da efetividade das medidas colocadas em prática.

O controle da eficácia, nesse modelo, corresponde à medida do grau em que as metas fixadas foram alcançadas através da realização operacional das estratégias formuladas. Por consequência, quando se mensura a eficácia na segurança pública, busca-se verificar “se a intervenção de alguma política ou programa alcançou as metas estabelecidas ou cumpriu os objetivos pré-determinados em termos do trabalho executado” (DURANTE; BORGES, 2012, p. 69-70), geralmente no empreendimento de ações de prevenção e repressão da violência criminalizada.

Por sua vez, o objetivo dos indicadores de efetividade se relaciona com a mensuração do grau em que o programa ou política pública impacta o seu público alvo, resolvendo o problema social em questão e promovendo transformação social. É dizer que, mesmo sendo eficiente ou eficaz, uma política pública pode não ser efetiva, na medida em que pode alcançar as metas estabelecidas, mas não resolver o problema social abordado (DURANTE; BORGES, 2012, p. 69-70).

Diante deste panorama, frente à necessidade de o Estado promover o direito fundamental à segurança pública, resguardando as condições sociais necessárias para o atingimento dos demais direitos e liberdades previstas constitucionalmente, é inegável a importância do controle de eficiência administrativa, à luz dos ditames constitucionais, destacando-se, para isso, a utilização regular dos indicativos de desempenho à disposição do administrador público para fins de medição e avaliação

dos programas e políticas de segurança pública, praticadas no dia-a-dia da sociedade brasileira.

## 2.5 O DEVER FUNDAMENTAL DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

A garantia protetiva atribuída constitucionalmente ao Estado para fins de prestação de serviços de segurança pública – por intermédio de seus órgãos públicos ligados ao resguardo desse bem social e coletivo – tem como finalidade primeira a manutenção da ordem pública, que, considerada a partir de seus elementos basilares, visa ao estabelecimento de um clima de normalidade social e de convivência harmoniosa e pacífica entre os indivíduos, a fim de que todo o potencial humano, na sua perspectiva subjetiva e objetiva, possa encontrar espaço para se desenvolver.

Em outros termos, sendo a segurança pública, em uma de suas vertentes, uma garantia da ordem pública e, conseqüentemente, da paz social, é ela uma condição essencial para a vida em sociedade e para o desenvolvimento social, político, econômico e cultural de uma nação, uma vez que intenta proporcionar um ambiente adequado e propício para a concretização de direitos estabelecidos em dada comunidade política.

Com apoio nessa premissa fundamental, a Constituição de 1988, em seu art. 144, *caput*, reconhece a essencialidade da construção e manutenção de um ambiente social seguro e ordeiro ao cominar, num mesmo dispositivo constitucional: ao Estado o dever de prover segurança pública; e à coletividade a corresponsabilidade pelo resguardo deste bem social, cuja garantia é necessária para o incremento e efetivo exercício de um extenso rol de direitos previstos no ordenamento jurídico brasileiro, fundados em ideais de liberdade, igualdade, cidadania e desenvolvimento social, por exemplo.

A responsabilidade pela segurança pública, conferida aos cidadãos, de modo geral, simboliza a necessidade de o cidadão, na medida do possível, adentrar às discussões públicas com o fito de contribuir com a sociedade mediante a exposição

de seus opinamentos e pontos de vista, que, não obstante eventualmente possam enfrentar resistência em perspectivas opostas sobre determinada questão, enriquecem o debate, dotam o cidadão de um maior conhecimento a respeito da coisa pública e, ainda, diminuem a probabilidade de não aceitação de políticas públicas implantadas pelo Estado, a quem compete com maior destaque as suas formulações (SOUZA, 2010, p. 113).

As constatações que apontam para a relevância prática e social da participação mais incisiva do cidadão nas discussões públicas – a despeito da temática em foco – não decorrem de um simples consenso teórico, mas de uma necessidade real, justificada em parte pela previsão constitucional que atribui essa responsabilidade à sociedade, mas, por outro lado, também pela necessidade imperiosa de aproximação do cidadão das discussões de interesse público, afetadas sobremaneira pelo déficit representativo enfrentado pela nação brasileira, já há algum tempo.

É possível afirmar que a participação popular na definição de políticas públicas exerce diferentes funções, todas de suma importância para vida pública. Isso porque além de seu caráter colaborativo e deliberativo, que atende a previsão constitucional que impõe responsabilidades à coletividade pela garantia de alguns bens sociais, a participação popular em assuntos relacionados à segurança pública tem, também, natureza fiscalizatória.

Esta função fiscalizatória é oriunda da necessidade de o cidadão aferir a conversão da vontade do povo em políticas públicas (legislativas, mas principalmente executivas) que verdadeiramente representem o interesse público expressado por meio de processos eleitorais, assim como vigiar a própria execução das políticas públicas previamente firmadas nessa área social, notadamente destacada pela escassez de políticas e programas que apresentem resultados positivos definitivos ou, ao menos, duradouros. Assim, não se pode subestimar o papel do cidadão e da coletividade nos debates públicos que versem sobre a segurança pública.

É por tais razões que, em que pese a Constituição não associe textualmente a segurança pública a um dever da coletividade, a ponto de imputar-lhe

expressamente a responsabilidade funcional pela confecção de políticas públicas de segurança pública e, principalmente, pelo fornecimento de serviços nessa esfera, à luz do regime dos deveres fundamentais, ganha espaço considerações que avertam a suposta existência de outro tipo de dever, isto é, um dever fundamental de participação na construção de políticas de segurança pública, atribuído ao cidadão e à coletividade, respectivamente no plano individual e coletivo, voltado ao aperfeiçoamento e provimento da segurança pública no domínio social.

De acordo com doutrina recentemente lançada no campo dos deveres fundamentais, entende-se<sup>34</sup> que, num ambiente democrático, com base na solidariedade, são infligidos certos tipos de condutas ao Estado e, de modo especial, ao indivíduo, a fim de que sejam viabilizados ao máximo os direitos fundamentais integrantes do ordenamento jurídico vigente.

Este conceito preconiza a existência de um rol de deveres fundamentais que, a despeito de não necessariamente implicarem sanções aos respectivos responsáveis em caso de descumprimento, detêm uma origem de cunho jurídico, o que os tornam exigíveis no plano fático.

Evidentemente, neste âmbito de discussão, com amparo na doutrina acima citada, não se espera do cidadão e da coletividade, considerada como um só corpo social organizado, que se coloquem numa posição de enfrentamento civil contra a criminalidade, afinal tal comportamento, quando necessário e adequado, é de responsabilidade do Estado, a quem incumbe a regular prestação dos serviços de segurança pública por meio de órgãos competentes, preparados para essas situações de risco.

Agir de modo contrário, exigindo-se do cidadão a execução desses tipos de serviço em prol da comunidade, além de constituir uma imputação à sociedade civil de uma

---

<sup>34</sup> No presente estudo, os deveres fundamentais são compreendidos como “[...] uma categoria jurídico-constitucional, fundada na solidariedade, que impõe condutas proporcionais àqueles submetidos a uma determinada ordem democrática, passíveis ou não de sanção, com a finalidade de promoção de direitos fundamentais”, em consonância com o conceito elaborado de modo conjunto pelos membros do Grupo de Pesquisa “Estado, Democracia Constitucional e Direitos Fundamentais”, coordenado pelos professores Adriano Sant’Anna Pedra e Daury Cesar Fabriz, do Programa de Pós-Graduação *Stricto sensu* em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória.

prestação não razoável, também configuraria um sacrifício trivial<sup>35</sup>, haja vista que a ela estaria sendo imposto um dever muito além de suas possibilidades, ainda que seus efeitos, baseados na solidariedade, pudessem beneficiar o restante da sociedade. Vale lembrar que, no Brasil, até mesmo o porte de armas de fogo é bastante restrito para o público em geral, conforme se pode depreender da vedação prevista no art. 6º, da Lei nº 10.826/2003, fator este que corrobora o argumento segundo o qual não há qualquer possibilidade prática de se exigir do cidadão a execução de atos de enfrentamento direto à criminalidade.

À luz do regime dos deveres fundamentais, revela-se mais apropriada a exigência da participação da população politicamente ativa na formulação de políticas públicas que tenham como escopo a tratativa dos problemas e desafios que dificultam a concretização do direito fundamental à segurança pública. Essa participação, independentemente de quem a promova, vale dizer, a própria sociedade civil organizada, ou então o Estado, atende fielmente à premissa que acomoda a doutrina dos deveres fundamentais, a saber: o dever de solidariedade.

A solidariedade confere outros contornos à abordagem dos aludidos deveres, na medida em que a sua prática, para além da destinação à promoção de direitos fundamentais de diferentes categorias, designa não apenas uma obrigação de cunho jurídico, mas também a responsabilidade social<sup>36</sup> de todos pelo aprimoramento das relações e da própria convivência entre coletividade e Estado e, ainda, entre os cidadãos entre si, num contexto de pluralidade de condições econômicas, de crenças, de costumes, de posicionamentos políticos, inerente à vida em uma sociedade livre e democrática.

Dessa forma, a participação do cidadão nos debates públicos, particularmente no contexto da elaboração de políticas públicas afetas à área da segurança pública, traduzido na veiculação e descrição de opiniões, sugestões, pontos de vista, críticas

---

<sup>35</sup> No campo dos deveres fundamentais, tratando da compreensão sobre o que viria a ser o sacrifício trivial, Gonçalves e Fabríz (2013), afirmam que “[...] o dever imposto a um indivíduo não pode ser exacerbado ou ir além das possibilidades dele, enquanto a solidariedade é apresentada como um sistema de freio à individualidade”.

<sup>36</sup> O dever de solidariedade corresponde à ideia de que o estudo do direito não pode ser afastado da análise da sociedade, e da referência do homem como um ser inserto num processo de constante evolução existencial na sua relação com os outros homens (DUQUE; PEDRA, 2013).

e outras formas de *feedbacks*, constitui o instrumento de maior efetividade prática no cumprimento do dever de solidariedade inerente à sociedade civil.

Para além de um simples ato de tornar público o seu olhar sobre problemas que rotineiramente acometem as localidades que integram o território público, seja ele na dimensão municipal ou estadual/distrital, por exemplo, a participação da sociedade civil simboliza o atendimento aos imperativos de solidariedade que alicerçam o dever fundamental de participação na conjuntura da segurança pública, abalizado na responsabilidade prevista no *caput* do art. 144, bem como na prática da cidadania e da solidariedade, estabelecidas respectivamente como fundamento e objetivo da República brasileira, conforme o inciso II, do art. 1º e o inciso I, do art. 3º da Constituição.

Essas hipóteses de participação cumpririam, inclusive, com a exigência assinalada por Basso (2016, 91-92), que entende que os deveres fundamentais devem se prestar à garantia de aspectos estritamente atrelados à dignidade da pessoa humana, como, por exemplo, a satisfação de necessidades básicas do indivíduo ou que afetem a organização e funcionamento das instituições públicas, ou ao exercício dos direitos fundamentais, bem como ao alcance de uma dimensão de utilidade geral em favor dos cidadãos detentores do direito subjetivo correlato<sup>37</sup>.

Pode-se cogitar serem estes alguns dos efeitos naturalmente decorrentes da obtenção de um estado de efetivo provimento do direito fundamental à segurança pública e da conseqüente manutenção da ordem pública, cenário no qual a realização do rol de direitos fundamentais previstos na Constituição é potencializada em razão da conservação de um espaço reduzido de violência criminalizada, dentro de padrões “toleráveis” à luz dos índices empregados para a medição da criminalidade, aumentando-se a possibilidade de ser dada eficácia social a essas normas jurídicas, algo aparentemente distante nos dias de hoje.

---

<sup>37</sup> Peces-Barba Martinez (1987, p. 336) defende que “el ejercicio de um deber fundamental no reporta beneficios exclusivamente al titular del derecho subjetivo correlativo, cuando existe, sino que alcanza una dimensión de utilidade general, beneficiando al conjunto de los ciudadanos y a su presentación jurídica, el Estado”.

No mais, a fiscalização colocada em prática pela sociedade civil, ainda que sob a influência de um dever fundamental, funda um mecanismo de controle social imprescindível, quanto mais quando se constata a sobrevivência de um modelo democrático cambaleante, marcado pela crise de legitimidade que atravessa o sistema e a classe representativa da vontade soberana do povo, ou, por assim dizer, os representantes eleitos do povo, responsáveis pela formulação e implementação de políticas públicas em todas as instâncias federativas.

Convém registrar que quando se faz alusão ao sistema representativo, na verdade está-se referindo ao modelo de democracia representativa, iniciado com o advento do Estado Moderno, após, principalmente, os desfechos que seguiram a eclosão da Revolução Francesa em 1789, período no qual se consagrou, sobretudo, o reconhecimento de direitos políticos para algumas categorias de pessoas, que passaram a deter a qualidade de cidadão, podendo votar e serem votados. Conforme lições de Bobbio (2000, p. 56):

A expressão “democracia representativa” significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade<sup>38</sup>.

Hodiernamente, embora o modelo de democracia representativa ainda prevaleça na maior parte dos Estados ocidentais – até mesmo em razão da inviabilidade operacional do exercício da democracia direta, frente à grande massa de cidadãos que integram o Estado, assim pela constante necessidade produção e revisão legislativa –, cada vez mais é estimulado o emprego de mecanismos que reinsiram o cidadão nas discussões públicas inerentes à vida política, que repercutam qualitativamente os interesses públicos pautados pela sociedade. Portanto, quanto ao Estado, incumbe proporcionar e espaços de discussão para que a implementação de direitos sociais sejam debatidos e viabilizados. Em consonância com o ensinamento de Miranda (2010, p. 31):

Não se trata apenas de criar serviços ou concretizar prestações, pecuniárias ou outras; trata-se também, por um lado, de dar lugar e voz aos destinatários e beneficiários segundo a Constituição e a lei e, por outro lado, de admitir formas de complementaridade ou de concorrência entre as

---

<sup>38</sup> Na mesma linha traçada por Bobbio, vide Zaneti Jr. (2014, p. 123).

intervenções do Estado e das demais entidades públicas e as iniciativas das pessoas e dos grupos existentes na sociedade civil. Assim se espera otimizar as condições de realização dos direitos e aprofundar a própria democracia.

Nessa conjuntura, prega-se a consolidação de um modelo de democracia deliberativa (ou participativa), em que as premissas fundantes do princípio democrático sejam resgatadas de modo a incitar o cidadão a se envolver em ações políticas que contribuam para a realização da democracia e, no âmbito local, para a promoção dos interesses públicos que revertam em melhorias para a sociedade.

O estímulo à participação, portanto, é uma tendência constitucional e democrática a ser seguida, independentemente dos Poderes da República e das instâncias federativas envolvidas. Nesse sentido, Perez (2009, p. 35) instrui que:

O Legislativo abre-se ao referendo, ao plebiscito e à iniciativa popular de leis, devendo contar também com a colaboração dos cidadãos no exercício da fiscalização do Executivo. O Judiciário passa a contar com diversos instrumentos participativos tais como as ações populares, os mandados de segurança coletivos, dentre outros. A Administração Pública, por seu turno, contará com o administrado para o exercício de funções decisórias, consultivas ou de controle.

É justamente na seara da Administração Pública, inclusive, que a participação popular deve ser fomentada com maior intensidade. Isso porque cabe ao poder executivo, além da administração e execução das políticas públicas de médio e longo prazo, normalmente confeccionadas nas casas legislativas, a formulação de políticas de curto prazo, destinadas ao atendimento de anseios e necessidades mais próximas do cidadão e que, por isso mesmo, cobram soluções imediatas.

Supõe-se, aqui, que a deliberação acerca de programas e políticas públicas que encaminhem ou, de fato, solucionem os problemas sociais mais próximos, sejam eles na área da saúde, da segurança pública, da educação, por exemplo, deva ser compartilhada com as comunidades, criando-se, assim, maiores condições de aproximação do cidadão dos debates públicos que potencialmente venham a culminar em ações políticas eficazes, eficientes e efetivas, no sentido de proporcionarem uma transformação real da realidade social, concretizando, na prática, as intenções normativas previstas nos textos constitucional e legal.

Na perspectiva constitucional e estatal, essa reinserção do cidadão nos assuntos públicos deve ser interpretada como algo positivo, pois agrega esforços da sociedade civil para a finalidade principal de construção de soluções que sejam úteis para a sociedade como um todo, e, além disso, consolida a responsabilidade constitucionalmente atribuída à coletividade de zelar pelos bens sociais de seu interesse, inclusive a segurança pública.

Não se pode esquecer, também, que não seria coerente a exclusão da participação popular nas discussões públicas, primeiramente porque as decisões tomadas afetam, logicamente, a própria população, o que tornam injustificáveis as deliberações ou tomadas de decisões definitivas concretizadas à revelia daqueles que serão implicados pelos resultados das políticas postas; em segundo lugar porque a participação desses atores sociais tem o condão de aclarar a complexidade de assuntos e interesses que são colocados em questão. Como bem destaca Souza (2010, p. 114):

A recusa ante a discussão pública significa não apenas desconsiderar a fonte da qual emana toda a autoridade política numa democracia (a soberania popular), mas também desistir de uma base cognitiva mais justificável para se tomar uma decisão. A discussão pública submete a um teste cognitivo os fundamentos das decisões: testa-os contra os diferentes pontos de vista existentes na sociedade, os quais não podem ser conhecidos *a priori*. Assim, procedimentos participativos/deliberativos tenderiam a produzir decisões mais legítimas e “melhores” no longo prazo.

Em harmonia com a posição adotada por Perez (2009, p. 218-219):

[...] é certo que a Administração Pública, na atualidade, passa a adotar novos métodos de atuação, baseados na “cultura do diálogo” e na oitiva das divergências sociais seguindo a tendência de não mais se afirmar contrapondo-se à atuação da sociedade civil (o papel principal da Administração Pública, nesta ótica, é o de favorecer o trabalho da sociedade sobre ela mesma). As relações da Administração Pública e a sociedade não mais se assemelham à tutela, pois a Administração depende da vitalidade das mediações sociais e do dinamismo dos atores sociais. A Administração, logo, em muitos casos, deve-se postar em posição horizontal, e não vertical, em suas relações com a sociedade. Ao lado dos mecanismos tradicionais da coerção, injunção e do constrangimento, a Administração, em sua relação com a sociedade, passa a utilizar principalmente a orientação, a persuasão, a ajuda.

No que diz respeito à participação popular na elaboração compartilhada e colaborativa de políticas voltadas para a área da segurança pública, deve ser citada

a realização, no ano de 2009, da 1ª Conseg (1ª Conferência Anual de Segurança Pública), ocasião em que foi amplamente discutida a temática da segurança pública, com a participação de diversos segmentos da sociedade.

Este evento, até os dias de hoje, no contexto brasileiro, representou a maior reunião para fins de discussão de assuntos relacionados à segurança pública no país, englobando discussões de cunho local, regional e nacional. De acordo com Souza (2010, p. 115-116), citando estimativas do Ministério da Justiça, “[...] entre 2008 e 2009, cerca de 230 mil pessoas discutiram o tema segurança, um amplo debate e articulação social fomentados pela realização da 1ª Conseg”.

No entanto, conforme destaca a Souza (2010, p. 116), remanesce o caráter restrito de discussões no interior da segurança pública, o que implica a conclusão – até mesmo baseada na incoerência de outras conferências do mesmo porte para fins de discussão dos problemas que ainda envolvem o crescimento da criminalidade, da sensação de insegurança, e da ineficácia das soluções até aqui apresentadas – de que a participação popular ainda é diminuta e limitada, devendo ser propagada por meio de ações estatais, mas, na medida do possível, também por intermédio da articulação da própria sociedade civil, no devido exercício de seu dever fundamental de participação na formulação de políticas de segurança pública, de modo que não fique refém da iniciativa do Poder Público.

### 3 NOVAS CONJUNTURAS DE FORMULAÇÃO E EXECUÇÃO DE POLÍTICAS E SERVIÇOS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

#### 3.1 A PARTICIPAÇÃO POPULAR JUNTO À POLÍCIA MILITAR NA EXECUÇÃO DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

A história do funcionamento das atividades de cunho policial no Brasil teve início ainda no período colonial, quando na relação entre Brasil e Portugal estabeleceu-se a lógica de exploração da metrópole sobre a colônia, sustentada pela sujeição dos habitantes da colônia às ordens da Coroa portuguesa, voltadas a transferência de renda a realza.

Em meio a um cenário de pujança econômica, responsável pela manutenção do padrão de vida de grande parte da aristocracia portuguesa, tornou-se necessária a criação de mecanismos de repressão que se mostrassem eficazes para a manutenção do estado de dominação, sendo essa a razão para o desenvolvimento incipiente de um aparelho jurídico-policial (SALEM, 2007). Conforme destacado por Costa e Fernandes (2012, p. 59):

A utilização da força policial, como elemento dominador, atendia aos dispositivos de poder ligados à classe dominante. Na manutenção do regime escravocrata, discriminador e arbitrário, era imprescindível a atuação sistêmica de um poder judiciário dependente e de uma polícia sectária e guerreira [...]. Ainda como elementos intimidadores das questões libertárias e ideológicas, a justiça e a polícia se compunham para manter o *status quo* da aristocracia em contraposição à crescente população que lutava por seus direitos e anseios de liberdade.

Na passagem do século XVII para o XVIII, o Brasil já experimentava um intenso crescimento econômico, assim como um grande incremento populacional decorrente do comércio com a região das Minas Gerais e do tráfico negreiro com a África, o que fez aumentar, especialmente na região do Rio de Janeiro, a preocupação das autoridades com a defesa do porto e dos interesses dos grupos detentores da força econômica e política<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> A polícia representa o resultado da correlação de forças políticas existentes na própria sociedade. No Brasil, a polícia foi criada no século XVII, para atender a um modelo de sociedade extremamente autocrático, autoritário e dirigido por uma pequena classe dominante. A polícia foi desenvolvida para proteger essa pequena classe dominante, da grande classe de excluídos, sendo que foi nessa

Em virtude disso, nas primeiras décadas do século XVIII, principalmente em função da mudança da realeza portuguesa para o Rio de Janeiro em 1808, algumas alterações no cotidiano administrativo e normativo foram implementadas em favor do desenvolvimento, ainda que inicial, de um sistema penal, no qual estivessem fixadas regulações acerca de condutas a serem desestimuladas pelo governo, bem como de cargos destinados ao exercício de funções executivas, legislativas e judiciárias.

Em 1808, então, foi criada, por D. João VI, a Intendência Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil, que centralizava todas as atribuições policiais até então exercidas por várias corporações policiais não oficiais ou então não voltadas para esse objetivo, como os alcaides e os quadrilheiros.

No ano subsequente, em 1809, criou-se a Guarda Real de Polícia, caracterizada por ser um núcleo especializado de vigilância subordinado ao gabinete do Intendente Geral, cujas atribuições seriam, dentre outras, a de: reprimir crimes; evitar contrabandos; apagar incêndios. No entanto, a Guarda Real notabilizou-se pela captura de escravos fugidos, pela destruição de quilombos e pela prisão de capoeiras.

Eram claras as intenções de repressão de atividades “desviantes” praticadas por escravos, escravos fugidos, capoeiras, dentre outros grupos marginalizados e dominados naquele contexto histórico. Conforme afirmam Bengochea e outros (2004, p. 121):

A polícia representa o resultado da correlação de forças políticas existentes na própria sociedade. No Brasil, a polícia foi criada no século XVII, para atender a um modelo de sociedade extremamente autocrático, autoritário e dirigido por uma pequena classe dominante. A polícia foi desenvolvida para proteger essa pequena classe dominante, da grande classe de excluídos, sendo que foi nessa perspectiva seu desenvolvimento histórico. Uma polícia para servir de barreira entre os ditos “bons” e “maus” da sociedade. Uma polícia que precisava somente de vigor físico e da coragem inconsequente;

---

perspectiva seu desenvolvimento histórico. Uma polícia para servir de barreira entre os ditos “bons” e “maus” da sociedade. Uma polícia que precisava somente de vigor físico e da coragem inconsequente; uma polícia que atuava com grande influência de estigmas e de preconceitos (BENGOCHEA et al., 2004, p. 121).

uma polícia que atuava com grande influência de estigmas e de preconceitos.

Colaboraram para a manutenção do modelo autoritário de sociedade as prescrições normativas que passaram a tipificar condutas indesejadas no âmbito público e privado, e, também, a reger a atividade e os procedimentos administrativos e judiciais no decorrer do século XIX, com destaque para o Código Criminal de 1830 e do Código de Processo Criminal de 1832, ambos reformados em 1841<sup>40</sup>.

Com a chegada do século XX, o grande crescimento industrial brasileiro, baseado principalmente no comércio agrícola e nos negócios de comércio exterior, implicou o incremento do crescimento urbano, principalmente nos grandes centros, fato este que descortinou a existência de uma maior diversificação social, na medida em que conviviam conjuntamente imigrantes, ex-escravos, dentre outros grupos formados basicamente por indivíduos de camadas sociais mais baixas.

Por tais motivos esse cenário impôs que as atividades policiais obtivessem um caráter mais profissional e militarizado, bem como uma modificação do discurso da ordem, tudo isso para que fosse resguardada a implantação da ordem burguesa na cidade. A polícia passou a adotar um discurso evolucionista e científico, iniciando um período institucional em que se pensava a criminalidade cientificamente, adotando-se, principalmente, a vertente do modelo lombrosiano, conhecido por descrever o que seria o criminoso nato (SALEM, 2007).

Dessa forma, as instituições policiais sofreram adaptações, como a criação do serviço médico legal, o serviço de identificação e estatística, evidenciando a tentativa de recorrer à técnica e à ciência no processo de legitimação da atividade policial e judicial. O discurso médico-legal, convenientemente utilizado, permitiu que o sistema penal manipulasse os interesses e os fatos sociais, constituindo aquele que seria o bom cidadão e o mau cidadão, a partir do apontamento de seus traços característicos, marcas e sinais particulares, anomalias congênitas, acidentes etc.

---

<sup>40</sup> O Código de Processo Criminal foi novamente reformado em 1871, no fim do período do Segundo Reinado e o Código Criminal foi mais uma vez reformado em 1890.

Esse discurso foi útil para o período inicial da República, já que o Estado e o poder oligárquico enfrentavam o crescimento do movimento operário, especialmente no Rio de Janeiro e em São Paulo, e precisava de um discurso prático que possibilitasse o controle social dessa parcela da sociedade que questionava os pilares estatais. Esse cenário perdurou nas primeiras décadas no século XX, sendo sedimentado normativamente nas Constituições então estabelecidas.

Pelas Constituições de 1934, 1937 e 1946, as Polícias Militares, instituídas para a segurança interna e a manutenção da ordem nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, eram consideradas como forças auxiliares do Exército. Em todos esses anos, as Polícias Militares do Brasil estiveram sempre ao lado dos donos do poder e foi a partir de Getúlio Vargas, na década de 30, que começou o descrédito do povo na sua Polícia, que jamais se preocupou em estabelecer planos de prevenção ao crime, usando sempre a violência para cometê-lo, matando impunemente, sem o menor respeito às garantias e direitos individuais, criando superbandidos e admitindo superpolíciais (DONNICI, 1990, p. 59).

Posteriormente, com o estabelecimento da ditadura militar, iniciada em 1964, talvez como em nenhum momento anterior, as forças militares (Exército e Polícias Militares) exerceram o seu viés instrumental para fins de imposição do autoritarismo do governo central, que naquele momento utilizava-se da retórica da proteção da segurança nacional e da ameaça comunista como justificativas para a imposição do autoritarismo. A restrição de direitos e sistematização do aparelho do Estado para fins de repressão abrangeu todo o território nacional e espelhou todo o aparato formado para a manutenção do regime militar e de seus intentos de repressão ideológica.

Esta ocasião histórica persistiu até o ano de 1986, quando foi instalada a Assembleia Nacional Constituinte, destinada à deliberação e elaboração de uma nova Constituição para a República brasileira, da qual resultou a Constituição da República de 1988. Sobre esta Constituição repousava a expectativa nacional por transformações constitucionais que melhor representassem os valores democráticos e de cidadania que seguiam o movimento de redemocratização do país, inclusive no que referia às competências e às funções das organizações policiais, formuladas nesse novo modelo.

Analisada a partir dos dias atuais, a almejada ruptura esperada do então novel texto constitucional, em muitos contextos, constituiu modificações meramente aparentes, ou então, essencialmente formais, porquanto muitas das prescrições jurídico-constitucionais que pretenderam provocar mudanças substanciais no plano social brasileiro jamais se concretizaram, apresentando-se, tão somente, como normas programáticas, sem conteúdo imediatamente aplicável ou aferível.

Na seara policial, especialmente no âmbito das polícias militares, como dito, as mudanças pós-Constituição de 1988 foram tímidas, não sendo tarefa fácil mensurar uma superação concreta da mentalidade combativa presente tanto na formação, quanto na prestação do serviço policial, nem tampouco na sua aproximação e interação com as comunidades. Conforme Araújo (2002, p.68), “em que pese à falácia de que os serviços de polícia são democráticos e encontram-se ao alcance de qualquer cidadão, a realidade tem apontado horizonte diametralmente oposto”.

Sobressai, conforme diagnosticado há algum tempo por Cerqueira (2001, p. 104), a atuação policial sustentada na crença apregoada pelo positivismo criminológico, na concepção da diversidade do criminoso como sendo um ser diferente, um criminoso nato, um ser patológico, além da manutenção do modelo tradicional de cunho seletivo e retrógrado, caracterizado pela instrumentalização das polícias e na sua utilização como força pública, ou então, como braço armado do Estado frente à população. A partir de reflexões sobre o problema situado na formação e atuação policial, Cerqueira (2001, p. 104-105) traça a seguinte consideração:

Percebeu-se que o movimento da polícia americana foi no sentido de melhorar a investigação criminal na tentativa de alcançar os chamados “crimes invisíveis”. E na polícia brasileira, qual foi o movimento que se fez? [...]. Acreditamos que foi mais interessante para a especial situação do cenário brasileiro (período militar) manter suas polícias operando segundo aqueles princípios: perseguindo e eliminando os criminosos de perfil lombrosiano, isto é, os suspeitos das classes pobres, ditando na sua malignidade, na sua periculosidade e nos seus aspectos patológicos.

Nos dias que correm, esses traços característicos remanescem na formação e no agir policial, sendo inculcada, além de um perfil discriminatório e seletivo, uma filosofia de guerra, militarizada, repressiva, violenta, reproduzindo-se os moldes firmados historicamente em terras brasileiras.

Esta hipótese é confirmada por Ratton (2007, p. 141), para quem esse quadro seria real, ainda que explicável pelos atributos organizacionais típicos da ocupação policial, afigurados no perigo, na autoridade e na eficiência. Na visão deste autor, a combinação desses atributos criaria uma situação social única, com dimensões singulares, capazes de revelar, no exercício da ocupação policial, os efeitos deletérios das pressões sofridas interna e externamente pelo policial, ou seja, dentro da própria corporação militar e, também, pela sociedade para quem presta serviços, que geralmente enxerga na polícia o contato mais próximo com o Estado, responsável pelo provimento da segurança pública.

Para Ratton (2007, p. 146), esse contexto *sui generis* daria causa a dois tipos distintos de violência policial: primeiramente, uma violência de cunho instrumental, relacionada à utilização da violência como uma técnica eficiente de prevenção e investigação da criminalidade; e, por outro lado, a violência como um recurso moral, justificadora do cometimento de atos repressores voltados à extirpação do “mal social” simbolizado na criminalidade e no criminoso, à luz da racionalidade policial tradicional.

Amostras empíricas do modo de agir policial no Brasil podem ser colhidas dos dados recém-divulgados na Nota Técnica nº 17, no Atlas da Violência, de março de 2016, que escancaram a hostilidade comumente identificada no cumprimento das funções policiais no Brasil.

Segundo consta nessa pesquisa, de 2004 a 2014 o Sistema de Informações sobre Mortalidade contabilizou no Brasil o número de 6.665 mortes provocadas por intervenções legais de policiais. Esta fonte informa que, no mesmo período, o Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2016 contabilizou a ocorrência de 20.418 mortes em confrontos nos quais havia policiais em serviço (2016, p. 22).

Os dados também indicam que o sistema policial tende a ser opressor e a focar a sua atuação na repressão dos subgrupos populacionais majoritariamente marcados por integrarem às classes mais pobres do país, sem contar que reafirmam a continuidade do modelo histórico que predominantemente fundamentou a atuação

dos órgãos policiais no Brasil. É nesse sentido que o “Atlas da Violência 2017”, ao verificar itens associados à violência policial, assevera:

A letalidade policial e a vitimização policial que a ela se associa são produtos de um modelo de enfrentamento à violência e criminalidade que permanece em sua concepção belicista, que pouco dialoga com a sociedade ou com outros setores da administração pública (2017, p. 23).

Costa e Fernandes (2012, p. 158) aduzem que:

[...] derivado de um padrão histórico já ultrapassado, o secular sistema de Segurança Pública, modelado a partir da sua estruturação não holística e sem qualquer integração, em órgãos operadores – policiais – não condiz com o desejo por uma Segurança Pública eficiente e cidadã, que obedeça aos preceitos internacionais aplicados: a *accountability* policial (prestação de contas) e o *civilian oversight* (supervisão civil), capacitada em administrar conflitos, mediante o uso de força comedida, resolvendo os problemas do cotidiano das pessoas e protegendo todos contra atos ilegais.

No mais, precisamente por não especificar de modo adequado a necessidade e a forma da participação popular junto às organizações policiais previstas em seu art. 144, nem tampouco dar pistas sobre a solução do problema da desarticulação do sistema de justiça criminal, responsável por conferir efetividade a todo o ciclo de garantia do direito fundamental à segurança pública, é possível compreender que a Constituição de 1988 reforçou estigmas antigos e a ela permitiu a aderência de outros problemas, como a ineficiência das políticas e a deficiência dos serviços públicos de segurança executados pelo Estado.

Essa debilidade, em parte, se justifica pela reunião de fracassos aparentados na prestação de serviços de segurança pública; pela não correspondência entre resultados e os vultosos investimentos realizados para fins de manutenção do aparato burocrático que se formou para a regular prestação de tais serviços; e, ainda, pela descontinuidade de programas estatais lançados para funcionarem em prol do controle da criminalidade.

Como se não bastasse, portanto, a sobrevivência da seletividade na atuação policial, construída historicamente – a despeito de qualquer consideração de cunho ideológico, sendo apenas uma constatação histórica –, bem como a baixa normatividade da Constituição de 1988 no que diz respeito à tratativa mais

detalhada das questões afetas à segurança pública e à concretização deste direito fundamental social, a sociedade brasileira ainda convive com a ausência de políticas públicas eficientes, eficazes, efetivas e erigidas democraticamente, bem como com a má prestação de serviços públicos essenciais, como o são o de segurança pública.

De acordo com Saporì (2007, p. 20), esta ineficiência é geralmente creditada ao Estado, a quem cabe a gerência e a manutenção dos aparatos burocráticos estabelecidos, porquanto a ele está adstrita a responsabilidade pela sustentação das instituições constituídas, como, por exemplo, o sistema prisional, as organizações policiais profissionalizadas, o sistema judiciário, corresponsáveis pelo provisionamento da segurança pública.

De modo até mesmo concebível, diante da crescente insatisfação da sociedade com o aumento dos índices de criminalidade e, conseqüentemente, com os resultados alcançados por meio da prestação de serviços pelo Estado, é exatamente sobre a estrutura dos órgãos de segurança pública constituídos, especialmente as polícias militares, que os governos têm investido a maior parte de seus recursos, na tentativa de oferecer respostas mais céleres à população.

Fala-se, não raras vezes, na promoção de “reformas” do aparato burocrático montado, com o intuito de aparentar que os governos não estão inertes ou desatentos à situação caótica enfrentada na segurança pública. Entretanto, o que se tem percebido é a insistência nas mesmas práticas e estratégias que têm orientado a articulação de programas estatais voltados à diminuição da criminalidade e da violência<sup>41</sup>, como, por exemplo, a compra massiva de equipamentos, de veículos automotores, além do recorrente discurso no qual é alegada a propositura de

---

<sup>41</sup> De acordo com o Anuário Brasileiro de Segurança Pública do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2016, p. 76): “Os dados relativos ao financiamento da segurança pública, apresentados neste presente Anuário, trazem informações importantes e instigantes para repensar as políticas públicas de segurança, em especial em um cenário de crise fiscal. A partir da apresentação da evolução das despesas realizadas pelos três entes na função segurança pública a partir de 2002, é interessante perceber que todos os entes aumentaram seus gastos em termos reais ao longo do período em análise, o que implica que o gasto em segurança passou de R\$ 48 bilhões em 2002 para R\$ 81 bilhões em 2015, representando um total gasto de 1,5% do PIB. A maior parte desse aumento é dada pelos estados, o que se explica, fundamentalmente, pela manutenção das principais forças policiais do país em termos de contingentes, isto é, a maior parte desse gasto se deu com despesas de pessoal ativo e inativo”.

“choques de gestão” na segurança pública. Sobre essas questões, Rolim (2006, p. 44) alega que:

Muitas vezes, diante dos indicadores pouco recomendáveis de eficiência no trabalho policial, imagina-se que, em lugar de uma nova receita, o que se precisa é aumentar os ingredientes da mesma fórmula. O que se observa, invariavelmente, é uma forte pressão para que se faça mais do mesmo, uma espécie de “isoformismo reformista”.

Por conta disso, conclui:

O desafio, por isso, não é o de “ajustar” o modelo atual de policiamento, nem o de investir mais recursos nele, mas sim o de construir um novo modelo, dotado de uma nova racionalidade. Independentemente das posições que possamos construir no debate em torno desse novo modelo, o que todas as pesquisas e estudos de avaliação sobre o policiamento contemporâneo demonstram à exaustão é que o “modelo reativo” não funciona e que todas as tentativas de renová-lo ou de emprestar-lhe os meios necessários para alcançar seus pretendidos objetivos irão fracassar (ROLIM, 2006, p. 44).

Ou seja: não é simplesmente por meio de reformas e investimentos de recursos estatais em equipamentos e pessoal destinados às polícias, nem mesmo em discursos vazios que o problema do controle da criminalidade será resolvido. Tais investimentos representam respostas muito singelas frente a um modelo tido como ineficiente justamente por ser insustentável do ponto de vista estratégico, e por projetar uma mentalidade ultrapassada e contaminada, de cunho reativo, que se encontra enraizada na história institucional das atividades policiais no Brasil.

É dizer que mesmo após a promulgação da Constituição Cidadã, as estratégias utilizadas para a melhoria da eficiência na atuação policial e dos resultados alcançados em favor das comunidades ainda não se adequaram integralmente a nova racionalidade democrática e cidadã, erguida constitucionalmente, em que sociedade civil e Estado cooperam na construção e manutenção da ordem pública.

Em regra, subsistem os traços definidores do militarismo, identificados, a título de exemplo, na irredutibilidade de valores como a hierarquia, a disciplina e a rígida organização estrutural, e se consolida a deficiência na prestação dos serviços de competência das polícias.

Há que considerar, todavia, que, embora se possa averiguar a hegemonia desse modelo estratégico de exercício das funções policiais e, por consequência, das inspirações que regem, em regra, as políticas públicas na área da segurança pública, devem ser rotuladas como precipitadas quaisquer afirmativas voltadas a generalização das críticas de cunho eminentemente negativo em relação aos órgãos policiais e às práticas por ela adotadas.

Já há algum tempo, iniciativas vêm sendo lançadas em prol da elaboração conceitual e operacional de um policiamento moderno, em paridade com os ditames constitucionais e democráticos que inspiraram a elaboração da Constituição de 1988, e que ainda sustentam a aspiração por uma sociedade balizada pelos ideais da dignidade da pessoa humana e da cidadania, preconizados no art. 1º da Constituição, como fundamentos da República brasileira.

Propaga-se a ideia da polícia comunitária, com atuação voltada às comunidades, por meio de parcerias entre Estado/sociedade, com um viés descentralizador e democrático, capaz de aglutinar valores pautados em ideais de cidadania e de, a um só tempo, potencializarem a concretização do direito fundamental à segurança pública, por meio da formulação cooperativa de políticas públicas, da prestação de serviços de segurança pública com um viés pacificador em contraponto à utilização da força policial como mero braço armado do Estado, e da prestação de contas à sociedade dos serviços realizados pelas instituições policiais.

No entendimento de Marcineiro (2009, 102-103), a polícia comunitária contempla um conceito amplo e compreende a utilização de todos os meios possíveis, de origem governamental ou não, para a solução de problemas que venham a envolver a segurança de uma comunidade.

Para o autor (MARCINEIRO, 2009, p. 103), a polícia comunitária pressupõe o trabalho conjunto de diferentes segmentos da sociedade, como as comunidades, comerciantes, mídias, autoridades civis e polícias em favor da manutenção da ordem pública, reforçando a ideia que vai além de uma simples forma de policiamento, constituindo uma filosofia policial cuja premissa fundamental é a parceria entre comunidade e polícia na execução de políticas de segurança pública.

Na perspectiva dos profissionais de segurança que são orientados pela aludida filosofia, o policial procede como um agente de preservação da ordem pública em sintonia com a cultura da comunidade local onde trabalha, e não apenas como um agente aplicador da força conferida pela lei, fator este que não impede o exercício do poder de polícia nos casos em que o cometimento de infrações à lei exigir este tipo de conduta policial. Conforme explica Marcineiro (2009, p. 84):

O trabalho desse policial deve ser o equivalente ao de um educador social, permanentemente conduzindo as condutas humanas para uma convivência pacífica e solidária. Quando, eventualmente, uma conduta infracional ao código de convivência social for renitente, este policial deve exercer sem constrangimento, mas sem abusar, o poder de polícia que lhe é delegado pelo Estado por ser o seu representante legal.

Originalmente, a concepção da filosofia de polícia comunitária remonta a uma série de práticas introduzidas no contexto estadunidense, em meados das décadas de 1960 a 1980, e que representaram uma inovadora abordagem metodológica contra a criminalidade violenta, assim como contra o modelo de controle reativo do crime, por intermédio do advento de estratégias de prevenção ao crime a partir de uma parceria informal, mas contundente entre Estado e sociedade. O método de trabalho policial deixava de estar focado no isolamento, para se juntar a uma orientação em que a comunidade também ditasse os rumos das políticas implementadas e dos serviços prestados.

Velhas estratégias adotadas durante décadas passaram a ser substituídas por outras, de cunho preventivo, que se mostrassem eficazes na busca pela redução da criminalidade. Logicamente, práticas regularmente citadas e notadamente conhecidas, como, por exemplo: o aumento do número de policiais; o investimento em patrulhamentos motorizados aleatórios; a incitação à realização dos chamados de emergência ativados pelo público, perderam a importância, sendo substituídos por mecanismos orientados para o trabalho conjunto com a comunidade (BAYLEY; SKOLNICK, 2001, p. 224).

Bayley e Skolnick elencam alguns dos elementos responsáveis pela referida mudança no enfoque do exercício da atividade policial e que influenciam o policiamento democrático praticado atualmente em algumas localidades brasileiras.

O primeiro deles diz respeito à reciprocidade entre polícia e comunidade. A ideia por trás desse elemento corresponde à compreensão que passou a ditar a atividade policial, segundo a qual a polícia deve genuinamente agir acreditando que a comunidade tem algo a contribuir para a tarefa do policiamento (BAYLEY; SKOLNICK, 2001, p. 224). Nesse modelo, a polícia, além de servir a comunidade, deve-se colocar numa posição em que também possa aprender com ela e seja responsável por ela, haja vista que ambas cooperam para a prevenção do crime.

Do ponto de vista prático isso significou, nos Estados Unidos, a integração da polícia nas redondezas das diferentes comunidades, de forma que fosse mais intensa a percepção dos seus problemas e dos seus próprios desafios. Consolidou-se a parceria da polícia com a comunidade, numa representação conjunta e colaborativa dos interesses locais e, de modo mais imediato, na busca por resultados na redução da criminalidade e da sensação de medo que a acompanha.

O segundo elemento se refere à descentralização de comando por área, entendida como uma estratégia de prevenção da criminalidade a partir da distribuição topográfica das representações policiais, que se firmem naquela localidade por períodos relativamente longos, de forma que seja criada a possibilidade de uma interação mais ativa entre a polícia e comunidade, melhorando a identificação dos policiais com as áreas em que estejam atuando (BAYLEY; SKOLNICK, 2001, p. 227).

A finalidade dessa estratégia é permitir que os policiais situados em diferentes comunidades cultivem relações mais estreitas com os cidadãos que ali residem, laboram ou transitam, facilitando os processos de comunicação, de construção de confiança e, por conseguinte, o conhecimento de seus problemas e das peculiaridades que os cercam, permitindo, assim, a elaboração de soluções em conjunto com a comunidade e reforçando o viés preventivo do controle da

criminalidade. Não obstante, Bayley e Skolnick (2001, p. 228) fazem a seguinte ressalva:

A descentralização por área é necessária para a co-produção da prevenção do crime, mas não é suficiente. Raramente a co-produção acontece com eficiência no âmbito de uma cidade, se é que algum dia aconteceu. A co-produção começa tipicamente quando os grupos de bairro ou as organizações de quarteirão trabalham diretamente com a polícia. A descentralização por área facilita tudo isso. A escala de serviço por longo período, para determinados locais de trabalho, ajuda o policial a desenvolver conhecimentos especiais de uma área ou de um bairro e, mais do que isso, uma forma especial de envolvimento com eles. Essa forma de envolvimento serve para aumentar a confiança no policial, que por sua vez se torna o representante dos interesses do bairro.

De acordo com os referidos autores, outras estratégias podem ser empregadas para a sedimentação da polícia voltada para a comunidade, em contraponto ao modelo tradicional até então vigente na realidade das polícias nos Estados Unidos, no entanto parecem ser as duas estratégias acima mencionadas as que assemelham ao conteúdo fundante das iniciativas colocadas em prática por polícias brasileiras.

Tais ações, para além do plano das ideias, conformam projetos que à luz desta crescente doutrina policial, assim como dos alicerces que sustentam o Estado Democrático Constitucional de Direito brasileiro, têm obtido resultados junto às comunidades, aproximando o Estado e cidadão, diminuindo os índices de criminalidade e, ainda, colaborando para a materialização de outros aspectos da ordem pública, como a salubridade e a tranquilidade pública, a partir do reconhecimento de outras responsabilidades policiais, não necessariamente vinculados ao controle de criminalidade, mas que afetam a estabilidade da ordem pública em determinado local, como, por exemplo, a manutenção da salubridade e da higiene das comunidades.

A título de exemplo, podem-se citar alguns projetos de sucesso na história policial brasileira, fundados na concepção de polícia comunitária e preventiva e que foram capazes de comprovar a efetividade deste tipo de parceria entre Estado e cidadão, assim como de semear esperança no que se refere ao futuro da atuação policial em terras brasileiras, são eles: o Programa de Segurança Interativa no Estado de Santa Catarina (MARCINEIRO, 2009); a Polícia Interativa na Polícia Militar do Estado do Espírito Santo; o Policiamento Comunitário em Macapá, Amapá; os Conselhos de

Segurança Comunitária da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo (OLIVEIRA, 2002); dentre outros, como o Programa de Planejamento de Segurança Pública do governo do Estado do Espírito Santo – PRO-PAS, a Polícia Cidadã da Polícia Militar do Estado da Bahia e Unidades de Polícia Pacificadora no Estado do Rio de Janeiro.

Em todos eles as premissas fundamentais de interação, humanização, descentralização e colaboração na relação entre Estado/comunidade sedimentaram a execução de um novo modelo de atuação policial, de natureza proativa, preventiva, em detrimento do modelo tradicional, alicerçado na intervenção, na repressão e na violência policial.

Nesse novo modelo, a força motriz de seu funcionamento é identificada no processo de tomada de decisão policial estritamente vinculado à participação comunitária, o que implica necessariamente o conhecimento de sua história, de seus atores principais, dos locais habituais da ocorrência de infrações penais, de suas causas próximas e, principalmente, das soluções construídas em processo de colaboração mútua a fim de evitar/extinguir a violência criminalizada (CERQUEIRA, 2001, p. 110).

Substitui-se a ideia da atual polícia como força pública, ou braço armado do Estado, por uma concepção institucional adequada à realidade democrática e constitucional brasileira. Conforme defendia Cerqueira (2001, p. 110), conquanto a organização policial não possa oferecer bens físicos e concretos, cabe a ela garantir a prestação de um serviço público, cujo principal insumo está identificado no “homem-policial”, humanizado e consciente, em vez de estritamente obediente, inconsequente e irracional. Sobre este novo modelo, Rolim (2006, p. 65) externa a seguinte ponderação:

Um novo modelo, proativo, de policiamento deve estar tão próximo e vinculado às comunidades quanto possível, inclusive com a retomada dos patrulhamentos a pé. A ideia central nesse caso é substancialmente diferente daquela direcionada para o número de prisões efetuadas ou a taxa de resolução de crimes. Ela parte do princípio de que um percentual muito significativo dos crimes, especialmente os chamados “crimes de oportunidade”, pode ser evitados. E compartilha também o pressuposto de que uma intervenção racional das forças policiais, em parceria com entidades da sociedade civil, pode alterar várias das condições que são

previdas do crime e da violência. Por conta disso, o ponto central desse novo modelo deve ser a prevenção.

À luz deste modelo, constata-se a superação do modelo tradicional de policiamento, cujas premissas retrógradas e opressoras não têm mais espaço no atual estágio do constitucionalismo democrático brasileiro.

Ao revés, privilegia-se a inserção do cidadão nos debates públicos, na discussão dos assuntos de interesse público, na exposição dos diferentes pontos de vista sobre o fenômeno social que o cerca, de modo que se dá efetividade ao princípio democrático e da participação popular, particularmente direcionando a sua concretização para fins de melhorias na formulação e na execução de políticas e serviços de segurança pública, especialmente as que envolvem a organização policial militar, a quem cabe o policialmente ostensivo e a preservação da ordem pública.

Vislumbra-se, nesta conjuntura institucional, a consolidação das organizações policiais como verdadeiras prestadoras de serviço, isto é: estabelecendo canais de comunicação estreitos com a comunidade; incutindo valores institucionais; prestando contas de suas atividades e dos resultados alcançados, conforme as diretrizes estabelecidas em conjunto com a comunidade; atuando em áreas específicas de modo a criar raízes na comunidade, conhecendo os seus problemas e, dessa forma, propondo soluções mais adequadas que ultrapassem a simples busca pela resolução do crime.

Em termos práticos, trata-se da superação de um paradigma antigo por um novo paradigma, mais moderno, democrático e eficiente, capaz de apresentar condições concretas de difundir melhorias na relação entre Estado e comunidades, além de efetivar a concretização de uma vasta gama de direitos fundamentais, particularmente o direito fundamental à segurança pública, potencializando-se a obtenção de um estado de harmonia e paz social, sem que para isso seja descaracterizado a legitimidade do uso da força policial, quando necessária<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Nesse sentido, afirma Marcineiro (2009, p. 84) que, “ser um policial comunitário, não obstante a necessidade de respeitar a dignidade humana, permite o livre exercício da pluralidade comportamental. Garantir os direitos fundamentais do cidadão, não descaracteriza o policial que

### 3.2 A PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

Outro fator determinante para a diminuição da violência e dos crimes comumente praticados no Brasil é a participação dos municípios na implementação de iniciativas de prevenção da violência, em auxílio às organizações policiais estaduais/distritais e federais, a quem compete, constitucionalmente, a prestação precípua do policiamento ostensivo e investigativo criminal, tanto nos seus vieses preventivo, quanto repressivo, fazendo valer o que se denominou de poder de polícia de segurança.

Ainda hoje, no Brasil, essa participação é prejudicada e demasiadamente reduzida no âmbito político, muito em função do apego ao simplório argumento de que a prestação da segurança pública e a conservação da ordem pública, nos termos da Constituição de 1988, não é atribuição do ente municipal<sup>43</sup>, concentrando-se na operacionalização da segurança a partir dos entes federal e estaduais. Atento a esta perspectiva, à luz do que estabelece o § 8º do art. 144, da Constituição, aos municípios restaria apenas a faculdade de constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações (BRASIL, 2018).

Ocorre que esta compreensão a respeito da segurança pública não é condizente com o sistema constitucional brasileiro, que, embora não atribua aos municípios competências mais amplas para fins de exercício de poderes de polícia de segurança pública, autorizam a este ente federativo a atuação em outras frentes sociais de extrema relevância para a melhoria da segurança pública, particularmente atuando em favor da prevenção da violência criminalizada. A compreensão da acepção da segurança pública, tomada exclusivamente a partir da norma contida no art. 144 da Constituição, conforme alerta Risso (2016, p.15):

---

deve, em nome de todos, usar a força legal para subordinar o comportamento individual infracional aos interesses de paz e tranquilidade do coletivo”.

<sup>43</sup> Quanto a este ponto, cabe a reflexão a respeito da natureza do serviço público prestado pelos entes municipais, especialmente os prestados por meio das guardas civis municipais. Isso porque o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 846854, com repercussão geral, ao decidir pelo não cabimento do direito de greve para guardas municipais, argumentou que esta vedação excepcional do direito à greve estaria justificada pelo caráter essencial dos serviços prestados, que seriam de segurança pública.

[...] só faz sentido à luz da necessidade de aplicação da lei e [da] possibilidade de uso da força, uma vez que o artigo 144 da CF determina as atribuições de polícia. Todavia, muitas políticas e programas de prevenção da violência não requerem a aplicação da lei, tampouco o uso da força. Nesse sentido, abre-se um campo bastante ampliado para que os municípios estruturem políticas e participem da segurança pública atuando sob o prisma preventivo.

Este vasto campo de atuação, aberto para a atuação mais concreta do ente municipal, evidentemente não se resume à formulação de políticas públicas municipais ou programas destinados primariamente para a área da segurança pública.

Na realidade, a estruturação dessas políticas e programas pode ter como foco o incremento de investimentos do município em setores sociais diversos, contemplando-se um agir preventivo em áreas como, por exemplo, a assistência social, saúde e a educação, por sua vez, focalizados em subgrupos populacionais mais necessitados, ou então, até mesmo, em faixas etárias com maior demanda de cuidados por parte do Poder Público, considerando-se, para isso, os respectivos fatores de risco.

Nesse sentido, na perspectiva da segurança pública, devem ser reconhecidos os esforços financeiros, orçamentários, bem como os recursos humanos disponibilizados pelos municípios para o enfrentamento direto dos fatores de risco vinculados à ocorrência das diferentes formas de violência, seja por meio de investimentos feitos em prol de melhorias na área da saúde, da educação, da assistência social, do urbanismo, do uso e da ocupação do solo, entre outras frentes (RISSO, 2016, p. 16).

A identificação de investimentos financeiros pelos entes locais em políticas de segurança pública é uma situação passível de aferição no contexto brasileiro, a despeito de tais aplicações ocorrerem ou diretamente em políticas de segurança pública, ou indiretamente, através de políticas setoriais diversas que guardem relação com os fatores de risco inerentes à violência e à criminalidade.

De acordo com Peres, Bueno e Tonelli (2016, p. 47), em que pesa à expressiva redução de repasses de recursos do governo federal para os municípios a partir de

2012, os entes locais continuaram empreendendo relevantes esforços no financiamento de políticas locais de segurança, aumentando o volume de recursos empenhados de uma média menor do que R\$ 1 bilhão de reais em 1998, para uma média anual de R\$ 4,5 bilhões de reais em 2015.

Manejadas adequadamente pelo Poder Público municipal e constatados avanços nas referidas áreas sociais, ainda que de modo reflexo e indireto, são potencializadas as possibilidades de que as melhorias setoriais influenciem na prevenção e no controle dos fatores de risco que incidem diretamente na aferição do aumento ou diminuição da violência e da criminalidade. Logicamente, para isso, pressupõe-se que a atuação dos municípios no campo econômico e social é elemento indispensável na redução dos índices de violência, principalmente da violência de natureza criminal.

Essa conclusão consolida a crença de que o fenômeno criminoso não é gerado isoladamente, mas é uma implicação complexa e multicausal dos próprios contornos sociais, podendo ser minorado por meio da implantação de políticas públicas multisetoriais, diversificadas do ponto de vista das áreas sociais afetadas, porém com grandes possibilidades de serem bem-sucedidas no contexto da segurança pública, principalmente com o reconhecimento do protagonismo que deve ser conferido aos entes locais.

Para Souza Neto (2009), as políticas municipais de cunho social e econômico tendem a prevenir práticas delituosas, mormente quando concentradas em áreas de maior risco, favorecendo parcelas mais sensíveis da população, seja através de execução de políticas de horário integral nas escolas públicas, seja por meio do fomento de políticas de primeiro emprego, ou de prevenção de drogas, dentre outras que se acomodam na esfera de competências da administração municipal.

No mais, as ações municipais de prevenção à violência acabam por suprir – para os municípios – a carência das competências necessárias para a manutenção e utilização de um aparato de repressão tradicional, composto por organizações policiais. Por esse e outros motivos o estudo acerca das práticas preventivas

necessita de classificações que facilitem a interpretação das ações efetivamente colocadas em prática pelo Poder Público municipal.

Na hipótese da averiguação dos meandros que envolvem a participação municipal nas políticas de segurança pública, tais classificações demonstram-se úteis para o melhor entendimento do papel que deve ser exercido pelos entes locais nessa área específica, na medida em que, como visto, não gozam de competências constitucionais e legais expressas para a execução de atos que demandem o uso do poder de polícia de segurança pública.

Em consonância com a classificação empreendida por Paulo de Mesquita Neto (2006, p. 9), as políticas municipais de segurança cidadã voltadas para a redução de crimes e para a promoção da segurança do cidadão se dão com base em ações de prevenção da violência, que, por sua vez, podem ser compreendidas: pela sua natureza; e pelos seus resultados.

Quando analisada em função de sua natureza, a prevenção é definida pela anterioridade ao crime e à violência, afora a ausência de ameaça ou efetiva punição, como nas hipóteses de execução de ações de natureza exclusivamente econômica, social ou cultural, executadas por organizações sociais e estatais atuantes nessas áreas; quando ponderada pelo resultado, a prevenção é definida pela redução da incidência, dos danos e da reincidência do crime e da violência, além do aumento da segurança dos cidadãos, por meio, por exemplo, de ações de natureza econômica e social combinadas com ações de organizações estatais atuantes especificamente na área da segurança pública, destinadas à mediação de conflitos, orientação e proteção a vítimas de crimes, qualificação profissional de presos, entre outras (DE MESQUITA NETO, 2009, p. 9-10).

Cano (2006, p. 150-153), adotando outra classificação, entende que os programas preventivos se situam em três grupos distintos: os situacionais, cuja pretensão é reduzir as oportunidades do cometimento de crimes ou outros atos de violência em locais determinados, atuando diretamente sobre eles, com o claro objetivo de modificação do meio social, a fim de torná-lo menos propenso ao crime, restringindo-se as oportunidades do agressor potencial; os sociais, cuja finalidade é alterar as

condições de vida das pessoas submetidas a um alto risco de desenvolvimento de comportamentos delitivos, investindo-se em programas de atenção universal, projetos educativos, de formação profissional, formação cidadã, culturais e recreativos dirigidos à juventude, de saúde, de apoio jurídico, prevenção de violência etc.; e os policiais, em que o poder local atua com iniciativas focadas em patrulhamento, seja por meio de guardas civis municipais, seja por meio de parcerias com a polícia militar.

Ambas as classificações servem ao propósito de demonstrar a importância das várias frentes de atuação à disposição do poder local no atual contexto político, econômico e constitucional brasileiro. Nota-se que a relevância do papel exercido por esses entes é crescente, destacando-se a sua capilaridade, que beneficia a abordagem dos problemas de segurança pública, justamente por ser a instância federativa mais próxima ao cidadão e, por assim dizer, dos seus problemas mais imediatos, como o é a questão da violência e da criminalidade.

Alguns dos benefícios desfrutados em razão desta posição privilegiada são, por exemplo: a possibilidade de identificação de públicos vulneráveis a modalidades de violência específicas, não necessariamente de natureza criminal, o que, sob a ótica da prevenção, permite a redução do risco de tais tipos de violência serem convertidos em infrações penais; maior possibilidade de promoção de levantamentos de dados e informações necessárias para a formulação de políticas preventivas de segurança pública, haja vista que, como ente local, os municípios lidam com fatores de risco associados ao incremento da violência delituosa, como é o caso da evasão escolar (RISSO, 2016, p. 17).

No que diz respeito às políticas e serviços de prevenção, específicas da área da segurança pública, verifica-se que grande parte dos municípios brasileiros atualmente já possui instâncias próprias, responsáveis pela formulação e gestão da política municipal de segurança, integradas ao próprio executivo municipal por intermédio de secretarias ou coordenadorias, geralmente intituladas de “ordem pública”, “segurança pública” ou “ordem urbana” (RICARDO; CARUSO, 2007, p. 107).

Conforme destacado por Ricardo e Caruso (2007, p. 107), é bem verdade que muitas dessas secretarias existem meramente para gerir as guardas municipais criadas no âmbito dos respectivos municípios, no entanto não se pode ignorar que a estruturação dessas instâncias constitui um importante passo para a profusão de políticas municipais de segurança, principalmente através das próprias guardas civis municipais, não obstante a ausência de previsão constitucional que as conceda natureza policial, ou, no mínimo, indique a sua função na prevenção da violência e da criminalidade.

Este silêncio constitucional, inclusive, decorre do fato de que o art. 144 da Constituição de 1988, em seu § 8º, quando se dirige aos municípios, estabelece que estes entes “poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei” (BRASIL, 2018).

A interpretação da referida norma sugere que, em tese, a atuação dos entes locais na segurança pública estaria estritamente atrelada à guarda de prédios públicos, instalações, equipamentos e, também, de pessoas que estejam prestando serviços públicos ou usufruindo em logradouros como praias, jardins, praças e outros espaços públicos (BRUNO, 2004, p. 47).

Apesar disso, com o advento da Lei nº 13.022/2014<sup>44</sup>, passaram a estar mais bem tracejadas as funções a serem exercidas pelos entes municipais na área da segurança pública, uma vez que a legislação cuidou de descrever e minudenciar alguns detalhes ignorados na norma constitucional, tais quais os princípios regentes, assim como as competências específicas atribuídas às guardas civis municipais, aparentemente em aditamento às diretrizes gerais preconizadas constitucionalmente, na forma do art. 144, § 8º.

Segundo consta nos arts. 2º e 3º da Lei nº 13.022/2014, as guardas civis municipais, no exercício da sua função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal, guiarão a sua atuação pelos princípios da proteção dos direitos humanos, da cidadania e das liberdades

---

<sup>44</sup> Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais.

públicas; da preservação da vida, da redução do sofrimento e da diminuição das perdas; do patrulhamento preventivo; do compromisso com a evolução social da comunidade; do uso progressivo da força (BRASIL, 2018).

No contexto da proteção da cidadania e da participação popular na coisa pública, chama à atenção a norma contida no inciso IX, do art. 5º, da mencionada lei, que prevê uma nova competência para as guardas municipais, permitindo-as “interagir com a sociedade civil para discussão de problemas e projetos voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades” (BRASIL, 2018). Observa-se que a interação dos municípios com as comunidades, assim como ocorre e é cada vez mais estimulada no âmbito das polícias militares, também passa a ser uma atribuição a ser colocada em prática pelas guardas municipais.

Por todos esses motivos, evidenciado o protagonismo que hoje cerca a atuação dos municípios, notadamente por sua maior proximidade do cidadão, acredita-se que também no âmbito das políticas municipais de segurança e na própria prestação do serviço de segurança pública pelas guardas civis municipais, estão aumentadas as possibilidades de efetivação do direito fundamental à segurança pública por meio da abertura de espaços democráticos nos quais a sociedade civil pode exercer com propriedade o seu direito/dever fundamental de participação, contribuindo para a execução de melhorias nos serviços públicos prestados junto às comunidades e, ao mesmo tempo, para o fortalecimento da articulação da gestão pública com os destinatários das políticas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O advento da Constituição de 1988 inaugurou um novo complexo de normas constitucionais caracterizadas, dentre outros fatores, pelo enfoque dado ao plano social, de modo geral. Nesse novo texto passaram a vigorar regras, princípios e diretrizes voltadas ao incentivo e orientação de políticas e programas destinados a transformações positivas nas várias áreas sociais contempladas pela atuação do Poder Público, buscando-se a mitigação das desigualdades e de tantas deficiências sociais identificadas.

A segurança pública, na qualidade de um bem social basilar para o regular e harmonioso desenvolvimento das potencialidades do Estado e da iniciativa privada, e dos direitos e prerrogativas do próprio cidadão, individualmente considerado, também recebeu do legislador constituinte considerações acerca de sua representação constitucional como dever do Estado (art. 144, *caput*), como responsabilidade de todos (art. 144, *caput*), mas também como um direito fundamental (art. 6º, *caput*) a ser perseguido e efetivado no mundo dos fatos.

É a segurança pública um direito fundamental social, a despeito de eventuais divergências que reivindicuem a sua fundamentalidade formal atrelando-a ao direito à segurança fixado no *caput* do art. 5º, de modo isolado, ou então, de modo combinado, com o *caput* do art. 6º da Constituição.

No entanto, justamente por ter a sua efetivação vinculada à formulação de políticas públicas e à prestação de serviços pelo Poder Público, não se pode ignorar a sua condição de direito social, cuja materialização, em sua maioria, também depende dos mesmos fatores. É o mesmo que dizer que sem um agir positivo e prestacional por parte do Estado, dificilmente esse direito será capaz de gozar de eficácia social, vale dizer, de efetividade prática e social para além do texto constitucional.

Conforme demonstra a pesquisa realizada, enquanto direito fundamental social, a segurança pública se apresenta como um direito fundado em um bem social e coletivo sob a responsabilidade conjunta do Estado e da sociedade civil. Apesar disso, do ponto de vista orçamentário e financeiro a materialização deste direito

sempre será dependente de prestações materiais positivas por parte do Poder Público, no sentido de que a ele cabe com destaque a orientação e efetiva formulação de políticas públicas para essa área, assim como a manutenção da regular prestação de serviços tendentes à preservação da ordem pública.

No que tange à temática das políticas públicas, especialmente aquelas voltadas à consecução de melhorias em função da previsão de um direito fundamental social à segurança pública, observa-se que em relação a elas corresponde a tarefa de o Estado, harmonizando atividades estatais e privadas, viabilizar a realização de objetivos socialmente relevantes e determinados, a fim de resolver deficiências públicas e problemas sociais.

No âmbito da segurança pública brasileira, a pesquisa demonstra a desarticulação do denominado “sistema de justiça criminal”, um sistema abrangente e complexo que engloba órgãos integrantes da área da segurança pública, da justiça criminal e da execução penal, representando, dessa forma, diferentes Poderes da República, diferentes entes federativos, e, por isso mesmo, diferentes competências e atribuições que, no plano ideal, deveriam funcionar de modo eficiente e efetivo. Todos esses fatores colaboram para o aumento da complexidade na organização e, num nível estratégico, na própria elaboração de políticas e planos de segurança pública que possam ser implementados em todo o país.

Em meio a tantos desafios a serem enfrentados para a efetivação do direito à segurança pública por meio do funcionamento mais eficiente, eficaz e efetivo do referido sistema, a pesquisa constata a existência de quatro óbices que motivam a sua desarticulação, a saber: (1) a divisão organizacional e a multiplicidade dos órgãos que integram o sistema, que não necessariamente estão sob o comando do Poder Executivo; (2) a existência de uma extensa rede de interesses paralelos aos objetivos primordiais a serem perseguidos pelo sistema de justiça criminal; (3) as constantes mudanças na gestão governamental e nas políticas públicas de segurança estabelecidas; e (4) a dificuldade de definição de responsabilidades e competências entre os entes federativos brasileiros.

Conhecidos tais problemas, assim como delineadas as nuances que envolvem a prestação dos serviços de segurança pública, o exercício do poder de polícia de segurança pública, o controle de eficiência e utilização de indicadores de desempenho na segurança pública, a pesquisa também toca no papel a ser exercido pela sociedade civil em prol dos interesses públicos. No atual contexto brasileiro, carecem as discussões a respeito dos deveres da sociedade civil e do cidadão.

Nesse sentido, é oportuna a argumentação em favor da existência de um suposto dever fundamental de participação da sociedade civil nos assuntos de segurança pública, em atendimento ao comando prescrito no *caput* do art. 144 da Constituição Federal, quando confere responsabilidades a todos pela preservação da ordem pública, mas também em do princípio participativo, da cidadania apregoada como fundamento da República brasileira em seu art. 1º, *caput* e inciso II, bem como em função das premissas que sustentam a categoria jurídico-constitucional dos deveres fundamentais, com destaque para a necessidade de se dar juridicidade e atenção ao dever de solidariedade.

Mesmo que não seja exigido do cidadão atitudes voltadas ao combate da violência e da criminalidade, à luz da teoria dos deveres fundamentais e do princípio participativo, vislumbra-se o dever fundamental de o cidadão debater publicamente, participar da elaboração de políticas públicas afetas à área da segurança pública, colaborando com ideias, opiniões, assim como conhecendo os planos confeccionados pelo Estado e que o afetam diretamente. Nesta pesquisa, compreende-se que o exercício deste dever promove o direito fundamental à segurança pública, firmado no art. 6º da Constituição da República, além de contribuir para a construção de uma sociedade cidadã e solidária.

Por sinal, é essa participação da sociedade civil junto aos entes estatais que permeia algumas das políticas inovadoras colocadas em práticas para fins de oxigenar a abordagem do fenômeno da criminalidade e da violência. Conforme tratado no terceiro capítulo desta pesquisa, atualmente práticas modernas e eficazes, inspiradas em experiências internacionais, têm sido executadas partindo-se da premissa de uma atuação conjunta entre Estado/sociedade, em colaboração, para que as políticas formuladas venham a, de fato, promover dignidade humana,

segurança, salubridade e tranquilidade pública, ou, em outros termos, a preservação da ordem pública.

Com enfoque na atuação das polícias, particularmente, das polícias militares junto às comunidades, percebe-se a substituição gradual do modelo tradicionalmente empregado, fundado em raízes seletivas e ineficientes na prestação dos serviços públicos de natureza policial, para um modelo democrático e comunitário, no qual a organização policial não mais age como uma mera força pública, ou então como um braço armado do Estado, mas como um legítimo prestador de serviços a um cliente claramente identificado: o cidadão, que, aliás, com ela coopera.

Finalmente, numa outra frente, na qual são lançadas luzes para a descentralização administrativa, responsável pela atribuição de serviços de segurança pública aos entes municipais – conforme manifestações do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário (RE) 846854 –, especificamente por intermédio da atuação das guardas civis municipais nos entes locais que as tenham legalmente instituído, o estudo demonstra a imprescindibilidade da atuação desses entes em apoio aos Estados para fins de preservação da ordem pública.

Embora a Constituição em seu art. 144 na confira expressamente competências para a prestação da segurança pública aos entes locais, sua atuação é fundamental para que, direta e indiretamente, a questão da violência, da criminalidade e do controle da criminalidade tenham melhores resultados.

Sua atuação se dá em várias frentes, agindo quase sempre preventivamente, seja por meio de investimentos em setores sociais diversos da segurança pública, mas cuja atuação inibe ou ameniza fatores de risco estritamente relacionados à entrada/permanência na criminalidade; seja por meio de uma atuação direta, mediante o emprego de guardas civis municipais, cujas competências, com o advento da Lei nº 13.022/2014, abarcam a proteção dos direitos humanos, da vida, da cidadania, mas, ainda, a execução de patrulhamento preventivo, comunicação com as comunidades, nos mesmos moldes vistos anteriormente no campo das polícias militares.

Diante dessas recentes conjunturas institucionais implantadas paulatinamente no contexto dos entes federativos brasileiros, com objetivos claros de promoção de melhoras sociais e, mais ainda, de transformação substancial da realidade social brasileira no âmbito da segurança pública e, de modo mais amplo, do domínio da ordem pública, a pesquisa finaliza que se consolidam, com grande potencial, iniciativas destinadas à efetivação do direito fundamental à segurança pública.

## REFERÊNCIAS

ALENCAR, Rosmar Rodrigues; TÁVORA, Nestor. **Curso de Direito Processual Penal**. Salvador: JusPodium, 2017.

ALMEIDA, M.H.T. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 28 n. 10, p. 88-108, 1995.

ARAÚJO, José Antônio de. **Polícia democrática**. In: MARIANO, Benedito D. & FREITAS, Isabel (orgs.). **Polícia, Desafio da democracia brasileira**. Coleção Estado e sociedade. Porto Alegre, 2002.

ARRETCHE, Maria. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, abr.-jun, 2004.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas – limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BASSO, Joaquim. Notas sobre o regime jurídico dos deveres fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista Direito UFMS**, v. 1, n. 2, Campo Grande, MS, p. 87-108, 2016.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BAYLEY, D.; SKOLNICK, J. H. **Nova polícia: inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas**. São Paulo: Edusp, 2001.

BEATO FILHO, Cláudio C. Políticas públicas de segurança e a questão policial. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 13, n. 4, p. 13-27, out-diz, 1999.

BENGOCHEA, Jorge Luiz Paz et al. A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. **São Paulo em perspectiva**, v. 18, n. 1, p. 119-131, 2004.

BERCOVIVI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília. n. 142, p. 35-51, abr.-jun., 1999.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 9ª. Ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 05. jan. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014**. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/13022.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/13022.htm). Acesso em: 08. jan. 2018.

BRUNO, Reinaldo Moreira. **Guarda municipal**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 34, n. 133, 1997.

CAMARGO, A. O novo pacto federativo. **Revista do Serviço Público**. Brasília, a. 45, v. 118, n. 1, 1994.

CANO, Ignacio. Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 5, p. 135-166, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. **O futuro de uma ilusão: o sonho de uma nova polícia**. Instituto Carioca de Criminologia, 2001.

CERQUEIRA, Daniel. Et al. **Atlas da violência 2016**. Nota Técnica n. 17. Brasília : IPEA. 2016.

\_\_\_\_\_. **Atlas da violência 2017**. 2017.

CLÈVE, Clémerson Merlin. Desafio da efetividade dos direitos fundamentais sociais. **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, v. 3, p. 289-300, 2003.

\_\_\_\_\_. A eficácia dos direitos fundamentais sociais. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo, n. 54, p. 29-39, jan./mar. 2006.

COMPARATO, Fábio Konder. A nova cidadania. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 28-29, p. 85-106, 1993.

CONSONNI FOLCIERI, Carlo. Novissimo Digesto Italiano (verbete Polícia Judiciária). Tradução do Desembargador Geraldo Arruda. **Revista de Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**. Lex Editora, São Paulo, ano 18, v. 89, p. 34-37, jul/ago, de 1984.

COSTA, Júlio Cezar; FERNANDES, João Antonio da. **Segurança pública: convergência, interconexão e interatividade social**. – Vitória : Ed. do Autor, 2012.

DA SILVA, Jorge. **Segurança pública e polícia: criminologia crítica aplicada**. Editora Forense, 2003.

DE MESQUITA NETO, Paulo. Políticas municipais de segurança cidadã: problemas e soluções. **Análises e propostas**, n. 33, dez. 2006.

DERANI, Cristiane. Política pública e a norma política. **Revista da Universidade Federal do Paraná**, Curitiba, n.41, p.19-28, jul. 2004.

DI PETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 28 ed. São Paulo : Editora Atlas, 2015.

DONNICI, Virgílio Luiz. **Polícia, guardiã da sociedade ou parceira do crime?: um estudo de criminologia**. Rio de Janeiro : Forense Universitária, 1990.

DURANTE, Marcelo; BORGES, Dorian. Avaliação de Desempenho em Segurança Pública. **Segurança, Justiça e Cidadania: Pesquisas Aplicadas em Segurança Pública**, v. 5, p. 63-86, 2011.

DUQUE, Bruna Lyra; PEDRA, Adriano Sant'Ana. Os deveres fundamentais e a solidariedade nas relações privadas. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 14, n. 14.1, p. 147-161, 2013.

FERREIRA, Helder; FONTOURA, Natália de Oliveira. **Sistema de justiça criminal no Brasil: quadro institucional e um diagnóstico de sua atuação**. 2008.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário brasileiro de segurança pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2016.

FRANCO, Paulo Fernando de Mello. **O dever fundamental de administrar bem**. Rio de Janeiro : Editora Lumen Juris, 2016

GONÇALVES, Luísa Cortat Simonetti; FABRIZ, Daury Cesar. **Dever Fundamental: a construção de um conceito**. In. DE MARCO, Christian Magnus e OUTROS. *Direitos Fundamentais Cíveis: teoria geral e mecanismos de efetividade no Brasil e na Espanha*. Tomo I. Joaçaba: Editora UNOESC, 2013.

JANNUZZI, Paulo. A importância dos indicadores de diagnósticos para o planejamento no setor público. **Segurança, Justiça e Cidadania: Pesquisas Aplicadas em Segurança Pública**, v. 5, p. 11-33, 2011.

KRELL, Andreas J. Realização dos direitos fundamentais sociais mediante controle judicial da prestação dos serviços básicos (uma visão comparativa). **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, n. 144, p. 229-260, out./dez., 1999.

LAZZARINI, Álvaro. A segurança pública e o aperfeiçoamento da Polícia no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, v. 184, p. 25-85, 1991.

\_\_\_\_\_. Limites do poder de polícia. **Revista de Direito Administrativo**, v. 198, p. 69-83, 1994.

\_\_\_\_\_. **Temas de direito administrativo**. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

LINS, Bruno Jorge Rijo Lamenha. Breves reflexões sobre segurança pública e permanências autoritárias na Constituição Federal de 1988. **Revista de Direito Brasileira**. V. 1, n. 1: 173-207, 2011.

MARCINEIRO, Nazareno. **Polícia Comunitária: construindo segurança nas comunidades**. Editora Insular, 2009.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 10 ed. São Paulo : Saraiva, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MIRANDA, Jorge. O Regime dos Direitos Sociais. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, ano 47, n. 188, out./dez, 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Revisão doutrinária dos conceitos de ordem pública e segurança pública. **Revista de informação legislativa**, v. 25, n. 97, p. 133-154, 1988.

\_\_\_\_\_. Direito administrativo da segurança pública. In: **Direito administrativo da ordem pública**. Rio de Janeiro: Forense, p. 65-86, 1998.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2005.

OLIVEIRA, Nilson Vieira. **Policiamento comunitário: experiências no Brasil 2000-2002**. São Paulo: Página Viva, 2002.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 14 ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2005.

PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregório. Los deberes fundamentales. **Doxa**, n. 4, p. 329-341, 1987.

PERES, U.; BUENO, S. Os municípios e a segurança pública no Brasil: uma análise da relevância dos entes locais para o financiamento da segurança pública desde a década de 1990. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. 2, p. 36-56, 2016.

PERES, U. D. et al. **Pacto federativo e financiamento da segurança pública no Brasil**. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/pacto-federativo-e-financiamento-da-seguranca-publica-no-brasil/>. Acesso em: 29. out. 2017.

PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**. 1 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

RATTON, José Luiz. **Aspectos Organizacionais e Culturais da Violência Policial**. In: RATTON, José Luiz; BARROS, Marcelo (coord.). *Polícia, democracia e sociedade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 139-151, 2007.

RICARDO, Carolina de Mattos; CARUSO, Haydee G. C. Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 1, ed. 1, p. 102-119, 2007.

RIVERO, Jean. **Direito Administrativo**. Tradução de Rogério Ehrhardt Soares, Livraria Almedina. Coimbra, Portugal, 1981.

RISSO, Melina Ingrid. Prevenção da violência: construção de um novo sentido para a participação dos municípios na segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. 2, p. 12-23, ago/set 2016.

ROLIM, Marcos. **A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no século XXI**. Zahar, 2006.

SALEM, Marcos David. **História da polícia no Rio de Janeiro, 1808-1930: uma instituição a serviço das classes dominantes**. Editora Lumen Juris, 2007.

SANTIN, Valter Foletto. **Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime**. Editora Revista dos Tribunais, 2004.

SAPORI, Luís Flávio. **Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas**. FGV editora, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Livraria do Advogado Editora, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

\_\_\_\_\_. **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 7. ed. Malheiros: São Paulo, 2007.

SILVA, Virgílio Afonso da. O conteúdo essencial dos direitos fundamentais e a eficácia das normas constitucionais. **Revista de direito do Estado, Rio de Janeiro**, v. 4, p. 23-51, 2006.

SOUZA, Letícia Godinho de. Segurança pública, participação social e a 1a CONSEG. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. Ano 4, ed. 7, p. 104-119, ago/set 2010.

SOUZA NETO, Claudio Pereira. A segurança pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. In: \_\_\_\_\_ et al (orgs.). **Vinte anos da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

ZANETI JÚNIOR, Hermes. **A constitucionalização do processo**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.