

POLÍTICAS PÚBLICAS E SEGURANÇA: UMA ANÁLISE A PARTIR DO CONCEITO DE SEGURANÇA CIDADÃ

GT2 - Políticas Públicas e a efetivação dos direitos sociais

Humberto Barrionuevo Fabretti¹

Beatriz dos Santos Funcia²

Daniel Bianchi³

1. INTRODUÇÃO

A presente pesquisa foi desenvolvida no âmbito do Projeto de Pesquisa “Segurança Pública e Cidadania”, no âmbito da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie (CNPq), que tem como escopo é debater acerca das tensões existentes entre a condução da segurança e a consolidação da democracia.

O caráter disjuntivo entre os avanços da cidadania democrática promovidos pela redemocratização brasileira, iniciada nos anos 1980, e a questão da segurança revela uma questão de estudo que não perde sua atualidade, em especial considerando recorrentes atuações estatais orientadas pela e para a violência. A constatação de que um dos principais embaraços ao Estado Democrático de Direito é a compatibilidade das pautas da segurança e as diretrizes democráticas, cidadãs e promotoras de direitos humanos⁴ permanece latente na realidade brasileira, justamente pelas práticas violadoras de direitos que conformam tais práticas.

¹ Pós-doutorado em andamento no Departamento de Teoria do Estado na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Doutor (2013) e Mestre (2008) em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Graduado pela Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie (2006). Professor de Criminologia, Direito Penal e Direito Processual Penal na Graduação e Pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professor de Direito Eleitoral da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professor Pesquisador Permanente do Programa de Mestrado e Doutorado da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Pesquisador Líder do Grupo de Pesquisa (CNPq) “Segurança Pública e Cidadania”.

² Mestre em Direito Político e Econômico na Universidade Presbiteriana Mackenzie (2023). Especialista em Direito e Processo Penal (2019) e graduada em Direito pela mesma instituição (2016). Integrante do Grupo de Pesquisa Segurança Pública e Cidadania do Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Atualmente é Coordenadora Adjunta do Grupo de Estudos Avançados de Escolas Criminológicas (IBCCRIM/SP).

³ Mestre em Ciência Política pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP e mestrando em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da USP.

⁴ SALLA, Fernando. *Os impasses da democracia brasileira* - o balanço de uma década de políticas para as prisões no Brasil. Lusotopie, n. 10, 2003, p. 421.

É certo que o país experimentou alguns ganhos sociais na trajetória de sua consolidação democrática, assim como buscou alterar alguns aspectos nas ações políticas direcionadas à redução da violência.⁵ Entretanto, a violência e sua utilização como resposta estatal legítima à insegurança e medo sociais apresentam-se como uma constante no país,⁶ sem que haja efetiva absorção dos postulados da cidadania no tocante à segurança.

Da análise da Constituição Federal, é possível constatar que a essência cidadã ali entabulada não foi estendida ao tratamento dispensado pelo texto constitucional à segurança.⁷ O tema é disciplinado de modo difuso, previsto enquanto direito social no artigo 6º do texto constitucional e com capítulo próprio denominado “Segurança Pública” no título destinado à “Defesa do Estado e das Instituições Democráticas”. Apesar da previsão enquanto direito social, o desenho institucional da segurança se distancia de um efetivo “sistema de provisão de direitos” no tocante ao tema.⁸ Observa-se, no plano constitucional e prático, o exato oposto.

Na previsão constitucional da “segurança pública”, há um distanciamento em relação à perspectiva de direito social da segurança. A prevalência da atuação dos estados brasileiros revela a inexistência de arranjo jurídico-institucional que viabilize a coordenação e integração

⁵ A evolução histórica da “Política Nacional de Segurança” revela algumas tentativas de integração entre os entes federativos, reformas policiais, além da própria intenção de que as ações estatais voltadas à segurança estivessem, efetivamente, alinhadas aos preceitos da cidadania que conformam o estado de direito. Contudo, é perceptível a descontinuidade das políticas em âmbito do governo federal, implicando em sucessivos retrocessos na seara da segurança e de sua conformação constitucional. Para uma análise pormenorizada do histórico da “Política Nacional de Segurança” brasileira, conferir SÁ E SILVA, Fábio. “Nem isto, nem aquilo”: trajetória e características da política nacional de segurança pública (2000-2012). *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 6, n. 2, 2012. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/128>. Acesso em 12 ago. 2023.

⁶ LIMA, Renato Sérgio de. *Segurança pública como simulacro de democracia no Brasil*. Estudos Avançados. São Paulo, v. 33, n. 96, p. 56, 2019.

⁷ Nesse aspecto, importa pontuar elemento importante nos debates da constituinte da Constituição de 1988 que, embora não justifique de modo exclusivo as escolhas políticas no campo da segurança no momento presente, acentua, de modo categórico, a resistência no momento político da redemocratização no tocante à extensão das potencialidades da cidadania no campo da segurança. A temática da “segurança” ficou sob responsabilidade da subcomissão temática da “Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança”, vinculada à Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições e, para Humberto Fabretti, essa foi a “primeira vitória das Forças Armadas no processo constituinte”, considerando que “em princípio, o tema deveria caber à Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo, mas devido ao perfil dos relatores de uma e de outra comissão e das respectivas subcomissões, bem como pelo papel-chave que desempenhavam os relatores nos trabalhos da Constituinte, a mudança de comissão serviu para entregar essa questão militar a parlamentares mais conservadores”. A contraposição ofertada à época pelas Forças Armadas, policiais militares e delegados de polícia foi decisiva para a preservação de suas atribuições e garantias no texto constitucional e para a limitação de uma alteração estrutural, tão necessária, no campo da segurança e de seus órgãos. FABRETTI, Humberto Barrionuevo. *Segurança pública: fundamentos jurídicos para uma abordagem constitucional*. São Paulo: Editora Atlas, 2014, p. 84-85.

⁸ BUCCI, Maria Paula Dallari. Pesquisa em direito e políticas públicas. In QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (Coords). *Metodologia da pesquisa em direito: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses*. 3ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023, p. 372.

entre os entes federados, fator que implica na dificuldade de planejamento, execução e acompanhamento das políticas desenvolvidas nesse setor.⁹

Evidencia-se uma redução da questão da segurança a um aspecto estritamente policial, cuja previsão constitucional se limita a indicar os órgãos que a compõe e sua função precípua de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio e, portanto, relacionada ao controle social e ao combate à criminalidade. Contudo, não raras vezes, as políticas de segurança promovem, paradoxalmente, a insegurança, de modo que a utilização dos instrumentos jurídicos punitivos e repressivos existentes para a finalidade insculpida anuncia a fragilidade do paradigma da ordem pública para a consolidação da democracia.

A inexistência de uma estrutura institucional de efetivação de direitos em relação à segurança escancara a manutenção de traços autoritários nesse sentido, que não condizem com uma abordagem cidadã estabelecida pela Constituição Federal. Os consectários não são irrelevantes: a “segurança” não é percebida e tratada como um direito social, de efetivação dos direitos fundamentais, mas sim sob uma perspectiva individual de não ser vítima de crimes. O arcabouço que sustenta e orienta ações estatais é, portanto, excludente e não inclusivo; restringe direitos de setores específicos da população ao invés de assegurá-los e naturaliza-se o desrespeito à legalidade, em prol do direito à segurança de poucos.

Nesse intento, o referencial da “segurança cidadã” deve respaldar a análise constitucional da segurança, porquanto, para além de uma alteração terminológica, compreende a segurança sob a lógica da expansão e da garantia de direitos. Essa expressão “ganhou força para marcar a diferença entre as políticas de segurança desenvolvidas depois das transições para regimes democráticos”, alterando a própria concepção dessas políticas para estarem “pautadas pela transparência, participação popular, subordinação à lei e respeito à cidadania e aos direitos humanos”.¹⁰

A ausência da efetiva interpretação cidadã da segurança permite de igual modo tensionar as políticas de segurança brasileiras com a abordagem jurídica de políticas públicas, pautadas na “ação governamental coordenada e em escala ampla sobre problemas complexos”.¹¹ Se o

⁹ O “Sistema Único de Segurança Pública” foi implantado apenas em junho de 2018, através da Lei n. 13.675, quase trinta anos após a promulgação da Constituição Federal. Nesse sentido, a base jurídica da segurança, enquanto um direito social, com previsões e regulamentações de funcionamento, incluindo em nível de integração dos entes federativos e financiamentos, é notadamente mais recente quando comparado com demais direitos sociais, como, por exemplo, o direito à saúde.

¹⁰ FABRETTI, Humberto Barrionuevo. *Segurança pública: fundamentos jurídicos para uma abordagem constitucional*. São Paulo: Editora Atlas, 2014, p. 67.

¹¹ BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). *Rei - Revista Estudos Institucionais*, v. 5, p. 791, 2019.

propósito de dita abordagem é “colaborar com a construção institucional do Estado brasileiro, na perspectiva democrática e da realização dos direitos fundamentais”,¹² bem como se políticas públicas devem ser compreendidas enquanto programas de ação governamental de ação estratégica, resultante de processo juridicamente regulado que visam a realização de objetivos definidos ou a concretização de um direito,¹³ as premissas trabalhadas permitem concluir que há uma incompatibilidade entre as políticas de segurança brasileiras com a concretização de direitos e, portanto, com a concretização de efetivas políticas públicas.

2. PROBLEMA E OBJETIVOS DO TRABALHO

Dentro do complexo contexto apresentado situa-se a problematização do presente estudo, enunciado através da seguinte indagação: no Brasil, as políticas de segurança podem ser caracterizadas como políticas públicas, considerando a abordagem constitucional da “segurança cidadã”?

O objetivo primordial com a problematização proposta é abordar a gestão da segurança do país, a partir de uma abordagem efetivamente constitucional e garantidora de direitos. Para tanto, propõe-se situar a segurança no plano constitucional e institucional, analisando as políticas de segurança promovidas sob uma perspectiva que não privilegia a cidadania e a legalidade que conforma o estado de direito. Culmina-se com a contraposição entre a conformação jurídico-institucional da segurança e as políticas situadas nesse campo com a abordagem Direito e Políticas Públicas.

3. MÉTODO

A metodologia utilizada consiste em revisão bibliográfica sobre dois aspectos elementares para a persecução dos objetivos propostos. Em um primeiro momento, realiza levantamento dos estudos consolidados sobre a gestão da segurança no Brasil no período da redemocratização. Aborda-se, em sequência, as políticas de segurança enquanto ações desarticuladas, desorganizadas e promotoras de violência de exclusão, pautando-se, para tanto, na revisão de literatura sobre a abordagem Direito e Políticas Públicas.

¹² BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). *Rei - Revista Estudos Institucionais*, v. 5, p. 810, 2019.

¹³ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS ALCANÇADOS

A segurança pública, no contexto da redemocratização, não sofreu impactos positivos com a preocupação da Constituição Federal na consolidação da cidadania. A previsão e roupagem constitucional do direito à segurança cederam espaço para uma lógica pautada na restrição e anulação de direitos, sendo, a segurança, um dos grandes limites à consolidação democrático e do estado de direito brasileiro restaurado naquele momento político e social.

Os instrumentos jurídicos punitivos utilizados pelo modelo estritamente policial de segurança se apresentam, há tempos, como meios notadamente insuficientes para os fins a que se propõem e violadores de direitos.¹⁴ Justamente pelo alicerce excludente que promove o paradigma da ordem pública, que a abordagem cidadã no estudo e gestão da segurança no país supera uma mera questão técnico-conceitual para irradiar efeitos em outras esferas, incluindo na formulação políticas de segurança que estejam atentas aos princípios e projetos sociais insculpidos na Constituição Federal. Assim, a “segurança cidadã” se apresenta como único modelo compatível com o regime democrático brasileiro a partir das premissas político-sociais estabelecidas pelo texto constitucional, uma vez que interpreta a segurança a partir de uma perspectiva garantidora de direitos fundamentais.

Para além desse relevante aspecto, a mudança de referencial tem o condão de impulsionar a formulação e execução de políticas públicas de segurança, respeitosas aos direitos da cidadania e que sejam garantidoras de direitos. Nesse sentido, são valiosas as contribuições promovidas pelo estudo consolidado das políticas públicas, a partir da relação entre os entes federativos, políticas em nível federal e estratégias de financiamento e monitoramento para avaliação constante, com o fim de concretização de objetivos e concretização de direitos, posto que as políticas de segurança brasileira se distanciam desses aspectos.

5. CONCLUSÕES

¹⁴ Nesse sentido, “diferentemente do que ocorreu na economia e em outras áreas de política social, a transição democrática não propiciou reformas mais profundas nas polícias, na justiça criminal e nas prisões. [...] Contudo, no que tange ao funcionamento ordinário de todo o aparato penal, é evidente a manutenção de práticas institucionais e de culturas organizacionais ainda balizadas pela legitimidade da ação violenta e discricionária do Estado, por formas de controle social que operam as desigualdades, por relações intra e interinstitucionais que induzem a antagonismos e falta de transparência ou participação social. Não há consenso de que a referência moral do sistema penal seja a defesa da vida, como estabelecido na Constituição, em seu artigo 5º”. LIMA, Renato Sérgio de; SINHORETTO, Jacqueline; BUENO, Samira. A gestão da vida e da segurança pública no Brasil. Revista Sociedade e Estado. Brasília, v. 30, n. 1, p. 124, jan./abr. 2015.

A “segurança pública” prevista na Constituição Federal não se apresenta como sinônimo de “segurança cidadã”, uma vez que aquela está assentada no paradigma de busca e manutenção da ordem, a partir da perspectiva de controle da criminalidade e da desordem. Dessa constatação surgem algumas consequências relevantes para a análise das políticas de segurança brasileiras promovidas sob o paradigma da ordem pública, como a abordagem individual do “direito à segurança” e exclusão de parcela considerável da população da fruição desse direito.

Conclui-se que parte expressiva da população é objeto da ação estatal no contexto da segurança pública, sem qualquer vinculação com as potencialidades da efetivação de direitos sociais. A previsão do artigo 6º da Constituição Federal no tocante ao direito à segurança enquanto direito social é silenciado frente a uma naturalização de práticas repressivas em atenção ao sentimento de insegurança daqueles que usufruem da lógica individual da segurança.

Nesse sentido, considerar a “segurança cidadã” como critério necessário às políticas de segurança importa refletir sobre uma nova roupagem institucional, jurídica e constitucional do direito à segurança, não mais sob a ótica da restrição de direitos, senão pela promoção e concretização de direitos fundamentais. Assim, refletir sobre a existência de políticas públicas de segurança deve partir da premissa da consolidação de direitos e dos avanços democráticos. Valer-se da concepção da segurança enquanto modelo policial de manutenção da ordem não privilegia análise sistemática da Constituição Federal e a racionalidade democrática ali estabelecida, racionalidade consubstanciada pela legalidade e por objetivos que concretizam direitos fundamentais.

6. PALAVRAS-CHAVE

Segurança Pública. Políticas de Segurança. Democracia. Cidadania. Políticas Públicas.

7. REFERÊNCIAS UTILIZADAS

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). *Rei - Revista Estudos Institucionais*, v. 5, p. 791-832, 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1-50.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Pesquisa em direito e políticas públicas. In QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (Coords). *Metodologia da pesquisa em direito*:

técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. 3ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023, p. 357-374.

FABRETTI, Humberto Barrionuevo. *Segurança pública: fundamentos jurídicos para uma abordagem constitucional*. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

LIMA, Renato Sérgio de. Segurança pública como simulacro de democracia no Brasil. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 33, n. 96, p. 53-68, 2019.

LIMA, Renato Sérgio de; SINHORETTO, Jacqueline; BUENO, Samira. A gestão da vida e da segurança pública no Brasil. *Revista Sociedade e Estado*. Brasília, v. 30, n. 1, p. 123-144, jan./abr., 2015.

SÁ E SILVA, Fábio. “Nem isto, nem aquilo”: trajetória e características da política nacional de segurança pública (2000-2012). *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 6, n. 2, 2012. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/128>. Acesso em 12 ago. 2023.

SALLA, Fernando. Os impasses da democracia brasileira - o balanço de uma década de políticas para as prisões no Brasil. *Lusotopie*, n. 10, p. 419-435, 2003.