

LUIS FERNANDO DE FRANÇA ROMÃO

SEGURANÇA PÚBLICA NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO
Dimensão jurídico-institucional e apontamentos para as políticas públicas

Dissertação de Mestrado

Orientador: Professor Doutor Carlos Bastide Horbach

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo – SP

2018

LUIS FERNANDO DE FRANÇA ROMÃO

SEGURANÇA PÚBLICA NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO
Dimensão jurídico-institucional e apontamentos para as políticas públicas

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direito do Estado, sob a orientação do Professor Doutor Carlos Bastide Horbach.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo – SP

2018

Catálogo da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Romão, Luis Fernando de França

Segurança pública no constitucionalismo brasileiro: dimensão jurídico-institucional e apontamentos para as políticas públicas. / Luis Fernando de França Romão; orientador Carlos Bastide Horbach -- São Paulo, 2018.
195 p.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2018.

1. Constituição de 1988. 2. Segurança pública. 3. Polícia. 4. Políticas públicas. I. Horbach, Carlos Bastide, orient. II. Título.

Nome: ROMÃO, Luis Fernando de França.

Título: *Segurança pública no constitucionalismo brasileiro*: dimensão jurídico-institucional e apontamentos para as políticas públicas.

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direito do Estado, sob a orientação do Professor Doutor Carlos Bastide Horbach.

Aprovado em: _____

Banca Examinadora

Orientador: Professor Doutor Carlos Bastide Horbach
Instituição: Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo
Julgamento: _____

Membros:
Professor Doutor: _____
Instituição: _____
Julgamento: _____

Professor Doutor: _____
Instituição: _____
Julgamento: _____

Professor Doutor: _____
Instituição: _____
Julgamento: _____

Em memória de todas as vítimas das falhas da segurança pública brasileira.

AGRADECIMENTOS

“Nada...Passaram nuvens e eu fiquei.

No ar limpo não há rasto.

Surgiu a lua de onde já não sei

Num claro luar vasto.

Todo o espaço da noite fica cheio

De um peso sossegado...”

Com esta poesia ortónima de Fernando Pessoa (25-10-1933), registro a minha gratidão a todos que iluminaram, em alguma medida, a minha caminhada até aqui. Não foi fácil enfrentar as noites traiçoeiras e as nuvens carregadas, mas o luar irradiado por cada um fortaleceu-me durante a difícil travessia.

Agradeço ao Professor Doutor Carlos Bastide Horbach pela generosidade em assumir a minha orientação. Devo o meu mestrado a este gesto, próprio de homens bons e verdadeiros docentes.

Aos que me dispensaram bastante atenção no momento mais crítico e não pouparam esforços para me ajudar, sempre buscando soluções: Professor Titular Doutor Fernando Dias Menezes de Almeida, Professor Doutor José Levi Mello do Amaral Júnior, Professor Emérito Doutor Manoel Gonçalves Ferreira Filho, e ao colega representante discente da pós-graduação Pedro Henrique Arcain Ricetto.

Àqueles que me receberam e me transmitiram suas experiências e seus conhecimentos sobre o que é, e como se opera, a segurança pública no Brasil:

Professor José Afonso da Silva, jurista de escol, agradeço pelo privilégio de poder passar algumas horas do dia 16/6/2016 em seu escritório conversando sobre soluções constitucionais para a segurança pública, além de aprender com a sabedoria de quem no alto de seus mais de 90 anos viveu diferentes fases do Brasil, ajudou a escrever a Constituição de 1988, foi Secretário de Segurança Pública da maior cidade da Federação e formou gerações de juristas através de seus livros.

Ao Delegado Hélio Tavares Luz, ex-Chefe de Polícia Civil do Rio de Janeiro, agradeço pelas 4 horas de conversa franca no dia 28/10/2015 que rendeu um acúmulo de preciosas experiências e informações sobre a realidade policial que levarei para a vida.

Agradeço muito aos meus amigos policiais, Ivan de Azevedo (Inspetor da PCERJ) e Roberto Rivelino (P2 da PMERJ). Vocês foram muito importantes para mim nesta trajetória, não só pelo incentivo e críticas ao meu mestrado em Direito do Estado sobre segurança pública, realidade que conhecem e atuam de forma honrada, como também foram determinantes para a minha decisão de também seguir carreira policial. Em breve, além de amigos pessoais, seremos irmãos em armas. Força e Honra!

Ademais, agradeço ao meu amigo Ighor Rafael de Jorge, colega de mestrado, pela absoluta camaradagem e apoio em todos os momentos dessa caminhada na Faculdade de Direito do Largo de São Francisco.

À minha família de São Paulo, Vera, Rubens, Vitor, Maria e Luiz, agradeço, de coração, por tornarem as estadias na cidade paulistana sempre agradáveis e acolhedoras.

Aos meus pais, muito obrigado por todo o apoio e o suporte que me permitiram as condições ideais para me aventurar em realizar o sonho de me tornar Mestre em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da USP.

A Ele, por todas as razões de minha existência. *Alis grave nil! Ad majorem Dei gloriam!*

“Um dos problemas mais sérios deste País, hoje, é a insegurança, em razão da onda violenta de crimes que assola o País”.

*Deputado José Tavares
Constituinte 1987-1988¹*

“Para usar uma linguagem bem simples, no fundo, a Polícia Militar queria acabar com a Civil e a Polícia Civil com a Militar, resumindo em trocados. [...] A única forma de compatibilizar uma realidade, estão aí a Polícia Militar e a Polícia Civil [...] foi criar esse capítulo da segurança pública. [...] Nunca, em toda minha vida parlamentar, que já vai para o quinto mandato, nunca vi um lobby tão organizado, no melhor sentido da palavra. Na realidade, os interesses eram extremamente conflitantes”.

*Deputado Ricardo Fiuza
Constituinte 1987-1988²*

“Infelizmente, na Comissão que trata especificamente deste assunto, essa fase vai determinar um sério retrocesso na organização da segurança pública no País”.

*Deputado Paulo Ramos
Constituinte 1987-1988³*

¹ Presidente da IV-B Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança. Cf. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (DANC)*, 5 Ago. 1987, p. 53.

² Relator da IV-B Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança. Cf. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (DANC)*, 24 Jul. 1987, p. 101; e 22 Ago. 1987, p. 128.

³ *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (DANC)*, 9 Ago. 1987, p. 139.

RESUMO

ROMÃO, Luis Fernando de França. *Segurança pública no constitucionalismo brasileiro: dimensão jurídico-institucional e apontamentos para as políticas públicas*. 2018. 195 p. Mestrado – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

O estudo objetiva realizar a sistematização da dimensão jurídico-institucional da segurança pública no atual constitucionalismo brasileiro, permitindo organizar um quadro de apreciação que facilita a necessária visão crítica, sob a ótica do Direito Constitucional. Com isso, pode-se apresentar apontamentos para a estruturação e o desenvolvimento de políticas públicas. Tem-se por ideia diretriz que os problemas da segurança pública não decorrem do desenho institucional constitucionalizado em 1988, pois a Constituição fez a transição possível, pactuada com os diversos interesses e atores da sociedade, foi produto da dinâmica e democrática relação entre Direito e Política. Na presente dissertação são analisados minuciosamente o processo constituinte de 1987-1988, bem como os elementos jurídico-institucionais previstos no artigo 144 da Constituição de 1988, e, ainda, os temas específicos e propostas de emendas constitucionais atualmente em tramitação no Congresso Nacional. O método utilizado é o qualitativo, recolhendo-se dados dos fatos e contextos para produzir interpretações sobre o objeto em estudo, buscando a compreensão do fenômeno jurídico-social envolvendo a segurança pública no constitucionalismo brasileiro e, ao propor interpretar tal fenômeno, a dissertação classifica-se como compreensiva, tendo natureza teórica, utilizando fontes documentais primárias, analisando doutrina, texto constitucional, debates parlamentares registrados em anais e jurisprudência dos tribunais. Com base no estado da arte da dimensão jurídico-institucional da segurança pública no constitucionalismo brasileiro pode-se concluir que não se deve creditar a solução para alteração da realidade atual de insegurança e riscos no âmbito da segurança pública em alguma futura mudança do desenho constitucional, da constitucionalização ou da desconstitucionalização, pois envolvem disputas corporativas de categorias profissionais e interesses institucionais, como se observou durante a Assembleia Nacional Constituinte. O que é mais factível e pode mudar a realidade da segurança pública atual são decisões políticas em nível de gestão, com políticas públicas em escala capazes de alterar as causas da criminalidade e seus efeitos, fixando premissas para garantir a eficiência das atividades policiais e das políticas de governo para uma segurança pública no Brasil compromissada com resultados.

Palavras-chave: Constituição de 1988. Segurança pública. Polícia. Políticas públicas.

ABSTRACT

ROMÃO, Luis Fernando de França. *Public security in Brazilian constitutionalism: juridical-institutional dimension and notes to public policies*. 2018. 195 p. Master – Faculty of Law, University of São Paulo, São Paulo, 2018.

The objective of this study is to systematize the juridical-institutional dimension of public security in the current Brazilian constitutionalism, allowing to organize a framework of appreciation that facilitates the necessary critical view, from the point of view of Constitutional Law. With that, it is possible to present notes for the structuring and the development of public policies. The study has the guideline idea that the problems of public security do not stem from the institutional design constitutionalized in 1988, since the Constitution made the possible transition, agreed with the various interests and actors of society, as a product of the dynamics and democratic relationship between Law and Politics. In this dissertation are analyzed in detail the constitutional process of 1987-1988, as well as the juridical-institutional elements provided for in article 144 of the 1988 Constitution, and the specific themes and constitutional amendment proposals currently underway in the National Congress. The method used is qualitative, collecting data from facts and contexts to produce interpretations about the object of study, seeking an understanding of the juridical-social phenomenon involving public security in Brazilian constitutionalism and, in proposing to interpret such phenomenon, the dissertation classifies as theoretical, using primary documentary sources, analyzing doctrine, constitutional text, parliamentary debates recorded in annals and jurisprudence of the courts. Based on the state of the art of the juridical-institutional dimension of public security in Brazilian constitutionalism, one can conclude that the solution to change the current reality of insecurity and risks in the scope of public security is not in some future change of the constitutional design, constitutionalisation or deconstitucionalization, since they involve corporate disputes of professional categories and institutional interests, as was observed during the National Constituent Assembly. What is most feasible and can change the current reality of public security are political decisions at the management level, with public policies in scale capable of changing the causes of crime and its effects, establishing premises to ensure the efficiency of police activities and policies of government for a public security in Brazil committed to results.

Keywords: 1988 Constitution. Public security. Police. Public policies.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
1.1	Delimitação do objeto: apresentando o problema e a ideia diretriz	15
1.2	Importância do tema e finalidades	18
1.3	Método	21
1.4	Desenvolvimento do trabalho	22
2	A SEGURANÇA PÚBLICA NO PROCESSO CONSTITUINTE 1987-1988	25
2.1	Comissão Provisória de Estudos Constitucionais: a segurança pública no Anteprojeto Constitucional da Comissão Afonso Arinos	28
2.2	A instalação da Assembleia Nacional Constituinte	36
2.3	IV-B Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança	39
2.4	IV - Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições.	68
2.5	Comissão de Sistematização	77
2.6	Plenário	88
3	DIMENSÃO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DA SEGURANÇA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	95
3.1	O direito fundamental à segurança pública e a responsabilidade de todos	96
3.2	Dever do Estado, federalismo e repartição de competências em segurança pública	99
3.3	Órgãos da segurança pública	103
3.4	Ordem pública	113
3.5	Poder de polícia	119
3.6	Discrecionariade policial	131
3.7	Segurança pública como serviço público e suas modalidades de controle	135

4	PROPOSTAS CONSTITUCIONAIS PARA SEGURANÇA PÚBLICA EM PROCESSO LEGISLATIVO NO CONGRESSO NACIONAL	141
4.1	Reforma das polícias	143
4.2	Justiça criminal	160
4.3	Controle da polícia e da segurança pública	161
4.4	Financiamento da segurança pública	164
4.5	Regulamentação do artigo 144, § 7º, da Constituição de 1988	172
5	CONCLUSÃO	181
5.1	Síntese conclusiva	181
5.2	Apontamentos para a governança de políticas públicas de segurança pública à luz do constitucionalismo brasileiro	184
	REFERÊNCIAS	189

1 INTRODUÇÃO

1.1 Delimitação do objeto: apresentando o problema e a ideia diretriz

O presente estudo desenvolve-se dentro da área de conhecimento do Direito do Estado, especificamente no âmbito da disciplina do Direito Constitucional, a partir do tema da segurança pública, sobrelevando-se o problema teórico da lacuna doutrinária de abordagens constitucionais a respeito do tema.

Identifica-se uma ausência de estudos jurídicos sobre segurança pública, seja pelo viés acadêmico, dissertações e teses, seja pela produção doutrinária dos juristas brasileiros, mencionando alguns autores haver “um quase nada jurídico” nessa questão.⁴ Isso ocorre tanto no âmbito do Direito Constitucional e do Administrativo quanto do Direito Penal e do Direito Processual Penal.⁵ Ademais, também no campo das Ciências Sociais observa-se a existência de lacuna de produção teórica.⁶

Mesmo as abordagens das Ciências Sociais sobre segurança pública não se mostram suficientes para esgotar pesquisas sobre matérias jurídicas, tendo em vista que possuem referenciais teóricos e métodos próprios de análise que embora sejam úteis, em alguma medida, para apreciação pelo Direito do discurso das políticas públicas de segurança, não incorporam a explicação e compreensão de fenômenos jurídicos, demonstrando-se, portanto, limitadas as abordagens da segurança pública pelas Ciências Sociais para a sua explicação, interpretação e compreensão jurídico-constitucional.

⁴ “A doutrina pátria não lhe dedica mais do que duas páginas nos comentários à Constituição. A jurisprudência não registra precedentes. Na academia não existem monografias de graduação, dissertações de mestrado ou teses de doutorado. É um quase nada jurídico”. FREITAS, Vladimir Passos de; PAMPLONA, Danielle Anne. Direito constitucional à segurança pública. In: FREITAS, Vladimir Passos de; TEIXEIRA, Samantha Ribas (coords.). *Segurança pública: das intenções à realidade*. Curitiba: Juruá, 2014, p. 10.

⁵ Cf. NUCCI, Guilherme de Souza. *Direitos humanos versus segurança pública: questões controvertidas penais, processuais penais, de execução penal e da infância e juventude*. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 41: “[...] os comentários ao art. 144 da Constituição Federal, feitos pelos especialistas, estão longe de ser minuciosos e esclarecedores. [...] Por outro lado, as cadeiras de Penal e Processo Penal quase nada dedicam ao tema referente à segurança pública e, de fato, torna-se raro alguém defender um título de Mestrado ou Doutorado com base nesse tema. Além disso, o estudo da criminalidade como um todo tem passado distante da discussão a respeito da polícia em si, sua função, suas atividades e seu futuro [...]”.

⁶ “[...] a segurança ainda é tema desprezado e desconhecido, em nossa área. Um sintoma de que apenas merece atenção como objeto vicário e marginal, é o fato de que a bibliografia brasileira sobre o assunto é quase exclusivamente dedicada às causas da violência e da criminalidade – e, eventualmente, às consequências de sua existência na magnitude em que a vivenciamos, nas principais metrópoles brasileiras, especialmente nos bairros populares e nas favelas. Nossos estudos são, praticamente todos, diagnósticos”. SOARES, Luiz Eduardo. *Legalidade libertária*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 559.

Dessa maneira, o tema apresentado abarca o presente e o futuro da segurança pública brasileira, a partir de sua dimensão jurídico-institucional, com enfoque especial para o processo político e os elementos jurídico-dogmáticos e institucionais intrínsecos à temática, utilizando-se, por conseguinte, para a sua sistematização as categorias e referenciais teóricos da bibliografia jurídica brasileira, sobressaindo-se, neste diapasão, aquelas relacionadas ao Direito do Estado, isto é, Direito Constitucional, Direito Administrativo e Teoria do Estado, recorrendo-se apenas subsidiariamente às demais disciplinas do Direito, tais como Direito Penal, Processual Penal e Criminologia, e à Ciência Política, à Sociologia e à Antropologia a fim de agregar a contribuição que o aporte dessas áreas de estudo têm produzido a respeito da dimensão institucional do tema.

O critério estabelecido para seleção dos aspectos a serem abarcados pelo tema do trabalho é a dimensão jurídico-institucional da segurança pública no constitucionalismo brasileiro⁷, compreendo, pois, processo político, processo legislativo (exercício do poder constituinte), elementos jurídico-institucionais constitucionalizados (conceitos dogmáticos envolvendo institutos e instituições) e propostas de alteração constitucional (PECs em tramitação no Congresso Nacional).

Assim, tendo em vista esse critério de seleção, questões como causas do crime, política criminal, política prisional, violências, criminalização, dentre outras correlatas, não serão abarcadas por este estudo, pois embora sejam questões que se inter-relacionam ao tema da segurança pública no constitucionalismo brasileiro, não são questões estritamente constitucionais e podem ser estudadas com maior precisão em outras áreas de conhecimento.

Adota-se, no presente estudo, a noção de *ideia diretriz* ao invés de *hipóteses*, isto porque o método a ser empregado será qualitativo, como será especificado no próximo item,

⁷ Por *constitucionalismo* entende-se o movimento político, filosófico, cultural, voltado para a conquista de documentos constitucionais em que se fixassem princípios liberais-democráticos, como destaca José Afonso da Silva: “Nasceu ela [a Constituição] da necessidade histórica de limitar a ação do Poder e garantir a vigência dos direitos da pessoa humana, por meio de uma constituição escrita, criada, assim, como um instrumento eficaz dessas lutas. Gerada no bojo do absolutismo do século XVIII, como forma de positivizar as liberdades fundamentais, fecundou-se de novos direitos ao longo desses dois últimos séculos”. SILVA, José Afonso da. *Teoria do conhecimento constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 1002. No mesmo sentido, cf. MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 1: “A origem formal do constitucionalismo está ligada às Constituições escritas e rígidas dos Estados Unidos da América, em 1787, após a Independência das 13 Colônias, e da França, em 1791, a partir da Revolução Francesa, apresentando dois traços marcantes: organização do Estado e limitação do poder estatal, por meio da previsão de direitos e garantias fundamentais”.

de modo que a pesquisa qualitativa, em regra, não parte de formulação de hipóteses, diferentemente da quantitativa⁸, não se utilizando no contexto estudado variáveis para medição de dados empíricos, prescindindo-se, dessa maneira, das hipóteses.⁹

O trabalho orienta-se pela ideia diretriz segundo a qual *o(s) problema(s) da segurança pública não decorre(m) do desenho institucional constitucionalizado na ordem de 1988, pois a atual Constituição fez a transição possível, pactuada, com os diversos interesses e atores da sociedade. A segurança pública no Brasil segue o modelo do Estado brasileiro e, sobretudo, as relações direito e política de cada tempo, sendo muito mais uma questão de decisão política do que de constitucionalização ou não constitucionalização de determinados elementos ou modelos envolvendo institutos jurídico-administrativos e instituições policiais.*

As razões que servem de fundamento à ideia diretriz se devem pela análise minuciosa do processo constituinte de 1987–1988 que positivou o modelo atual de segurança pública, bem como dos elementos jurídico-institucionais previstos no artigo 144 da Constituição de 1988, e, ainda, pela análise dos temas específicos e propostas correlatas de alteração constitucional atualmente em tramitação no Congresso Nacional.

Por conseguinte, o objeto do presente estudo possui delimitações de três ordens: espacial, temporal e do campo de extensão da pesquisa. A delimitação espacial é marcada pelo próprio objeto da pesquisa, vinculando-se aos limites do Estado brasileiro. Delimita-se temporalmente o objeto a partir da ordem constitucional atual, isto é, pós-1988. Já o campo de extensão da pesquisa, ou definição do universo da investigação, é determinado pelo período constitucional em vigor, tendo como unidade de observação/análise a Constituição brasileira, não apenas o texto normativo, mas também o desenho das instituições envolvidas na segurança pública, os conceitos político-constitucionais e os institutos manejados pelas instituições policiais no atual período do constitucionalismo brasileiro.

⁸ “Quanto à noção de ‘ideia diretriz’ podemos dizer que é um enunciado ou um conjunto de enunciados que fixa um objetivo ao trabalho, enquadrando-o dentro de um projetado problema”. KUNZ, Ana; CARDINAUX, Nancy. *Investigar en derecho*. Buenos Aires: Eudeba, 2016, pp. 167, (tradução livre).

⁹ “Fora do contexto das pesquisas orientadas para variáveis (ou seja, pesquisas quantitativas), a formulação de uma hipótese quase nunca passa de uma apresentação de proposições triviais sobre um determinado assunto”. NICOLAU, Jairo. Breve roteiro para redação de um projeto de pesquisa. *Revista Estudos Políticos*, n. 6, 2013/1, p. 346-353, Rio de Janeiro, 2013, p. 349.

1.2 Importância do tema e finalidades

Segundo dados do 11º Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2017), contendo registros consolidados de todo o ano de 2016, promovido pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública¹⁰, ocorreram no País naquele ano 61.619 mortes violentas intencionais, compreendendo os crimes de homicídio doloso, latrocínio, lesão corporal seguida de morte e a classificação de mortes decorrentes de intervenção policial. Isso significa uma média de 7 (sete) mortes violentas intencionais por hora no Brasil. Ao mesmo tempo, 437 policiais foram vítimas de morte violenta intencional em 2016.

Com efeito, no período compreendido entre março de 2011 a novembro de 2015, a guerra na Síria registrou 256.124 mortes, enquanto no Brasil, no período de janeiro de 2011 a dezembro de 2015, verificaram-se 279.567 mortes violentas intencionais.¹¹ Ou seja, morrem mais pessoas no país ocidental, republicano, em tempo de paz, de democracia, de “Constituição Cidadã” e de direitos fundamentais, em razão da (in)segurança pública, do que em um país do Oriente Médio em conflito sectário e crise humanitária generalizada, com regiões parcialmente destruídas ou totalmente devastadas pela guerra civil.

Esses dados empíricos, que noticiam apenas uma parte da questão criminal e da violência espalhada pelo Brasil¹², são suficientes para mensurar um problema do País, pois a (in)segurança pública é uma anomalia nacional que atinge a sociedade, os governos e suas instituições, tornando-se um problema político do Estado brasileiro na medida em que há, no mínimo, uma carência ou insuficiência de políticas públicas nesse campo, isto é, ausência de ações governamentais que funcionalizem a concretização da Constituição no âmbito da segurança pública, a fim de que tais ações possam apresentar resultados em escala para alteração da realidade criminal e redução de riscos.

Autores do campo das Ciências Sociais, que já identificaram essa problemática, produziram análises sobre a questão a partir de referenciais teóricos e metodológicos de suas áreas sociais, sinalizando a necessidade da Academia dedicar-se ao estudo do tema visando a produção de contribuição teórica e intelectual. Neste sentido, Luís Flávio Sapori observou

¹⁰ Associação sem fins lucrativos. Documento disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/11o-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/>>. Acesso em 3 nov. 2017.

¹¹ Cf. 10º Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2016), disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/01/Anuario_Site_27-01-2017-RETIFICADO.pdf>. Acesso em 3 nov. 2017.

¹² Há outros dados que sobrelevam outras faces da criminalidade, tais como, ainda segundo o 11º Anuário Brasileiro de Segurança Pública: 49.497 ocorrências de estupros registrados no ano de 2016, o equivalente a 135 estupros por dia; 112.708 armas apreendidas naquele ano; além de 1.066.674 veículos roubados ou furtados entre 2015/2016 no Brasil, o que dá em média um carro roubado ou furtado por minuto.

que apesar de décadas de democracia pós-Constituição de 1988 houve “uma considerável deterioração da capacidade do poder público para controlar a criminalidade e a violência”.¹³

Salienta Luís Sapori que a característica comum que marca as políticas federal e estadual de segurança pública na sociedade brasileira tem sido a prevalência do gerenciamento de crises, sendo fator determinante da ineficiência da atuação governamental “a ausência de uma racionalidade gerencial mais sistemática nesse âmbito das políticas públicas”, de modo que a intervenção pública tem se pautado pela improvisação e falta de sistematicidade.¹⁴

Neste mesmo ângulo, Claudio Beato observa que a escassez de avaliações tem circunscrito o debate envolvendo a segurança pública em um “universo retórico e eivado de preconceitos e prenoções”, frequentemente “propondo soluções às cegas e sem muito amparo em estudos brasileiros, e menos ainda na literatura internacional”.¹⁵

Dedicando-se, também no campo das Ciências Sociais, à análise da arquitetura institucional da segurança pública, Luiz Eduardo Soares frisa que o contexto atual é caracterizado pela fragmentação e que o problema maior não é a distância formal, mas a ausência de laços orgânicos, ao nível de coordenação das políticas públicas, tendo em vista que os processos decisórios são incomunicáveis entre si.¹⁶

Haveria no Brasil, segundo essas análises, uma carência de políticas públicas na área da segurança pública que pudessem funcionar como modelos de orientação para decisões articuladas, a desencadear, como ressalta Luiz Eduardo Soares, um conjunto sistemático de ações a serem empreendidas pelas polícias e por outras agências ligadas à estrutura administrativa da segurança, sendo responsáveis por “fazer as peças funcionarem de modo a cumprirem suas finalidades e as metas derivadas”.¹⁷

Em vista disso, o Direito é uma área do conhecimento fundamental para apresentar apontamentos para o desenvolvimento de políticas públicas, pois é ele o responsável pelo suporte jurídico-institucional para criação de um ambiente administrativo favorável às ações governamentais¹⁸. Por esse motivo que se verifica a necessidade de novos estudos e novas

¹³ SAPORI, Luís Flávio. *Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas*. Rio de Janeiro: FGV, 2007, p. 98.

¹⁴ *Ibid.*, p. 107-109. Em sentido próximo, sobre a segurança pública ser a “própria crise como rotina”, cf. BELTRAME, José Mariano. *Todo dia é segunda-feira*. Rio de Janeiro: Sextante, 2014, p. 75 e 89.

¹⁵ BEATO FILHO, Claudio Chaves. *Crime e cidade*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 132.

¹⁶ SOARES, Luiz Eduardo. *Op. cit.*, p. 333.

¹⁷ *Id.* Política de segurança pública. In: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (orgs.). *Dicionário de políticas públicas*. 2. ed. São Paulo: Unesp, Fundap, 2015, p. 739-740.

¹⁸ Cf. COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (orgs.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Unesp; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013, p. 196: “Entender o direito como parte da dimensão institucional de políticas públicas é supor que normas jurídicas estruturam seu funcionamento, regulam seus procedimentos e se encarregam de viabilizar

abordagens, pelo Direito, sobre a segurança pública brasileira, tendo também como finalidade instrumentalizar a dimensão concretizadora das políticas públicas, sendo ponto de partida, pano de fundo e ideia diretriz a Constituição, uma vez que este problema político do Estado brasileiro está relacionado à efetivação de um direito constitucionalmente estabelecido (o direito à segurança pública).

O presente estudo, dessa maneira, não tem o objetivo de apenas encontrar o “significado” dos textos normativos, mas diante do problema teórico de lacuna doutrinária de abordagem jurídica da segurança pública no constitucionalismo brasileiro, explorar uma área de conhecimento ainda nova para o Direito, dirigindo um olhar constitucional sobre a segurança que possa ao final conectar-se com a dimensão concretizadora da provisão de políticas públicas, âmbito de ação governamental do qual se espera a produção de resultados em escala para redução de riscos e alteração da realidade criminal na qual objetiva intervir.

Tem-se a pretensão de trazer um aporte ao conhecimento jurídico-constitucional e jurídico-administrativo da segurança pública, podendo, ao final do trabalho, descobrir um novo problema ou recolocar em outros termos a questão em análise. Além disso, quer-se contribuir em cientificidade e ineditismo, informando o estado em que se encontra essa área de investigação – segurança pública pela ótica constitucional –, e poder ser uma fonte para o leitor conhecer o estado atual da temática abordada, já que as principais referências bibliográficas serão apresentadas, citando e interagindo com os principais trabalhos científicos no âmbito do Direito sobre o tema da segurança pública no constitucionalismo brasileiro, permitindo uma abordagem minuciosa e esclarecedora da segurança pública brasileira em sua dimensão jurídico-institucional.

Com isso, tem-se por finalidade, igualmente, ampliar a comunidade de diálogo e produção de reflexões sobre segurança pública, apresentando aportes jurídicos, produzidos por juristas brasileiros e podendo servir de material útil aos milhares de profissionais da segurança, por isso o estudo se dirige tanto à comunidade científica, aos especialistas no tema, quanto ao público em geral, notadamente gestores da segurança pública e seus profissionais, oficiais das Polícias Militares e delegados de polícia, praças e agentes, com linguagem técnico-jurídica exposta de forma a permitir essa comunicação, dialogando com rigor científico,

a articulação entre atores direta e indiretamente ligados a tais políticas. Atributos do desenho institucional de políticas públicas – como o seu grau de descentralização, autonomia e coordenação intersetorial e os tipos de relações públicas e público-privadas que suscitam, bem como sua interação com outros programas – de alguma forma dependem, em síntese, da consistência do arcabouço jurídico que as ‘vertebra’. O direito visto como componente de um arranjo institucional, ao partilhar responsabilidades, pode, por exemplo, colaborar para evitar sobreposições, lacunas ou rivalidades e disputas em políticas públicas. Nesse sentido, o direito pode ser visto como uma espécie de ‘mapa’ de responsabilidades e tarefas nas políticas públicas”.

mas sem descuidar que o discurso científico e jurídico são discursos práticos, voltados para aplicação na realidade e preocupados com a ação no plano concreto.¹⁹

1.3 Método

O método empregado no presente estudo é o qualitativo. Como a maioria das pesquisas no campo sociojurídico tem como fontes mais frequentes os textos, este trabalho não foge à regra. Como qualitativa, trata-se de uma pesquisa “em contexto”, pois aborda textos, mas não apenas buscando o “significado” dos termos dos enunciados normativos da Constituição, antes pondo esses textos – constitucional, infralegais, doutrinários, jurisprudenciais – em referência aos contextos em que se dão.

Não se fará apenas abordagem descritiva, senão recolher-se-ão dados dos fatos e contextos para produzir interpretações sobre o objeto estudado, buscando a compreensão do fenômeno jurídico-social envolvendo a segurança pública no constitucionalismo brasileiro, a partir da dimensão jurídico-institucional. Basicamente o método se orienta para descobrir o sentido e o significado do objeto em estudo, contextualizadamente, sem pretender mensurar resultados empiricamente, de forma estatística/quantitativa, generalizando o todo tomado por uma parte quantificada, pois este não é o caminho mais adequado para a abordagem do tema projetado, não se aplicando, assim, técnicas como mostras, entrevistas, enquetes/pesquisas de opinião, nem trabalhos de campo.

Isto posto, a dissertação classifica-se como compreensiva ao se propor interpretar um fenômeno jurídico-social determinado.²⁰ A natureza do trabalho é teórica, pois baseada em dados e fatos de textos contextualizados e não em dados empíricos/quantificados. Tem, sobretudo, fontes documentais primárias, analisando doutrina, texto constitucional, debates parlamentares registrados em notas taquigráficas e jurisprudência.

A técnica de colheita de informação e dados será basicamente analítica documental, tendo por critério seletivo os aspectos já declinados ao tratar da ideia diretriz: a dimensão jurídico-institucional da segurança pública no constitucionalismo brasileiro, compreen-

¹⁹ “[...] o discurso científico, como o jurídico, é um discurso prático, relacionado com a ação, tem uma matriz diferencial que demanda ao menos ser ressaltada quando se incorpora a uma argumentação de corte jurídico”. KUNZ, Ana; CARDINAUX, Nancy. *Op. cit.*, pp. 15, (tradução livre).

²⁰ Sobre as categorias de classificação de teses e dissertações segundo a finalidade que perseguem: exploratórias, descritivas, explicativas, compreensivas, avaliativas e comparativas, cf. KUNZ, Ana; CARDINAUX, Nancy. *Op. cit.*, pp. 160.

dendo, pois, processo político, processo legislativo (exercício do poder constituinte), elementos jurídico-institucionais constitucionalizados (conceitos dogmáticos envolvendo institutos e instituições) e propostas de alteração constitucional (PECs em tramitação no Congresso Nacional).

Além disso, o alcance temporal da pesquisa é diacrônico, referindo-se a uma sucessão de momentos temporais, tanto de maneira retrospectiva, ao estudar minuciosamente a segurança pública no processo constituinte de 1987-1988, quanto contemporâneo, ao dar ênfase ao tempo atual e ao modelo vigente, e, ainda, incorporando uma dimensão potencialmente futura, ao versar sobre possíveis alterações na Constituição, acaso o debate/deliberação parlamentar avance e mudanças se concretizem, reformando algum(ns) elemento(s) jurídico-institucional(is) da segurança pública brasileira.

1.4 Desenvolvimento do trabalho

O presente trabalho é estruturado em três seções dedicadas à exposição ordenada e pormenorizada do tema seguindo a lógica passado, presente e futuro, contendo variações de subseções quando metodologicamente for oportuno para exposição e análise com clareza e didática.

Na seção 2 é abordada a segurança pública no processo constituinte 1987-1988, dedicando-se à análise do exercício do poder constituinte e do processo político de constitucionalização da segurança pública operado no final da década de 1980, tendo por fio condutor da abordagem inicial o processo político-legislativo, isto é, o exercício do poder constituinte originário²¹, analisando-se, inclusive, a proposta de modelo de segurança pública previsto inicialmente no Anteprojeto Constitucional elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, conhecida como Comissão Afonso Arinos.

Após, segue-se para análise, a partir dos anais da Assembleia Nacional Constituinte, dos trabalhos desenvolvidos nas Subcomissão e Comissão temáticas que rechaçaram o modelo previsto no Anteprojeto Afonso Arinos, com destaque, na abordagem, para os atores

²¹ Cf. BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 148: “Costuma-se distinguir o poder constituinte originário do poder constituinte constituído ou derivado. O primeiro faz a Constituição e não se prende a limites formais: é essencialmente político ou, se quiserem, extrajurídico. O segundo se insere na Constituição, é órgão constitucional, conhece limitações tácitas e expressas, e se define como poder primacialmente jurídico, que tem por objeto a reforma do texto constitucional. Deriva da necessidade de conciliar o sistema representativo com as manifestações diretas de uma vontade soberana, competente para alterar os fundamentos institucionais da ordem estabelecida”.

políticos e corporações que participaram dos debates na Constituinte, bem como as proposições legislativas apresentadas, permitindo uma compreensão minuciosa e genuína do processo político que constitucionalizou o modelo atual de segurança pública.

Ademais, após análise do processo constituinte, será tratada na seção 3 a dimensão jurídico-institucional da segurança pública, tendo como fio condutor de abordagem o texto normativo positivo, importando em uma análise dogmática envolvendo os institutos e as instituições intrínsecos à segurança pública, considerando o direito fundamental à segurança, a questão federativa, os órgãos da segurança, a ordem pública, o poder de polícia, a discricionariedade policial e a segurança pública como serviço público e suas modalidades de controle. Com essa seção será possível sistematizar a dimensão jurídico-institucional da segurança pública, declinando o estado atual da temática abordada, envolvendo principalmente a bibliografia do âmbito do Direito Constitucional e do Direito Administrativo.

A seção 4 trata das propostas constitucionais para segurança pública em processo legislativo no Congresso Nacional. Considerando, pois, que o processo parlamentar concilia contradições de interesses²², a identificação e a sistematização das propostas e discussões sobre segurança pública atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal permitem uma confrontação entre o modelo vigente, originalmente previsto em 1988, com determinados interesses atuais que propugnam mudanças constitucionais. Dessa maneira, serão analisados temas específicos que possuem propostas legislativas em tramitação, através de cinco eixos temáticos: 1) reforma das polícias; 2) justiça criminal; 3) controle da polícia e da segurança pública; 4) financiamento da segurança pública; 5) regulamentação do artigo 144, § 7º da Constituição.

Encerra-se o estudo com a seção 5 contendo uma síntese conclusiva que não será um resumo do trabalho, mas considerações reflexivas sobre os resultados da análise-interpretação empreendida ao longo das seções anteriores, contendo, em alguma medida, opinião, juízos e recomendações pessoais. Objetiva-se que tais conclusões reflitam os alcances e limitações do estudo da segurança pública no constitucionalismo brasileiro a partir de sua dimensão jurídico-institucional, finalizando com apontamentos para a governança de políticas públicas na área, tendo-se a pretensão de que a dissertação possa concluir abrindo novas linhas de pesquisa/investigação sobre a segurança pública brasileira.

²² Cf. SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 42-43: “O processo legislativo parlamentar serve para acertar e resolver as contradições dos interesses representados nas Câmaras Legislativas numa síntese que vem a ser a lei jurídica. [...] Várias vezes, o direito legislado representa tão-só um compromisso entre os interesses em choque”.

5 CONCLUSÃO

5.1 Síntese conclusiva

O processo político envolvendo o exercício do poder constituinte no período 1987-1988, quanto à segurança pública, foi tomado por disputas de concepções e interesses corporativos das instituições policiais, objetivando cada qual sair-se fortalecida no entrelaço de interesses. A Polícia Militar potencializava a sua dimensão histórica e cultural no País e presença por todo o território nacional, buscando destacar-se como a mais habilitada para empreender o policiamento ostensivo, a prevenção dos crimes, a manutenção da ordem pública e a garantia da segurança pública. Por outro lado, a Polícia Civil lutava para ser institucionalizada no futuro texto constitucional, sobrelevando a importância da atividade policial ser de natureza civil e valorizando-se a dimensão da atividade de investigação, de inteligência na repressão criminal e de polícia judiciária. Já a Polícia Federal tentava delimitar constitucionalmente suas atribuições, especialmente aquelas relacionadas à apuração de determinadas infrações penais. Os patrulheiros rodoviários tentavam, por sua vez, o reconhecimento como policiais.

Durante todo o processo constituinte verificou-se forte atuação dos grupos de pressão, de modo que em todas as etapas da Assembleia Nacional Constituinte, desde a fase da Subcomissão até as emendas ao substitutivo para votação em Plenário, houve forte lobby das corporações policiais, o que, por um lado, impedia debates mais ideológicos e acadêmicos, trazendo um pragmatismo para as discussões e decisões político-legislativas de composição de interesses, realizando-se a redação de um consenso possível, que conciliasse os interesses antagônicos das diversas instituições policiais. Exemplo mais significativo dessa dinâmica foi que o modelo proposto para a segurança pública pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, a Comissão Afonso Arinos, foi rechaçado durante os trabalhos democráticos da Assembleia Nacional Constituinte, justamente em função do lobby das corporações de policiais.

Com efeito, disso resultou a redação de um capítulo específico sobre segurança pública no texto constitucional, contemplando as diferentes instituições policiais, mantendo-se as Polícias Militares, prestigiando-se a Polícia Federal, reconhecendo-se as Polícias Cíveis

nos Estados e criando-se, em dimensão constitucional, as Polícias Rodoviária e Ferroviária Federais. Vários temas estruturais para a segurança pública, recorrentemente discutidos em algumas instâncias e setores, especialmente acadêmico, como desmilitarização, ciclo completo, controle social da polícia, foram, em alguma medida, submetidos ao crivo da decisão político-legislativa do constituinte originário, porém, em razão da necessidade de conciliação dos interesses corporativos e institucionais das polícias, tais temas não lograram êxito.

Dessa maneira, o processo constituinte de 1987-1988 positivou o atual modelo de segurança pública com elementos jurídico-institucionais previstos no artigo 144 da Constituição Federal, sobressaindo-se o direito fundamental à segurança pública e a responsabilidade de todos para com ela, configurando-se em um verdadeiro dever jurídico de apoiar as ações para incolumidade das pessoas e do patrimônio e preservação da ordem pública. Além disso, em sendo um dever do Estado, em um federalismo cooperativo, a missão estatal no desempenho da segurança pública é tarefa a ser empreendida de modo integrado, mas respeitando-se a autonomia estadual, dada a necessidade de adequação das ações preventivo-repressivas às realidades criminais de cada região e localidade.

No entanto, apesar de juridicamente haver uma tendência centralizadora, reforçada pela doutrina das normas de observância obrigatória que limitam a autonomia dos Estados para dispor sobre suas agências policiais, somado ao princípio da simetria, reafirmado recorrentemente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a segurança pública brasileira necessita ser tratada de maneira integrada e com alcance nacional, em cooperação nos três níveis e esferas de Poder, devendo a União liderar a coordenação das políticas públicas em segurança, uma vez que o desenvolvimento de política pública em escala e de alcance efetivo para redução dos índices e dos efeitos da criminalidade ultrapassam a capacidade administrativa e orçamentária da maioria dos Estados, de modo que tratar de políticas públicas em segurança pública é trabalhar com a questão federativa de forma cooperativa, considerando-se a repartição de competências e coordenação em nível local e regional, mas articuladas nacionalmente.

Além disso, há que se considerar, a partir do enfoque do constitucionalismo brasileiro, a ordem pública como um elemento jurídico constitucionalizado da segurança pública que se inter-relaciona com outros elementos, como o poder de polícia e a discricionariedade policial, e se conjuga com a ação operacional exercida pelos órgãos policiais, notadamente manutenção e restauração da ordem pública que são satisfeitas com a presença da força policial, com a autoridade do agente de segurança pública, legitimada pela lei, autorizativa para limitação pontual e excepcional do exercício de determinados direitos pelos

cidadãos, a fim de cessar ou manter sob controle os conflitos perturbadores da convivência social e, em nível de gestão, identificando-se com a redução de indicadores de determinados tipos penais.

Ademais, igualmente importante elemento que dimensiona jurídico-institucionalmente a segurança pública com os valores da Constituição de 1988 é a sua configuração como um serviço público, não por simples consideração conceitual por tradição, mas pelos efeitos práticos dessa concepção e seu exercício, constitucionalmente adequado, de vislumbrar o cidadão como um destinatário e usuário do serviço, substituindo-se a vetusta visão policial de combate militar, dando-se primazia à prevenção e inteligência da investigação criminal, à integração da segurança pública com políticas sociais. Por conseguinte, como um serviço público é passível das diversas modalidades de controle que recaem sobre as atividades da Administração Pública.

Vislumbra-se, pois, que tramita no Congresso Nacional Propostas de Emenda à Constituição versando sobre reforma das polícias, como unificação das polícias estaduais, desmilitarização, ciclo completo, criação de novas polícias, polícia judiciária como instituição essencial à Justiça, estruturação das polícias em carreira única, competência policial aos municípios, propostas que tratam sobre investigação criminal, inquérito e termo circunstanciado, execução provisória da pena, alteração da progressão de regime, controle da polícia e da segurança pública através da criação de conselho nacional e de ouvidorias, proposições sobre criação de fundo nacional para desenvolvimento da segurança, remuneração e carga horária dos servidores policiais, e, ainda, propostas de criação de sistema único de segurança pública e edição de lei orgânica da segurança pública com um sistema nacional.

Vale destacar que esses temas em discussão e tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal não são novos, muitos já foram levados ao debate parlamentar durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte e, em função das divergências dos interesses corporativos dos agentes políticos envolvidos nas matérias, questões estruturais com potencial de impacto nas instituições não avançaram, seja por falta de consenso, seja pela habilidade política de veto das categorias mais organizadas que lograram êxito como grupo de pressão sobre a deliberação legislativa.

Assim, independentemente do mérito de tais temas e proposições, cujo debate político e deliberação pública no processo legislativo no Congresso Nacional seja salutar para a democracia, não se pode creditar a solução para alteração da realidade atual da segurança pública em alguma futura mudança do desenho constitucional, da constitucionalização ou

desconstitucionalização de determinado elemento jurídico-institucional, isto porque não foi o texto constitucional de 1988 que gerou os problemas atuais.

A Constituição de 1988 fez a transição possível entre o passado autoritário, o momento de tensão do final da década de 1980, e a democracia almejada. O avanço e o consenso possíveis foram incorporados e refletidos no artigo 144. Alterações constitucionais talvez não sejam capazes de mudar a realidade da segurança pública. O que é mais factível e pode mudar a realidade da segurança pública são decisões políticas, em nível de gestão, com políticas públicas em escala capazes de alterar as causas da criminalidade e seus efeitos, políticas públicas que atuem como uma dimensão concretizadora da Constituição da República.

5.2 Apontamentos para a governança de políticas públicas de segurança pública à luz do constitucionalismo brasileiro

Entende-se por governança a gestão das políticas de governo e do controle de seus efeitos, considerando-se aspectos como o formato político-institucional dos processos decisórios, o tratamento das interações entre setores públicos e privados, mecanismos de financiamento dos programas de governo e seu impacto e alcance, conforme bibliografia especializada sobre o tema.⁴⁴³

No que se refere às políticas de segurança pública, observam-se três diferentes eixos de concepção: 1) problema de políticas distributivas, considerando-se que o problema da segurança é a questão da desigualdade social, da ausência de políticas de redução da desigualdade, de inclusão, de atuação nas causas da violência; 2) problema de políticas retributivas, por outro lado, vislumbra que o problema da segurança pública é a questão dissuasória, a necessidade de a lei, a polícia e a justiça terem um efeito efetivamente retributivo e dissuasório, inibidor da reiteração da prática criminosa; 3) tensão entre segurança pública e direitos humanos, uma visão na qual a lei e a ordem pública estariam de um lado tentando conformar a segurança pública e, de outro lado oposto, estariam os direitos humanos tensionando tais soluções em nome de uma proteção, tal visão equivocava-se ao não considerar que segurança pública é uma dimensão de direitos humanos e também de ordem pública.

⁴⁴³ Cf. LESSA, Renato. Governabilidade/governança. In: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (orgs.). *Dicionário de políticas públicas*. 2. ed. São Paulo: Unesp; Fundap, 2015, p. 418-419.

Como ressaltado pelo jurista Guilherme de Souza Nucci⁴⁴⁴, direitos humanos e dignidade humana formam um todo indissociável, permitindo que o Estado tutele e proteja o indivíduo no tocante à vida, à liberdade, à integridade física e à segurança, ao mesmo tempo em que promove a repressão à criminalidade, assegurando a ordem pública, proporcionando segurança pública, pois para que os direitos humanos sejam efetivamente conservados, é imprescindível garantir-se a segurança pública, inexistindo, pois, qualquer incompatibilidade entre os dois, justamente ao contrário, havendo uma interdependência entre eles no Estado Democrático de Direito.

A segurança pública no constitucionalismo brasileiro significa o exercício de ações pelo Estado, com o auxílio de todos, para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, como positivado no texto do artigo 144 da Constituição de 1988. Isso expressa em outros termos uma proteção contra o risco, o risco para a ordem estatal, o risco individual, buscando enfrentá-los sistematicamente através de uma estruturação jurídica, como destaca Manoel Gonçalves Ferreira Filho.⁴⁴⁵

Nota o emérito constitucionalista da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco que a proteção contra os riscos é a própria razão de ser do constitucionalismo, observando-se, no entanto, que o êxito de tal proteção jamais foi no passado plenamente assegurado, como não o é no presente, e certamente não o será no futuro, isto porque o Direito não é um instrumento infalível nem pode suprir o que não fornece, de equilíbrio e razoabilidade, a própria razão humana. Ainda assim, frisa Manoel Gonçalves Ferreira Filho, que o Direito Constitucional, instrumento principal do constitucionalismo, merece acatamento mesmo nas crises, mesmo em face dos maiores riscos, mesmo na sociedade de riscos, como a nossa.

A partir da sistematização dos elementos jurídico-institucionais da segurança pública no atual constitucionalismo brasileiro é possível extrair que as políticas públicas de segurança pública, instrumental concretizador da Constituição disponível aos governantes para realizar (além da gestão de crises da segurança) a administração de resultados positivos, devem ser desenhadas e empreendidas visando satisfazer a exigência constitucional da eficiência nas ações policiais.

Para ser analisada pela perspectiva de seus resultados, a segurança pública deve ser compreendida e conceituada como atividade vinculada à prestação de serviço público que

⁴⁴⁴ Cf. NUCCI, Guilherme de Souza. *Direitos humanos versus segurança pública: questões controvertidas penais, processuais penais, de execução penal e da infância e juventude*. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 177-178.

⁴⁴⁵ Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Lições de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 46-61.

busca atender a sociedade com regularidade, continuidade e eficiência, dentre outras características ínsitas aos serviços prestados pelo Estado, com as devidas especificidades e peculiaridades inerentes à atividade policial, conforme analisado no item 3.7 dessa dissertação.

Eficiência nas ações das instituições policiais e das políticas públicas de segurança pública é um desafio constante em função das variáveis que atuam no setor específico da segurança, distinta dos outros serviços públicos. A eficiência das ações em policiamento ostensivo é de uma grandeza, já a eficiência requerida na investigação criminal é de outra. Isto porque a medida para mensurar os resultados não é de simples colocação.

Administrar resultados na segurança pública envolve analisar, em políticas públicas, questões das metas, se é possível discipliná-las juridicamente, e, com isso, gerar exigibilidade de cumprimento delas por parte do Estado. Porém, não só. Além da disciplina das metas e de como elas são fixadas, envolvendo quais processos, quais agentes, tem que se verificar qual a consequência para o alcance (premiação de determinado número, geralmente reduzido, de agentes públicos?) e o não alcance delas (sancionamento?).

Uma das soluções para políticas públicas de segurança é a fixação das metas através de um processo juridicamente disciplinado que valorize os policiais, que o resultado não seja previsto como dever/obrigação, mas uma diretriz de atuação e de modo que o controle de resultados não seja apenas mais um mecanismo repressivo/corretivo, pois para isto já existem os controles internos (corregedorias, ouvidorias), sociais (conselhos de direitos, mídia), externo (Ministério Público), mas, sobretudo, que seja um mecanismo que qualifique o serviço público de segurança.

A Constituição da República, muito antes de receber a Emenda Constitucional nº 19 em 4 de junho de 1998, já previa a exigência de eficiência para as atividades de segurança pública, como disposto no § 7º do artigo 144, desde a sua promulgação pela Assembleia Nacional Constituinte em 1988: “A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades”.

Enquanto não sobrevém a edição, pelo Congresso Nacional, da lei regulamentadora do referido dispositivo constitucional, devem-se buscar parâmetros objetivos e formas definidas para se exercer o controle dos resultados produzidos pelas atividades policiais e pelas políticas públicas de segurança pública empreendidas pelo Estado, aferindo-se da eficiência do seu agir, que envolve adequação entre meios e fins, e, ainda, na medida do possível, permitir a exigibilidade jurídica de resultados conforme a Constituição. Na ausência de parâmetros específicos estabelecidos em lei, é a dogmática jurídico-administrativa que

permitirá a sistematização dos elementos para se cumprir essa função de controle dos resultados, de parâmetros para aferição de sua eficiência⁴⁴⁶, dimensão jurídico-institucional que foi sistematizada e analisada durante toda a seção 3 do presente estudo.

Vale ressaltar que o controle de resultados não se transforma em uma mera busca por fins exitosos (“os fins justificam os meios”), pois não é qualquer resultado que convém, o resultado produzido deve ser constitucionalmente adequado, lícito, razoável (relação custo-benefício) e, igualmente, deve ter sido fruto de procedimentos juridicamente disciplinados.

A sistematização dos elementos para controle dos resultados na segurança pública, através da dogmática jurídico-administrativa, pode trazer um contributo significativo para a edição de norma jurídica contendo a regulamentação do dispositivo da Constituição de 1988 (artigo 144, § 7º), fixando premissas para garantir a eficiência das atividades policiais e das políticas de governo com uma segurança pública no Brasil compromissada com resultados.

Eis uma linha de investigação em aberto, no campo do Direito do Estado, que possibilita a aplicação dos resultados obtidos nessa dissertação a partir da sistematização da dimensão jurídico-institucional da segurança pública no constitucionalismo brasileiro: como controlar os resultados da segurança pública, buscando-se a eficiência nas atividades policiais e no desenvolvimento de políticas públicas de segurança.

⁴⁴⁶ “A dogmática é a ‘camada operacionalizadora entre o texto jurídico e a aplicação jurídica’ pela Administração (execução jurídica) e pelos tribunais (jurisprudência). [...] As dogmáticas são estruturas de declarações normativas. Elas colocam as descobertas obtidas do direito positivo não simplesmente como declarações individuais umas ao lado das outras, mas ordenam-nas de acordo com determinadas ideias de orientação normativa, o que deve ser e prestar a Administração e como ela deve apresentar-se face ao cidadão”. SCHMIDT-ABMANN, Eberhard. *Dogmática jurídico-administrativa: um balanço intermédio sobre a evolução, a reforma e as funções futuras*. Trad. António Francisco de Sousa. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 21 e 36-37.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ALVES, José Carlos Moreira. Assembleia Nacional Constituinte: instalação. *Revista de Informação Legislativa*, v. 24, n. 93, jan./mar. 1987.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos serviços públicos*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BARROSO, Luís Roberto. Parecer nº 02/2007. Forças Armadas. Possibilidades e limites de sua atuação em ações de segurança pública. *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado*, Rio de Janeiro (RJ), n. 62, 2007.

BEATO FILHO, Claudio Chaves. *Crime e cidade*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

BELTRAME, José Mariano. *Todo dia é segunda-feira*. Rio de Janeiro: Sextante, 2014.

BINENBOJM, Gustavo. *Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 11. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BONAVIDES, Paulo. *Constituinte e constituição: a democracia, o federalismo, a crise contemporânea*. Fortaleza: EUFC, 1985.

_____. *Curso de direito constitucional*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

_____. A constituinte de 1987-1988 e a restauração do Estado de direito. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

_____; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*. 10. ed. Brasília: OAB Editora, 2008.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Comentário ao art. 5º, XVI a XXI. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

CANDIDO, Fábio Rogério. *Direito policial: o ciclo completo de polícia*. Curitiba: Juruá, 2016.

CANO, Ignacio; DUARTE, Thais Lemos. As corregedorias dos órgãos de segurança pública no Brasil. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo, v. 8, n. 2, 84-108, ago./set., 2014.

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (orgs.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Unesp; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

COUTO, Ronaldo Costa. *História indiscreta da ditadura e da abertura: Brasil: 1964-1985*. Rio de Janeiro: Record, 1998.

DALLARI, Adilson de Abreu. Competência constitucional da Polícia Rodoviária Federal. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 34, n. 135, jul./set. 1997.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

D'ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (orgs.). *Ernesto Geisel*. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

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

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. Salvador: Juspodvm, 2016.

FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão: teoria do garantismo penal*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

FERRAZ, Taís Schilling. Segurança pública: os desafios de comunicação e integração. In: FREITAS, Vladimir Passos de; GARCIA, Fernando Murilo Costa (coord.). *Segurança pública*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Aspectos do direito constitucional contemporâneo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. *Lições de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2017.

FILOCRE, Lincoln D'Aquino. *Direito policial moderno: polícia de segurança pública no direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Almedina, 2017.

FREITAS, Vladimir Passos de; PAMPLONA, Danielle Anne. Direito constitucional à segurança pública. In: FREITAS, Vladimir Passos de; TEIXEIRA, Samantha Ribas (coords.). *Segurança pública: das intenções à realidade*. Curitiba: Juruá, 2014.

GASPARINI, Diógenes. Responsabilidade do poder público municipal na segurança pública em face da revisão da Constituição Federal. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 30, n. 117, jan./mar. 1993.

GOLDSTEIN, Herman. *Policiando uma sociedade livre*. Trad. Marcello Rollemberg. São Paulo: Edusp, 2003.

GOMES, Marcos Emílio. A saga da carta da cidadania: imperfeita como o Brasil, a Constituição foi escrita durante o mais democrático debate da história do país. In: GOMES, Marcos Emílio (coord.). *A Constituição de 1988, 25 anos, a construção da democracia e liberdade de expressão: o Brasil antes, durante e depois da Constituinte*. São Paulo: Instituto Vladimir Herzog, 2013.

GORDILLO, Agustín. *Tratado de derecho administrativo*. 3. ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 1998.

GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

HORBACH, Carlos Bastide. Forma de Estado: federalismo e repartição de competências. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 3, n. 2, 2013.

KUNZ, Ana; CARDINAUX, Nancy. *Investigar en derecho*. Buenos Aires: Eudeba, 2016.

LAZZARINI, Álvaro. Polícia de manutenção da ordem pública e a justiça. In: CRETILLA JÚNIOR, José (Coord.). *Direito administrativo da ordem pública*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

LESSA, Renato. Governabilidade/governança. In: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (orgs.). *Dicionário de políticas públicas*. 2. ed. São Paulo: Unesp; Fundap, 2015.

LIMA, Renato Sérgio de; SILVA, Guilherme Amorim Campos da; OLIVEIRA, Priscilla Soares de. Segurança pública e ordem pública: apropriação jurídica das expressões à luz da legislação, doutrina e jurisprudência pátrios. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 7, n. 1, 58-82, fev./mar. 2013.

MATOS, José Walter da Mota. *A construção do conceito de segurança pública na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no século XXI*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

_____. *Direito administrativo moderno*. 19. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

_____. *O direito administrativo em evolução*. 3. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017.

_____. Poder de polícia – origem, evolução, crítica à noção, caracterização. In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (coords.). *Poder de polícia na atualidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

_____. *Discricionariedade e controle jurisdicional*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

_____. *Serviço público e concessão de serviço público*. São Paulo: Malheiros, 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira. Federalismo cooperativo e segurança pública. *O Estado de São Paulo*, 23 dez. 2010, Espaço aberto, p. A2.

_____; MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt. Introdução: os primeiros 25 anos da Constituição Federal – A celebração do inesperado. In: MENDES, Gilmar Ferreira; MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt (coords.). *Assembleia nacional constituinte de 1987-1988: análise crítica*. São Paulo: Saraiva, 2017.

MINET, Charles-Édouard. *Droit de la police administrative*. Paris: Vuibert, 2007.

MONET, Jean-Claude. *Polícias e sociedades na Europa*. Trad. Mary Amazonas Leite de Barros. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2006.

MONJARDET, Dominique. *O que faz a polícia: sociologia da força pública*. Trad. Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: Edusp, 2012.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

_____. Direito administrativo da segurança pública. In: CRETELLA JÚNIOR, José (Coord.). *Direito administrativo da ordem pública*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

_____. Revisão doutrinária dos conceitos de ordem pública e segurança pública: uma análise sistêmica. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 25, n. 97, jan./mar. 1988.

MUNIZ, Jacqueline; PROENÇA JÚNIOR, Domício. Mandato policial. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. (orgs.). *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014.

NERY JUNIOR, Nelson; ABOUD, Georges. *Direito constitucional brasileiro: curso completo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

NICOLAU, Jairo. Breve roteiro para redação de um projeto de pesquisa. *Revista Estudos Políticos*, n. 6, 2013/1, p. 346-353, Rio de Janeiro, 2013.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Direitos humanos versus segurança pública: questões controvertidas penais, processuais penais, de execução penal e da infância e juventude*. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

PILATTI, Adriano. *A Constituinte 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

QUEIROZ, Marcelo. Trabalhando nas ruas: subjetividades policiais e seus dilemas nas situações de perigo iminente ou não. In: SADDY, André (coord.). *Discricionariedade policial*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

RAMÍREZ, Juan Bustos. A instituição policial. In: BERGALLI, Roberto. *O pensamento criminológico II: Estado e controle*. Trad. Roberta Duboc Pedrinha, Sérgio Chastinet Duarte Guimarães. Rio de Janeiro: Revan, 2015.

RODRIGUES, João Gaspar. *Atividade policial, direitos fundamentais e controle externo*. Curitiba: Juruá, 2016.

SAMPAIO, José Adércio Leite. O Estado democrático de direito. In: ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do; LEAL, Roger Stiefelmann; HORBACH, Carlos Bastide (coord.). *Direito constitucional, Estado de direito e democracia: homenagem ao Prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho*. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

SANTIN, Valter Foletto. *Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime*. 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2013.

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

SCHIRATO, Vitor Rhein. O poder de polícia é discricionário? In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (Coords.). *Poder de polícia na atualidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

SCHMIDT-AßMANN, Eberhard. *Dogmática jurídico-administrativa: um balanço intermédio sobre a evolução, a reforma e as funções futuras*. Trad. António Francisco de Sousa. São Paulo: Saraiva, 2016.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. *Brasil: uma biografia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SILVA, Jorge da. *Controle da criminalidade e segurança pública na nova ordem constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

_____. *Curso de direito constitucional positivo*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

_____. *O constitucionalismo brasileiro: evolução institucional*. São Paulo: Malheiros, 2011.

_____. *Processo constitucional de formação das leis*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. Segurança pública municipal. In: MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael Araripe (orgs.). *Gestão pública e direito municipal: tendências e desafios*. São Paulo: Saraiva, 2016.

_____. *Teoria do conhecimento constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2014.

_____. *Um pouco de direito constitucional comparado: três projetos de Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2009.

SOARES, Luiz Eduardo. *Legalidade libertária*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

_____. Política de segurança pública. In: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (orgs.). *Dicionário de políticas públicas*. 2. ed. São Paulo: Unesp, Fundap, 2015

SOUZA, Aulus Eduardo Teixeira de. *Guarda Municipal: a responsabilidade dos municípios pela segurança pública*. Curitiba: Juruá, 2015.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Constitucionalismo democrático e governo das razões: estudos de direito constitucional contemporâneo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

_____. Comentário ao artigo 144. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

SULOCKI, Victoria-Amália de Barros Carvalho G. de. *Segurança pública e democracia: aspectos constitucionais das políticas públicas de segurança*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo ordenador*. São Paulo: Malheiros, 2003.

TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos. Crise da ditadura militar e o processo de abertura política no Brasil, 1974-1985. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (orgs.). *O Brasil republicano. O tempo da ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX*. v. 4. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. *Teoria geral do direito policial*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2014.

ZACKSESKI, Cristina Maria; GOMES, Patrick Mariano. O que é ordem pública no sistema de justiça criminal brasileiro? *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 10, n. 1, 108-125, fev./mar. 2016.

ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.