

I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

SÉBASTIEN KIWONGHI BIZAWU

VALTER MOURA DO CARMO

JULIA MAURMANN XIMENES

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

D597

Direitos sociais e políticas públicas II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Valter Moura do Carmo; Julia Maurmann Ximenes; Sébastien Kiwonghi Bizawu – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-047-3

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, cidades e crise

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. I Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

Apresentação

O ano de 2020 tem sido um marco na utilização de tecnologias da comunicação e informação. Neste sentido, o Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI adaptou o formato de seu evento presencial no meio do ano para o primeiro Evento Virtual do CONPEDI. Os painéis e grupos de trabalhos foram transmitidos pela plataforma virtual, com participação de alunos e professores do Brasil e do exterior.

No Grupo de Trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas II, a apresentação e debates dos trabalhos ocorreu tranquilamente no dia 29 de julho, sob a coordenação dos professores Julia Maurmann Ximenes, Valter Moura do Carmo e Sébastien Kiwonghi Bizawu.

A problemática recorrente foi a pandemia e os impactos na efetivação dos direitos sociais, assim com o papel do campo jurídico na proteção dos cidadãos mais vulneráveis no momento de incerteza que vivemos.

Na linha de proteção dos vulneráveis, pesquisas sobre Bolsa Família, políticas habitacionais, Benefício de Prestação Continuada ações afirmativas, desigualdade racial, saúde mental e catadores de resíduos sólidos foram apresentadas e discutidas.

Assim, os “invisíveis”, ou seja, cidadãos que não tem voz e que precisam de uma proteção mais assertiva do Estado foram apresentados por intermédio de pesquisas que buscam diferentes estratégias de transformação social.

O desafio do primeiro evento virtual foi alcançado com êxito e vamos continuar pesquisando!

Boa leitura!

#continuepesquisando

Profa Dra Julia Maurmann Ximenes - Escola Nacional de Administração Pública (Enap)

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – Universidade de Marília (UNIMAR)

Prof. Dr. Sébastien Kiwonghi Bizawu - Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDH)

Os artigos do Grupo de Trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas II apresentados no I Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no item 8.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

**SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA
FORMAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA A PARTIR
DA 1 CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA**

**PUBLIC SECURITY SYSTEM IN BRAZIL: AN ANALYSIS OF THE FORMATION
OF THE NATIONAL PUBLIC SECURITY POLICY FROM THE 1ST NATIONAL
CONFERENCE ON PUBLIC SECURITY**

**Silvio Carlos Leite Mesquita
Marcio Aleandro Correia Teixeira
Amanda Silva Madureira**

Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar a formação da agenda no contexto de construção da Política Nacional de Segurança Pública com fulcro no Relatório final da 1 Conferência Nacional de Segurança Pública, realizada em 2009. Partiu-se da seguinte problematização: em que medida a formação da agenda na Segurança Pública consubstanciou a Política Nacional de Segurança Pública? Utilizou-se o método descritivo e exploratório e, como procedimento de pesquisa, a pesquisa bibliográfica e documental.

Palavras-chave: Políticas públicas, Segurança pública, Agenda

Abstract/Resumen/Résumé

This article aims to analyze the formation of the agenda in the context of the construction of the National Public Security Policy with a focus in the Final Report of the 1st National Conference on Public Security, held in 2009. The following question was raised: to what extent training on the Public Security agenda did the National Public Security Policy materialize? The descriptive and exploratory method was used and, as a research procedure, bibliographic and documentary research.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public policy, Public security, Agenda

Introdução

O combate à criminalidade e à violência tornou-se objeto de análise de diversos estudiosos e uma prioridade na agenda de vários governos. Tanto os mecanismos como estratégias necessárias com o objetivo de dizimar a violência social tem sido amplamente debatido na sociedade e levado à adoção de políticas públicas.

Dessa forma, o direito apresenta, além das funções identificadas historicamente como técnica para decisão de conflitos, como uma seara repleta de materialização de políticas públicas econômicas e sociais. Em verdade, é possível aferir, também, que a seara jurídica comporta os delineamentos no campo decisório das políticas públicas uma vez que o substrato normativo condiciona e legitima as opções de Estado.

Por essa razão, é tão difícil estabelecer os parâmetros necessários para adoção de uma política pública de combate à criminalidade, visto que a formação da agenda, compreendida como um conjunto de temas relevantes com impacto no programa de governo, no planejamento orçamentário e na decisão política reflete uma pluralidade de sujeitos com interesses diversos.

Assim, o presente artigo tem como objetivo analisar a formação da agenda no contexto de construção da Política Nacional de Segurança Pública com fulcro no Relatório final da 1 Conferência Nacional de Segurança Pública, realizada em 2009. Partiu-se da seguinte problematização: em que medida a formação da agenda na Segurança Pública consubstanciou a Política Nacional de Segurança Pública? Utilizou-se o método descritivo e exploratório e, como procedimento de pesquisa, a pesquisa bibliográfica e documental.

1. O campo das políticas públicas e a formação da agenda

Na dinâmica do convívio em sociedade, os seus membros pactuam acordos, elegem representantes, criam instituições e cancelam direitos plasmados em documentos normativos que trazem ao público direitos e deveres para todos. Entretanto, o convívio nem sempre se traduz em linearidade no campo discursivo e prático. A perspectiva dialógica confronta interesses, tensões e problemas existentes em qualquer sociedade.

Para Dye, (DYE, 2011) os governos podem agir das mais diversas maneiras. E os governos podem, igualmente, escolher fazer algo ou deixar de fazê-lo. Apesar de muitas divergências conceituais (LIMA, 2012), os estudos sobre políticas públicas podem elucidar e identificar o conjunto de decisões em torno de um problema público, apresentando as suas causas e consequências de determinadas ações (DYE, 2011).

O modo de resolver os problemas irá depender da capacidade político-administrativa do Estado de conciliar interesses e divergências entre os seus membros. Assim, vislumbra-se a política pública como uma “*diretriz para enfrentar um problema público*” (SECCHI, 2013, p. 2).

Embora não exista uma definição perfeita da política pública, é possível chegar a um conjunto de elementos norteadores, tais como a centralidade do governo, o papel das instituições, a presença de grupos sociais, interesses e as interações necessárias que envolvem a natureza da política pública e seus processos (SOUZA, 2006). Fruto do pós-Guerra Fria, a política pública progressivamente vai proporcionar a viabilidade de análise técnica das decisões de governo por parte de pesquisadores e formulações científicas (SOUZA, 2006).

Constata-se que a construção científica e metodológica no campo da política pública pode auxiliar na compreensão das contradições que envolvem os problemas e suas soluções na sociedade.

No processo de elaboração de políticas públicas, aqui podendo ser compreendido como ciclo de políticas públicas, é possível identificar as seguintes fases de acordo com Silva (SILVA, 2013, p.31) a saber: a) identificação do problema; b) estabelecimento da agenda; c) formulação da política; d) legitimação da política; e) implementação da política e f) avaliação da política. É certo que o ciclo alusivo à construção de políticas públicas não se mostra como linha reta tanto para os seus formuladores quanto para os membros da sociedade. As fases misturam-se às vicissitudes políticas e demandas da sociedade expostas às crises financeiras, contingenciamento de orçamentos, desastres naturais, rupturas de ordem constitucional, entre outros.

Porém, nesse ambiente dinâmico e contraditório, os problemas que atingem os membros de uma sociedade precisam integrar a agenda pública e, por consequência, ter o reconhecimento da sociedade vislumbrando as possibilidades de ação por parte do governo sujeito aos grupos de pressão, aos partidos políticos, mídia, opinião pública para que revista-se de um objeto de ação política.

Como fazer isso? De que maneira os problemas são levados à mesa de negociação e, ao fim de todo o processo em torno das possíveis soluções, a sociedade pode perceber que suas necessidades são satisfeitas ou ao menos, minoradas? Ou ainda: por que alguns problemas aparecem na agenda governamental como objetos de ação e outros não?

Esses questionamentos tem acompanhado o processo de compreensão das políticas públicas não como um conjunto harmônico, mas circunscrito a lógicas diferenciadas de poder que podem transpor determinado objeto de ação política a práticas residuais e, portanto, sem mudança na realidade.

De acordo com Howlett (HOWLETT, 2013), os primeiros estudos no campo das Ciências Políticas muitas vezes presumiam que os problemas tinham uma existência objetiva e estavam, em certo sentido, esperando ser reconhecidos pelo governo, o qual faria na medida em que seu entendimento e capacidade aumentassem.

Progressivamente, a partir de uma abordagem pospositivista, verificou-se que os problemas não se apresentam de maneira mecânica, mas sim no curso de um processo dialógico em que as ideias possuem significado dentro de um conjunto de oportunidades (HOWLETT, 2013).

A montagem da agenda é, talvez, o mais crítico dos estágios do ciclo de uma política pública na medida em que relaciona os problemas da sociedade e os modos pelos quais os mesmos são enfrentados pelo governo (HOWLETT, 2013). Não há garantia de que o problema será eventualmente abordado, mas tão somente de que o governo o levará em consideração entre tantos outros problemas existentes na sociedade.

No entendimento de Secchi (2013), a agenda é um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes, podendo tomar forma através de um programa de governo, planejamento orçamentário, ou ainda, apenas a inclusão de assuntos considerados importantes. Para tanto, existem, de acordo com Cobb e Elder (SECCHI, 2013) a existência de dois tipos de agenda, a saber: a agenda política, conhecida como agenda sistêmica uma vez representada pelo conjunto de problemas que a comunidade política percebe como merecedor de intervenção pública e a agenda formal, compreendida como agenda institucional e que elenca os problemas que o poder público já decidiu enfrentar.

Para entender o processo de construção da agenda, optou-se pelas formulações teóricas de Kingdon (KINGDON, 2011). Kingdon (VIANA, 1996) diferencia três tipos

de agenda, podendo ser sistêmica ou não-governamental, governamental e de decisão. A primeira faz referência aos assuntos que são preocupação do país, mas que não tiveram uma atenção devida por parte do governo. Na agenda governamental, por conseguinte, os problemas já fazem parte da atenção do governo e a agenda de decisão apresenta a lista dos problemas a serem decididos.

As pessoas reconhecem os problemas no seu entorno e podem, através de grupos de pressão, atividades políticas, pressionar por decisões. Para entender melhor como os problemas surgem, Kingdon (KINGDON, 2011, p. 196) aduz que a chave para ter as respostas está nos participantes, pois através dos processos eles poderão modificar a agenda ou ainda propor alternativas. Nas palavras do referido autor “*cada participante no processo de elaboração da agenda poderá aprimorar ou ainda restringir um assunto que será levado à agenda e ainda pressionar por outras alternativas que não haviam sido levadas em consideração*” (KINGDON, 2011, p. 197, tradução livre).

Quanto aos participantes, pode-se fazer referência a dois tipos, os governamentais e os atores não-governamentais. O primeiro grupo é formado pelo alto escalão da administração, tais como presidente, *staff* do Executivo e os políticos nomeados para cargos públicos; pelo funcionalismo de carreira e parlamentares do Congresso (VIANA, 1996).

Em relação aos atores não-governamentais tem-se a existência de grupos de pressão, grupos de interesse, pesquisadores, mídia, partidos políticos e opinião pública (VIANA, 1996). Esses dois tipos ainda podem comportar uma subdivisão em atores visíveis e atores invisíveis. Aos primeiros caberia a influência na formação da agenda e quanto aos subsequentes, as formulações de alternativas (VIANA, 1996).

Existe, de acordo com o autor, uma diferença entre problemas e questões, ao que ele denomina *conditions*. Uma questão resulta no problema quando os formuladores de políticas acreditam que devem fazer algo a respeito, a depender da forma como apreendem e interpretam as questões. As questões que violam valores considerados de suma importância em uma sociedade podem resultar na formulação de problemas. Na proposta de Kingdon, são fatores importantes os indicadores, eventos fortuitos, crises e a avaliação das ações governamentais (*feedback*). Os indicadores são usados como medidas de aferição da magnitude de alguma questão, como por exemplo, custos de eventuais programas e, dessa forma, quanto maior dimensão tiver uma questão, tem-se grandes chances de atrair a atenção do governo (KINGDON, 2011, p.197).

Além dos indicadores, os problemas são perceptíveis a partir de eventos como crises, desastres que chamam a atenção para determinado assunto. O *feedback*, isto é, a avaliação das ações governamentais através da implementação, o cumprimento de metas, consequências não antecipadas são possibilidades que trazem os problemas para o centro da atenção dos formuladores de políticas (CAPELLA, 2007).

O reconhecimento de um problema reveste-se de grande importância na formação da agenda uma vez que, a partir de sua definição, outras abordagens são levadas em consideração bem como as alternativas podem ser vislumbradas sob óticas diferenciadas. Nessa perspectiva, os atores detêm uma poderosa ferramenta no sentido de impulsionar os problemas para a agenda pública.

Para Kingdon, a mudança da agenda é o resultado da convergência de três fluxos (*streams*), a saber: problemas, soluções e política (CAPELLA, 2007).

Após a digressão sobre os problemas, é possível antever o fluxo das soluções. A metáfora à seleção natural de ordem biológica proposta por Kingdon demonstra que o fluxo de soluções está sujeito a combinações e recombinações de novas ideias. Os critérios para atacar a raiz de um problema devem ser observados (KINGDON, 2011). Segundo o autor, “*estes critérios incluem a viabilidade técnica, congruência com os valores dos membros da comunidade, e a antecipação de constrangimentos futuros, incluindo restrição orçamentária, aceitação pública e receptividade política*” (KINGDON, 2011, p.200).

O terceiro fluxo, composto pela dimensão política, apresenta sua própria dinâmica e regras. Aqui, devem ser construídas pontes em um processo de negociação política e coalizões. Podem existir momentos propícios para algumas ideias virem ao campo político ou ainda serem descartadas, e ainda a existência de forças políticas organizadas, exercidas pelos grupos de pressão. Mudanças na estrutura governamental potencializam a inclusão de novos itens na agenda (CAPELLA, 2007).

Pode-se inferir que diante do modelo de fluxos proposto por Kingdon, a formação da agenda não se apresenta sob a forma estática de ação política; ao contrário, abrem-se novas perspectivas desde a inclusão de novos atores, percepção dos momentos políticos e o desenrolar das alternativas em âmbito governamental.

2. A formação da agenda a partir da 1 Conferência Nacional de Segurança Pública

A 1 Conferência Nacional de Segurança Pública marcou profundamente a adoção de uma política pública direcionada a um novo patamar de reflexão cujo processo de sistematização a partir de estratégias que deveriam ser implementadas a longo prazo contou com ampla participação social. O ponto principal que deve ser destacado foi a abertura ao diálogo entre segmentos que não haviam sentado à mesa.

Assim, como setores presentes no processo de formação da agenda, destacam-se os trabalhadores do segmento de segurança pública, sociedade civil e poder público (IPEA, 2009).

É importante registrar que a Primeira Conferência de Segurança Pública teve sua construção iniciada em 08 de dezembro de 2008 com propostas metodológicas diferenciadas que foram debatidas e aprovadas pela Comissão Organizadora Nacional tendo como objetivo central o fortalecimento e maximização da participação democrática a partir da presença dos estados e municípios. Nesse sentido, o novo mote da segurança pública passou a ter como referência o controle e a prevenção da violência com a união de políticas de segurança pública e ações sociais com a finalidade de proporcionar melhorias socioeconômicas da criminalidade (IPEA, 2009). Outro ponto a ser destacado foi o processo de discussão acerca da valorização e qualificação do profissional da área, garantia de orçamento público suficiente, bem como uma política penitenciária adequada, o acesso à Justiça e o desarmamento como alguns pilares da segurança pública (IPEA, 2009).

O processo de construção teve início com a instituição, primeiramente, do Grupo de Trabalho Ministerial com o envolvimento de representantes de todos os órgãos do Ministério da Justiça e, paralelo a isso, o referido grupo de trabalho também organizou grupos de trabalhos com especialistas em segurança pública, democracia participativa, rede e movimentos da sociedade civil na área penitenciária com o objetivo de produzir subsídios que seriam discutidos posteriormente na Conferência (IPEA, 2009).

Dessa forma, as ações pertinentes às atividades da 1 Conferência Nacional sobre Segurança Pública tiveram como fechamento de produtos oficinas de avaliação, tendo como eixo estrutural o delineamento de ações para o fortalecimento da política,

mais tarde a ser implementada bem como uma avaliação de impacto, que foi instituída em parceria com o Instituto Via Pública (IPEA, 2009).

A etapa nacional da 1 Conferência mostrou-se como momento de mobilização e engajamento social em Segurança Pública, ao mesmo tempo em que deu início à uma nova fase pós-Conferência, com a avaliação de impacto. O produto final da etapa nacional contou com a construção de 10 Princípios e 40 diretrizes que subsidiariam, posteriormente, a Política Nacional de Segurança Pública.

Dentre as diretrizes aprovadas, podem-se registrar: iniciativas de publicização da Feira de Conhecimento em Segurança Pública; posse de novos conselheiros; apresentação das autoridades políticas responsáveis pela implementação das propostas priorizadas; construção de espaço de diálogo e de encontro de atores sociais; visibilidade a iniciativas ligadas ao Sistema Penitenciário e a criação de espaço de troca de experiências entre os atores envolvidos em Segurança Pública (IPEA, 2009).

Nesse processo, houve a participação de 524.461 (quinhentas e vinte e quatro mil pessoas), com a participação de 225.395 mil participantes somente via web, a inclusão de 514 municípios, a realização de 27 conferências estaduais, mais de 13 seminários temáticos e a participação de mais de 24000 pessoas em cursos de capacitação presenciais, com a realização, ainda, de mais de 64000 consultas aos policiais (IPEA, 2009).

Após o processo de Conferência discorrido neste tópico, o processo de construção das políticas públicas na área de segurança viabilizou a alocação das diretrizes anteriormente priorizadas, como as ações do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI e aquelas implementadas pelas diretorias da Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP (IPEA, 2009). Nesse aspecto, é imperioso frisar que a proposta metodológica de Kingdon mostrou-se acertada no momento em que se vislumbrou a convergência de três aspectos: problemas, soluções e política.

3. O Sistema de Segurança Pública no Brasil: as interfaces governamentais no combate à violência e criminalidade

A violência atinge todos os setores da sociedade, sendo um fenômeno multideterminado e complexo, tornando-se um dos grandes desafios da atualidade.

Enquanto recorte do social, perpassa o cotidiano de todos de forma alarmante, sendo necessário buscar novos parâmetros para sua compreensão e enfrentamento (DANTAS-BERGER, S. M., GIFFIN, K., 2005).

A modernidade trouxe para os sujeitos a vivência cotidiana de violência nas suas diferentes formas: violência da pobreza, da fome, da exclusão social, violência íntima, doméstica, econômica e política. É considerado um dos temas mais inquietantes de nossa época, a todos afeta enquanto cidadãos, de todas as classes, de diferentes etnias, culturas e religiões. Tanto se torna difícil entendê-la como conviver com ela. Não possui atores facilmente identificáveis, encontra-se difusa e ao disseminar-se, se oculta. (ADORNO,1998)

Hannah Arendt ao analisar a natureza e as causas da violência no mundo moderno, evidencia a noção de instrumentalidade, da arbitrariedade presente em sua prática. Segundo Arendt (1985), a violência é causada pela severa falta da faculdade de ação.

A violência, sendo instrumental por natureza, é racional, à medida que é eficaz em alcançar o fim que deve justificá-la. E posto que, quando agimos nunca sabemos com certeza quais serão as consequências eventuais do que estamos fazendo, a violência só pode permanecer racional se almeja objetivos de curto prazo. Ela não promove causas, nem a história, nem a revolução, nem o progresso, nem o retrocesso; mas pode servir para dramatizar queixas e trazê-las à atenção pública (p. 57-58).

Diante destas premissas, Adorno (1998) analisa o fenômeno da violência, considerando as relações entre os homens, a subjetividade das relações interpessoais e as determinações históricas das relações entre as classes sociais.

A existência de diversos tipos de violência gerou um quadro nacional de insegurança que é extraordinariamente grave, por diferentes razões, entre as quais devem ser sublinhadas as seguintes: (a) a magnitude das taxas de criminalidade e a intensidade da violência envolvida; (b) a exclusão de setores significativos da sociedade brasileira, que permanecem sem acesso aos benefícios mais elementares proporcionados pelo Estado Democrático de Direito, como liberdade de expressão e organização, e o direito trivial de ir e vir. (c) a degradação institucional a que se tem vinculado o crescimento da criminalidade: o crime se organiza, isto é, penetra cada vez mais nas instituições públicas, corrompendo-as, e as práticas policiais continuam marcadas pelos estigmas de classe, cor e sexo.

Em 2019, o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômico Aplicado) publicou a edição do Atlas da Violência, em que segundo os dados oficiais do Sistema de Informações sobre Mortalidade, do Ministério da Saúde (SIM/MS), em 2017 houve 65.602 homicídios no Brasil, o que equivale a uma taxa de aproximadamente 31,6 mortes para cada cem mil habitantes. Trata-se do maior nível histórico de letalidade violenta intencional no país (BRASIL, 2019). Alerta o Instituto que “possivelmente, o forte crescimento da letalidade nas regiões Norte e Nordeste, nos últimos dois anos, tenha sido influenciado pela guerra de facções criminosas deflagrada entre junho e julho de 2016 (Manso e Dias, 2018) entre os dois maiores grupos de narcotraficantes do país, o Primeiro Comando da Capital (PCC) e o Comando Vermelho (CV); e seus aliados regionais – principalmente as facções denominadas como Família do Norte, Guardiões do Estado, Okaida, Estados Unidos e Sindicato do Crime.”

Os dados acima apresentados indicam apenas alguns aspectos da violência que assola o território nacional, pois o contexto da criminalidade e da violência é muito mais complexo e abrangente. O estudo realizado ainda considerou a violência contra a mulher, contra os negros e contra a população LGBT, demonstrando as dificuldades em estabelecer uma política nacional de segurança que possa definir estratégias no enfrentamento da criminalidade e da violência.

Nas últimas três décadas, vive-se no Brasil um período de intensos e calorosos debates sobre reformas das instituições de segurança no intuito de demonstrar o desencontro entre um sistema de igualdade formal e de garantias de direitos e uma realidade de violações aos direitos e à lei.

É certo que a existência de ações e programas de combate à violência é primordial para o desenvolvimento social e para o fortalecimento das Instituições. Para que isso ocorra, faz necessário que esforços sejam conjugados em busca de uma política de segurança eficiente, democrática e baseada nos direitos cidadãos.

No Brasil tem-se observado uma violação diária da ordem pública, e essa violação tem extrapolado o limite do suportável pelo homem. Diante desse diagnóstico, o estudo e o conhecimento do sistema constituem o passo inicial na luta contra a violência. No entanto, não são suficientes. É necessário o envolvimento e o comprometimento dos que acreditam na mudança. É preciso que se elaborem medidas realmente eficazes e possíveis de serem executadas, despidas de toda e qualquer intenção político-partidária. É preciso uma mudança de mentalidade, em que as pessoas

não aceitem passivamente a violência, já que se tem a tendência de repulsa à mesma, somente quando esta de nós se aproxima.

Os valores éticos e morais precisam ser resgatados, bem como, a preservação da dignidade humana. É preciso que as pessoas se unam em prol de um mesmo objetivo. Enfim, é preciso uma quebra de paradigmas, o que leva tempo e demanda muito esforço. (JUCÁ, 2000).

O governo Fernando Henrique Cardoso, tendo em vista os desdobramentos da Conferência Mundial de Direitos Humanos, ocorrida em Viena, em 1993, cria, em 1996, o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), aperfeiçoando-o em 2000, com a instituição do II Programa Nacional de Direitos Humanos, após a IV conferência Nacional de Direitos Humanos, ocorrida em 1999. Demonstrando disposição em reorganizar o arranjo e a gestão da segurança pública, o Governo Federal, cria, em 1995, no âmbito do Ministério da Justiça, a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (Seplanseg), transformando-a, no ano de 1998, em Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), tendo como perspectiva atuar de forma articulada com os estados da federação para a implementação da política nacional de segurança pública.

A instituição da Senasp, como órgão executivo, significou a estruturação de mecanismos de gestão capazes de modificar o arranjo institucional da organização administrativa da segurança pública no âmbito governamental federal. Surgiu, então, o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), voltado para o enfrentamento da violência no país, especialmente em áreas com elevados índices de criminalidade, tendo como objetivo aperfeiçoar as ações dos órgãos de segurança pública.

O Plano Nacional de Segurança Pública de 2000 é considerado a primeira política nacional e democrática de segurança focada no estímulo à inovação tecnológica; alude ao aperfeiçoamento do sistema de segurança pública através da integração de políticas de segurança, sociais e ações comunitárias, com a qual se pretende a definição de uma nova segurança pública e, sobretudo, uma novidade em democracia (LOPES, 2009, p. 29).

As questões relacionadas à segurança pública não podem ser tratadas como política limitada de governo, mas como um processo amplo e complexo a ser enfrentado

tanto pelo Estado quanto pela sociedade. Na perspectiva de uma política de Estado, a política de segurança pública, para ser exitosa, não pode dispensar a participação e a contribuição da sociedade. A democratização de toda e qualquer política pública é crucial para atender aos anseios da população.

Tanto o PNSP do governo Fernando Henrique Cardoso, quanto a política de segurança pública empreendida pelo primeiro governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva não tiveram os resultados esperados. Assim, a partir do ano 2007, já no segundo mandato do presidente Lula, foi apresentado um novo programa na área da segurança pública, o Programa Nacional de Segurança Pública e Cidadania - PRONASCI, programa esse, que dá ênfase à participação da sociedade civil nas discussões do tema segurança pública, tendo esta o papel de, “[...] principalmente, monitorar a implementação do programa, avaliar resultados, colaborar para promover e consolidar avanços na redução do crime e da violência e promoção da segurança pública”. (MESQUITA NETO, 2009).

Em 2018, Michel Temer promulga a Lei nº 13.675 “institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), com a finalidade de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em articulação com a sociedade. Esse sistema possibilita a arquitetura uniforme ao setor em âmbito nacional e prevê, além do compartilhamento de dados, operações e colaborações nas estruturas federal, estadual e municipal.

Assim, com a nova estrutura, os órgãos de segurança pública, como as polícias civis, militares e federal, as secretarias de Segurança e as guardas municipais serão integrados para atuar de forma cooperativa, sistêmica e harmônica. Como já acontece na área de saúde, os órgãos de segurança do Susp já realizam operações combinadas. Elas podem ser ostensivas, investigativas, de inteligência ou mistas e contar com a participação de outros órgãos, não necessariamente vinculados diretamente aos órgãos de segurança pública e defesa social – especialmente quando se tratar de enfrentamento a organizações criminosas.

Por outro lado, registra-se que na visão de Bengochea et al (2004, p. 120)

a segurança pública é um processo sistêmico e otimizado que envolve um conjunto de ações públicas e comunitárias, visando assegurar a proteção do indivíduo e da coletividade e a ampliação da justiça da punição, recuperação e tratamento dos que violam a lei, garantindo direitos e cidadania a todos. Um processo sistêmico porque envolve, num mesmo cenário, um conjunto de conhecimentos e ferramentas de competência dos poderes constituídos e ao alcance da comunidade organizada, interagindo e compartilhando visão, compromissos e objetivos comuns; e otimizado porque depende de decisões rápidas e de resultados imediatos.

Verifica-se, portanto, que a comunidade passa a desempenhar um papel social de alta relevância, nas discussões para a formulação de políticas de segurança pública. Destaca-se, a criação do Fórum da Cidadania Contra a Violência e do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, organizações criadas com o objetivo de colaborar no aperfeiçoamento das políticas, instituições, práticas e serviços de segurança pública, reunindo amplo conjunto de representantes da sociedade civil, universidade e centros de pesquisa, ficando patente a preocupação do governo com a participação social na temática abordada.

Segundo Menezes (2009),
[...] uma comunidade bem estruturada e sem problemas sociais pertinentes apresenta um índice quase nulo de criminalidade, e assim as famílias conseguem se relacionar melhor, os problemas não os deixa nervosos e com motivos para buscar a melhoria de qualquer forma.

As comunidades paulatinamente têm se organizado por todo o país, buscando conhecimento no enfrentamento dos problemas sociais, e tem timidamente cobrado, de forma desorganizada, de seus gestores, soluções concretas e imediatas para a manutenção de direitos fundamentais assegurados pela Carta Cidadã de 1988, destacando-se o direito à segurança, o qual sedimenta, de forma direta, o maior de todos os direitos, o próprio direito à vida.

A Constituição Federal trouxe uma inovação terminológica, no que tange à responsabilidade pela segurança pública no caput, do art. 144, ao afirmar que: “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida pela preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos” [...] (ANGHER, 2009, p. 60, grifo nosso).

Essa concepção moderna enfatiza ser de todos os cidadãos brasileiros, a responsabilidade pela segurança de toda a sociedade, “[...] portanto, mais do que uma atitude cidadã, zelar pela integridade física e moral dos indivíduos, bem como, pela manutenção da ordem pública, é um dever constitucional”. (JUCÁ, 2000).

Essa disposição constitucional para Jucá (2000):

[...] apenas normatiza uma regra lógica. Ora, atribuir aos integrantes de uma comunidade a obrigação de velar por sua própria segurança é uma questão de bom senso. Porque a sociedade tem o dever de se interessar e lutar por todas as causas que lhe dizem respeito, estando ultrapassado o entendimento no qual o Estado, e apenas ele, é o responsável pelos problemas sociais.

É importante destacar, que essa responsabilidade não autoriza a sociedade a agir desregradamente, a fazer uso de milícias privadas em nome de interesses pessoais, pois se estaria admitindo a barbárie, o que fugiria ao controle estatal, encaminhando-se a um estado paralelo, que é incompatível com o Estado Democrático de Direito.

As demandas no campo da segurança pública, atualmente, transcendem o ideário comum, a simples presença de mais policiamento, do uso efetivo da repressão, de meios tradicionais de combate à criminalidade, e até de programas destinados ao combate da violência. Constata-se que o entendimento se direciona à socialização do conhecimento, à efetiva avaliação dos resultados dos programas de prevenção, à participação social verdadeiramente produtiva.

Considerações finais

Constatou-se que o processo de formação da 1 Conferência Nacional em Segurança Pública contou com ampla participação da sociedade por meio de realização de etapas estaduais, municipais e nacionais;

As diretrizes encampadas na Conferência fizeram parte do substrato de construção da Política Nacional de Segurança Pública;

Verificou-se que a comunidade passou a desempenhar um papel social de alta relevância nas discussões para a formulação de políticas de segurança pública. Destacou-se a criação do Fórum da Cidadania contra a Violência e do Fórum Brasileiro

de Segurança Pública, organizações criadas com o objetivo de colaborar no aperfeiçoamento das políticas, instituições, práticas e serviços de segurança a partir da reunião de amplo conjunto de representantes da sociedade civil.

Em 2018, houve a criação, no governo do ex-Presidente Michel Temer da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), com a finalidade de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em articulação com a sociedade.

REFERÊNCIAS

ADORNO, S. Conflitualidade e violência: reflexões sobre a anomia na contemporaneidade. **Tempo Social**, Revista de Sociologia da USP. São Paulo, 10(1), 1998.

ARENDT, Hannah. **Da violência**. Brasília: Editora UnB, 1985.

BENGOCHEA, J. L. *et al.* A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. *Revista São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 1, p. 119-131, 2004.

BRASIL. ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 2. ed. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Lei nº 13.675, de 11 de Junho de 2018** (Institui o Sistema Único de Segurança Pública). Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm>. Acesso em: 20 de out. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci)**. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/pronasci>>. Acesso em: 20 de out. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Projeto de Segurança Pública para o Brasil**. Brasília: MJ, 2002.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Brasília: MJ, 2000.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de formulação de políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro, Fiocruz, 2007, p. 87 – 143.

DANTAS-BERGER, Sônia Maria; GIFFIN, Karen. A violência nas relações de conjugalidade: invisibilidade e banalização da violência sexual?. **Cad. Saúde Pública** [online]. 2005, vol.21, n.2, pp.417-425.

DYE, Thomas. Understanding public policy. 13ª ed. Boston: Pearson, 2011, cap. 1. Policy analysis: what governments do, why they do it, and what difference it makes. p. 1 – 10.

HOWLLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. Tradução de: Studying public policy, 3 rd ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, cap. 4. Montagem da agenda. p. 103 – 122.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS; FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da Violência**. Brasília: Rio de Janeiro: São Paulo: IPEA, 2019.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS (IPEA). Relatório da 1 Conferência sobre Segurança Pública. Brasília: IPEA, 2009.

JUCÁ, Roberta Laena Costa. **O papel da sociedade na política de segurança pública**. Disponível em:<<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3525&p=1>> Acesso em: 9 nov. 2019.

KINGDON, John W. Agendas, alternatives and public policies. Boston: Longman, 2011, cap.9: Wrapping things up. p.196 – 208.

LIMA, Waner Gonçalves. Política Pública: discussão de conceitos. Interface, 2012, p.49 – 54.

LOPES, E. **Política e segurança pública**: uma vontade de sujeição. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

PALMIERI, Gustavo. Políticas democráticas para a segurança cidadã. In: SANTOS, Cristiane Duarte Daltro (coord.). Segurança cidadã e polícia na democracia. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003, p. 11-26.

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013, p. 1 – 22.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. IN. SILVA, Maria Ozanira da Silva e (coord). **Pesquisa avaliativa**: aspectos teóricos-metodológicos. 2ª ed. São Paulo: Veras Editora, 2013.

SOUZA, Lincoln Moraes. A agenda e as agendas no Brasil. Cronos, Natal – RN, v.7, n. 1, jan/jun. 2006, p. 79 – 101.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em Políticas Públicas. Revista de Administração Pública.. Rio de Janeiro – RJ, v.30, n. 2, mar/abr. 1996, p. 5 – 43.