



UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU
MESTRADO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

LUÍS GONZAGA DA SILVA NETO

**NOVAS INSTITUCIONALIDADES DEMOCRÁTICAS: A PARTICIPAÇÃO DA
POPULAÇÃO NA GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO DO
TOCANTINS**

PALMAS

2025

LUÍS GONZAGA DA SILVA NETO

**NOVAS INSTITUCIONALIDADES DEMOCRÁTICAS: A PARTICIPAÇÃO DA
POPULAÇÃO NA GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO DO
TOCANTINS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Gestão de Políticas Públicas, da Universidade Federal do
Tocantins, na Linha de Pesquisa “Dinâmicas Institucionais e
Avaliação de Políticas Públicas”, como requisito parcial para
obtenção do título de Mestre em Gestão de Políticas Públicas.

Orientador: Dr. Cleiton Silva Ferreira Milagres

PALMAS

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

- S586n Silva Neto, Luís Gonzaga da.
Novas institucionalidades democráticas: a participação da população na gestão da segurança pública no Estado do Tocantins. / Luís Gonzaga da Silva Neto. – Palmas, TO, 2025.
155 f.
- Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) Profissional em Gestão de Políticas Públicas, 2025.
Orientador: Cleiton Silva Ferreira Milagres
1. Estado Democrático de Direito. 2. Participação Popular. 3. Segurança Pública. 4. Polícia Civil. I. Título

CDD 350

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).



LUÍS GONZAGA DA SILVA NETO

**NOVAS INSTITUCIONALIDADES DEMOCRÁTICAS: A PARTICIPAÇÃO DA
POPULAÇÃO NA GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO DO
TOCANTINS**

Dissertação apresentada ao Curso de
Mestrado Profissional em Gestão de
Políticas Públicas da Universidade
Federal do Tocantins para obtenção do
título de mestre.

Orientador(a): Dr. Cleiton Silva Ferreira
Milagres

Aprovada em 02/06/2025.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Cleiton Silva Ferreira Milagres – Orientador (UFT)

Profa. Dra. Juliana Aguiar de Melo- Membro interno (UFT)

Prof. Dr. Sandro Lucio Dezan - Membro externo (UnICEUB)



Documento assinado eletronicamente por **Cleiton Silva Ferreira Milagres, Servidor(a)**, em 02/06/2025, às 11:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Juliana Aguiar de Melo, Servidor(a)**, em 06/06/2025, às 16:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sandro Lúcio Dezan, Usuário Externo**, em 09/06/2025, às 08:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.uft.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0447122** e o código CRC **CEA98D72**.

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 23101.004452/2025-94

SEI nº 0447122

DEDICATÓRIA

À Beatriz, esposa virtuosa e mulher maravilhosa, pelo amor e companheirismo.
Aos meus amados filhos Benjamim, Gabriel e Sara, pelo privilégio de tê-los
em minha vida e pelo amor sempre a mim demonstrado.

AGRADECIMENTOS

À Deus, por sempre me fortalecer nesta caminhada, mantendo-me com bom ânimo, dando-me o privilégio de ser salvo em Jesus Cristo, sendo este o Príncipe da Paz.

À minha amada esposa Beatriz, por todo o amor, companheirismo e compreensão nesta caminhada, sempre estando ao meu lado nos momentos difíceis.

Aos meus amados filhos Benjamim, Gabriel e Sara, tesouros na minha vida.

Aos meus pais Damião e Marlene, especialmente à minha amada mãe, pela criação e educação a mim dispensadas, e pelo amor e dedicação de uma vida inteira.

Aos meus queridos irmãos Dayane, Ana Luiza, Dayan e Davi Luiz, pelo amor e carinhos sempre demonstrados em nossos poucos encontros devido à distância, mas moram em meu coração.

Ao meu orientador, Dr. Cleiton Silva Ferreira Milagres, pela ajuda e orientações que foram de suma importância para a conclusão da presente pesquisa.

Aos professores da banca, Dra. Mônica Aparecida da Rocha Silva e Dr. Sandro Dezan, pela atenção a presente pesquisa e pelas observações apresentadas que foram fundamentais para a dissertação em tela. Também à professora Dra. Juliana Aguiar de Melo que participou da banca de defesa, contribuindo com a pesquisa desenvolvida.

À Universidade Federal do Tocantins, pela busca constante em oferecer à sociedade tocaninense formação acadêmica de qualidade e excelência, e pelo fomento à pesquisa.

“É impossível governar corretamente o mundo sem Deus e sem a Bíblia”

(George Washington)

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 foi um marco fundamental na transição para a democracia no Brasil, ao estabelecer uma nova ordem jurídica focada na proteção da dignidade humana, sendo esta última um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito constitucionalmente previsto. Apesar da nova ordem constitucional dispor sobre uma série de direitos e garantias, ainda permaneceu um grande gargalo no que se refere a ausência de conhecimento por parte da população brasileira do conteúdo assegurador esculpido no texto constitucional, sendo de suma importância a criação de políticas públicas que busquem conscientizar a população sobre seus direitos, buscando assim assegurar a efetivação das garantias constitucionais. Portanto, é fundamental que o Estado promova o acesso à informação e a educação cívica, capacitando os cidadãos a exercerem plenamente sua cidadania e a participarem ativamente na construção de uma sociedade democrática. O campo da segurança pública, historicamente afastado da participação popular, precisa ser repensado. Mesmo com iniciativas de controle social, como ouvidorias e conselhos, a população ainda participa timidamente na gestão da segurança. No Tocantins, medidas como o aplicativo "Fale com a Ouvidoria SSP-TO" e o Conselho de Segurança Pública são exemplos de como esse diálogo pode ser promovido, mas ainda há muito a avançar em termos de envolvimento direto dos cidadãos. A pesquisa destaca o papel importante da Polícia Civil nesse processo de inclusão cidadã, uma vez que as delegacias são muitas vezes a porta de entrada para as demandas sociais. A pesquisa estrutura-se em torno da discussão sobre a participação popular nas políticas de segurança, abordando aspectos legais e institucionais da polícia e propondo alternativas para fomentar essa colaboração, como a confecção de uma cartilha informativa e de uma Instrução Normativa regulamentando o uso e o fornecimento daquela e a criação de um programa de participação comunitária na gestão da segurança pública tocantinense. Ademais, tem como objetivo analisar os mecanismos de participação popular na gestão da segurança pública tocantinense, tendo como foco a atuação da Polícia Civil, em que serão analisados dados da criminalidade das principais cidades do Tocantins, e será proposto a criação de instrumentos que venham a fomentar o engajamento da população na gestão da segurança pública estadual. Outrossim, foram estudados os mecanismos de participação cidadã existentes no Tocantins, sendo analisados os registros de ocorrências dos anos de 2022 a 2024 das cidades de Palmas, Araguaína e Gurupi, procedendo-se a uma análise de cunho qualitativo e quantitativo, além de uma profunda revisão bibliográfica. O escopo de referida análise fora o de avaliar se referidos registros relevam ausência de articulação entre a população e as forças de segurança pública. Logo, foi proposto a criação de um produto técnico, consistindo em uma cartilha informativa seguida de uma instrução normativa, com o foco em promover o engajamento da população com a Polícia Civil. A criação de uma cartilha informativa é sugerida como instrumento de orientação para que o cidadão compreenda como pode colaborar com a segurança pública, ajudando a formular políticas mais eficazes e participativas. Além de fornecer informações, a cartilha teria o objetivo de estimular o diálogo entre a população e a polícia, promovendo uma relação de confiança e colaboração. Da mesma forma, a formulação de uma instrução normativa tratando sobre a cartilha alhures e também da criação do programa de participação comunitária na gestão da segurança estabelecerá uma ponte firme entre a polícia civil e a sociedade. Isto posto, buscou-se demonstrar como estratégias de comunicação e orientação podem impulsionar o engajamento da população tocantinense na gestão da segurança pública estadual, funcionando como ferramentas para estreitar laços entre os cidadãos e as instituições policiais, visando estabelecer um sistema de justiça criminal mais acessível, ágil e eficaz, tendo como consequência a efetiva tutela da segurança pública dos cidadãos tocantinenses.

A pesquisa chegou à conclusão de que é de fundamental importância a aplicação e consolidação de canais que fomentem a participação cidadã na gestão da segurança pública no Estado do Tocantins, deixando de lado um modelo repressivo tradicionalista, dando lugar a uma gestão guiada pela cidadania e materializadora da paz social.

Palavras-chave: Estado Democrático de Direito. Participação popular. Segurança pública. Polícia Civil.

ABSTRACT

The 1988 Federal Constitution was a fundamental milestone in the transition to democracy in Brazil, by establishing a new legal order focused on the protection of human dignity, the latter being one of the foundations of the constitutionally provided Democratic State of Law. Although the new constitutional order provides for a series of rights and guarantees, a major bottleneck still remains regarding the lack of knowledge on the part of the Brazilian population of the content of the guarantees carved out in the constitutional text. It is of utmost importance to create public policies that seek to raise awareness among the population about their rights, thus seeking to ensure the effectiveness of constitutional guarantees. Therefore, it is essential that the State promotes access to information and civic education, enabling citizens to fully exercise their citizenship and actively participate in the construction of a democratic society. The field of public safety, historically far removed from popular participation, needs to be rethought. Even with social control initiatives, such as ombudsman offices and councils, the population still participates timidly in the management of security. In Tocantins, measures such as the "Talk to the Ombudsman Office SSP-TO" app and the Public Safety Council are examples of how this dialogue can be promoted, but there is still a long way to go in terms of direct citizen involvement. The research highlights the important role of the Civil Police in this process of citizen inclusion, since police stations are often the gateway to social demands. The research is structured around the discussion on popular participation in security policies, addressing legal and institutional aspects of the police and proposing alternatives to foster this collaboration, such as the creation of an information booklet and a Normative Instruction regulating the use and provision of the latter, and the creation of a program for community participation in the management of public safety in Tocantins. Furthermore, the objective is to analyze the mechanisms of popular participation in the management of public security in Tocantins, focusing on the actions of the Civil Police, in which crime data from the main cities of Tocantins will be analyzed, and the creation of instruments that will foster the engagement of the population in the management of state public security will be proposed. Furthermore, the mechanisms of citizen participation existing in Tocantins were studied, and the records of occurrences from 2022 to 2024 in the cities of Palmas, Araguaína and Gurupi were analyzed, carrying out a qualitative and quantitative analysis, in addition to an in-depth bibliographic review. The scope of said analysis was to assess whether said records reveal a lack of coordination between the population and the public security forces. Therefore, the creation of a technical product was proposed, consisting of an information booklet followed by a normative instruction, with the focus on promoting the engagement of the population with the Civil Police. The creation of an information booklet is suggested as a guidance tool for citizens to understand how they can collaborate with public safety, helping to formulate more effective and participatory policies. In addition to providing information, the booklet would have the objective of stimulating dialogue between the population and the police, promoting a relationship of trust and collaboration. Likewise, the formulation of a normative instruction dealing with the booklet elsewhere and also the creation of the community participation program in security management will establish a firm bridge between the civil police and society. That said, we sought to demonstrate how communication and guidance strategies can boost the engagement of the population of Tocantins in the management of state public security, functioning as tools to strengthen ties between citizens and police institutions, aiming to establish a more accessible, agile and effective criminal justice system, resulting in the effective protection of the public security of Tocantins citizens. The research concluded that it is of fundamental importance to implement and consolidate channels that encourage citizen participation in the management of public security in the State of Tocantins, leaving aside a

traditionalist repressive model, giving way to management guided by citizenship and materializing social peace.

Keywords: Democratic Rule of Law. Popular participation. Public safety. Civil Police.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Estatísticas gerais de ocorrências em 2022	86
Figura 2: Perfil das vítimas das ocorrências policiais do ano de 2022	87
Figura 3: Perfil dos autores de ocorrências policiais do ano de 2022	89
Figura 4: Estatísticas gerais de ocorrência em 2023	90
Figura 5: Perfil das vítimas das ocorrências policiais do ano de 2023	91
Figura 6: Perfil dos autores de ocorrências policiais do ano de 2023	92
Figura 7: Estatísticas gerais de ocorrências em 2024	93
Figura 8: Perfil das vítimas das ocorrências policiais do ano de 2024	95
Figura 9: Perfil dos autores de ocorrências policiais do ano de 2024	97

LISTA DE SIGLAS

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
CADA – Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos
CF – Constituição Federal
CNJ – Conselho Nacional de Justiça
CONESP/TO – Conselho de Segurança Pública do Tocantins
ENAFRON – Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras
ESF – Estratégia de Saúde da Família
FBI - Federal Bureau of Investigation
FHC – Fernando Henrique Cardoso
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LADA – Lei de Acesso aos Documentos Administrativos
LAI – Lei de Acesso a Informação
LONPC – Lei Orgânica Nacional das Polícia Civis
NA – Não aplicável
NI – Não informado
NUCAE – Núcleo de Coleta e Análise Estatística
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
ONG – Organização Não Governamental
PCC – Primeiro Comando da Capital
PEFRON – Plano Estratégico de Fronteiras
PNDH – Plano Nacional de Direitos Humanos
PNSPDS – Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social
PNSP – Plano Nacional de Segurança Pública
PRONASCI – Programa Nacional de Segurança com Cidadania
RISP – Região Integrada de Segurança Pública
SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública
SEPLANSEG – Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública
SIOP – Sistema Integrado de Operações
SSP – Secretaria de Segurança Pública
SUS – Sistema Único de Saúde
SUSP – Sistema Único de Segurança Pública
TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	18
2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	24
2.1 Natureza da pesquisa	24
2.2 Estratégias metodológicas e etapas de desenvolvimento	24
2.3 Recorte territorial para análise de dados	26
3. SOCIEDADE CIVIL E NOVAS INSTITUCIONALIDADES DEMOCRÁTICAS	27
3.1 Evolução histórica da administração pública	27
3.2 Sociedade civil, participação cidadã e democracia	34
3.3 Políticas de participação e novas institucionalidades democráticas no contexto brasileiro	37
4. DESENVOLVIMENTO FEDERATIVO E DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	40
4.1 Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro	40
4.2 Políticas públicas e participação cidadã	42
4.3 Direito de acesso à informação como vetor da cidadania participativa	48
5. SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL	53
5.1 Fundamento constitucional e legal	55
5.2 Polícia preventiva e polícia judiciária	58
5.3 Atividade de gestão policial e atividade fim de polícia judiciária	60
5.4 Segurança pública como direito social	64
5.5 Política de segurança pública no Brasil	65
6. DIAGNÓSTICO SITUACIONAL DA VIOLÊNCIA E AUSÊNCIA DE CANAIS DE ESCUTA: A SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO DO TOCANTINS	79
6.1 Órgãos de atuação e respectivos papéis constitucionais	79
6.2 Dados estatísticos referentes ao volume de ocorrências nas delegacias tocantinenses	85
6.3 Adoção de novas políticas de segurança e necessidade de mudanças na cultura policial ..	99

7. ANÁLISE INSTITUCIONAL E DOCUMENTAL DOS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DO TOCANTINS	104
7.1 Conselho de Segurança Pública do Tocantins	104
7.2 Delegacia de polícia como porta de entrada de demandas sociais	111
7.3 Fomento a participação da população tocaninense na gestão da segurança	115
7.4 Funções orientadora, direcionadora e de fomento à participação comunitária dos policiais civis do Tocantins	118
8. PROPOSIÇÃO DE INSTRUMENTOS PARA FORTALECIMENTO DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ	122
8.1 Cartilha Informativa para a participação cidadã na segurança pública tocaninense	123
8.2 Benefícios da Cartilha Informativa para a sociedade tocaninense	126
8.3 Instrução Normativa regulamentadora do programa de participação comunitária na gestão da segurança pública tocaninense	130
9. CONSIDERAÇÕES FINAIS	132
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	135
APÊNDICE I – CARTILHA INFORMATIVA	146
APÊNDICE II – INSTRUÇÃO NORMATIVA	155

APRESENTAÇÃO DO PESQUISADOR

O pesquisador atua na área da segurança pública desde o ano de 2006, quando ingressou na Polícia Militar de Alagoas no cargo de Soldado Combatente, atuando no Batalhão de Operações Policiais Especiais – BOPE, na cidade de Maceió – AL, onde permaneceu até o ano de 2011.

No ano de 2011, tomou posse no cargo de Agente Penitenciário Federal, hoje Policial Penal Federal, atuando na Penitenciária Federal de Porto Velho – RO, trabalhando diretamente na custódia dos presos e após no Núcleo Jurídico do referido estabelecimento penal.

No ano de 2017 tomou posse no cargo de Delegado de Polícia Civil do Estado do Tocantins, função pública que desempenha atualmente na cidade de Araguaína – TO.

No período de 2017 a 2023 atuou como Professor na Faculdade Católica Dom Orione em Araguaína – TO, lecionando as matérias de Direito Penal e Direito Processual Penal, além de ministrar aula de Direito Constitucional na Pós-Graduação Lato Sensu.

Ademais, desde 2021 o pesquisador atua como Professor da Escola Superior da Polícia Civil do Tocantins, onde ministra cursos de capacitação profissional para os policiais civis de todo o Estado.

No ano de 2024, tomou posse no cargo de Professor Efetivo da Universidade Estadual do Tocantins, atuando no Câmpus Augustinópolis nas matérias de Direito Penal e Prática Penal, além de coordenar projetos de extensão universitária.

Possui Mestrado Profissional em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos pela Universidade Federal do Tocantins – UFT em parceria com a Escola Superior da Magistratura Tocantinense – ESMAT, concluído em 2023.

Por fim, é Especialista em Ciência Criminais na Atualidade pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC/Minas (2015), é Especialista em Direito de Polícia Judiciária pela Academia Nacional de Polícia – ANP (2023), e também é Especialista em Políticas e Gestão em Segurança Pública pela Universidade Federal do Tocantins – UFT (2024).

1 – INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 promoveu a inserção de uma ordem jurídica essencialmente voltada a tutela do ser humano e da dignidade que lhe é inerente, deixando de lado raízes autoritárias, onde as liberdades eram deixadas de lado em prol da permanência de um regime voltado apenas para os desejos e fins estatais, cuidando-se de importante marco da transição democrática nacional.

Neste ponto, conforme aduz Silva Neto (2022), o atual Estado Democrático de Direito alicerça-se no princípio basilar da dignidade da pessoa humana, sendo este fundamento da República, tratando-se de postulado orientador do Brasil em suas relações internacionais, tendo como escopo a defesa da prevalência dos direitos humanos.

No entender de Sarlet (2001), a qualificação da dignidade da pessoa humana como princípio fundamental traduz a certeza de que o art. 1º, inciso III, de nossa Lei Fundamental não contém apenas uma declaração de conteúdo ético e moral (que ela, em última análise, não deixa de ter), mas que constitui uma norma jurídico-positiva com status constitucional e, como tal, dotada de eficácia, transformando-se de tal sorte, para além da dimensão ética já apontada, em valor jurídico fundamental da comunidade.

Conforme Muller (2022), do respeito à dignidade da pessoa humana resultam quatro importantes consequências: a) a igualdade de direitos entre todos os indivíduos (art. 5º, inciso I, CF); b) a garantia da independência e autonomia do ser humano, não podendo ser utilizado como instrumento ou objeto; c) observância e proteção dos direitos inalienáveis do homem; d) não admissibilidade da negativa dos meios fundamentais para o desenvolvimento de alguém como pessoa ou a imposição de condições subumanas de vida, garantido um patamar existencial mínimo.

A nova ordem constitucional busca assegurar direitos de cunho econômico, social e cultural, trazendo uma gama de direitos e garantias que têm como escopo materializar o intento democrático alhures. Ocorre que o grande gargalo deste holístico sistema protetivo é a ausência de conhecimento por parte da população brasileira do seu conteúdo, em que as inovações surgidas acabam por não surtir o efeito desejado. O resultado desta falta de consciência social é o fato de setores da sociedade, especialmente aqueles que detém o domínio dos bens de produção e do capital, fazerem “tábua rasa” das diversas conquistas sociais entabuladas no Texto Magno.

Sendo assim, para que seja possível a construção de uma sociedade que possa ser intitulada de democrática, é imprescindível a promoção do acesso ao cidadão a informação,

essencialmente no que diz respeito a dimensão dos direitos que lhe são concedidos e protegidos pelos órgãos estatais. Ademais, também é importante que a pessoa conheça os caminhos pelos quais possa acionar o poder público na defesa dos seus direitos, tendo em vista o risco constante de violação dos mesmos, seja por parte de um indivíduo ou até mesmo pelo próprio ente estatal.

O acesso à informação está intrinsecamente ligado à noção de educação do indivíduo, tendo em vista a necessidade premente em construir a cidadania no que tange ao espectro do próprio sujeito e a democracia em relação à sociedade.

O preâmbulo constitucional, ao instituir o Estado Democrático de Direito, afirma que este será destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos. No artigo 1º, incisos II e III, constam como princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, a cidadania e a dignidade da pessoa humana, respectivamente.

No parágrafo único do art. 1º, o constituinte consagrou dentre os princípios fundamentais da república, a participação popular na gestão pública, tratando-se de verdadeiro direito humano fundamental, pois afirma que “todo poder emana do povo” que o exerce através de seus representantes ou “diretamente”, estando aqui materializada a soberania popular. Importante destacar que referido princípio angaria as concepções de democracia direta e democracia representativa.

De acordo com Cornwall e Gaventa (2017), a participação política está vinculada à democracia representativa, caracterizando-se pela forma indireta de envolvimento por meio de representantes escolhidos nas eleições. Na mesma toada, segundo Van Deth (2016), trata-se da atuação de indivíduos ou grupos na disputa pelo poder político, envolvendo a negociação sobre a definição de objetivos e os métodos para alcançá-los.

A democracia direta é um sistema no qual os cidadãos participam diretamente na tomada de decisões políticas, sem a mediação de representantes eleitos. Segundo o pensamento de Sartori (1987), a democracia direta é um conceito teórico, idealizado, que seria impraticável em sociedades modernas, principalmente em países com uma grande população, onde seria inviável a participação direta de todos os cidadãos. Sartori ressalta que a participação direta da população em decisões governamentais tende a ser mais uma forma de teatro político do que uma expressão autêntica da vontade popular.

Em relação a democracia representativa, segundo Bobbio (1986), trata-se de um modelo político que surgiu para resolver os problemas da democracia direta, onde os cidadãos não têm tempo nem conhecimento suficiente para participar diretamente das decisões políticas. Nesse

modelo, os cidadãos elegem seus representantes, que são responsáveis por tomar decisões políticas em seu nome. Desta forma, a democracia representativa é o sistema mais viável para sociedades de massa, permitindo a participação política dos cidadãos através de eleições periódicas e representação parlamentar.

Apesar desta abertura para a participação popular na gestão da coisa pública, a segurança pública, no âmbito dos campos das políticas públicas, foi o único a não aproveitar a oportunidade proporcionada pelo contexto da redemocratização. Segundo Carvalho (2011), a redemocratização no Brasil teve início na década de 1970 e se consolidou na década de 1980, tratando-se de um processo complexo, marcado por diversos desafios e mudanças políticas, sociais e econômicas. Esse período foi caracterizado pelo regime militar e pelo retorno do país à democracia.

De acordo com Lima, Souza e Santos (2012), durante os anos 1980, houve um significativo movimento na sociedade civil voltado para a criação de canais de participação e interlocução com o Estado, o que resultou na inclusão de instituições participativas no próprio texto constitucional de 1988. Um exemplo é a criação dos conselhos de saúde pública e, posteriormente, da assistência social.

Entretanto, no campo da segurança pública, não houve nenhuma iniciativa semelhante, mantendo-se intacta a arquitetura institucional herdada do regime militar. Na década de 1990, as políticas neoliberais ampliaram demasiadamente o espaço do mercado, reduzindo os canais de debate público. Somente nos anos 2000, houve um impulso voltado para a participação social no campo da segurança pública, refletindo atualmente na institucionalização e articulação sistêmica de iniciativas existentes com esse escopo.

Nesse contexto, o modo de atuação da gestão pública – incluindo seu modelo, práticas e valores – espelha as escolhas da sociedade. As decisões e ações da administração pública exercem um impacto significativo sobre os cidadãos, grupos sociais e agentes econômicos, o que intensifica as discussões em torno da eficiência, legitimidade e do princípio de participação na gestão pública.

Conforme explica Matias-Pereira (2012), a gestão pública representa a atuação do Estado, que busca viabilizar direitos, prover serviços e alocar recursos, funcionando como uma rede complexa que envolve diversos atores de diferentes níveis de governo com interesses variados e, muitas vezes, conflitantes. Dessa forma, o governo não possui autonomia para impor unilateralmente suas vontades sobre os demais envolvidos.

No Estado do Tocantins, a Secretaria de Segurança Pública lançou o aplicativo “Fale com a Ouvidoria SSP-TO”, onde os cidadãos tocaninenses poderão fazer denúncias,

reclamações, elogios e sugestões, podendo proceder de forma anônima, caso seja do desejo do usuário.

Segundo dados da SSP-TO a demanda anual da Ouvidoria é de cerca de 700 atendimentos, número este que tende a aumentar vertiginosamente com a implantação do aplicativo retro, tendo em vista a sua disponibilidade na palma do cidadão tocantinense 24 horas por dia. Tal iniciativa é de grande valia, pois trata-se da materialização do controle social sobre a segurança pública, circunstância essa que vem a somar com a gestão da pasta e que tende a obrigar os órgãos de segurança a se aperfeiçoarem, tendo como fim a prestação de um serviço de qualidade ao cidadão.

Apesar de haver algumas iniciativas estatais, a participação da população tocantinense na gestão da segurança pública ainda é bastante tímida, visto que as ferramentas disponibilizadas ainda se mostram bastante distantes da sociedade, especialmente em relação a população mais carente que não detém conhecimento de como pode se inserir no cerne das discussões dos problemas de segurança pública, além de em grande parte não entenderem a importância desta colaboração participativa junto com os órgãos de segurança estatais.

Neste âmbito, a Polícia Civil detém um papel fundamental, pois popularmente a delegacia de polícia é a porta de entrada para todos os tipos de demandas sociais, muitas das quais sequer tratam-se de condutas delituosas, mas muitas das vezes o cidadão procura a delegacia querendo falar com o delegado de polícia, para que este profissional possa orientá-la em como deve proceder na demanda apresentada.

Neste atendimento realizado nas delegacias exsurge uma grande oportunidade de conscientizar o cidadão da importância de sua participação na gestão de segurança pública, munindo a polícia de informações, seja em relação a questões envolvendo a atuação dos policiais civis, seja no que diz respeito a condutas delituosas que possam estar ocorrendo ou que tenham ocorrido no âmbito da sua rua ou bairro.

A presente pesquisa busca analisar a participação popular na gestão da segurança pública no Tocantins, com ênfase no papel da Polícia Civil como facilitadora nesse processo democrático dialógico. Sendo assim, busca-se demonstrar como estratégias de comunicação e orientação podem fortalecer o engajamento da população na gestão da segurança pública, aproximando os cidadãos das instituições policiais, além de promover um sistema de justiça criminal mais acessível e eficaz.

A partir desta análise, a produção de uma cartilha informativa demonstra ser relevante, pois tratar-se-ia de um instrumento de promoção da participação da população na gestão da segurança, onde constariam orientações de como o cidadão pode colaborar com o

melhoramento do serviço policial e também a forma de ajudar a polícia no combate à criminalidade.

A pesquisa aliou-se ao tema, porque, sendo a segurança pública dever do Estado e direito fundamental do cidadão, deve-se buscar solucionar o problema vivenciado pela sociedade, especialmente no que se refere aos altos índices de criminalidade urbana, provocando uma elevada sensação de insegurança, com isso abalando profundamente a paz social.

A relevância do tema proposto demonstra-se por meio da necessidade premente de discussão acerca de um novo modelo de segurança pública baseado em uma noção de segurança cidadã, estando fundamentado em uma lógica de prevenção da violência e do crime, através de políticas públicas integradas, inclusão social e valorização dos direitos humanos, deixando de lado o convencional estado policialesco, tendo como foco a consecução de políticas mais efetivas e menos agressivas, deixando estas últimas apenas para aquelas situações extremas onde se exija um atuar mais incisivo por parte do Estado-Policial.

Frise-se a relevante eficiência na adoção de métodos fomentadores da participação cidadã no campo policial, principalmente nas delegacias de polícia, pois a Polícia Civil realiza o primeiro atendimento da vítima, e esta proximidade revela ser campo fértil para o desenvolvimento de políticas de segurança eficientes.

A problemática que envolve esta pesquisa consiste em instrumentalizar o fomento da participação do cidadão tocantinense na gestão da segurança pública no Estado, em que buscar-se-á demonstrar que a adoção de estratégias de comunicação e orientação podem impulsionar o engajamento da população tocantinense na gestão da segurança pública, servindo como instrumentos para estreitar os laços entre o cidadão e as instituições policiais, materializando uma proteção efetiva do direito social da segurança urbana.

Serão analisadas as ocorrências policiais registradas nos últimos três anos, com o fito de evidenciar a elevada quantidade de condutas delituosas perpetradas em solo tocantinense, com foco nas cidades de Palmas, Araguaína e Gurupi, que são as maiores do Estado.

Neste âmbito, constatou-se a existência de uma lacuna significativa entre os dados criminais analisados e a efetiva participação da população na formulação e controle das políticas de segurança pública. A ausência de canais estruturados e acessíveis de participação popular limita o potencial de colaboração entre sociedade e instituições policiais, comprometendo a construção de uma segurança pública mais democrática e eficiente.

Diante deste cenário, surge o seguinte questionamento: como a ausência de mecanismos efetivos de participação popular contribui para a persistência da violência urbana no Tocantins,

e de que forma a criação de instrumentos orientativos pode preencher essa lacuna e fomentar o engajamento do cidadão tocantinense na gestão da segurança pública estadual?

Neste contexto, a pesquisa busca responder os seguintes questionamentos: 1) Quais os principais mecanismos de participação da comunidade no contexto da segurança pública do Tocantins? 2) De que forma esses mecanismos contribuem para a efetividades das políticas de segurança pública? 3) Em que medida a delegacia de polícia civil pode ser considerada um ambiente propício para a orientação e fomento da participação cidadã na gestão da segurança pública no contexto do Estado do Tocantins?

Desta forma, a presente pesquisa tem como objetivo analisar os mecanismos de participação da população na gestão da segurança pública no Estado do Tocantins, com base na atuação da Polícia Civil e nos dados de criminalidade das principais cidades do estado, visando propor instrumentos institucionais para fortalecer a participação cidadã. Especificamente, o estudo científico objetivou: 1) Identificar e sistematizar os mecanismos existentes de participação cidadã na segurança pública do Tocantins; 2) Analisar os registros de ocorrências policiais nas cidades de Palmas, Araguaína e Gurupi, nos últimos três anos; 3) Avaliar se e como esses registros evidenciam ausência ou fragilidade de articulação entre população e forças de segurança; e 4) Propor, com base nos achados, um produto técnico (cartilha + instrução normativa) que promova o engajamento da população e a mediação ativa da Polícia Civil.

Ressaltar-se-á que métodos orientativos, como a criação de uma cartilha direcionada ao cidadão. A cartilha configura-se como uma proposta de natureza prospectiva, originada a partir desta pesquisa, tratando-se de um instrumento com potencial para democratizar e modernizar o sistema de segurança pública, aproximando a justiça criminal da população e contribuindo para a pacificação de conflitos sociais.

Outrossim, serão levantados dados estatísticos sobre ocorrência criminais registradas nas cidades de Palmas, Araguaína e Gurupi, demonstrando a necessidade de novas políticas públicas de segurança. Ainda, propor-se-á a elaboração de uma cartilha orientativa e de uma Instrução Normativa para a Polícia Civil do Tocantins.

A dissertação será estruturada conforme a seguir. Inicialmente serão demonstrados os procedimentos metodológicos utilizados, abarcando a natureza da pesquisa e estratégias metodológicas, em que será tratado sobre o recorte territorial para análise dos dados colhidos. No segundo capítulo será tratado sobre a evolução histórica da administração pública e políticas de participação cidadã.

No terceiro capítulo buscar-se-á um aprofundamento em relação a temática do federalismo cooperativo, onde será explicado o entrelaçamento entre as políticas públicas e a

participação cidadã. No quarto capítulo será explorado o tema da segurança pública no Brasil, fundamento constitucional e legal, além do viés de direito fundamental do cidadão a ser tutelado pelo Estado. No quinto capítulo será discutido sobre a segurança pública no Estado do Tocantins, com enfoque nos órgãos estatais de atuação, dados estatísticos e em relação a necessidade da adoção de novas políticas públicas de segurança.

No sexto capítulo será debatida a participação popular na gestão da segurança pública do Estado do Tocantins, onde será demonstrado que a delegacia de polícia funciona como uma verdadeira porta aberta às diversas demandas sociais que aportam no órgão policial, além importância em fomentar a participação do cidadão tocaninense na tutela da segurança pública do estado propondo-se a elaboração de uma cartilha informativa como instrumento de apoio à disseminação de boas práticas voltadas à participação comunitária na gestão da segurança pública no Tocantins. A cartilha será seguida de uma Instrução Normativa com vistas à estruturação de um programa específico de fomento a participação cidadão na gestão da segurança pública estadual.

2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este capítulo detalha os procedimentos metodológicos adotados nesta pesquisa, esclarecendo as abordagens e técnicas empregadas para atender aos objetivos formulados, assegurando coerência interna e articulação adequada com os dados previamente apresentados.

2.1. NATUREZA DA PESQUISA

A presente pesquisa caracteriza-se como aplicada, adotando uma abordagem qualitativa e quantitativo, com viés analítico-propositivo. Segundo Yin (2015), a perspectiva propositiva é justificada pela finalidade de oferecer subsídios práticos para a formulação de políticas públicas.

Fundamenta-se na análise interpretativa de documentos normativos e estatísticas oficiais, visando compreender e propor estratégias institucionais que possam potencializar a participação cidadã na gestão da segurança pública no contexto específico do Estado do Tocantins.

2.2. ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS E ETAPAS DE DESENVOLVIMENTO

A fim de assegurar rigor metodológico e atender sistematicamente cada objetivo específico estabelecido, foram adotadas as seguintes etapas metodológicas:

Quadro 1 – Delineamento da Pesquisa

Objetivo Específico	Métodos aplicados	Fontes e dados utilizados
1. Mapeamento e Análise Documental dos Mecanismos Institucionais de Participação Social	Análise qualitativa	Constituição Federal (1988), Lei nº 13.675/2018 (SUSP), PNSPDS, leis estaduais pertinentes, resoluções SSP/TO e PC-TO
2. Levantamento e Análise de Dados Estatísticos sobre Criminalidade	Análise quantitativa e qualitativa	Ocorrências policiais (2022-2024), dados oficiais SSP/TO, municípios de Palmas, Araguaína e Gurupi
3. Avaliação Teórica e Institucional do Papel da Polícia Civil como Facilitadora de Participação Social	Revisão bibliográfica e documental (qualitativa)	Amaral (2024), Bittner (2017), Carvalho (2011), Cichella (2021), dentre outros, além de documentos institucionais da Polícia Civil tocantinense
4. Proposição de Instrumentos Técnico-Pedagógicos	Desenvolvimento prospectivo e propositivo de produtos técnicos	Cartilha informativa, minuta de instrução normativa para a Polícia Civil

Fonte: Elaborado pelo autor.

Esta primeira etapa consistiu em uma análise qualitativa aprofundada dos principais marcos normativos relacionados à participação social na gestão da segurança pública. Foram revisados documentos jurídicos e normativos nacionais, tais como a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 13.675/2018 (Sistema Único de Segurança Pública - SUSP), o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), legislações estaduais pertinentes ao Tocantins e resoluções específicas da Secretaria de Segurança Pública (SSP/TO) e da Polícia Civil (PC-TO).

A análise documental possibilitou identificar e sistematizar os mecanismos existentes e previstos legalmente, oferecendo um panorama consistente do contexto institucional da participação cidadã na segurança pública estadual.

Nesta segunda etapa metodológica, foi conduzida uma análise documental quantitativa e qualitativa dos dados oficiais de criminalidade disponibilizados pela Secretaria de Segurança Pública do Estado do Tocantins. A análise cobriu o período compreendido entre 2022 e 2024, com foco nas ocorrências policiais registradas nos municípios de Palmas, Araguaína e Gurupi, escolhidos por concentrarem os maiores índices demográficos e criminais do estado.

O período entre 2022 e 2024 foi escolhido por se tratar de lapso temporal em que os dados foram coletados de forma mais precisa, pois antes deste período percebeu-se que os dados estatísticos não estavam hígidos, especialmente por se tratar de período em que o mundo viveu a pandemia da COVID-19.

Os dados foram organizados em tabelas e gráficos para fornecer uma análise detalhada e contextualizada das dinâmicas criminais locais, subsidiando fundamentadamente a necessidade de desenvolvimento e implementação de instrumentos institucionais que favoreçam a participação cidadã.

Para cumprir o terceiro objetivo específico, realizou-se uma revisão teórico-conceitual sobre o potencial da Polícia Civil como ambiente institucional propício ao diálogo comunitário e participação cidadã. A revisão bibliográfica incluiu referências consolidadas como Bresser-Pereira (1998); Matias-Pereira (2012), Bonavides (2011), Comparato (1993) e Habermas (1997), complementadas por documentos institucionais da Polícia Civil tocantinense, com o intuito de avaliar criticamente o papel dessa instituição no fomento à gestão democrática e à participação social.

Essa etapa permitiu compreender as condições estruturais e institucionais para o fortalecimento da interação entre a Polícia Civil e a comunidade, ressaltando as possibilidades e desafios enfrentados pela instituição.

Com base nas etapas anteriores, foram desenvolvidos instrumentos técnicos e pedagógicos com finalidade prospectiva e propositiva:

- Uma cartilha informativa destinada à população, elaborada para orientar claramente sobre formas eficazes de participação na gestão da segurança pública;
- Uma minuta de instrução normativa para implementação pela Polícia Civil, visando institucionalizar práticas que promovam efetivamente a interação e o engajamento cidadão nas delegacias.

Esses produtos emergiram como propostas concretas derivadas da análise dos mecanismos existentes, dos dados criminais coletados e da avaliação institucional e teórica da Polícia Civil.

2.3 RECORTE TERRITORIAL PARA ANÁLISE DOS DADOS

Como mencionado anteriormente, a seleção dos municípios de Palmas, Araguaína e Gurupi para a realização deste estudo justifica-se por seu protagonismo demográfico e pela relevância das taxas de criminalidade registradas. Este recorte permitiu uma análise

representativa e aprofundada da problemática estudada, fortalecendo a relevância dos resultados e proposições elaboradas.

É importante ressaltar que, diante das restrições temporais e da natureza predominantemente analítica e propositiva da pesquisa, não foi realizada coleta direta de dados primários por meio de entrevistas ou grupos focais junto a policiais civis ou representantes comunitários. Essa limitação metodológica posiciona o estudo como exploratório e prospectivo, destacando-se como um importante referencial para futuras pesquisas empíricas que possam testar e validar as proposições desenvolvidas.

3. SOCIEDADE CIVIL E NOVAS INSTITUCIONALIDADES DEMOCRÁTICAS

A sociedade contemporânea é formada por um grande emaranhado de valores e visões de mundo, sendo de fundamental importância que haja uma harmonia cultural com o escopo de assegurar a estabilidade social. No caso do Brasil, país multicultural, onde impera o Estado Democrático de Direito, o cidadão detém papel importante, especialmente no que tange ao governo estatal, onde através do voto eleger os seus representantes.

Neste âmbito, as novas institucionalidades democráticas surgem como resposta às demandas de uma sociedade mais plural, reivindicadora de uma maior participação nos processos estatais de tomada de decisão. Referidas institucionalidades são materializadas através da criação de mecanismos que possibilitem o engajamento e envolvimento direto da população na formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas, criando canais de diálogo e cooperação entre Estado e sociedade.

Desta forma, passaremos a tratar adiante sobre a evolução histórica da administração pública, as políticas de participação sob a ótica brasileira, além de discorrer sobre participação cidadã e democracia.

3.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Segundo Bresser-Pereira (1998), há três formas de administrar o Estado: a administração patrimonialista, a administração pública burocrática e a administração pública gerencial, que outros autores chamam de pós-burocrática. O autor tira o qualificativo de pública da administração patrimonialista, pois esta não visaria o interesse público.

Conforme explica Costin (2010), o modelo de administração patrimonialista, característico das monarquias absolutas, confundia o patrimônio do rei com o patrimônio

público, fazendo do Estado uma propriedade do monarca. Nessa visão, o rei, investido de poder divino, era visto como protetor e proprietário de seus súditos, que deviam lealdade a ele, e não à nação. Assim, ameaçar o poder real era considerado um ato de sacrílego, devido à ligação entre a autoridade real e a providência divina.

Neste mesmo prisma, segundo Nascimento (2014), o patrimonialismo caracteriza um Estado em que não há distinção entre o público e o privado, sendo uma prática comum em governos absolutistas, onde o monarca utiliza tanto suas rendas pessoais quanto as do Estado para questões pessoais e governamentais. Assim, o Estado se torna um patrimônio do governante, o que faz do patrimonialismo uma prática considerada ultrapassada e injusta. Na mesma toada, segundo Martins (1997), o patrimonialismo remonta a um período pretérito às iniciativas deliberadas de implementação de padrões burocráticos de racionalidade administrativa no âmbito do Estado.

Nos ensinamentos de Weber (2009), a característica central do patrimonialismo reside na ausência de distinção entre a esfera pública e a privada pelos governantes e gestores públicos. Consoante o mesmo autor, o modelo de Administração Pública patrimonial se manteve em vigor do período colonial até meados da década de 1930, em que havia uma “justiça de gabinete” do senhor e de seus funcionários em substituição ao domínio de regras racionais.

A forma patrimonialista de administração transpôs-se a outros contextos, associando-se, no âmbito das democracias representativas incipientes, ao clientelismo e ao fisiologismo, mas, segundo Costin (2010), com o seu amadurecimento, demonstrou ser incompatível com as diversas demandas de uma sociedade civil estruturada, urbana, e fundada numa economia de mercado.

Referido modelo de administração não detém capacidade de convivência com a sociedade industrial moderna, ponto este ressaltado por Bresser-Pereira (1996) que esclarece que o modelo patrimonialista é essencial para o capitalismo, havendo uma clara separação entre o Estado e o mercado, em que a democracia apenas existirá quando a sociedade civil for formada por cidadãos, distinguindo-se do Estado, mas o controlando.

Em referido contexto, com o avanço do capitalismo industrial, a administração patrimonialista foi progressivamente tornando-se obsoleta e insustentável. Esse cenário exigiu a criação de um novo modelo de administração pública que separasse o espaço público do privado, ainda que mantendo certa influência entre eles, e distinguindo o político do técnico. Esse novo modelo é a administração burocrática, associada ao conceito de dominação racional-legal de Max Weber.

De acordo com Secchi (2009), o modelo burocrático, conforme definido por Max Weber, foi concebido para limitar o poder do governante, trazer racionalidade aos processos administrativos e eliminar relações de privilégio, visando impedir que a classe dominante se aproprie dos meios administrativos. Nesse sistema, a norma se torna o princípio essencial, que fundamenta a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo.

Por meio da implementação do modelo burocrático, espera-se que o comportamento dos servidores e administradores públicos siga regulamentos detalhados, enfatizando a impessoalidade tanto no ingresso quanto na promoção dentro do serviço público, dificultando assim a valorização de desempenhos excepcionais, transformando o conhecimento das regras em uma fonte de poder, com base no conceito de poder racional-legal de Weber. Esse modelo influenciou e ainda orienta a administração pública em muitos países desenvolvidos.

A administração burocrática se baseia em alguns princípios fundamentais. Primeiramente, o formalismo, que significa que as atividades, estruturas e procedimentos são definidos por regras detalhadas, buscando reduzir a imprevisibilidade e garantir segurança jurídica nas decisões. Outro princípio é a impessoalidade, onde o foco está no cargo e nas normas, e não na subjetividade dos indivíduos, implicando em carreiras estruturadas, nas quais a progressão do funcionário é pautada por critérios objetivos. O princípio da hierarquização também é central, estabelecendo uma cadeia de comando clara e extensa, onde as decisões seguem uma lógica hierárquica com pouca autonomia para o administrador. Por fim, há o princípio do controle rígido dos meios, com monitoramento constante dos procedimentos administrativos para evitar incertezas e aplicar correções quando necessário.

Com o Estado limitado à proteção de contratos, segurança e arbitragem de conflitos, o modelo tradicional de administração pública era suficiente. No entanto, com o advento do Estado Social e suas novas responsabilidades, como saúde, educação e regulação de atividades, a eficiência administrativa tornou-se importante. Isso exige uma gestão pública menos hierárquica, mais flexível e focada na redução de custos e na melhoria dos serviços oferecidos aos cidadãos.

Desta forma, surgiu a necessidade de um novo modelo, especialmente pela constatação de alguns fatores, sendo eles: a) a crise das finanças públicas devido a déficits acumulados e a mudanças demográficas em curso; b) preocupações crescentes da sociedade com ética, transparência e imputabilidade dos dirigentes e políticos; c) pressões por maior competitividade devido à globalização; d) as possibilidades abertas com a tecnologia da informação; e) o fortalecimento de uma visão liberal de governança pública.

Dessa combinação de fatores, emerge o que Bresser-Pereira (1996) denomina administração gerencial, ou Nova Gestão Pública. Esse modelo faz parte das chamadas reformas de segunda geração, pois não se limita a medidas de ajuste fiscal, mas prioriza o fortalecimento da gestão pública, o aprimoramento das instituições de controle e a responsabilização por resultados. De igual modo, promove estruturas mais flexíveis, permitindo que o cidadão se reconheça como usuário dos serviços públicos e contribuinte, tendo maior participação.

A implementação da Nova Gestão Pública iniciou-se na Inglaterra, sob a administração de Margaret Thatcher, junto com um forte discurso de defesa do Estado mínimo. Margaret Thatcher assumiu o cargo de primeira-ministra no Reino Unido, em 1979, com a firme determinação de reformular o que ela percebia como uma economia britânica em crise e um serviço público, em suas palavras, letárgico (Thatcher, 1993).

Segundo explica Costin (2010), a reforma do Estado conduzida por Margaret Thatcher teve resultados diferentes do planejado, devido à influência de altos funcionários públicos que buscaram a modernização do funcionalismo em vez de uma agenda puramente liberal. Embora Thatcher pretendesse reduzir a participação do Estado na economia e realizar privatizações, a reforma focou mais em mensuração de resultados e em dar autonomia gerencial aos dirigentes. O programa "Value for Money" (valor pelo dinheiro) ganhou destaque, assim como a descentralização orçamentária e parcerias com a sociedade civil, continuando sob o governo trabalhista de Tony Blair.

Outro país pioneiro foi a Nova Zelândia, que, segundo Bresser-Pereira (1998), representa um caso extremo de Reforma Gerencial. O governo trabalhista, normalmente grande intervencionista, foi eleito em 1984 e, em meio a uma crise econômica forte, decidiu acatar sugestões de altos funcionários do Tesouro neozelandês que propunham uma solução radical, incluindo privatizações e uma profunda reforma do Estado (Osborne & Plastrik, 1997).

Para lidar com a crise, conforme aduz Costin (2010), além de cortar significativamente os gastos públicos, o governo neozelandês, concedeu maior autonomia aos dirigentes de agências e departamentos, estabelecendo ao mesmo tempo uma definição clara de metas e um sistema rigoroso de monitoramento de resultados. A admissão de gestores e funcionários de alto escalão passou a ser regulada por contratos de desempenho, permitindo que outros órgãos públicos escolhessem adquirir serviços de diferentes fontes, inclusive empresas privadas. A remuneração e a permanência desses administradores passaram a depender do cumprimento das metas. A *Audit Neo-Zeland* foi utilizada para monitorar os resultados, comparando-os com os compromissos firmados no início do ano. Além da contabilidade formal, o desempenho era

avaliado com base nos contratos de gestão, que estipulavam as metas e os recursos necessários previstos no orçamento.

A partir dessas duas iniciativas pioneiras, a reforma se espalhou por vários países desenvolvidos. No entanto, o modelo não foi implementado de maneira uniforme em todos eles. Por outro lado, houve divergências nos argumentos que justificavam sua adoção, com tensões entre a necessidade de ajuste fiscal e o desejo de promover inovações. Em países onde a administração burocrática coexistia com a patrimonialista, como o Brasil, surgiram debates entre grupos preocupados com o risco de que uma administração mais flexível facilitasse o clientelismo e aqueles que desejavam acelerar a modernização do setor público.

Desta feita, surge o modelo de administração gerencial, que se caracteriza pela busca por resultados, autonomia gerencial e avaliação de desempenho. Diferente da administração burocrática, o modelo gerencial visa à eficiência e eficácia na prestação de serviços, com menos ênfase em procedimentos formais e mais em metas claras e mensuráveis. Esse modelo promove estruturas descentralizadas e incentiva a participação ativa dos cidadãos, além de permitir parcerias com entidades privadas e do terceiro setor para a execução de atividades não exclusivas do Estado.

As principais características da administração gerencial, consoante elenca Costin (2010), podem ser resumidas da seguinte forma: 1) foco nos resultados e não apenas nos procedimentos; 2) maior autonomia para os gestores públicos; 3) avaliação e divulgação de resultados tornam-se essenciais para identificar políticas e serviços eficientes; 4) estruturas de poder menos centralizadas, facilitando a agilidade e a economia no serviço, além de permitir a participação dos usuários; 5) definição clara de metas e dos recursos necessários para alcançá-las; 6) incentivos ao desempenho superior, incluindo recompensas financeiras; 7) criação de novas entidades para a execução de serviços não exclusivos do Estado, como parcerias público-privadas (PPP), Organizações Sociais e Oscips, que colaboram com o setor público.

Segundo Bresser-Pereira (1996), a administração gerencial prioriza resultados, autonomia gerencial e avaliação de desempenho contínua. Diferente do modelo burocrático, foca em eficiência e metas mensuráveis, com menor ênfase em procedimentos formais. Promove estruturas descentralizadas, incentiva a participação dos cidadãos e permite parcerias com entidades privadas e do terceiro setor na execução de atividades não exclusivas do Estado.

De acordo com Costin (2010), é essencial estruturar a Administração Pública de maneira cuidadosa para garantir que a flexibilidade e a interação com a sociedade civil não comprometam interesses públicos a longo prazo, como a preservação da memória e a defesa de políticas de Estado. Essa estrutura deve incluir controles rigorosos nos investimentos e

programas públicos, além de um processo seletivo mais criterioso para os servidores. Países como Inglaterra, França, Japão, Canadá e Alemanha têm demonstrado que é possível manter serviços públicos bem estruturados e profissionalizados. Para que a modernização da Administração Pública ocorra sem perda de continuidade, é necessário compreender as diversas áreas de atuação do Estado e organizar as tarefas de acordo com a natureza dessas funções.

Os modelos patrimonialista, burocrático e gerencial não se atentaram a importância da participação popular na gestão da coisa pública, o que fez surgir um quarto modelo, tratando-se da chamada administração dialógica que enfatiza a interação e o diálogo entre o governo e a sociedade civil, cuidando-se de uma abordagem que visa romper com a visão tradicional e vertical da gestão pública, onde as decisões são tomadas de maneira unilateral, sem considerar as opiniões e necessidades da população.

O modelo dialógico promove nas instituições públicas uma abertura aos cidadãos para que possam trazer *feedbacks*, desta forma promovendo uma gestão mais inclusiva e participativa. Nesse sentido, segundo explica Oliveira (2010), o modelo de gestão da Administração Pública adequado ao Estado Democrático de Direito deve necessariamente incorporar a participação cidadã, pois a associação entre democracia e Estado de Direito implica o direito dos cidadãos de participar das decisões estatais.

Conforme Moreira e Faria (2021), com a Constituição Federal de 1988, também chamada de "Constituição Cidadã," a participação ativa da sociedade civil na gestão pública passou a ser essencial para a legitimação do Estado Democrático, estabelecendo o diálogo entre sociedade civil e Estado como fundamento da Administração Pública dialógica.

A administração pública dialógica é um modelo que enfatiza a interação e o diálogo entre o governo e a sociedade civil. Esse enfoque busca romper com a visão tradicional e vertical da gestão pública, onde as decisões são tomadas de maneira unilateral, sem considerar as opiniões e necessidades da população. Ao adotar uma abordagem dialógica, as instituições públicas se tornam mais abertas e receptivas ao *feedback* dos cidadãos, promovendo uma gestão mais inclusiva e participativa.

Esse modelo se fundamenta na premissa de que a criação cooperada de políticas públicas é essencial para atender de maneira mais eficaz às demandas sociais. A administração pública dialógica utiliza diversos canais de comunicação, como audiências públicas, consultas *online* e plataformas digitais, para envolver os cidadãos no processo decisório. Essa interação não apenas fortalece a democracia, mas também contribui para a transparência e a responsabilidade dos governantes.

De acordo com Lima (2013), a administração pública dialógica, fundamenta-se na ideia de que a relação entre governo e sociedade civil deve ser pautada pelo diálogo e pela colaboração. Essa abordagem busca romper as barreiras convencionais que separam administradores e cidadãos, permitindo uma maior participação social nas decisões que impactam a vida coletiva. Ao promover uma comunicação aberta, a administração não apenas legitima suas ações, mas também fortalece a construção de políticas públicas que refletem as reais necessidades da população.

Na mesma toada, conforme explica Medauar (2003), a negociação consensual entre o poder público e particulares torna-se relevante para identificar interesses públicos e privados protegidos pela administração, que, ao perder a exclusividade sobre a definição do interesse público, reduz sua discricionariedade e abandona a imposição unilateral. Assim, a administração pública passa a adotar uma postura mediadora, priorizando o consenso e a participação social para a resolução de conflitos e conhecendo mais de perto as demandas e aspirações da sociedade.

No modelo dialógico de administração pública a gestão da coisa pública reclama a participação ativa da comunidade, do coletivo social, dos destinatários das decisões administrativas. Ademais, os destinatários, na forma dialógica de administrar o Estado, não são meros objetos de decisão, mas sim coadjuvantes das decisões administrativas.

Conforme Lima (2013), também destaca a importância da transparência e da responsabilidade na gestão pública, sugerindo que as ações governamentais devem ser acessíveis e compreensíveis para todos os cidadãos. Essa transparência é importante para construir confiança nas instituições públicas e fomentar uma cultura de responsabilidade. Da mesma forma, o autor propõe que a administração pública contemporânea seja adaptável e inovadora, pronta para enfrentar desafios e atender às demandas sociais. Para isso, ele defende investimentos na capacitação dos servidores públicos e na educação da cidadania, promovendo uma sociedade mais consciente e engajada, capaz de contribuir ativamente para a qualidade da gestão pública.

Diante da evolução histórica da administração pública, percebe-se um movimento contínuo de aperfeiçoamento na busca por maior eficiência, transparência e participação cidadã. Desde o patrimonialismo até a administração dialógica, o Estado passou por profundas transformações, refletindo as mudanças sociais, econômicas e políticas de cada época. A superação de modelos ultrapassados e a adoção de práticas mais inclusivas demonstram a necessidade de adaptação constante da gestão pública às demandas da sociedade. Nesse sentido, o fortalecimento da governança democrática e a valorização do diálogo entre governo e

cidadãos tornam-se essenciais para garantir uma administração pública mais eficaz e legítima. O futuro da gestão estatal dependerá do equilíbrio entre inovação, controle e participação social.

3.2 SOCIEDADE CIVIL, PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E DEMOCRACIA

A cidadania, juntamente com a soberania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, e o pluralismo político, constitui a base da República brasileira, conforme estipulado no artigo 1º da Constituição Federal. Neste ponto, Silva (2015) explica que o conceito de cidadania, ao ser considerado um dos fundamentos da República brasileira, vai além da mera titularidade de direitos políticos, sendo um atributo que distingue os indivíduos que participam da vida do Estado, reconhecendo-os como pessoas integradas na sociedade estatal.

Dessa forma, segundo Bastos (2013), o cidadão é definido como aquele que tem a capacidade de participar de forma livre na formação da vontade coletiva. Essa vontade é considerada verdadeiramente coletiva quando resulta de um processo participativo eficaz, que une os interesses diversos da sociedade. Esse processo busca promover não apenas a alteridade, mas também a tolerância, reconhecendo as diferenças e possibilitando um diálogo que estimule a influência mútua entre as variadas ideias presentes.

Para Pérez Luño (2005), a soberania popular reclama, para a sua implementação, uma gama de instrumentos que sejam aptos a assegurar e a proteger a participação cidadã na atividade política, devendo haver a consciência de que para que referidos instrumentos sejam eficazes, não poderá haver uma restrição ao plano meramente formal, sendo necessária a concreta materialização das condições socioeconômicas fundamentais para o exercício pleno e eficaz de tais ferramentas participativas.

Conforme Matias-Pereira (2010), os governos e a administração pública enfrentam o desafio contemporâneo de promover um desenvolvimento sustentável, que responda aos novos paradigmas que afetam as esferas econômica, social, ambiental, cultural e tecnológica. Essa situação demanda uma reavaliação da governança e dos modelos de gestão, bem como a criação de mecanismos inovadores de interação com a sociedade, com foco na ética, transparência e eficiência na disponibilização de bens e serviços públicos.

Ademais, para cumprir o papel de promover a dignidade humana e o desenvolvimento integral do cidadão em um ambiente de liberdade, o governo e a administração pública precisam estabelecer as condições essenciais para assegurar os direitos previstos na Constituição. Isso inclui não apenas a implementação de políticas públicas inclusivas e eficazes, mas também a

criação de estruturas institucionais que facilitem o acesso a esses direitos por toda a população. Para tanto, é imprescindível que o Estado atue com responsabilidade e transparência, visando proteger e ampliar as oportunidades para que cada indivíduo possa exercer plenamente sua cidadania.

Assim, é dever da administração pública estruturar mecanismos de gestão e governança que estejam alinhados com os princípios de igualdade e justiça social, contribuindo para a redução das desigualdades e a inclusão de diferentes grupos sociais. A criação de políticas que promovam o bem-estar e o acesso a serviços essenciais, como saúde, educação, segurança e assistência social, são pilares fundamentais nesse processo. Dessa maneira, o governo cumpre seu compromisso com os direitos humanos e se aproxima de um modelo de administração que não apenas cumpre com suas obrigações constitucionais, mas também reforça o desenvolvimento da cidadania e a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Nesse contexto, a democracia se apresenta como o pilar essencial para assegurar que as ações governamentais estejam alinhadas aos interesses da sociedade, garantindo que todos os cidadãos tenham voz e participação ativa nos processos decisórios. Em um regime democrático, o governo e a administração pública são responsáveis por promover o bem comum de forma transparente e acessível, respeitando os direitos individuais e coletivos.

De acordo com Cichovski (2013), afirmar que um Estado é democrático não tem real valor, segundo demonstra a história constitucional do Brasil, se isso não for acompanhado de um sistema que garanta a observância dos princípios democráticos — liberdade, igualdade, pluralismo político e informativo — e a efetivação dos direitos sociais, promovendo processos decisórios com transparência e acessíveis a variados setores sociais.

Neste âmbito, consoante ensina García-Pelayo (1995), o Estado Democrático de Direito caracteriza-se por incorporar, além dos direitos individuais e políticos, os direitos sociais e mecanismos que possibilitam a participação ativa dos cidadãos nas decisões políticas essenciais, em que esse modelo legitima a gestão pública por meio de debates e trocas de argumentos, permitindo que a sociedade, por meio de suas organizações, contribua ativamente na formação da vontade geral e na definição de políticas distributivas e de serviços oferecidos pelo Estado.

Para Ferrajoli (2016), a noção contemporânea de democracia é entendida como formal ou processual, sendo definida principalmente pelos procedimentos e formas que asseguram que as decisões sejam uma expressão da vontade popular, direta ou indiretamente. Em outras palavras, a democracia é vista como o processo em que a maioria, ou seus representantes, toma

as decisões, independentemente do conteúdo dessas decisões, que podem ser, inclusive, reacionárias, antissociais ou antidemocráticas.

Dezan e Werner (2021) aduzem que o desenvolvimento da democracia está diretamente ligado à conscientização dos cidadãos sobre liberdade e igualdade política, além de sua participação no controle das decisões que influenciam o funcionamento legítimo das instituições. Esse avanço também depende da eficácia dos órgãos de controle em assegurar a integridade do sistema político, garantindo que ele opere de forma estável e dentro da legalidade.

Reforçando a necessidade de interação do Estado com os cidadãos, Cichovski (2010) explica que a democracia contemporânea estabelece tanto direitos contra o Estado quanto direitos dentro dele, o que exige que as demandas sejam articuladas não só por partidos políticos, mas também por grupos sociais, como associações, promovendo assim uma maior integração entre Estado e sociedade.

Ademais, segundo Cichovski (2013) soberania popular deve ser exercida não apenas por meio do modelo representativo, mas também garantindo ao cidadão a possibilidade de apresentar propostas, opinar diretamente sobre projetos de lei, participar de conselhos governamentais e audiências públicas, entre outras formas de envolvimento ativo, que vão além da simples escolha de representantes. Esse modelo participativo não substitui o sistema representativo; pelo contrário, até os críticos da democracia representativa reconhecem os avanços históricos que ele proporcionou, sendo uma base para ampliar a participação popular.

Segundo explica Amaral (2001), a democracia participativa, também chamada de capilar, tem como ponto de partida a democracia representativa e suas conquistas, como o sufrágio universal, o voto direto e secreto, mandatos com prazo determinado, além da liberdade e diversidade partidária e ideológica. A partir dessas bases, o modelo participativo busca ampliar esses avanços, promovendo a participação contínua do cidadão, que vai além da representação formal para envolver-se ativamente em consultas e no processo deliberativo, administrativo ou parlamentar.

A democracia permite que a sociedade civil exerça controle e monitoramento sobre as políticas públicas, reforçando a legitimidade das instituições e a confiança da população nas decisões governamentais. Igualmente, uma democracia efetiva amplia o espaço para o diálogo e a colaboração entre o Estado e a sociedade, tornando a gestão pública mais responsiva às necessidades sociais e reforçando o compromisso com a justiça social e a igualdade de oportunidades.

Consoante ressalta Dagnino e Teixeira (2014), nas últimas décadas, diferentes níveis de governo ao redor do mundo têm sido cada vez mais pressionados a envolver a população na administração pública, seja devido a novas demandas legais, ao aumento do ativismo e do engajamento cidadão, ou ainda a mudanças nos valores ligados à cidadania e à democracia.

A sociedade atual exala o desejo em participar das decisões estatais, especialmente pela constante insatisfação coletiva com as decisões tomadas pelos gestores públicos nas mais variadas áreas, sendo a segurança pública uma das primordiais, até mesmo pelo fato de que a segurança pessoal do cidadão é imprescindível para a garantia de uma convivência pacífica e voltada para o desenvolvimento e o bem-estar sociais.

Diante do exposto, a participação cidadã e o fortalecimento da sociedade civil são fundamentais para a consolidação da democracia e para a construção de um Estado mais transparente e eficiente. A interação entre governo e sociedade possibilita uma gestão pública mais legítima, equitativa e alinhada às necessidades coletivas, promovendo o acesso aos direitos fundamentais e a justiça social. Nesse contexto, a ampliação dos mecanismos de participação fortalece a cidadania ativa, garantindo que os cidadãos não sejam apenas destinatários das políticas públicas, mas também protagonistas na definição de suas direções. Sendo assim, a democracia participativa se configura como um caminho promissor para a construção de uma sociedade mais inclusiva, plural e democrática.

3.3 POLÍTICAS DE PARTICIPAÇÃO E NOVAS INSTITUCIONALIDADES DEMOCRÁTICAS NO CONTEXTO BRASILEIRO

Segundo explica Gohn (2019), a gênese da definição de participação remonta a Gécia Antiga, entretanto, apenas no século XVIII, através de Rousseau, foram iniciados os estudos científicos sobre referida categoria, além de outros teóricos do liberalismo e pensadores das mais diversas correntes. O termo “participação” consiste em palavra dotada dos mais variados sentidos, tais como: democracia, direitos, organização, cidadania, sendo uma das mais utilizadas no vocabulário político, científico e popular contemporaneamente.

Para Teixeira (2001), a participação carrega um conteúdo ideológico e pode ter múltiplas interpretações, exigindo uma delimitação que leve em conta o poder político, distinto da autoridade ou do próprio Estado. Para o autor, nos espaços públicos, há atores políticos que perseguem seus interesses, reafirmam valores e se reconhecem como sujeitos com direitos e deveres.

Mesquita e Jales (2021) apontam que o conceito de participação possui múltiplos significados e não se limita a uma única interpretação, ressaltando que, dado o papel ativo da sociedade civil nos processos participativos, é essencial compreender essa categoria em sua multiplicidade de sentidos.

A sociedade civil é formada por um conjunto de organizações, movimentos e indivíduos que atuam externamente ao aparelhamento estatal e do mercado, tendo como um de seus fins influenciar nas políticas públicas, além de promover a defesa de direitos e interesses coletivos. Ao se falar em democratização do Estado, a sociedade civil exsurge como um elemento vital, especialmente em contextos de transição democrática ou de fortalecimento de regimes democráticos, tal qual ocorreu no Brasil ao tempo da promulgação da Constituição Cidadã de 1988.

Importante ressaltar que a transição democrática não obteve êxito em romper com as velhas forças dominantes. Neste sentido, segundo Casimiro (2018), diante das exigências do capitalismo internacional e das pressões por um arranjo democrático, as adaptações realizadas mantiveram as estruturas de poder dominantes, sem incluir efetivamente os interesses das classes subalternas, resultando em estratégias negociadas pelas elites.

Neste âmbito, Cabral (2013) aponta que a Constituição Federal promoveu a articulação entre a democracia representativa e participativa, incentivando a sociedade civil progressista a desenvolver novas formas de controle social que vão além dos processos eleitorais e da escolha de representantes políticos.

De acordo com Teixeira (2013), a década de 1990 foi marcada pela ascensão do neoliberalismo, especialmente durante o governo Collor de Melo, o que exigiu esforços adicionais para concretizar as conquistas de participação social que surgiram na década anterior à Constituição. Conforme explica o autor, entre 1991 e 2003, houve um fortalecimento da participação nas políticas públicas, destacando-se a criação de conselhos e orçamentos participativos nos municípios, que representaram uma abordagem inovadora de gestão. O orçamento participativo foi desenvolvido para permitir que a população se envolvesse nas decisões relacionadas ao orçamento público, tornando-o acessível a todos e promovendo a descentralização além dos grupos organizados.

Desta forma, percebe-se que no Brasil o movimento participativo ganhou nova roupagem com a promulgação da Constituição Federal de 1988, em que nos anos posteriores seguiu-se na busca em aperfeiçoar o ingresso do cidadão brasileiro no âmbito dos teatros decisórios orquestrados pelas instituições estatais, exsurgindo uma nova forma dialógica de se

administrar a coisa pública, além de constituir numa inovadora forma de democracia representativa.

Essa articulação da participação cidadã com as novas formas institucionais de governança representa uma abertura do Estado para um modelo mais horizontal, promovendo a redução da distância entre governantes e governados, processo que amplia sobremaneira a legitimidade das decisões políticas, elevando positivamente a eficácia das políticas públicas, pois estas passam a incorporar de forma efetiva e concreta as necessidades e perspectivas sociais. Ademais, as novas institucionalidades democráticas citadas alhures promovem a transparência e o controle social, permitindo que os cidadãos fiscalizem as ações do governo e influenciem na sua condução.

No entanto, a efetiva participação da sociedade civil depende de fatores como a educação política, o acesso à informação e a organização social. Para que a participação popular seja real e significativa, é necessário que o Estado ofereça as condições para que os grupos sociais, especialmente os mais vulneráveis, possam se engajar e influenciar os processos decisórios. Sem essa estrutura de apoio, há o risco de que a participação se restrinja a setores mais privilegiados ou organizados da sociedade, perpetuando desigualdades.

De acordo com Dagnino (2003), a participação direta da sociedade civil nos processos decisórios e na elaboração de políticas públicas tem sido uma demanda fundamental nas lutas pela cidadania e pela garantia de direitos universais a todos os cidadãos, o que depende de uma transformação radical nas relações de poder entre Estado e sociedade.

Outro aspecto importante é a forma de lidar com a diversidade de interesses presentes na sociedade civil. A multiplicidade de vozes e demandas exige mecanismos de mediação e coordenação capazes de conciliar esses interesses de maneira democrática e inclusiva. Nesse sentido, o diálogo permanente entre o Estado e os diferentes grupos sociais é uma das chaves para o sucesso desse modelo de governança participativa.

Portanto, as novas institucionalidades democráticas não apenas ampliam a participação da sociedade civil no governo, mas também redefinem o próprio conceito de democracia que deixa de ser apenas um sistema de representação para se tornar um processo contínuo de participação cidadã, onde a sociedade civil assume protagonismo na construção e manutenção das políticas públicas. O sucesso desse modelo depende da capacidade de adaptação do Estado e da sociedade em garantir a inclusão de todas as vozes, promovendo uma verdadeira cultura de participação democrática.

4 DESENVOLVIMENTO FEDERATIVO E DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Nos próximos tópicos, será discutido o federalismo cooperativo no Brasil, com foco na importância da coordenação e cooperação entre União, Estados e municípios para a implementação eficaz das políticas públicas. Em um modelo federativo como o brasileiro, cada ente federativo possui responsabilidades e funções próprias, mas a cooperação intergovernamental é essencial para alinhar os esforços e garantir que as políticas públicas atinjam toda a população de maneira integrada e efetiva. Esse alinhamento entre os níveis de governo é fundamental para enfrentar os desafios das diferentes realidades regionais e locais, promovendo o desenvolvimento econômico e social de maneira equitativa.

Outrossim, será analisado o papel indispensável da participação cidadã nesse processo de cooperação federativa. A integração da sociedade civil ao planejamento, execução e fiscalização das políticas públicas amplia a transparência, promove a responsabilidade social e fortalece a democracia. A participação ativa dos cidadãos legitima as ações do governo e permite que as políticas estejam mais alinhadas às demandas locais.

Ainda, será tratado sobre o direito de acesso à informação, sendo este um pilar fundamental para a construção de uma cidadania participativa e democrática, pois promove a transparência e fortalece o controle social sobre as ações do Estado, empoderando a sociedade e contribuindo para a melhoria da gestão pública.

Isto posto, adiante será tratado sobre o federalismo cooperativo no Brasil, abordando como a coordenação e a cooperação entre os entes federativos são essenciais para o êxito das políticas públicas no país. Também, será discutido o papel fundamental da participação cidadã nesse processo e a importância do direito de acesso à informação.

4.1 COORDENAÇÃO E COOPERAÇÃO NO FEDERALISMO BRASILEIRO

Segundo explica Antunes (2015), o termo "federalismo" tem origem no latim *foedus*, usado para designar acordos estabelecidos pelo Império Romano com outros povos para variados objetivos. Geralmente, esses acordos possuíam caráter político e militar, comprometendo as partes envolvidas a oferecer apoio mútuo.

O surgimento do federalismo moderno teve início nos Estados Unidos logo após a declaração de independência. As treze colônias originais perceberam a necessidade política de

fortalecer seus vínculos mútuos, especialmente para se posicionarem na comunidade internacional, não mais como colônias britânicas, mas como uma nova entidade estatal.

Neste ponto, conforme aduz Engdahl (2001), os Estados Unidos foram formados por estados com ampla autonomia sobre seus assuntos internos. Nos anos anteriores à Constituição, já estava estabelecido que a União possuía soberania no cenário internacional, e não os estados individualmente.

A Constituição manteve essa estrutura, mas redistribuiu a autoridade governamental em relação às questões internas. Na Convenção de 1787, decidiu-se que o novo governo nacional teria poder para atuar em nome dos interesses gerais da União, em questões que os estados, agindo isoladamente, não poderiam resolver adequadamente ou que poderiam comprometer a harmonia do conjunto.

O federalismo, conforme explica Karmis e Norman (2005), consiste em um arranjo político, mediante o qual duas ou mais comunidades autogovernadas dividem o mesmo espaço político, em que uma das principais ideias que são a sua base, é a soma de partes diferentes para formar um todo. Ainda, segundo Antunes (2015), o federalismo é a expressão do Estado governado por governos de múltiplos níveis ou camadas, cada um com suas competências próprias.

No modelo federativo, a descentralização reforça o princípio de autonomia dos entes subnacionais, havendo uma distribuição constitucionalmente prevista e responsabilidade entre a União, Estados, municípios e o Distrito Federal, reverberando no fortalecimento e na higidez da democracia, tendo em vista a ampliação da atuação de governos locais e regionais na materialização de políticas públicas, conforme as suas respectivas necessidade e demandas, abarcando as mais diversas áreas, tais como saúde, educação e segurança.

O art. 1º, caput, da CF/88, preceitua que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constituindo-se em Estado Democrático de Direito. Em complementação, o caput do art. 18 do Diploma Constitucional estabelece que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos.

Segundo explica Silva (2015), essa disposição reforça a estrutura federativa do país, destacando que a menção à "união indissolúvel" no artigo 1º não difere do que está expresso no artigo 18, sendo uma repetição desnecessária, mas influenciada pela tradição constitucional.

O federalismo brasileiro demanda que a União, Estados e municípios trabalhem em sinergia, cada qual assumindo funções complementares na promoção de direitos e serviços para a população. Essa cooperação busca não apenas assegurar a aplicação eficiente das políticas

públicas, mas também garantir que essas ações estejam alinhadas às necessidades regionais e locais. Assim, o federalismo cooperativo não apenas facilita a gestão pública descentralizada, mas também incentiva uma governança mais próxima e sensível às necessidades da população, reforçando a função democrática do Estado.

Conforme explica Antunes (2015), o princípio da cooperação exige que os entes administrativos criem mecanismos de colaboração mútua, com o objetivo de prevenir interferências prejudiciais e a dispersão de esforços, que possam comprometer suas responsabilidades de proteção.

Ao descentralizar as políticas públicas, o modelo federativo brasileiro busca um desenvolvimento mais equilibrado e inclusivo, promovendo o acesso equitativo aos serviços básicos em todas as regiões. Essa estratégia facilita a criação de soluções adaptadas às necessidades específicas de cada localidade, incentivando a cooperação entre os entes federativos e a participação popular.

O desenvolvimento federativo, com foco na descentralização, reforça o compromisso do Estado com o atendimento direto das necessidades do cidadão, elevando a qualidade dos serviços públicos e promovendo o desenvolvimento sustentável em todo o território nacional.

A inclusão da sociedade civil no planejamento, execução e avaliação das políticas públicas fortalece a governança democrática e promove uma gestão pública mais transparente e sensível às demandas sociais. No contexto do federalismo cooperativo, a participação do cidadão auxilia na legitimação das ações governamentais e na identificação de demandas regionais, contribuindo para um modelo federativo mais participativo e eficiente.

Desta forma, o federalismo se apresenta como um modelo central para a organização político-administrativa, garantindo a autonomia dos entes federativos e promovendo a descentralização das políticas públicas. A cooperação entre União, Estados e Municípios fortalece a governança democrática, permitindo uma gestão mais eficiente e adaptada às necessidades regionais. Nesse contexto, a participação cidadã assume papel fundamental na legitimação das ações governamentais e no aprimoramento das políticas implementadas. Neste contexto, o federalismo cooperativo se consolida como um instrumento estratégico para o desenvolvimento equilibrado e inclusivo do país.

4.2 POLÍTICAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

De acordo com Santos (2010), as políticas públicas podem ser compreendidas como medidas e procedimentos que expressam a orientação política do Estado, regulando as

atividades governamentais voltadas para questões de interesse público. Elas são uma forma de ação intencional do Estado em relação à sociedade, visando atender às suas necessidades e demandas.

Dessa maneira, essas políticas desempenham um papel fundamental na organização e regulação das funções governamentais. Embora se fale frequentemente sobre políticas públicas, essas geralmente não são claramente apresentadas pelos governos, que apenas fazem referências às legislações existentes. De igual modo, essas políticas acabam sendo desconhecidas e pouco divulgadas, sendo tratadas como implícitas e implementadas de forma tácita, sem reconhecimento de suas origens e do papel daqueles que as promovem.

As políticas públicas, fundamentais para o exercício do poder político, se manifestam em um campo de alta complexidade, onde estão presentes intensas disputas e conflitos. Esse cenário envolve não apenas as relações entre o Estado e a sociedade, mas também a interação entre os diferentes poderes do Estado, como o Executivo, Legislativo e Judiciário.

Igualmente, há um embate constante entre os administradores públicos e os políticos, o que intensifica a dinâmica de decisões e ações, tornando o processo de formulação e implementação dessas políticas uma tarefa desafiadora e frequentemente marcada por contradições e negociações.

Nesta seara, é de fundamental importância que o cidadão seja ativo no que tange a participação e influência no poder decisório exercido pelos administradores públicos, tendo em vista ser ele cidadão o destinatário concreto das políticas públicas formuladas pelos atores estatais. Neste contexto, segundo Santos (2010), cidadãos ativos são aqueles que buscam aprimorar a qualidade de sua vida política e cívica, exercendo seus direitos por meio da participação nas esferas econômica e política, além de se envolverem em ações coletivas ou organizadas.

No mundo atual, o papel do Estado cada vez mais é objeto de análises e questionamentos por parte da sociedade, em que as políticas públicas adquiriram um protagonismo relevante no referido processo avaliativo, tendo em vista que desempenham um papel central na organização e no desenvolvimento social, especialmente por envolver um conjunto de ações e programas que visam atender às necessidades e demandas da população. Neste âmbito, a noção de cidadania torna-se uma válvula motriz no debate sobre a efetivação das políticas públicas estatais.

Conforme explica Vieira (1999) a cidadania pode ser entendida como composta por dois grupos de direitos: os civis e políticos, que são considerados direitos de primeira geração, e os direitos sociais, classificados como direitos de segunda geração. Os direitos civis, conquistados

no século XVIII, garantem liberdades individuais como a igualdade, a propriedade, o direito de ir e vir, à vida e à segurança, e sustentam a concepção liberal clássica.

Por outro lado, os direitos políticos, conquistados no século XIX, envolvem liberdades como a associação, a organização política e sindical, a participação política e eleitoral, além do sufrágio universal, sendo conhecidos como direitos individuais exercidos coletivamente, integrando a tradição liberal.

Segundo Vieira (1999), a relação entre os direitos de cidadania e o Estado envolve uma tensão interna entre os direitos que compõem esse conceito, como liberdade e igualdade. Enquanto os direitos de primeira geração, civis e políticos, exigem um Estado mínimo para sua plena realização, os direitos de segunda geração, sociais, necessitam de uma presença mais robusta do Estado. Dessa forma, a ideia de um Estado mínimo, defendida pelo neoliberalismo e que tem prevalecido sobre a social-democracia, não se trata apenas de uma discussão quantitativa, mas de estratégias distintas para a implementação dos diferentes direitos de cidadania e os respectivos atores sociais.

Segundo Passerin d'Entrèves (1992), a prática da cidadania depende da revitalização da esfera pública, onde os indivíduos podem agir coletivamente e deliberar sobre questões que afetam a comunidade política, sendo fundamental para a formação de uma identidade política baseada em valores como solidariedade, autonomia e reconhecimento da diferença. Ademais, a cidadania participativa é importante para uma ação política efetiva, pois permite que os indivíduos influenciem as decisões que impactam o bem-estar coletivo. Por fim, a cidadania democrática é essencial para ampliar a opinião política e testar nosso julgamento, sendo um elemento central para a criação de uma cultura política democrática e vibrante.

Consoante explanado, as políticas públicas têm como principal escopo a promoção do bem-estar social, com o fito de melhorar as condições de vida sociais e de assegurar os direitos e garantias fundamentais constitucionalmente previstos. No entanto, para que estas políticas tenham a eficácia esperada, atendendo de fato os anseios da sociedade, é de suma importância a construção sólida do fomento a participação cidadã nesse processo.

Neste ponto, surge a chamada cidadania deliberativa, que segundo Tenório e Filho (2006), reverbera uma sociedade descentralizada, havendo um espaço público que intermedeia a sociedade civil e o poder público, espaço que se revela democrático, tendo como escopo apresentar, identificar e solucionar problemas que exsurtem da sociedade.

Do mesmo modo, de acordo com o Tenório (1999), essa visão de cidadania deve ser compreendida como uma ação política deliberativa, na qual o indivíduo participa ativamente de um processo democrático, decidindo seu destino social em diversas esferas da sociedade e

em diferentes papéis, como eleitor, trabalhador ou consumidor. Sua autodeterminação não depende apenas da lógica do mercado ou da burocracia estatal, mas da democracia social, que garante igualdade política e poder de decisão. O cidadão precisa ser ativamente envolvido, ou seja, os indivíduos devem ser capazes de influenciar efetivamente a transformação de sua própria realidade no contexto em que vivem e atuam.

Em conformidade com Chambers (2003), a democracia deliberativa não busca substituir a democracia representativa, mas sim ampliá-la, garantindo maior participação dos cidadãos nos processos decisórios. Esse modelo reforça a inclusão e o debate público, promovendo uma governança mais transparente e acessível. Dessa forma, a participação popular complementa as instituições representativas, fortalecendo a legitimidade das decisões políticas.

Para Cohen (2005), a democracia deliberativa fundamenta-se no engajamento coletivo para solucionar problemas através do debate público, envolvendo tanto os cidadãos quanto as instituições responsáveis por estruturar esse processo. Esse modelo valoriza o diálogo e a troca de argumentos racionais, buscando decisões mais legítimas e inclusivas. Dessa maneira, a deliberação se torna um mecanismo essencial para fortalecer a participação democrática e a construção de consensos na sociedade.

Ainda, segundo Chambers (2003), a deliberação se desenvolve por meio do debate, no qual os participantes buscam formular opiniões fundamentadas e estão abertos a reavaliar seus posicionamentos diante de novas informações e argumentos apresentados. Esse processo deve garantir transparência, inclusão e igualdade de oportunidades para que todos possam contribuir de forma equitativa. Assim, a troca de ideias favorece a construção de consensos mais justos e bem embasados, promovendo uma participação democrática mais qualificada e representativa.

Na mesma toada, Dryzek (2002) destaca que tão essencial quanto a participação dos cidadãos em um processo deliberativo é a necessidade de que as decisões tomadas sejam legítimas e fundamentadas de maneira convincente. Para que haja adesão e reconhecimento por parte da sociedade, é imprescindível que as justificativas apresentadas sejam claras e coerentes. Dessa forma, a legitimidade das decisões não depende apenas do envolvimento no debate, mas também da transparência e da racionalidade dos argumentos utilizados, garantindo maior confiança no processo democrático.

Para Chang e Jacobson (2010), a legitimidade não está necessariamente vinculada ao impacto direto da participação cidadã nas decisões finais, uma vez que essa influência pode ser limitada em muitos casos. No entanto, ela representa um critério alternativo para avaliar os resultados da participação, considerando a forma como os cidadãos percebem o processo de formulação de políticas. Quando esse processo é visto como justo e razoável, mesmo sem uma

interferência direta nos resultados, a legitimidade da decisão tende a ser reconhecida, fortalecendo a confiança na governança e na democracia.

Segundo Häikiö (2012), a legitimidade pode ser dividida em duas formas: a legitimidade de entrada, que ocorre quando as decisões políticas expressam a vontade dos cidadãos, e a legitimidade de saída, que se dá quando as escolhas políticas contribuem para o bem-estar da população. Em ambas as situações, a legitimidade é fruto de um diálogo contínuo entre os cidadãos e os órgãos de governo.

Em conformidade com Carneiro e Brasil (2006), a participação cidadã ou social, por sua vez, é aquela que se realiza pela redistribuição de poder. Diferentemente da participação política, a participação cidadã é algo que desafia a concepção de uma democracia estritamente representativa que restringe a participação às atividades eleitorais.

De acordo com Milani (2008) a participação cidadã consiste na inclusão dos cidadãos nas decisões políticas e no processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Conforme Santos e Gugliano (2015), essa inclusão dos cidadãos nos processos de deliberação sobre as políticas públicas visa preencher a lacuna existente entre as demandas da sociedade civil e as decisões estatais, que se baseavam na aferição de interesses via formação de maiorias eleitorais.

Consoante Cornwall (2008), a ideia não é substituir o Estado, mas envolver os cidadãos diretamente nos processos de governança, instando os políticos a ouvir mais aqueles que os elegeram e os burocratas a se tornarem mais receptivos àqueles que devem servir.

Ademais, de acordo com Tenório e Filho (2006), os processos deliberativos, sejam promovidos pelo poder público ou por diferentes segmentos da sociedade civil, indicam uma sociedade capaz de agir de forma democrática. Essa capacidade não se restringe apenas ao momento do voto ou à decisão da maioria, mas envolve o direito de todos, de forma organizada ou não, de expor suas razões, argumentar e negociar soluções. O processo deliberativo está intrinsecamente ligado à dialogicidade das relações sociais, sendo caracterizado pela deliberação comunicativa e pela isonomia na incorporação negociada das individualidades.

Neste contexto, é de suma importância a análise da visão de Habermas, a quem se deve a elaboração da teoria que trata da chamada democracia participativa que tem como elemento central o conceito de esfera pública, que se refere à participação dos indivíduos em um espaço separado do Estado. Nesse espaço, as políticas públicas são discutidas por meio de um processo dialógico, no qual se definem as prioridades e resoluções que, posteriormente, são levadas para as arenas institucionais do sistema estatal.

Segundo explica Vieira (1999), na teoria de Habermas, a esfera pública ocupa uma posição central na formação da vontade coletiva, sendo um espaço de debate público e interação entre os diversos atores da sociedade civil. Ela tem uma dupla dimensão: por um lado, contribui para o desenvolvimento da opinião pública democrática e da vontade política coletiva; por outro, está vinculada a um projeto de práxis democrática radical, onde a sociedade civil atua como instância deliberativa e legitimadora do poder político, permitindo aos cidadãos exercerem seus direitos subjetivos. Essa concepção critica tanto a visão utilitarista, que trata os atores sociais como indivíduos isolados, quanto a visão marxista, que reduz o espaço público às relações econômicas, defendendo uma esfera pública autônoma, onde cidadãos conscientes e solidários interagem de maneira participativa.

Segundo Habermas, a concepção de democracia que ele defende é ética e procedimental, baseada no princípio do discurso, e se distorce tanto das visões liberais quanto republicanas. Para ele, a democracia não se limita à representatividade eleitoral, nem se justifica por uma lei moral universal, como no ideal de justiça de John Rawls. A valorização da cidadania levou a uma revalorização das práticas sociais, fazendo com que a participação política ultrapassasse o simples ato de votar.

A reconstrução do espaço público, por meio de procedimentos racionais, discursivos e participativos, permite um consenso comunicativo e a autorregulação, gerando legitimidade para as leis. Ao contrário dos espaços doméstico e de produção, o espaço público participativo é visto como capaz de promover a autonomia e a solidariedade, libertando a sociedade civil dos controles estatais e das imposições do mercado.

Habermas se distingue dos liberais ao colocar a ação social no centro, minimizando a importância dos aspectos individuais. Para ele, os fins coletivos não surgem de disputas entre interesses privados, nem a política se resume à maximização desses interesses individuais. Ao contrário, a política transcende os interesses particulares.

A visão habermasiana do espaço público se opõe à ideia liberal de neutralidade, que ignora os interesses concretos dos atores sociais. Em vez disso, ele propõe um espaço público que possibilita a institucionalização da pluralidade nas sociedades modernas e o alcance de um consenso por meio de procedimentos comunicativos, oferecendo critérios éticos para a regulação dos discursos práticos. Assim, a esfera pública torna-se a instância responsável pelas decisões coletivas e pela legitimação da democracia.

Isto posto, constata-se que as políticas públicas são instrumentos fundamentais para a promoção do bem-estar social, exigindo uma participação cidadã ativa e consciente para garantir sua efetividade. A democracia deliberativa surge como um modelo que amplia o

envolvimento dos cidadãos nos processos decisórios, fortalecendo a legitimidade das políticas adotadas. Nesse sentido, a esfera pública se apresenta como um espaço fundamental para o debate e a construção de consensos, permitindo uma governança mais transparente e acessível. Assim, a interação entre Estado e sociedade civil torna-se indispensável para a implementação de políticas eficazes e socialmente justas.

4.3 DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO VETOR DA CIDADANIA PARTICIPATIVA

De acordo com Silva (2017), a informação vai além de um simples enunciado, carregando consigo dimensões sociais e políticas profundas, ela é entendida como um elemento essencial na formação e no desenvolvimento dos processos e fenômenos sociais, atuando como um componente estruturante das relações humanas. Dessa forma, a informação não é neutra, mas está intrinsecamente ligada ao contexto em que é produzida e compartilhada, influenciando e sendo influenciada pela dinâmica social.

O direito de acesso à informação representa um dos principais pilares para a materialização e consolidação de uma cidadania participativa e de uma democracia efetiva, pois assegura aos cidadãos o acesso a dados, documentos e decisões tomadas pelos gestores públicos, promovendo a transparência e fortalecendo o controle social sobre as ações desenvolvidas pelos entes estatais.

Na sociedade contemporânea, falar em informação é atrair a discussão sobre poder, pois permite que os indivíduos sociais tomem decisões de forma mais consciente, além de fomentar, de maneira profunda, a participação cidadã ativa nos debates públicos, possibilitando que assim exerçam o seu papel de forma crítica e responsável.

De acordo com o art. 5º, inciso XIV, da CF/88, é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional. Trata-se do direito de informar e de ser informado. Complementando referido direito fundamental, o inciso XXXIII, do mesmo art. 5º, dispõe que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Neste ponto, Nunes Júnior (2018) explica que o artigo 5º, XIV, da Constituição Federal estabelece um direito fundamental que está intrinsecamente ligado à dignidade da pessoa humana, ao Estado Democrático de Direito e ao princípio republicano. O autor argumenta que,

em um regime republicano, é natural que todos os cidadãos tenham acesso aos atos praticados pelo poder público, reforçando a importância da transparência. O dispositivo constitucional em questão garante o acesso à informação a todos, preservando o sigilo da fonte quando necessário para o exercício profissional.

Noutro giro, parte da doutrina distingue o direito de se informar e o direito de ser informado. Segundo Nunes Júnior (2018) o texto destaca que o direito de se informar, previsto no artigo 5º, XIV, da Constituição Federal, refere-se à possibilidade de os indivíduos terem acesso a informações de interesse público ou privado. Esse direito inclui a liberdade de pesquisar e buscar dados sem interferência do Poder Público, garantindo que os cidadãos possam conhecer e obter informações de forma autônoma e sem restrições indevidas.

Em relação ao direito de ser informado, Svalov (2012) explica que encontra-se previsto no artigo 5º, XXXIII, da Constituição Federal, em que garante a todos os cidadãos a possibilidade de receber informações de interesse particular, coletivo ou geral dos órgãos públicos. Esse direito, no entanto, não se aplica a informações cujo sigilo seja essencial para a segurança da sociedade e do Estado. Ainda, a autora enfatiza que, em regimes democráticos, como o do Brasil, a liberdade de imprensa é um elemento fundamental para o desenvolvimento, reforçando a importância da transparência e do acesso à informação.

No âmbito do julgamento da ADPF 129, o ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, Edson Fachin, fez a observação de que o direito à publicidade viabiliza o acesso à informação pública, direito que é corolário da liberdade de expressão, sendo a publicidade a regra e o sigilo excepcional exceção, pois quanto maior for o sigilo, mais completas devem ser as justificativas para que, em nome da proteção da sociedade e do Estado, tais movimentações se realizem.

Ainda segundo o então Ministro, os tratados internacionais e a própria Constituição Federal convergem no sentido de se reconhecer não apenas a ampla liberdade de acesso às informações públicas, corolário, como visto, do direito à liberdade de expressão, mas também a possibilidade de restringir o acesso, desde que haja previsão legal, destine-se a proteger a intimidade e a segurança nacional, e seja necessária e proporcional.

Em Portugal, segundo Sousa e Geraldês (2015), a Constituição Federal datada de 1976 estabelece o direito à informação, a reserva da intimidade e a vida privada, além de tratar do segredo de justiça e de questões de segurança nacional e do Estado. Em Portugal há duas legislações que tratam sobre o direito de acesso à informação, em que a primeira foi promulgada em 1993, sendo denominada de Lei de Acesso aos Documentos Administrativos – LADA, Lei nº 65 de 26 de agosto de 1993. Nesta legislação contém a garantia do acesso aos documentos administrativos relacionados a seara do meio ambiente.

Segundo explica Simão (2022), em Portugal, a Constituição de 1976 já estabelecia o "direito de se informar", que foi reformulado na revisão de 1982 para incluir o "direito de informar, de se informar e de ser informado" (art. 37º,1). No entanto, o direito de acesso aos documentos da administração pública, sem a necessidade de justificar interesse, só foi garantido na revisão constitucional de 1989 (art. 268º, 2), sendo posteriormente regulamentado em 1993 pela Lei de Acesso aos Documentos da Administração (LADA - Lei n.º 65/93 e suas alterações posteriores).

A LADA portuguesa, criou a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos – CADA, semelhante a uma agência reguladora que atua no âmbito da efetivação do direito de acesso à informação. Importante destacar que mesmo com a revogação da LADA a CADA permaneceu existindo e em atividade.

Ademais, quanto a CADA, segundo explica Sá (2016), a Lei nº 65 de 1993 afirma que a ela cabe a execução das ações quanto ao recebimento e análise de queixas que por venturam lhe sejam apresentadas, como também detém a competência para emitir pareceres em relação ao sistema de registro e de classificação de documentos, como também cabe a ela opinar sobre a qualidade da efetivação da LADA e de outras legislações correlatas.

Conforme Sousa e Geraldês (2015), a segunda legislação é a Lei nº 46 de 24 de agosto de 2007, que revogou a Lei nº 65. Referida legislação prevê que o acesso à informação será exercido mediante pagamento, seguindo uma prática comum de ser executada no âmbito da União Europeia.

Conforme Simão (2022), a Lei n.º 65/93 foi revogada pela Lei n.º 46/2007, que regulamentou o acesso aos documentos administrativos e sua reutilização, além de transpor para o ordenamento jurídico nacional a Diretiva n.º 2003/98/CE, do Parlamento e do Conselho, de 17 de novembro de 2003. Atualmente, o regime de acesso à informação administrativa e ambiental, bem como a reutilização de documentos administrativos, é regido pela Lei n.º 26/2016, que aprova a atual Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (LADA).

Ainda segundo Simão (2022), a atual Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (LADA), em seu artigo 6º, 3, estabelece que o acesso ao "documento administrativo preparatório" de uma decisão pode ser adiado em três situações: 1) até a decisão ser tomada; 2) até o arquivamento do processo; ou 3) até completar um ano desde a elaboração do documento, dependendo de qual evento ocorrer primeiro. A lei não define explicitamente o conceito de documento administrativo, mas refere-se a documentos gerados ou mantidos pela administração pública, permitindo certa flexibilidade na interpretação desses conceitos.

Outrossim, segundo o autor, o artigo 3º, 1, a), da LADA exemplifica o que pode ser considerado documento administrativo, incluindo procedimentos relacionados à emissão de atos e regulamentos administrativos, contratação pública, gestão orçamentária e financeira, entre outros. A LADA não define explicitamente o conceito de "documento preparatório", mas pressupõe que se trate de um documento administrativo, relacionado à preparação de uma decisão ou integrante de um processo. A lei estabelece três hipóteses para o acesso a esse tipo de documento, conforme mencionado alhures.

No entanto, conforme expõem Matozo e Baptistella (2024), quanto a efetivação do direito de acesso à informação pública em Portugal, a ONG portuguesa Transparência e Integração apresenta uma crítica, expondo que o acesso a documentos administrativos não equivale ao acesso à informação, destacando que a legislação portuguesa foca-se em *outputs retrospectivos* (resultados retrospectivos) e desconsidera o princípio da informação de amplo espectro. Ainda, aponta que as entidades públicas não são obrigadas a fornecer informações claras, uma vez que não existem disposições que estabeleçam critérios para explicações claras, simples e precisas das decisões.

Da mesma forma, em crítica a legislação de acesso à informação portuguesa, Sousa e Geraldês (2015) afirmam que há uma falta de clareza nas legislações de acesso à informação pública no que diz respeito às formas de publicação dos documentos públicos. Essa ausência de diretrizes específicas sobre como os documentos devem ser divulgados é apontada como um aspecto negativo dessas legislações portuguesas, comprometendo a transparência e a eficácia do acesso à informação. A falta de normas claras sobre a publicidade pode dificultar o entendimento e a utilização desses documentos pela sociedade.

Comparando a legislação portuguesa com a brasileira, Simão (2022) aduz que entre as semelhanças entre as legislações, destacam-se a não exigência de justificativas para a solicitação de informações (art. 5º da LADA e art. 10, 3º da LAI), a obrigação de divulgação ativa de dados (art. 10º da LADA e art. 8º da LAI), a possibilidade de recurso a um órgão de garantia (art. 16º da LADA e art. 16 da LAI), a previsão de responsabilização em caso de descumprimento (art. 31º da LADA e art. 32 da LAI), e a exigência de que a recusa de acesso à informação seja fundamentada, indicando os motivos legais exatos e informando o requerente sobre os procedimentos para interpor recurso (art. 15º da LADA e art. 11 da LAI).

No Brasil, conforme visto, o direito de acesso à informação encontra-se previsto na Constituição Federal, sendo regulamentado pela Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI). Referida legislação infraconstitucional, assegura que qualquer

cidadão pode solicitar e receber informações de órgãos públicos, salvo em casos específicos de sigilo, como aqueles que envolvem segurança nacional ou privacidade individual.

De acordo com o art. 23 da LAI, são consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do estado e, portanto, passíveis de classificação, as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam: I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional; II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais; III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população; IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País; V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas; VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional; VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

Nesse sentido, prevê o art. 24 da LAI que a informação em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como ultrassecreta, secreta ou reservada, observados os seguintes prazos máximos de restrição de acesso à informação: I – ultrassecreta: 25 (vinte e cinco) anos; II – secreta: 15 (quinze) anos; e III – reservada: 5 (cinco) anos. Transcorridos os prazos alhures, ou sendo consumado o evento que defina o seu termo final, a informação tornar-se-á, automaticamente, de acesso público.

Consoante a LAI, o tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais. Ademais, as informações pessoais relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem poderão ter o seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem.

O acesso à informação funciona como um vetor para a inclusão social e a redução das desigualdades, pois quando os cidadãos têm conhecimento sobre políticas públicas, direitos e serviços disponíveis, passam a ter condições de reivindicar melhorias e participar de forma mais ativa na construção de soluções para os problemas coletivos. Isso fortalece a noção de que a democracia não se limita ao voto, mas se estende à participação contínua e ao engajamento cívico de toda a sociedade.

5. SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Segundo explica Bittner (2017), a polícia, tal como a conhecemos atualmente, surgiu na Inglaterra no início do século XIX, refletindo o estágio mais avançado de desenvolvimento da sociedade urbana e industrial inglesa em comparação com outros países. Esse modelo foi posteriormente adotado em várias outras nações, embora com ajustes de acordo com as tradições e formas políticas locais. Nos Estados Unidos, o primeiro departamento de polícia moderno foi estabelecido na cidade de Nova Iorque, inspirado nas recomendações de um comitê enviado à Inglaterra para estudar o modelo britânico. A partir daí, outras cidades americanas seguiram esse exemplo, embora ainda existam formas mais antigas de policiamento, como o cargo de xerife, e novas entidades, como o FBI, tenham surgido. No entanto, desde o início do século XX, o departamento municipal de polícia tem sido, de longe, o principal responsável pelo policiamento nos Estados Unidos.

Conforme Barker (1944), o fato mais notável em relação ao momento da criação da polícia moderna é que ela constitui o derradeiro tijolo na construção básica na estruturação do governo executivo contemporâneo. De acordo com Lyman (1964), o recrutamento militar, a cobrança de impostos, o planejamento econômico e fiscal, o serviço social e um conjunto de outros órgãos administrativos antecedeu a polícia por várias gerações. Até a educação pública, em formas limitadas, estava presente na Prússia e na França, muito antes de Sir Robert Peel apresentar o projeto de lei que criou a Polícia Metropolitana de Londres. Embora as monarquias absolutas dos séculos XVII e XVIII tivessem motivos para estabelecer uma instituição que possibilitasse a vigilância detalhada dos cidadãos, elas ainda confiavam em métodos tradicionais de controle do crime e manutenção da paz, enfrentando desafios ao lidar com poderes que se mobilizavam de maneira contingente. A criação da polícia, portanto, exige uma explicação focada nas circunstâncias específicas que a rodearam.

Conforme Monjardet (2021), Max Weber, ao apoiar a afirmação de Trotski de que "todo Estado é baseado na força", amplia essa ideia ao afirmar que o Estado moderno é uma comunidade humana que, dentro de um território específico, reivindica com sucesso o monopólio da violência física legítima. Segundo Weber, essa reivindicação do Estado se sustenta não apenas em bases ideológicas e jurídicas, mas também em aspectos pragmáticos, como a criação e o comando de uma força física superior, capaz de impedir que qualquer outro indivíduo recorra à violência, ou de limitar essa violência dentro dos parâmetros definidos pelo próprio Estado. Essa força pública, que detém o monopólio da violência legítima, é comumente representada pela polícia.

Neste âmbito, a polícia atua na condição de força estatal que, agindo de forma legítima e com amparo legal, tem como escopo combater toda e qualquer desordem que tenha o condão de desestabilizar a paz social. No entanto, por ser a força que detém o monopólio da violência legítima, sua atividade é condicionada por uma série de limitações legais, pois caso contrário, abusos ocorrerão naturalmente, tendo em vista que a ausência de limites gera ações desconexas com o razoavelmente esperado de uma instituição que tem como lema “servir e proteger”.

De acordo com Monjardet (2021) o funcionamento cotidiano da polícia resulta de tensões contínuas entre diferentes lógicas e, por isso, é inadequado reduzir sua atuação a uma única explicação teórica, já que nenhuma dessas abordagens sozinhas consegue compreender a complexidade das práticas observadas. Assim, os mesmos policiais que, em uma operação de repressão, podem exercer força para manter a ordem, também desempenham papéis como o de salvar vítimas de acidentes, acolher pessoas em situações de violência doméstica, lidar com situações de reféns, controlar indivíduos ameaçadores e até organizar atividades para jovens durante o dia. Portanto, a tentativa de distinguir uma "boa" polícia, que protege, de uma "má" polícia, que reprime, é simplista e enganosa, pois a realidade é muito mais complexa.

Na sociedade contemporânea, a instituição policial desempenha um papel fundamental no que se refere a manutenção da ordem e da segurança públicas, tratando-se de um dos pilares essenciais do nosso Estado Democrático de Direito. A atuação da polícia extrapola a simples repressão a criminalidade, abarcando também as funções de prevenção, proteção e apoio ao Poder Judiciário.

Conforme Dezan e Werner (2021), a democracia não apenas qualifica o Estado, mas também influencia suas instituições, irradiando seus valores sobre todos os seus componentes. Dentro desse contexto, é fundamental que a Polícia Judiciária seja sempre uma polícia de Estado, e não de governo, já que, mesmo os governos democraticamente eleitos, devem se submeter à Constituição e aos seus princípios. Os autores explicam que em um Estado Democrático de Direito, é possível identificar cinco instituições distintas e equilibradas: o Estado, o primado do direito, a prestação de contas, a capacidade de resposta e a possibilidade de escolha.

No Brasil, o tema segurança pública envolve uma série de debates, tendo em vista tratar-se de um dos pontos mais sensíveis na sociedade brasileira, pois são décadas buscando soluções e aprimoramentos para um problema que apenas cresce de tamanho e complexidade a cada ano. Entra governo, sai governo, e a violência urbana permanece em crescimento nas cidades.

Nos tópicos a seguir, será tratado sobre as políticas de segurança pública no Brasil, seu fundamento constitucional e legal, além da natureza fundamental que reside na garantia da segurança aos cidadãos brasileiros por parte do Estado.

5.1 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL E LEGAL

De acordo com o art. 144, caput, da Constituição Federal de 1988, a segurança pública é um dever do Estado brasileiro a ser prestada a toda a população, no entanto, o mesmo dispositivo ressalta que também consiste em responsabilidade de todos. Ademais, ela é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Consoante Silva (2012), a segurança pública não se resume apenas à repressão nem é uma responsabilidade exclusiva da polícia, sendo um dever do Estado, direito e responsabilidade de todos. Nesse contexto, a questão da segurança deve ser encarada como uma responsabilidade compartilhada entre o Estado e a população. A partir disso, surgiu a necessidade de uma nova concepção de ordem pública, baseada na colaboração e integração comunitária.

A luta contra a criminalidade deve ser vista dentro de um contexto mais amplo de proteção à população, o que exige uma adaptação da polícia às condições de uma sociedade democrática, com foco na melhoria da formação profissional e no respeito aos direitos dos cidadãos, independentemente de sua condição social.

No Brasil o modelo de segurança pública adotado encontra-se descrito no art. 144 da Constituição Federal, havendo quatro polícias com competência da União (I – polícia federal, II – polícia rodoviária federal, III – polícia ferroviária federal e VI – a polícia penal federal) e duas estaduais (IV – polícias civis, V – polícias militares e corpos de bombeiros militares, e VI – as polícias penais estaduais e distritais).

Referido rol é taxativo, sendo de observância obrigatórias pelos entes federativos, sendo vedada a criação de novos órgãos distintos dos designados pela Constituição Federal. Como já decidiu o Supremo Tribunal Federal, não poderá legislação estadual criar órgãos diversos de segurança pública, de forma diferente da estabelecida no artigo 144 da Constituição Federal: "impossibilidade de criação de novos órgãos estaduais: Impossibilidade da criação, pelos Estados-membros, de órgão de segurança pública diverso daqueles previstos no art. 144 da Constituição. (...) Ao Instituto-Geral de Perícias, instituído pela norma impugnada, são

incumbidas funções atinentes à segurança pública. Violação do art. 144, c/c o art. 25 da Constituição da República”.¹

A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei. Ainda, tem como função prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência. Também, cabe à polícia federal exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras, e também exerce, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais. A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares. Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

Às polícias penais, vinculadas ao órgão administrador do sistema penal da unidade federativa a que pertencem, cabe a segurança dos estabelecimentos penais.

Retomando a análise dos aspectos legais da polícia judiciária, o art. 2º, caput, da Lei nº 12.830/2013, disciplinando a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia, prevê que as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais exercidas pelo delegado de polícia são de natureza jurídica, essenciais e exclusivas de Estado.

Neste ponto, Dezan e Werner (2021) esclarecem a existência de uma dupla função da polícia judiciária: (a) polícia judiciária, atuando em auxílio ao Poder Judiciário através do atendimento de ordens relacionadas ao cumprimento de mandados de busca e apreensão, mandados de prisão, condução de testemunhas, dentre outras; (b) polícia investigativa, executando atividade direcionadas a angariação de elementos probatórios e informativos no que

¹ADI 2.827, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 16-9-2010, P, DJE de 6-4-2011.

tange à autoria e materialidade delitivas, além da apuração de infrações penais através de inquérito policial.

Noutro ponto, entrou em vigor a Lei nº 14.735, de 23 de novembro de 2023, instituindo a Lei Orgânica Nacional das Polícias Civis. Já em seu art. 1º, a novel legislação prevê que as polícias civis, dirigidas por delegado de polícia em atividade e de classe mais elevada nomeado pelos governadores dos Estados e do Distrito Federal, são instituições permanentes, com funções exclusivas e típicas de Estado, essenciais à justiça criminal e imprescindíveis à segurança pública e à garantia dos direitos fundamentais no âmbito da investigação criminal.

De acordo com Leitão Júnior (2023), a previsão legal de que as polícias civis são instituições permanentes e com funções típicas de Estado, consolida referidos órgãos como instituições públicas exclusivas e típicas do Estado, com um papel central na justiça criminal, especialmente na fase extrajudicial, que desempenham uma função fundamental na segurança pública, garantindo a preservação dos direitos fundamentais durante as investigações criminais e contribuindo para a manutenção do Estado Democrático de Direito.

Referido diploma prevê que o delegado de polícia, além do que dispõem as normas constitucionais e legais, detém a prerrogativa de direção das atividades da polícia civil, bem como a presidência, a determinação legal, o comando e o controle de apurações, de procedimentos e de atividades de investigação. Segundo Silva Neto (2023), o delegado de polícia ocupa uma posição central na estrutura da polícia civil, possuindo prerrogativas essenciais para o funcionamento da instituição e o cumprimento de suas funções legais, sendo ele responsável por coordenar todas as atividades da polícia civil, liderando as investigações criminais desde sua fase inicial até a conclusão, prerrogativa esta que permite ao delegado tomar decisões fundamentais durante o processo investigativo, assegurando que os procedimentos sejam conduzidos de forma legal, eficiente e ética, contribuindo assim para a preservação da ordem pública e da segurança da sociedade.

Na mesma toada, o diploma legal em referência dispõe que as polícias civis são integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública - SUSP e compõem o sistema de governança da política de segurança pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

Em síntese, a segurança pública no Brasil é um dever do Estado e uma responsabilidade compartilhada com a sociedade, voltada para a preservação da ordem pública e dos direitos fundamentais. Desta forma, a efetividade da segurança pública depende da integração entre Estado e sociedade, alinhada aos princípios democráticos.

5.2 POLÍCIA PREVENTIVA E POLÍCIA JUDICIÁRIA

Conforme Di Pietro (1997), adotando um conceito moderno, o poder de polícia refere-se à ação do Estado que visa restringir o exercício dos direitos individuais, com o objetivo de proteger o interesse público.

De acordo com Dezan e Werner (2021), a polícia no Brasil possui um caráter geral preventivo e administrativo, conforme estipulado no artigo 144 da Constituição Federal. Ela se divide em duas categorias: as polícias preventivas, como a polícia militar e a polícia rodoviária federal, responsáveis pela missão de polícia ostensiva e pela preservação da ordem pública, além do patrulhamento das rodovias federais; e as polícias judiciárias, que incluem a polícia federal e as polícias civis dos estados, incumbidas da apuração de infrações penais. Essas instituições desempenham uma função dupla, tanto executando as determinações da justiça criminal quanto investigando as infrações penais, impactando diretamente na justiça penal e, indiretamente, na segurança pública.

Segundo Brito (2009), desde os primeiros tempos do direito administrativo francês, os países do sistema jurídico romano-germânico têm feito uma distinção entre polícia judiciária e polícia administrativa. Em termos de conteúdo ou objetivo, a polícia judiciária atua como uma atividade auxiliar da justiça penal, enquanto a polícia de segurança pública tem como função principal o controle dos perigos associados à criminalidade, com foco na manutenção da ordem e segurança públicas.

Conforme explica Lenza (2023), podemos distinguir a polícia administrativa *lato sensu* da polícia de segurança, sendo esta última dividida em polícia administrativa (preventiva, que não deve confundir-se com a ideia de poder de polícia *lato sensu* do Estado) e polícia judiciária. Desta forma, a atividade policial se divide em duas grandes áreas: a administrativa, também chamada de polícia preventiva ou ostensiva, que atua de forma preventiva para evitar a ocorrência de crimes, e a judiciária, que se caracteriza pela atuação repressiva, realizada após o crime, com foco na investigação e apuração das infrações penais. A polícia judiciária é responsável por identificar a autoria dos delitos, mas não tem competência para promover a ação penal, uma atribuição exclusiva do Ministério Público, conforme determinado pela Constituição (art. 129, I, CF/88).

Consoante explica Filocre (2017), em seu sentido formal, a polícia de segurança pública refere-se às atividades realizadas pela instituição policial, independentemente de serem ou não atividades estritamente policiais. Nesse contexto, não são apenas as ações voltadas para a

preservação da ordem pública e a proteção das pessoas e do patrimônio que são relevantes, mas também as atividades administrativas de rotina e as judiciais.

Neste âmbito, Cretella Júnior (1999) aduz que a polícia judiciária, ou polícia repressiva, caracteriza-se por ações realizadas após a ocorrência de supostos danos à ordem jurídica, tendo como objetivo principal reprimir as atividades ilícitas por meio da investigação de delitos, coleta de provas e encaminhamento dos infratores para julgamento. Em outras palavras, sua atuação ocorre quando já houve a conversão de um perigo em dano ou a tentativa desse dano, sendo necessária a limitação dos efeitos prejudiciais ou a prevenção de sua ampliação.

No direito comparado, conforme explica Alfonso e Dromi (2001), a distinção se dá em termos de que, na Alemanha, a *Gefahren-abwehr* (defesa frente a riscos e perigos) distingue-se da *Strafverfolgung* (persecução do ilícito penal), compreendendo-se nesta última a investigação de atos infracionais previstos no Código Penal, ao passo que à primeira, a quem pertence a segurança pública, por contrário, compete o restante das atividades policiais que tenham por objetivo a prevenção e o impedimento do cometimento de infrações da regulação jurídico-pública da segurança e ordens públicas; na Itália há idêntica distinção na medida em que a polícia judicial faz parte materialmente da Justiça e não da Administração (ainda que organicamente assim não seja), razão pela qual persegue fim diferente daquele visado pela *polizia de sicurezza* (polícia de segurança). Enquanto a atividade da polícia judicial se dirige a deter o delinquente, recolher provas da infração penal etc., operando-se a justiça penal, a polícia de segurança, por sua vez, persegue prevenindo e evitando, assim como sancionando administrativamente, a perturbação da ordem jurídica indispensável ao desenvolvimento da convivência.

De acordo com Castro (1999), sob o ponto de vista formal colaborando com as autoridades judiciárias mediante o desenvolvimento e a promoção de ações de investigação de sua competência, a polícia judiciária tem, pois, a repressão como traço marcante. No entanto, por vezes não age exclusivamente repressivamente, mas também preventivamente – prevenção criminal – o que a aproxima da polícia administrativa quando realiza funções típicas de polícia de segurança pública. Segundo Virga (1996), a função de polícia é preventiva quando em causa a defesa do perigo que ameaça à segurança pública, ou é repressiva quando focado o sufocamento da perturbação da ordem pública.

Consoante explica Ortega (2000), a prevenção tem como fim não o respeito da legalidade em si mesmo, mas tem como objeto proteger os bens jurídicos que o ordenamento reconhece e ampara, a proteção frente aos perigos que a inspeção administrativa pretende evitar,

mediante a paralisação imediata de atividades danosas, graças à constante vigilância dos riscos mais graves para a sociedade atual.

De mais a mais, Filocre (2017) ressalta que Maria Sylvia Zanella Di Pietro aponta a imprecisa tentativa de se estabelecer o caráter preventivo à atuação da polícia administrativa, ao passo que se atribui à polícia judiciária a atuação repressiva. Lembra a autora não serem raras as oportunidades em que a polícia administrativa tem atuação repressiva quando, exemplificativamente, apreende uma arma de uso indevido. Diante disso, Di Pietro ressalta que a distinção entre uma e outra polícia está na ocorrência ou não do ilícito penal, de modo que, se diante de um ilícito de natureza administrativa, a atuação, seja ela preventiva ou repressiva, estará em ação a polícia administrativa. De outra forma, ao atuar em face de um delito penal, estará presente a polícia judiciária.

Diante do exposto, observa-se que a distinção entre polícia administrativa e polícia judiciária não se dá apenas em termos de atuação preventiva ou repressiva, mas fundamentalmente em relação à natureza do ilícito enfrentado. Enquanto a polícia administrativa atua no controle de riscos e na manutenção da ordem pública, prevenindo infrações administrativas e adotando medidas restritivas, a polícia judiciária concentra-se na repressão de delitos penais, investigando e auxiliando o Poder Judiciário. Essa dualidade de funções reforça a importância da complementaridade entre os órgãos de segurança pública, garantindo maior efetividade no cumprimento da lei e na proteção da sociedade.

5.3 ATIVIDADE DE GESTÃO POLICIAL E ATIVIDADE FIM DE POLÍCIA JUDICIÁRIA

A atividade de gestão é de suma importância para o bom desempenho da polícia quando da prestação do serviço de segurança pública a população, envolvendo vários aspectos institucionais, seja em relação a alocação de efetivos e recursos ou na estruturação de estratégias que tenham como escopo a prevenção e a repressão da criminalidade.

A gestão policial consiste em um processo complexo, no qual devem obrigatoriamente estar inseridos aspectos como planejamento, execução e avaliação de estratégias que venham a fomentar a estruturação de políticas de segurança pública eficazes e que sejam capazes de proporcionar um serviço de segurança condizente com as necessidades que emergem da sociedade que há décadas sofre com a violência urbana.

A globalização e a revolução tecnológica têm gerado uma necessidade contínua de adaptação por parte das organizações públicas e privadas, com as ferramentas de comunicação

se tornando essenciais para assegurar um desempenho eficiente nesse novo cenário. Segundo Carvalho (2011), as organizações públicas passaram a adotar práticas típicas do setor privado, como a implementação de modelos eficazes para gestão do desempenho humano, o desenvolvimento de competências e a valorização do capital intelectual, com ênfase na sua retenção. Nesse contexto, as organizações policiais, como parte das organizações públicas, precisam implementar mecanismos de gestão que garantam a entrega de serviços de qualidade ao cidadão-cliente. A cultura organizacional nas forças policiais apresenta um forte caráter hierárquico, o qual precisa ser equilibrado com a necessidade de promover uma comunicação e interação constantes entre superiores e subordinados, a fim de acelerar a execução de decisões estratégicas e a alocação adequada de pessoas nos processos internos.

Outro aspecto importante é a necessidade da promoção constante da integração entre os órgãos de segurança pública, como as polícias militares, civis, rodoviárias e federais, tal como ocorre no Estado do Tocantins, onde opera o Sistema Integrado de Operações – SIOP, instituído pela Lei Estadual nº 1.565, de 21 de abril de 2005, que tem como finalidade integrar, através de recursos da tecnologia de informação, as ações operacionais das Polícias Civil e Militar, Corpo de Bombeiros, dentre outros órgãos. A criação do SIOP representa um modelo de gestão policial voltado para a melhoria do atendimento das ocorrências e demandas criminais de natureza policial que emergem da população tocantinense, em que leva em consideração a diversidade das ocorrências e a pluralidade das situações de risco que surgem diariamente.

Segundo Pereira (2019), a polícia judiciária é, primordialmente, uma instituição de natureza jurídica, caracterizada por uma organização específica e um procedimento próprio. Sua principal atribuição é a investigação criminal, que desempenha um papel fundamental no funcionamento da jurisdição penal. Dessa forma, sua atuação é indispensável para a efetivação da justiça, garantindo que os delitos sejam apurados de maneira adequada. Ainda, sua estrutura e métodos de trabalho são essenciais para assegurar a legalidade e a eficiência do processo investigativo.

A polícia judiciária detém um papel fundamental na democracia contemporânea a qual o Brasil encontra-se imergido, revelando-se através das ópticas orgânica e substancial. Neste ponto, Dezan e Werner (2021) explicam que o regime jurídico-constitucional da Polícia Judiciária, analisado sob duas perspectivas — a orgânica, que destaca a autonomia e a interdependência da Polícia Judiciária em relação aos outros órgãos e instituições do Estado voltados à persecução criminal, e a substancial, que enfatiza a sua obrigação de respeitar os direitos constitucionais fundamentais, criando um panorama sistêmico-normativo da

investigação criminal constitucionalizada — busca delinear uma compreensão abrangente de sua atuação no sistema jurídico.

Consoante explicitado alhures, a polícia judiciária detém uma dupla função, englobando inicialmente uma atividade em pronto auxílio ao Poder Judiciário e a atividade investigativa propriamente dita. Desta forma, segundo Pitombo (1987), ao combinar as duas acepções da expressão "Polícia Judiciária", entende-se que, de forma simples, a polícia é um órgão da administração direta voltado para a segurança pública. Quando atua como parte integrante da Justiça Penal, ela é denominada judiciária, sendo responsável, entre outras funções, pela elaboração dos inquéritos policiais.

No entanto, pode-se questionar a visão restrita que a considera apenas sob o prisma da administração pública, já que, de fato, a função também define o órgão. No mesmo caminho, Tornaghi (1977) ressalta que ao realizar o inquérito policial, a polícia executa uma atividade de natureza judiciária, tendo em vista que se interliga organicamente na máquina administrativa do Estado, vinculando-se de maneira funcional ao Poder Judiciário.

Para Ferrajoli (2002), segundo a lógica do Estado de direito, a polícia deveria ter suas funções restritas à investigação de crimes e ilícitos administrativos, à prevenção dessas infrações e ao auxílio da jurisdição e da administração. Ademais, essas atividades não deveriam implicar o exercício de poderes autônomos que comprometessem as liberdades civis e os direitos fundamentais. Para garantir essa estrutura, os diferentes órgãos policiais deveriam ser independentes entre si, tanto funcional quanto administrativamente. Em especial, a polícia judiciária, responsável pela investigação criminal e pela execução de decisões judiciais, deveria manter uma separação rigorosa em relação aos demais corpos policiais e possuir garantias de independência semelhantes às do Poder Judiciário.

Consoante reforça Pereira (2019), a Polícia Judiciária deve ser entendida como uma função essencial à justiça, distinta da polícia de segurança pública, e precisa contar com autonomia institucional e funcional, devendo estar sujeita tanto a um controle externo democrático quanto a uma fiscalização interna no inquérito policial, realizada não apenas pelo Ministério Público, mas também pela Defensoria Pública. Embora esse entendimento possa parecer incompatível com o constitucionalismo formal do país, ele se alinha, sob uma perspectiva jurídica zetética, aos princípios de um Estado Democrático de Direito.

Contemporaneamente, a atuação do delegado de polícia abarca tanto o âmbito processual penal, quando na condução do inquérito policial, como também detém atribuições inerentes a um verdadeiro gestor público, atraindo a incidência irradiante do direito administrativo. Corroborando com referida reflexão, Dezan (2019) explica que a autoridade de

Polícia Judiciária exerce uma função que transita entre o direito administrativo e o direito processual penal, integrando elementos dessas áreas na busca pela tutela de direitos e solução de conflitos dentro da ordem jurídica. Sua atuação no processo penal envolve o uso de informações, normas e instrumentos tanto do direito penal quanto do direito administrativo. Mesmo quando realiza atos exclusivamente voltados à investigação criminal, sua função mantém esse caráter dual, operando simultaneamente nos dois campos jurídicos.

A gestão moderna da polícia, especialmente da polícia judiciária, deve obrigatoriamente utilizar ferramentas de análise de dados, através da utilização de tecnologias de informação com fulcro no mapeamento da criminalidade, visando a identificação de áreas de risco, proporcionando um planejamento operacional da forma eficaz. Ademais, a interação com outras instituições como o Poder Judiciário, órgãos de saúde e de políticas sociais, também é importante para a promoção de uma abordagem integrada e que considera as diversas causas estruturais da criminalidade.

As polícias civis no Brasil sofrem com a falta de recursos financeiros e humanos, o que acaba por trazer uma sobrecarga de trabalho sobre aqueles que estão na ativa à frente das mais variadas investigações, da mais simples à mais complexa, desembocando em um serviço ineficiente e incapaz de frear o avanço da criminalidade que a cada dia se fortalece. Uma matéria do Estadão revelou uma forte queda no número de policiais civis, militares e de peritos estaduais. Segundo a matéria, o Brasil tem hoje 404.871 (quatrocentos e quatro mil e oitocentos e setenta e um) policiais militares e 95.908 (noventa e cinco mil e novecentos e oito) policiais civis, além de 17.991 (dezessete mil e novecentos e noventa e um) peritos criminais. Ademais, há uma década, havia 30.000 (trinta mil) policiais militares a mais no País.²

Outro aspecto importante que deve ser levado em consideração na gestão policial é a necessidade de promover a confiança da população na polícia, algo especialmente fomentado quando o órgão policial exerce a sua atividade estando pautado pelo respeito aos direitos humanos, pois é por óbvio concluir que casos de abuso de autoridade e de violência policial comprometem gravemente a construção de uma relação de confiança entre a polícia e a sociedade, com isso dificultando sobremaneira o trabalho da gestão policial.

Desta forma, resta evidente que a gestão administrativa da polícia judiciária diverge da sua atividade investigativa, tendo em vista que para a consecução de sua atividade fim, se faz importante a existência de estratégias administrativas que visem a estruturação orgânica do órgão policial, como por exemplo, a realização de concurso público para a contratação de novos

² Disponível em: <https://www.estadao.com.br/brasil/pms-brasil-policia-militar-civil-ranking-estados/>. Acesso em 14 dez. 2024.

servidores, ou mesmo com a construção de novas unidades policiais, ou ainda com a distribuição do efetivo policial conforme a mancha criminal de uma determinada localidade, tratando-se assim de decisões de cunho administrativo, mas que coadunam em canalizar as condições necessárias para a prestação de um serviço de segurança pública eficiente.

5.4 SEGURANÇA PÚBLICA COMO DIREITO SOCIAL

Atualmente os direitos sociais são reconhecidos como espécies de direitos fundamentais, ao lado dos direitos individuais e coletivos, direitos políticos e direito de nacionalidade. Cabe ressaltar que a Constituição Federal de 1988 sistematicamente adota tal posicionamento. O Título II da Constituição Federal trata dos "Direitos e Garantias Fundamentais", dividido em 5 capítulos: 1) Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos; II) Dos Direitos Sociais; III) Da Nacionalidade; IV) Dos Direitos Políticos V) Dos Partidos Políticos. Ademais, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que os direitos sociais também devem ser considerados cláusulas pétreas, numa interpretação ampliativa, extensiva ou generosa do artigo 60, § 4º, IV, da Constituição Federal.

Segundo explica Nunes Júnior (2018), o princípio da universalidade garante que todos sejam titulares dos direitos sociais, embora alguns desses direitos sejam específicos para determinados grupos sociais, como os direitos dos trabalhadores e a proteção à maternidade e à infância. Ainda, conforme o mesmo autor, a grande diferença entre os direitos sociais (de segunda dimensão ou geração) e os direitos individuais (de primeira dimensão ou geração) é que os primeiros geram para o Estado um dever principal de fazer, de agir, um dever prestacional, enquanto os segundos geram para o Estado um dever principal de não fazer, de não agir. Não obstante, como afirmamos, o dever de agir ou não agir do Estado é apenas um dever principal. Isso porque, nos direitos de primeira dimensão, enquanto o dever principal é de não agir (não fazer), o Estado também terá o dever de agir.

Por exemplo, no direito à vida, o dever principal do Estado é não tirar a vida das pessoas, mas terá como dever secundário proporcionar a todos uma vida digna (fazer). O mesmo se aplica aos direitos sociais. Por exemplo, ao prever o direito à moradia, o Estado tem o dever principal de fazer (proporcionar a moradia para todos), mas terá também o dever secundário de não fazer (não ferindo a propriedade em casos excessivos, como a penhora da pequena propriedade rural).

O art. 6º, da Constituição Federal, prevê que são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a

proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. Desta forma, a segurança pública é um direito social constitucionalmente previsto, atraindo a sua análise para o âmbito dos direitos fundamentais *lato sensu*.

Segundo Nunes Júnior (2018), embora a segurança seja um direito social, isso não implica que cada cidadão tenha o direito automático de exigir a presença de um policial em sua residência. As normas que regem os direitos sociais não geram efeitos imediatos, sendo, na maioria das vezes, princípios gerais que funcionam como "mandamentos de otimização", como observa Robert Alexy. Assim, cabe ao Estado implementar políticas públicas voltadas à segurança, e em casos de omissão excessiva, o Poder Judiciário pode intervir para justificar tal falha.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal exarou entendimento de que o direito a segurança é prerrogativa constitucional indisponível, garantido mediante a implementação de políticas públicas, impondo ao Estado a obrigação de criar condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso a tal serviço, sendo possível ao Poder Judiciário determinar a implementação pelo Estado, quando inadimplente, de políticas públicas constitucionalmente previstas, sem que haja ingerência em questão que envolve o poder discricionário do Poder Executivo".³

Sendo assim, a segurança pública por ser um direito social constitucionalmente previsto, revela sua importância no cenário da gestão pública, pois os governantes, independentemente do viés ideológico seguido, obrigatoriamente terá que se debruçar sobre a análise de estratégias com vista a combater a criminalidade urbana, buscando assegurar a toda a população não apenas a sensação de segurança, mas uma efetiva e concreta política que promova paz social e a resolução material dos conflitos criminais que borbulham diariamente do seio social e que tanto oneram o dia e dia do cidadão e os cofres públicos.

5.5 POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Segundo explicam Spaniol, Moraes Júnior e Guimarães Rodrigues (2020), a prevenção ao crime e à violência exige a participação ativa da população e a consideração das opiniões de técnicos e especialistas da área. No entanto, no Brasil, esse princípio não foi devidamente observado em 1988, durante a elaboração do dispositivo constitucional referente à segurança pública. Como resultado, a inclusão desse tema na Constituição Federal trouxe apenas alterações periféricas, deixando aspectos fundamentais intocados e alvos de críticas até os dias

³ RE 559.646 AgR, rel. Min. Ellen Gracie, j. 7-6-2011, 2ª T, DJE de 24-6-2011.

atuais. Essas falhas reforçam a percepção de que o setor de segurança pública não passou pela democratização necessária durante o processo constituinte, perpetuando estruturas e práticas que carecem de avanços significativos.

Assim, conforme os autores alhures, a Constituição de 1988, apesar de seu papel transformador em muitos aspectos, deixou de aproveitar uma oportunidade única de reformular de maneira ampla e democrática o campo da segurança pública, integrando as vozes da sociedade civil e os conhecimentos técnicos no debate. Esse cenário ressalta a importância de se revisitar as políticas e estruturas de segurança pública para corrigir essas lacunas e promover maior inclusão social e eficiência na gestão de políticas públicas voltada para referida área.

Segundo Mesquita Neto (2011), uma Comissão Provisória de Estudos Constitucionais foi formada entre 1985 e 1986 com o objetivo de discutir a nova estrutura do sistema de segurança pública para a Constituição de 1988. Esse debate foi retomado durante o Congresso Constituinte, realizado entre 1987 e 1988, porém, as propostas apresentadas acabaram sendo desconsideradas no texto final da Carta Magna.

De conformidade com Lima e Pröglhöf (2013), diversas iniciativas têm sido testadas na gestão da segurança pública, como a implantação de sistemas de informação, a integração das polícias estaduais, a modernização tecnológica e alterações no currículo de ensino policial. Contudo, essas mudanças permanecem incompletas, uma vez que as instituições policiais não passaram por reformas estruturais significativas. Ademais, o Congresso enfrenta, há mais de 25 anos, dificuldades para avançar com uma agenda de reformas prevista na Constituição de 1988, que ainda contém artigos sem regulamentação. Esse cenário resulta em insegurança jurídica, exemplificada pela ausência de regulamentação do artigo 23, que trata das atribuições concorrentes entre os entes federativos, e do parágrafo sétimo do artigo 144, referente às funções das instituições responsáveis por garantir a segurança e a ordem pública.

De acordo com Passetti (2003) no contexto contemporâneo, marcado pela globalização econômica, o Estado tem passado por transformações estruturais e redefinições de seu papel político. Embora tenha ocorrido uma redução de sua atuação em áreas econômicas e sociais, na segurança pública houve uma ampliação dos instrumentos de controle social. Nesse cenário, especialmente com o avanço do neoliberalismo no final do século 20, emergiu uma nova forma de categorização dos "perigosos" a serem submetidos a medidas de confinamento e vigilância, refletindo as dinâmicas da sociedade de controle.

Conforme explicam Carvalho e Silva (2011), embora a Constituição de 1988 tenha marcado um avanço significativo no estabelecimento do Estado Democrático de Direito no Brasil, ela não resultou, de forma imediata, na criação de uma política de segurança pública

democrática pelos órgãos responsáveis. A transição para uma ordem democrática trouxe maior complexidade às ações de controle da ordem pública, e a reorganização do aparato estatal não foi acompanhada pela efetiva participação social na formulação das políticas de segurança, uma lacuna importante para atender às necessidades do país.

Outrossim, tanto o Estado quanto a sociedade precisam desempenhar papéis essenciais na elaboração de estratégias políticas e de poder que dão legitimidade ao desenvolvimento das políticas públicas. Nesse processo, os interesses e as contradições que naturalmente surgem nas relações entre governantes e governados formam a base para a construção política.

Consoante o pensamento de Pereira (2009), a política pública é concebida como uma estratégia de ação que envolve planejamento, avaliação e uma racionalidade coletiva, onde Estado e sociedade desempenham papéis ativos. Nesse contexto, o estudo das políticas públicas é, simultaneamente, o estudo da atuação do Estado em suas relações dinâmicas de reciprocidade e antagonismo com a sociedade, que representa o espaço central de interação entre as classes sociais.

De acordo com Farah (2006), até o início dos anos 1980, as políticas públicas no Brasil eram marcadas pela centralização das decisões e dos recursos financeiros na esfera federal, além de apresentarem uma fragmentação institucional e um caráter predominantemente setorial. Outro aspecto relevante era a exclusão da sociedade civil, que não participava do processo de formulação das políticas, da execução dos programas e nem do controle das ações governamentais.

Neste ponto, em crítica a forma pela qual os governos lidam com a problemática da segurança pública, Carvalho e Silva (2011) enfatizam que diversos governos têm falhado em utilizar mecanismos fundamentais para planejar, implementar e efetivar uma política de segurança pública eficaz e eficiente, que atue como instrumento tanto do Estado quanto da sociedade. No entanto, apesar da criação de leis, decretos, portarias e resoluções voltadas ao enfrentamento da criminalidade e da violência, a ausência de articulação das ações de segurança pública com o contexto social resulta em resultados inconsistentes e insatisfatórios. A atuação dos órgãos de segurança pública demanda a integração e a sinergia de ações combinadas com medidas voltadas à participação e inclusão social e comunitária, sendo responsabilidade do Estado assegurar o pleno funcionamento dessas instituições.

Nas campanhas eleitorais, seja na esfera municipal, distrital, estadual ou federal, a segurança pública sempre é um dos temas centrais, em que se constata que o planejamento e a execução de políticas direcionadas a área de segurança urbana permeia dentre as principais propostas dos candidatos, demonstrando trata-se de uma preocupação geral de toda a sociedade.

Segundo Salineiro (2016), a revista britânica *The Economist* classifica o Brasil como uma democracia imperfeita, destacando pontos positivos relacionados ao "processo eleitoral e pluralismo", mas avaliando negativamente aspectos como funcionamento do governo, participação política e cultura política. Apesar de avanços desde o início da redemocratização, o país ainda enfrenta desafios significativos em áreas fundamentais da gestão pública, como segurança pública e defesa social, permanecendo distante de nações mais desenvolvidas nesses aspectos.

Ainda, conforme o mesmo autor, nos anos 1990, a segurança pública tornou-se uma das principais preocupações dos brasileiros, equiparando-se a problemas crônicos como o desemprego. Enquanto nas décadas anteriores a principal inquietação era a violência estatal, na era pós-democratização o foco passou para o aumento do crime, que afetava diretamente as comunidades, incluindo o narcotráfico e a violência urbana, frequentemente associados a problemas sociais como o desemprego decorrente de uma economia ainda instável. A partir desse período, especialmente com os avanços alcançados no governo Fernando Henrique Cardoso, a segurança pública começou a ser amplamente debatida, resultando nas primeiras iniciativas para implementar políticas públicas voltadas ao combate ao crime e à redução da insegurança social.

A problemática da segurança pública deve ser abordada como uma política de Estado e não como ações pontuais de governo, tendo em vista a complexidade e a amplitude de todo o seu espectro. Neste âmbito, para que haja êxito na execução da política de segurança pública é imprescindível que haja a colaboração entre Estado e sociedade, tendo em vista que a participação de forma ativa da população consiste em circunstância essencial em referido processo.

Da mesma forma, é indispensável que haja a democratização das políticas públicas, devendo estar alinhadas às necessidades e expectativas sociais. Essa abordagem reforça a importância de um esforço conjunto, em que a interação entre os diferentes setores assegure a efetividade das medidas adotadas e a construção de soluções mais inclusivas e duradouras.

A segurança pública deve ter como foco o cidadão, em que segundo Freire (2009), a perspectiva de Segurança Cidadã propõe uma abordagem multidisciplinar para lidar com a violência, reconhecendo sua natureza multicausal. Essa abordagem exige a implementação integrada de políticas públicas multissetoriais, com ênfase na prevenção. Nesse contexto, uma política de Segurança Cidadã não se limita à atuação das forças policiais, mas também integra políticas de setores como educação, saúde, esporte e cultura, atribuindo a esses campos um papel relevante na promoção da segurança.

Consoante explicam Carvalho e Silva (2011), a política de segurança pública, quando definida como uma política de Estado e não apenas de governo, evidencia a importância da participação da sociedade em seu processo de formulação. Essa abordagem destaca que a segurança pública deve transcender mandatos específicos e ser construída de forma coletiva e democrática. Apesar dos avanços teóricos alcançados na estruturação dessa política, ainda é necessário observar como esses princípios serão aplicados na prática e quais resultados concretos serão obtidos. A efetivação dessa política dependerá não apenas de sua concepção, mas também de sua implementação eficaz e da articulação entre Estado e sociedade para alcançar os objetivos propostos.

Conforme alerta Adorno (2002), apesar das pressões sociais e dos investimentos realizados pelos governos estaduais e federal em recursos materiais, humanos e na renovação das diretrizes institucionais das agências de controle da ordem pública, as políticas públicas de segurança, justiça e sistema penitenciário têm se mostrado pouco eficazes para conter o aumento da criminalidade, das graves violações de direitos humanos e da violência em geral, apresentando resultados ainda modestos e pouco perceptíveis.

De acordo com Carvalho e Silva (2011), o sistema de segurança pública brasileiro, consolidado pela Constituição Federal de 1988, compromete-se legalmente com a segurança individual e coletiva. Contudo, as políticas de segurança pública no país, de modo geral, têm se limitado a medidas paliativas para situações emergenciais, carecendo de conexão com a realidade social, além de não apresentarem perenidade, consistência ou articulação horizontal e setorial.

Neste caminho, consoante ressalta Saporì (2007), nas últimas duas décadas, as políticas de segurança pública no Brasil têm sido marcadas por intervenções pontuais e reativas, focadas em responder de forma imediata a crises na ordem pública. Procedimentos como planejamento, monitoramento, avaliação de resultados e o uso eficiente de recursos financeiros não têm sido práticas comuns, tanto no âmbito do governo federal quanto dos governos estaduais.

No âmbito das políticas sociais, a política de segurança pública encontra-se inserida, estando envolta a uma gama de complexidades de cunho legal e operacional, além de envolver várias instâncias governamentais e os três poderes da república, sendo de atribuição do Poder Executivo o planejamento e a gestão, tendo como escopo a prevenção e a repressão da criminalidade e da violência. Neste cenário, o Poder Judiciário tem o papel de assegurar a tramitação dos processos judiciais e a aplicação concreta da legislação em vigor. Por fim, ao Poder Legislativo cabe estabelecer os diplomas legais imprescindíveis ao adequado funcionamento de todo o sistema de justiça criminal nacional.

Conforme explicam Carvalho e Silva (2011), a segurança pública, definida pela "Constituição Cidadã" como "dever do Estado e responsabilidade de todos", começou a ser pensada, cerca de uma década após sua promulgação, dentro do contexto de uma sociedade democrática e respeitosa aos direitos humanos. Esse novo enfoque buscava enfrentar a criminalidade sem recorrer à arbitrariedade, adotando estratégias tático-operacionais e político-sociais que levassem em conta a complexidade do problema.

Segundo Spaniol, Moraes Júnior e Guimarães Rodrigues (2020), o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) elaborado no período pós-redemocratização foi lançado em abril de 1991, durante o governo de Fernando Collor, pelo Ministério da Justiça, por meio da Secretaria de Polícia Federal. Embora seu objetivo fosse propor ações integradas para combater a violência e a criminalidade, o plano não apresentava diagnósticos prévios, dados quantitativos ou qualitativos, nem referências bibliográficas ou fundamentação científica. Baseado amplamente em noções de senso comum policial, o documento focava em medidas como reestruturação e reaparelhamento das polícias, melhores salários, bancos de dados integrados e atenção ao sistema penitenciário. Ainda, ressaltava as consequências negativas de não se fortalecer o combate ao crime, mas tinha uma circulação limitada e uma abordagem retórica, sem embasamento empírico ou acadêmico.

No ano de 1999 foi iniciado o Plano Nacional de Segurança Pública, sendo ele efetivamente lançado no ano 2000 pelo Ministério da Justiça, durante o segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, o primeiro elaborado no âmbito da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), criada por meio do Decreto nº 2.315, de 04 de setembro de 1997, em razão da reestruturação da antiga Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (SEPLANSEG). Segundo Spaniol, Moraes Júnior e Guimarães Rodrigues (2020), o plano de segurança pública adotava a premissa de que a melhoria nesse setor não deveria ser uma responsabilidade exclusiva das instituições policiais, em que destacava a importância de considerar as especificidades estaduais e municipais e de alinhar-se ao 1º Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), instituído pelo Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996. O compromisso 11 do plano abordava diretamente a questão dos direitos humanos, reforçando sua relevância no contexto das políticas de segurança pública.

Em relação ao plano lançado no ano 2000, os autores Spaniol, Moraes Júnior e Guimarães Rodrigues (2020) ressaltam que a elaboração do plano de segurança pública foi fundamentada na ideia de que a complexidade da questão exigia o envolvimento de diversos órgãos governamentais em diferentes níveis, além de entidades privadas e da sociedade civil. Buscava-se, por meio de medidas integradas, melhorar a atuação das instituições e órgãos de

segurança, incentivando uma colaboração mútua entre eles. A efetividade do programa dependia dessa participação conjunta, o que possibilitaria o desenvolvimento de ações mais eficazes. A proposta também destacava a necessidade de oferecer ao povo brasileiro não apenas ações prioritárias, mas um modelo estratégico que promovesse melhorias no Sistema Nacional de Segurança Pública.

Os autores explicam que o plano foi elaborado com base em princípios como interdisciplinaridade, pluralismo organizacional e gerencial, legalidade, descentralização, imparcialidade, transparência nas ações, participação comunitária, profissionalismo, consideração das especificidades regionais e respeito aos direitos humanos. Sua estrutura era composta por quatro capítulos que delineiam compromissos a serem assumidos pelo governo federal, em colaboração com os governos estaduais, outros poderes e a sociedade civil, além de ações específicas para garantir a concretização dos resultados esperados.

Lima e Pröglhöf (2013) destacam a importância de criar novos planos de segurança pública, mas também enfatizam a dificuldade de implementar mudanças nesse setor, uma vez que essas mudanças estão frequentemente sujeitas a riscos de descontinuidade, pois dependem exclusivamente da vontade política. Para os autores, os planos nacionais refletem uma nova abordagem das políticas de segurança pública, que reconhecem os fenômenos de crime, violência, desordem e violações dos direitos humanos como resultado de múltiplos fatores, e esses planos compreendem que a responsabilidade de enfrentá-los não é exclusiva do sistema de justiça criminal. Assim, diversas ações foram mobilizadas, incluindo o combate a fatores socioeconômicos e demográficos, estratégias de prevenção e programas de valorização dos policiais. No entanto, a falta de normas, regras de conduta ou padrões que alterem as culturas organizacionais dificultou o sucesso dessas políticas, que, ao serem implementadas, enfrentaram resistências técnicas e organizacionais, comprometendo sua eficácia e perpetuando o *status quo*.

Na visão de Soares (2007), o período do governo FHC representou uma mudança positiva, democrática e progressista, ao atribuir à segurança pública um status político elevado, reconhecendo sua relevância e a necessidade de o governo federal assumir responsabilidades. Também foi estabelecido um compromisso com os direitos humanos, especificamente na segurança pública, abordando temas como prevenção, integração intersetorial e intergovernamental, valorização da experiência local, qualificação policial, policiamento comunitário, proteção a testemunhas e criação de ouvidorias. Contudo, apesar da riqueza da agenda, a falta de recursos, orientação política adequada, liderança efetiva e um plano sistêmico consistente comprometeram a implementação das ações necessárias.

No ano de 2003 foi lançado um novo Plano Nacional de Segurança Pública sob o título “Projeto Segurança Pública para o Brasil”, tendo como parceiros profissionais e pesquisadores de renome nacional na área. Segundo Soares (2007), o plano foi amplamente respeitado, até mesmo por seus opositores, devido ao seu compromisso com a seriedade técnica, evitando jargões ideológicos e adotando uma postura não partidária, com o objetivo de criar um consenso nacional. Houve um reconhecimento de que a segurança pública deve ser tratada como uma questão de Estado, e não de governo, colocando-a, assim, acima das disputas político-partidárias.

De acordo com Mesquita (2021), o projeto, inicialmente elaborado pelo Instituto da Cidadania como “Plano Nacional de Segurança Pública”, foi desenvolvido ao longo de mais de um ano, com a participação de gestores, pesquisadores, especialistas e profissionais de diversas instituições e regiões do Brasil. Inspirado no Sistema Único de Saúde (SUS), o governo, por meio da SENASP, passou a promover a implementação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

Segundo Souza (2015), o plano evidencia inovações nas políticas de segurança pública, com ênfase na reformulação do sistema de segurança. No entanto, também aponta para os fracassos dessa agenda, destacando a não implementação do SUSP conforme inicialmente planejado. Peres e Bueno (2013) confirmam que a criação do SUSP não resultou em mudanças significativas no cenário da segurança pública nacional, pois a União não assumiu efetivamente a coordenação do processo. Assim, as decisões sobre ações de prevenção à violência continuaram a ser dominadas pelos estados.

Conforme explicam Spaniol, Moraes Júnior e Guimarães Rodrigues (2020), o PNSP de 2003 tinha como objetivo apresentar à sociedade um projeto de segurança pública focado na redução da criminalidade, mas reconhecia que esse problema estava inserido em um contexto mais amplo, envolvendo práticas históricas, condições institucionais e relações sociais violentas. O plano ressaltava que, devido às interconexões com outras questões, era necessário tratá-las dentro de seu escopo, mas, ao abordar transformações socioeconômicas estruturais, o plano apenas indicava tais necessidades, sem se propor a enfrentá-las completamente.

No ano de 2007 surge o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI), não se tratando de um plano em si, mas sim de uma evolução dos planos pretéritos que foram pioneiros na mudança da política de segurança pública no Brasil. Neste sentido, segundo Souza (2015), o PRONASCI compartilha semelhanças com os programas apresentados pelos presidentes FHC, no Plano de 2000, e Lula, ao assumir em 2003, principalmente no que diz respeito à ênfase na profissionalização e valorização tanto das polícias quanto dos policiais.

O PRONASCI introduziu uma nova abordagem de colaboração entre os diferentes órgãos de segurança pública em todas as esferas, o que foi visto como um progresso, permitindo que vários municípios acessassem recursos por meio de convênios para implementar seus programas. Embora a previsão de uma maior participação da sociedade civil tenha sido considerada um avanço, ela não se desenvolveu como inicialmente esperado.

Consoante Ruediger (2010), o PRONASCI foi destacado como um exemplo de abordagem inovadora no processo político e na implementação de programas complexos dentro do sistema federalista, e ao considerar que, constitucionalmente, a responsabilidade pela segurança pública é dos governos estaduais, o programa refletiu uma resposta do governo federal às crescentes demandas da sociedade sobre a questão da segurança.

De acordo com Spaniol, Moraes Júnior e Guimarães Rodrigues (2020), a implantação do PRONASCI representou um programa audacioso, mas que necessitava de continuidade para ser eficaz. A extinção do programa na transição entre os governos de Lula e Dilma foi amplamente criticada, principalmente pela descontinuidade na execução dos planos e programas de segurança pública. Embora o PRONASCI tenha gerado bons resultados na prevenção à violência, o governo federal optou por não dar seguimento, deixando estados e municípios sem o apoio financeiro e político necessário.

O PRONASCI é considerado um caso emblemático devido à sua inovação e necessidade diante dos desafios complexos da segurança pública. De acordo com Ruediger (2010), o programa apontava para a possibilidade de implementar políticas eficazes. No entanto, essa construção não aconteceu de forma espontânea, mas foi sustentada pela vontade das lideranças políticas, que foram capazes de traduzir os anseios sociais em ações concretas.

No ano de 2011 houve a reestruturação da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras brasileiras (ENAFRON), sendo instituída pelo Decreto Federal nº 7.496, de 08 de junho de 2011, no início do primeiro governo de Dilma Rousseff. De acordo com Spaniol, Moraes Júnior e Guimarães Rodrigues (2020), a reestruturação da ENAFRON teve como principal objetivo intensificar o controle e a fiscalização nas fronteiras brasileiras, especialmente em relação aos crimes transfronteiriços e à prevenção de delitos nas regiões de fronteira. Para isso, foram previstas ações integradas entre os diversos órgãos de segurança pública, incluindo as Forças Armadas, e com a cooperação entre os governos federal, estadual e municipal. Projetos estruturantes foram implementados para fortalecer a presença do Estado na área e ações de cooperação internacional foram promovidas com os países vizinhos. O foco na segurança das fronteiras levou à necessidade de ajustes na legislação e ao reaparelhamento das polícias, incluindo a criação de Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira e o

fortalecimento das parcerias com os países limítrofes, em resposta às mudanças nas atividades econômicas e na natureza das fronteiras, impulsionadas pela globalização.

A ENAFRON foi estruturada principalmente por meio do Plano Estratégico de Fronteiras (PEFRON), uma iniciativa estabelecida por legislação nacional que visava integrar os esforços de segurança pública dos países envolvidos, com o objetivo de combater a violência e a criminalidade local que, devido à sua localização, se tornavam transnacionais. Assim como o PRONASCI, a ENAFRON não perdurou além de uma gestão governamental específica, sendo seu decreto de criação revogado pelo Decreto nº 8.903/2016, que instituiu um novo programa.

Em 2015 foi apresentado o Pacto Nacional de Redução dos Homicídios, embora não tenha sido lançado formalmente através de um documento, como ocorreu com os programas anteriores, tratou-se de um importante marco na tentativa de reduzir os números estatísticos de homicídios no país. Spaniol, Moraes Júnior e Guimarães Rodrigues (2020) explicam que o Ministério da Justiça reuniu especialistas para desenvolver um plano focado na redução de homicídios nas 81 cidades mais violentas do Brasil, que, em 2014, concentraram 48,5% dos homicídios registrados no país. Esse plano foi elaborado com base no dado de que o Brasil foi responsável por 10% dos homicídios ocorridos no mundo naquele ano, segundo a Organização das Nações Unidas.

O pacto estabeleceu que, com a colaboração de universidades, centros de pesquisa e a participação da população na elaboração de diagnósticos, seriam desenvolvidas ações sociais e de segurança pública nas cidades com as maiores taxas de criminalidade. Nesse sentido, Fonseca (2015) destaca que o pacto parte da premissa de que a violência e os homicídios têm múltiplas causas e não podem ser isolados. Para reduzir os índices de homicídios em 5% ao ano, é necessário o engajamento de diversas partes da sociedade, incluindo governadores, prefeitos, governo federal, judiciário, e a sociedade civil. No campo da segurança pública, exige-se a coordenação das ações entre a União, estados e prefeituras, além do aprimoramento dos serviços de inteligência e perícia. Também é relevante a participação de universidades, centros de pesquisa, e instâncias judiciais, com a elaboração de um diagnóstico participativo, e a criação de centros integrados de gestão que envolvam a sociedade, a polícia, bombeiros, guardas municipais e órgãos de proteção aos direitos humanos.

No início do governo de Michel Temer, um novo Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) foi elaborado e instituído em 2017, com o objetivo de enfrentar as crescentes taxas de criminalidade e as críticas direcionadas à segurança pública no país. Este plano, apresentado pela Portaria nº 182 de 22 de fevereiro de 2017, priorizou ações como capacitação,

modernização do sistema penitenciário, combate ao crime organizado e fortalecimento das ações nas fronteiras. Também destacou a importância de ações conjuntas entre os diversos órgãos de segurança pública, com foco na prevenção e na aproximação entre a polícia e a sociedade. Os três objetivos principais do plano foram: a redução de homicídios dolosos e feminicídios, a racionalização do sistema penitenciário e o combate integrado à criminalidade organizada transnacional.

A portaria que instituiu o PNSP de 2016/2017 previa que considerando a necessidade de alinhar as práticas às diretrizes do Ministério da Justiça e Segurança Pública e de garantir a execução do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), foi decidido que as estratégias e ações estabelecidas no plano seriam desenvolvidas de forma conjunta, com consenso entre a União e os entes federados. O objetivo era consolidar um conjunto de práticas que garantissem a viabilidade do PNSP, alinhando os processos e procedimentos entre os diferentes atores institucionais responsáveis pelas atividades preventivas e repressivas.

Segundo Spaniol, Moraes Júnior e Guimarães Rodrigues (2020), o plano em questão foi amplamente criticado por diversos segmentos da sociedade civil, especialistas, pesquisadores e até mesmo pelos próprios policiais, principalmente devido à falta de participação desses grupos em sua elaboração. Também, o plano não apresentou ações concretas ou resultados efetivos, o que contribuiu para as críticas sobre a motivação de sua criação e a superficialidade de seu conteúdo.

Nesse sentido, Azevedo (2017) assevera que o Brasil tem repetido o erro de lançar planos de segurança pública em momentos de crise e sob pressão da opinião pública, como ocorreu com o caso do ônibus 174 no Rio de Janeiro na década de 1990 e, mais tarde, com os ataques do PCC. Esses planos, muitas vezes, não são resultado de um planejamento estratégico eficaz, mas sim respostas improvisadas do governo federal, que historicamente tem sido omissos na questão da segurança, apenas reagindo a acontecimentos espetaculares.

Em 11 de junho de 2018 foi publicada a Lei nº 13.675 que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e que criou 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, através de uma 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.

A competência para o estabelecimento das políticas de segurança pública recai sobre a União, cabendo a estabelecer a PNSPDS e aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o direcionamento das políticas de segurança em nível local e regional, respectivamente, devendo

sempre observar as diretrizes da política nacional, especialmente para a análise e enfrentamento dos riscos à harmonia da convivência social, com destaque às situações de emergência e aos crimes interestaduais e transnacionais.

Segundo Spaniol, Moraes Júnior e Guimarães Rodrigues (2020), a lei que instituiu a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) determinou, entre suas diretrizes, a adoção de um planejamento estratégico sistêmico, prevendo os planos de segurança pública e defesa social como instrumentos fundamentais para a implementação dessa política, dedicando um capítulo específico à sua formulação. Neste ponto, vejamos o que prevê o diploma legal em referência:

Art. 22. A União instituirá Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, destinado a articular as ações do poder público, com a finalidade de:

I - promover a melhora da qualidade da gestão das políticas sobre segurança pública e defesa social;

II - contribuir para a organização dos Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social;

III - assegurar a produção de conhecimento no tema, a definição de metas e a avaliação dos resultados das políticas de segurança pública e defesa social;

IV - priorizar ações preventivas e fiscalizatórias de segurança interna nas divisas, fronteiras, portos e aeroportos.

§ 1º As políticas públicas de segurança não se restringem aos integrantes do Susp, pois devem considerar um contexto social amplo, com abrangência de outras áreas do serviço público, como educação, saúde, lazer e cultura, respeitadas as atribuições e as finalidades de cada área do serviço público.

§ 2º O Plano de que trata o caput deste artigo terá duração de 10 (dez) anos a contar de sua publicação.

§ 3º As ações de prevenção à criminalidade devem ser consideradas prioritárias na elaboração do Plano de que trata o caput deste artigo.

§ 4º A União, por intermédio do Ministério Extraordinário da Segurança Pública, deverá elaborar os objetivos, as ações estratégicas, as metas, as prioridades, os indicadores e as formas de financiamento e gestão das Políticas de Segurança Pública e Defesa Social.

§ 5º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, elaborar e implantar seus planos correspondentes em até 2 (dois) anos a partir da publicação do documento nacional, sob pena de não poderem receber recursos da União para a execução de programas ou ações de segurança pública e defesa social.

§ 6º O poder público deverá dar ampla divulgação ao conteúdo das Políticas e dos Planos de segurança pública e defesa social.

O PNSPDS busca melhorar a qualidade da gestão das políticas de segurança pública, especialmente através da integração entre os entes federativos, promovendo o fortalecimento das instituições envolvidas e por meio da implementação de diretrizes e ações que foquem na eficiência, na eficácia e na transparência das ações de prevenção e repressão à criminalidade.

Outrossim, segundo Spaniol, Moraes Júnior e Guimarães Rodrigues (2020), o Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, criado pela mesma lei que instituiu a política nacional, tem a função de propor diretrizes para as políticas públicas no setor, e em 22 de

outubro de 2018, o órgão aprovou o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, o primeiro documento alinhado às diretrizes da política nacional no âmbito do SUSP, elaborado com o objetivo de cumprir as metas previstas em sua criação e lançado no final do governo de Michel Temer.

Conforme o §2º do art. 22, este plano terá a duração de dez anos, tratando-se do primeiro pós-redemocratização com esta finalidade legalmente estipulada, prevendo avaliações anuais que terão com finalidade analisar o atendimento das metas estabelecidas, além de elaborar recomendações aos gestores e operadores das políticas públicas de segurança.

Conforme explicam Spaniol, Moraes Júnior e Guimarães Rodrigues (2020), o plano caracteriza-se por um planejamento técnico voltado para propostas de curto e médio prazos, com objetivos e prioridades definidos, estando alinhado aos compromissos do SUSP, o que inclui um diagnóstico sucinto da segurança pública, enfatizando a necessidade de uma atuação coordenada e integrada entre os órgãos de segurança pública no Brasil, com a participação essencial do governo federal. Segundo os mesmos autores, pela primeira vez um plano fala dos mecanismos de governança e gestão em segurança pública, conforme recomendado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que apontou a necessidade de efetivação das políticas públicas.

O plano decenal, atendendo ao disposto na instituição do SUSP, ressalta a necessidade de acompanhamento e avaliação no período, considerando os quinze objetivos e estratégias/ações a serem implementados: 1) Reduzir os homicídios e outros crimes violentos letais; 2) Reduzir todas as formas de violência contra a mulher, em especial as violências doméstica e sexual, e aprimorar o atendimento a cargo dos órgãos operacionais do SUSP nos casos envolvendo populações vulneráveis e minorias; 3) Enfrentamento às estruturas do crime organizado; 4) Aprimorar os mecanismos de prevenção e repressão aos crimes violentos patrimoniais; 5) Elevar o nível de percepção de segurança da população; 6) Fortalecer a atuação dos municípios nas ações de prevenção ao crime e à violência, sobretudo mediante ações de reorganização urbanística e de defesa social; 7) Aprimorar a gestão e as condições do Sistema Prisional, visando eliminar a superlotação, garantir a separação dos detentos, nos termos da Lei de Execução Penal, e as condições mínimas para ressocialização com oportunidades educacionais, de qualificação profissional e de trabalho; 8) Fortalecer o aparato de segurança e aumentar o controle de divisas, fronteiras, portos e aeroportos; 9) Ampliar o controle e o rastreamento de armas de fogo, munições explosivos; 10) Promover a revisão, a inovação e o aprimoramento dos meios e mecanismos, considerando os aspectos normativos, financeiros, materiais e humanos, de combate aos crimes ambientais e aos crimes de “lavagem” ou ocultação

de bens, direitos e valores e de corrupção que envolvam crimes ambientais como antecedentes; 11) Consolidar em nível legislativo fontes contínuas, previsíveis e suficientes de funcionamento das ações de segurança pública e regular, por meio de modelos científicos, a sua utilização; 12) Implementar programa de reaparelhamento, aprimorar a governança e a gestão das políticas, programas e projetos de segurança pública e defesa social, com vistas à elevação da eficiência de atuação dos órgãos operacionais do SUSP; 13) Valorizar e assegurar condições de trabalho dignas aos profissionais de segurança pública e do sistema penitenciário; 14) Aprimorar os mecanismos de controle e prestação de contas da atividade de segurança pública; 15) Estabelecer política, programa de aparelhamento adequado e aprimorar procedimentos voltados a prevenção de situação de emergência e desastres.

Segundo Spaniol, Moraes Júnior e Guimarães Rodrigues (2020), entre os oito programas inseridos para implementação dos objetivos do PNSP foram estabelecidas algumas prioridades: 1) superação do déficit de dados e indicadores, e de padronização do registro de eventos; 2) reorganização urbana e de garantias dos direitos das pessoas; 3) avaliação e reaparelhamento dos órgãos operacionais do SUSP; 4) incremento à qualidade de preparação técnica das polícias e dos agentes do SUSP; 5) combate às facções e organizações criminosas e medidas voltadas à reorganização do sistema prisional; 6) combate à corrupção e às fontes de financiamento da criminalidade e ao fluxo ilícito de capitais; 7) combate ao tráfico de armas, munições e drogas e contrabando nas fronteiras, nos portos e aeroportos e na malha viária; e 8) aperfeiçoamento da política penitenciária.

O plano, desenvolvido com o apoio financeiro do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento, e com a assistência técnica do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, passou por uma consulta pública em setembro de 2018 e foi aprovado pelo Conselho Nacional do SUSP em outubro. Com alta qualidade técnica, o plano está alinhado aos objetivos do SUSP, sendo esperado que, desta vez, não ocorram descontinuidade e mudanças abruptas com as futuras trocas de governo.

Os planos e programas objeto de análise alhures revelam a evolução das políticas públicas voltadas ao campo da segurança pública, havendo um enfoque na segurança com cidadania, fomentando-se uma maior participação da sociedade. No entanto, os avanços nas políticas de segurança pública só podem ser observados ao se considerar os sucessivos planejamentos e ações implementadas, bem como o contexto social brasileiro no momento de sua proposta.

Ademais, essas políticas frequentemente não perduram além de um ciclo de gestão, como exemplificado pela substituição do PRONASCI pela ENAFRON. Isso evidencia a

necessidade de tornar as políticas de segurança mais duradouras e efetivas, para além de uma gestão, evitando retrocessos. Portanto, para que se avance no campo da segurança pública, é importante garantir que essas políticas superem disputas eleitorais e partidárias, com o fomento da ampla participação da sociedade civil.

6 DIAGNÓSTICO SITUACIONAL DA VIOLÊNCIA E AUSÊNCIA DE CANAIS DE ESCUTA: A SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO DO TOCANTINS

O presente capítulo tem como objetivo apresentar um diagnóstico situacional detalhado da violência no Estado do Tocantins, destacando especialmente a ausência ou insuficiência de canais institucionais efetivos para escuta e diálogo entre a população e os órgãos de segurança pública. A segurança pública no Estado do Tocantins enfrenta grandes desafios e encalços, especialmente por deter um território extenso e várias regiões rurais de difícil acesso, o que exige das forças policiais uma atuação alicerçada em um planejamento estratégico e constantes investimentos. Neste ponto, é de suma importância a integração entre as polícias militar e civil, além das guardas municipais dos municípios, atuação integrada que tem sido fundamental no combate à criminalidade.

A partir dessa perspectiva, serão apresentados os órgãos de segurança pública que atuam no Tocantins, dados estatísticos do volume de ocorrências criminais nas delegacias e a necessidade da adoção de políticas públicas inovadoras que fortaleçam o planejamento estratégico na área da segurança pública tocantinense.

6.1 ÓRGÃOS DE ATUAÇÃO E RESPECTIVOS PAPÉIS CONSTITUCIONAIS

A Constituição do Estado do Tocantins, em seu art. 114, prevê que a segurança pública, em âmbito estadual, é exercida pelas polícias civil, militar, penal e pelo corpo de bombeiros militar. Ademais, trata-se de um dever do Estado, além de ser um direito e responsabilidade de todos, cujo escopo é a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, previsão alinhada com o esculpido na Constituição Federal.

Os órgãos que compõem a segurança pública estadual, conforme exposto, são a polícia civil, a polícia militar, o corpo de bombeiros militar e a polícia penal. A polícia militar e o corpo de bombeiros militar são regidos por legislação especial, que define a sua estrutura, deveres, prerrogativas de seus integrantes, de modo a assegurar a eficiência de suas atividades e atuação harmônica, observados os preceitos da Constituição Federal.

A Lei Estadual nº 2.578, de 20 de abril de 2012, que dispõe sobre o Estatuto dos Policiais Militares e Bombeiros Militares do Estado do Tocantins, regula o ingresso, a relação jurídica funcional, os direitos, as obrigações, a ética e as prerrogativas dos policiais e bombeiros tocantinenses. Conforme prevê referida legislação, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar são instituições permanentes, reserva do Exército Brasileiro, diretamente subordinadas aos Governador do Estado.

No âmbito do território tocantinense, compete à polícia militar o exercício da polícia ostensiva e a preservação da ordem pública. Ao corpo de bombeiros militar cabe as atribuições previstas em leis específicas e as ações de defesa civil. O serviço policial militar consiste no exercício de atividades inerentes à Polícia Militar, e compreende todos os encargos relacionados ao policiamento ostensivo e à manutenção da ordem pública. O serviço de bombeiro militar consiste no exercício de atividades destinadas a preservar a ordem pública consubstanciada em ações de tranquilidade, salubridade e paz social no Estado.

A Constituição Estadual prevê que a lei definirá a estrutura e o funcionamento da Polícia Civil e da Polícia Penal. A Lei Estadual nº 3.461, de 25 de abril de 2019, que dispõe sobre o Estatuto dos Servidores da Polícia Civil do Estado do Tocantins, prevê que são servidores da Polícia Civil os seguintes ocupantes dos cargos de provimento efetivo: a) delegado de polícia; b) agente de polícia; c) escrivão de polícia; d) agente de necrotomia; e) papiloscopista; f) perito oficial; g) cargos da atividade de apoio administrativo policial.

No entanto, houve uma inovação legislativa que promoveu a unificação dos cargos das polícias civis de todo o país, tratando-se da Lei nº 14.735, de 23 de novembro de 2023, que instituiu a Lei Orgânica Nacional das Polícias Civis. Referido diploma legal prevê que as polícias civis, dirigidas por delegado de polícia em atividade e de classe mais elevada nomeado pelos governadores dos Estados e do Distrito Federal, são instituições permanentes, com funções exclusivas e típicas de Estado, essenciais à justiça criminal e imprescindíveis à segurança pública e à garantia dos direitos fundamentais no âmbito da investigação criminal.

Ademais, a LONPC ressalta que a função de polícia civil se sujeita à prestação de serviços em condições adversas de segurança, com risco à vida, e de serviços noturnos e a chamados a qualquer hora, inclusive com a realização de diligências em todo o território nacional. Ainda, segundo a novel legislação, as polícias civis são integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e compõem o sistema de governança da política de segurança pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

Segundo Leitão Júnior (2024), o protagonismo na governança das polícias civis será exercido pela carreira de delegado de polícia, com a direção das instituições sendo atribuída ao

delegado de polícia de classe mais elevada, designado pelos governadores dos Estados e do Distrito Federal. A Lei Orgânica promoveu um avanço significativo ao garantir a edição de normas gerais para as Polícias Cíveis, ao mesmo tempo em que reserva aos Estados, ao Distrito Federal e aos Territórios a competência para legislar sobre aspectos específicos, sob iniciativa dos respectivos governadores. Essa legislação específica deve regulamentar, de acordo com as normas gerais, questões relacionadas à estrutura, organização, competências, requisitos para investidura, promoções, atribuições dos cargos, direitos, deveres, Código de Ética e elaboração da proposta orçamentária.

Retomando a questão que envolve a unificação dos cargos da Polícia Civil, a LONPC prevê que o quadro de servidores, cujas atribuições são de nível superior, é integrado pelos seguintes cargos: a) delegado de polícia; b) oficial investigador de polícia; c) perito oficial criminal, se o órgão central de perícia oficial de natureza criminal estiver integrado na estrutura da polícia civil.

Conforme explica Silva Neto (2024), o nível superior dos integrantes da polícia civil desempenha um papel fundamental para assegurar a eficácia e a qualidade das atividades realizadas por essa instituição, que é essencial para a segurança pública. Os delegados de polícia, que presidem as investigações, necessitam de formação jurídica superior devido à complexidade de suas funções, como a interpretação das leis, condução de oitivas, lavratura de autos de prisão em flagrante e indiciamentos, garantindo a conformidade legal e constitucional das investigações. Os oficiais investigadores, por sua vez, contribuem com trabalhos de campo, coleta de informações, diligências e apoio na elucidação de casos complexos, reunindo elementos probatórios essenciais. Já os peritos criminais, quando presentes na estrutura policial, desempenham análises técnicas e científicas em áreas como biologia, química, física e informática, produzindo laudos periciais que subsidiam investigações e processos judiciais. Assim, o alto nível de formação desses profissionais não só assegura a legalidade e precisão das atividades da polícia civil, mas também fortalece a credibilidade da instituição perante a sociedade, promovendo maior confiança na busca por segurança e justiça.

A LONPC especifica que os cargos efetivos da Polícia Civil são considerados permanentes, típicos de Estado e essenciais ao funcionamento da instituição para todos os efeitos legais, e suas atividades devem ser exercidas exclusivamente pelos ocupantes dos cargos previstos na Lei Orgânica Nacional ou em lei do respectivo ente federativo.

De acordo com Silva Neto (2024), os cargos da polícia civil são permanentes e típicos de Estado, essenciais para o cumprimento das funções legais da instituição e ocupados por delegados, investigadores e peritos criminais. Esses cargos, devido à sua natureza exclusiva,

asseguram aos servidores estabilidade após três anos de exercício, condicionada à aprovação em avaliações de desempenho regulares. A expressão "carreira típica de Estado" refere-se a atividades exclusivas do Poder Público, sem equivalência no setor privado, e está vinculada à exigência de concurso público e ao regime estatutário. De acordo com o art. 247 da Constituição Federal, servidores estáveis que exercem tais funções possuem garantias específicas, incluindo a perda do cargo somente mediante processo administrativo, com respeito ao contraditório e à ampla defesa, quando houver insuficiência de desempenho.

A LONPC disciplina que para o cargo de oficial investigador de polícia é exigido diploma de ensino superior completo, em nível de graduação, em qualquer área, reconhecido pelo Ministério da Educação. Da mesma forma, para o cargo de perito oficial criminal é exigido diploma de nível superior completo, em nível de graduação, reconhecido pelo Ministério da Educação, observado que os editais dos concursos públicos podem prever seleção por área de conhecimento e exigir habilitação legal específica, na forma da lei do respectivo ente federativo.

No que se refere ao cargo de delegado de polícia, são exigidos curso de bacharelado em Direito reconhecido pelo órgão competente e 3 (três) anos de atividade jurídica ou policial, cabendo ao Conselho Superior de Polícia Civil definir os requisitos para classificação como atividade jurídica. Ainda, para a investidura no cargo de delegado de polícia é exigida aprovação em concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as fases do certame, vedada a participação na comissão do concurso de servidor da segurança pública que não integre os quadros da polícia civil.

Silva Neto (2024) explica que conforme disposto no texto legal, o ingresso no cargo de delegado de polícia exige aprovação em concurso público de provas e títulos, que avalia de forma rigorosa os conhecimentos técnicos e habilidades dos candidatos. A participação da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) em todas as etapas do processo garante transparência, ética e conformidade com os princípios legais, assegurando a credibilidade da seleção. Além disso, a proibição de servidores da segurança pública, que não sejam integrantes da polícia civil, na comissão do concurso visa evitar conflitos de interesse e garantir a imparcialidade na condução e fiscalização do certame.

A exigência de três anos de atividade jurídica ou policial para o ingresso no cargo de delegado de polícia é essencial para assegurar que os profissionais possuam a experiência prática necessária para desempenhar suas funções com competência e responsabilidade. Esse requisito busca garantir uma base sólida de conhecimento teórico e prático, complementada pela formação superior em Direito, indispensável para a adequada aplicação da legislação e jurisprudência. O Conselho Superior de Polícia Civil tem a prerrogativa de definir os critérios

para a classificação de atividade jurídica, permitindo maior flexibilidade na avaliação das experiências dos candidatos. Dessa forma, o critério visa elevar a qualidade do serviço prestado pelos delegados, contribuindo para a eficiência da segurança pública e o bem-estar social, sendo a comprovação dessa experiência exigida apenas no momento da posse.

Consoante dispõe a LONPC, lei do respectivo ente federativo pode estabelecer critérios para a realização e a seleção das etapas do concurso público destinado aos cargos efetivos das polícias civis, como as etapas de prova física, de exame psicotécnico, de avaliação médica e de investigação social. Neste ponto, Silva Neto (2024) explica que a legislação dos entes federativos pode definir critérios específicos para a realização e organização das etapas dos concursos públicos destinados às polícias civis, permitindo adaptações às demandas regionais e locais. Essa flexibilidade possibilita, por exemplo, a inclusão de provas físicas adequadas às exigências do trabalho policial em áreas de fronteira ou com altos índices de criminalidade, bem como exames psicotécnicos que avaliem o preparo emocional e psicológico dos candidatos para enfrentar situações de pressão. Ademais, avaliações médicas e investigações sociais podem ser incorporadas para verificar a aptidão física, mental e moral dos candidatos, assegurando que ingressem na corporação apenas pessoas éticas e qualificadas. Dessa forma, esses critérios contribuem para uma seleção alinhada às necessidades locais e para a eficiência do serviço policial.

Noutro giro, a Constituição do Estado do Tocantins prevê que à polícia penal, vinculada ao órgão administrador do sistema penal, cabe a segurança dos estabelecimentos penais. As polícias penais foram criadas através da Emenda Constitucional nº 104, de 04 de dezembro de 2019, que inseriu o inciso VI, no art. 144, da Constituição Federal. Tendo em vista a simetria que deve haver em relação à Constituição Federal, a Emenda Constitucional Estadual nº 40, de 09 de dezembro de 2020, inseriu o inciso IV no art. 114, da Constituição Estadual, passando a prevê expressamente as polícia penais dentre os órgãos de segurança pública do Estado do Tocantins.

Ademais, a Constituição do Tocantins dispõe que o exercício da função policial é privativo do policial de carreira, recrutado exclusivamente por concurso público de provas ou de provas e títulos, submetido a curso de formação policial. Neste âmbito, Silva Neto (2024) aponta que os concursos públicos são instrumentos fundamentais para assegurar a seleção de candidatos qualificados e aptos ao exercício das funções policiais, garantindo transparência, igualdade de oportunidades e observância ao princípio do concurso público, conforme previsto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal, consistindo em mecanismo que fortalece a profissionalização e a valorização dos servidores, promovendo a renovação dos quadros das

polícias civis e contribuindo para a confiança da sociedade nas instituições e na qualidade dos serviços prestados na área de segurança.

Consoante o diploma constitucional tocantinense, a polícia civil é dirigida por delegado de polícia de carreira, incumbindo-se das funções de polícia judiciária e da apuração das infrações penais, exceto as militares e as da competência da União. As funções de polícia judiciária e a apuração de infrações exercidas pelo delegado de polícia são exclusivas do Estado. Ao delegado de polícia cabe a condução de investigação criminal por meio do inquérito policial ou outro procedimento previsto em lei, que tenha como objetivo a apuração das circunstâncias da materialidade e da autoria de infrações penais, respeitando a legislação penal vigente.

A Constituição estadual também disciplina que Lei Complementar de iniciativa do Chefe do Poder Executivo disporá sobre a estruturação e o subsídio da carreira jurídica de delegado de polícia em quadro próprio, dependendo o respectivo ingresso de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as fases, exigindo-se do bacharel em direito, no mínimo, três anos de atividade jurídica ou o mesmo tempo em efetivo exercício em cargo de natureza policial e obedecendo-se, nas nomeações, à ordem de classificação.

No que tange a polícia militar e ao corpo de bombeiros militar, a Constituição estadual prevê que são instituições permanentes, organizadas com base na hierarquia e disciplina militares. À polícia militar compete o policiamento ostensivo de prevenção criminal, de segurança, de trânsito urbano e rodoviário, além das atividades relacionadas com a preservação e restauração da ordem pública e com a garantia do poder de polícia dos órgãos e entidades da administração pública, em especial das áreas fazendária, sanitária, de proteção ambiental, de uso e ocupação do solo e de patrimônio cultural.

Conforme o texto constitucional estadual, ao corpo de bombeiros compete: a) a coordenação e execução de ações de defesa civil; b) a prevenção e o combate aos incêndios; c) proteção, busca e salvamento em alturas, terrestre e aquático de pessoas e bens; d) estabelecimento de normas relativas à segurança das pessoas e de seu patrimônio contra incêndio e catástrofes ou pânico; e) perícia de incêndios; f) resgate de vítimas de acidentes e sinistros; g) analisar projetos contra incêndio e pânico, fiscalizar sua execução, aplicar sanções e interdições em edificações ou locais de concentração de público que não apresente as condições de segurança exigidas por normas vigentes.

Isto posto, os órgãos de segurança pública previstos na Constituição do Estado do Tocantins desempenham um papel essencial na manutenção da ordem pública e na proteção

dos direitos fundamentais dos cidadãos tocantinenses. A Constituição estadual, complementada pela legislação infraconstitucional e nacional, estabelece uma estrutura clara e integrada para o funcionamento das instituições de segurança estaduais, permitindo que cada uma delas exerça suas funções específicas com eficiência e de forma integrada.

6.2 DADOS ESTATÍSTICOS REFERENTES AO VOLUME DE OCORRÊNCIAS NAS DELEGACIAS TOCANTINENSES

A análise dos dados estatísticos é de suma importância para a implementação de qualquer política pública na área da segurança pública, com o fito de buscar uma maior eficiência na alocação de investimentos e recursos materiais, evitando-se a implementação de políticas midiáticas e que não conseguem solucionar a problemática da violência que assola todo o país, e especificamente o Estado do Tocantins.

No âmbito da Secretaria de Segurança Pública do Tocantins (SSP-TO) é de responsabilidade do Núcleo de Coleta e Análise Estatística (NUCAE) a coleta de dados de boletins de ocorrência e outras fontes, cujo escopo é de produzir relatórios e desenvolver análises referentes a criminalidade do estado. Ainda, a análise alhures busca identificar tendências, padrões e áreas com maior taxa de criminalidade, com isso auxilia o direcionamento de políticas pública de segurança, especialmente o direcionamento de recursos e estratégias de policiamento.

Os dados estatísticos produzidos pelo NUCAE são utilizados pela SSP-TO para o planejamento e otimização de ações policiais, avaliar a eficácia das ações de segurança pública já desenvolvidas ou em execução, informar a sociedade sobre a situação da segurança e embasar políticas públicas na área.

Na identificação precisa das áreas com incidência criminal elevada, a política passa a ter o substrato necessário para direcionar os seus esforços para as regiões urbanas apontadas, aumentando a presença policial e com isso prevenindo a ocorrência de crimes. Ademais, por meio da análise dos dados angariados, a SSP-TO tem a capacidade de verificar se as ações implementadas estão surtindo o efeito desejado no que concerne a diminuição dos índices de criminalidade.

Desta forma, serão analisados os dados estatísticos do período de 2022 a 2024, cuja fonte é o NUCAE da SSP-TO, com o enfoque nas cidades de Palmas (capital do Estado), Araguaína (polo econômico) e Gurupi, as maiores e mais populosas do Estado.

FIGURA 1 – ESTATÍSTICAS GERAIS DE OCORRÊNCIAS EM 2022

Fonte: NUCAE – SSP/TO (2025)

Em 2022, o Estado do Tocantins registrou 120.273 boletins de ocorrência, distribuídos de maneira relativamente equilibrada ao longo dos meses. Agosto apresentou o maior número de registros (10.838), seguido por outubro (10.833) e maio (10.394). Por outro lado, fevereiro teve o menor número de ocorrências, com 8.824 registros.

A cidade de Palmas destacou-se como o município com maior número de ocorrências, totalizando 36.656, evidenciando sua relevância na concentração populacional e na dinâmica de segurança pública estadual. Em seguida, Araguaína contabilizou 16.561 registros, enquanto Gurupi, a terceira cidade mais destacada, registrou 7.613 ocorrências. Esses dados reforçam a concentração de ocorrências nas principais cidades do Estado.

Entre as naturezas mais registradas, os crimes de furto (10.496), estelionato (9.906) e ameaça (9.846) se destacaram, compondo a maioria dos registros relacionados a delitos. A análise por dia da semana revelou que as segundas-feiras concentraram o maior número de registros (17.886), seguidas pelas sextas-feiras (17.514). Os finais de semana, representados por sábado (16.764) e domingo (16.223), apresentaram ligeira redução nos registros em comparação com os dias úteis, possivelmente devido às dinâmicas distintas das atividades cotidianas.

Regionalmente, a Região Integrada de Segurança Pública (RISP) Jalapão foi a que registrou maior número de ocorrências (45.966), seguida pela RISP Tocantins-Araguaia

(26.138). As regiões Javaés e Central somaram 13.745 e 12.960 registros, respectivamente, enquanto as RISPs Bico (8.845), Serra Geral (6.625) e Centro-Norte (5.994) apresentaram números mais baixos, possivelmente em função de suas populações e densidades demográficas.

Esses dados demonstram que, em 2022, o Estado do Tocantins manteve desafios significativos na gestão da segurança pública, com uma distribuição heterogênea de ocorrências tanto em termos geográficos quanto de tipos de crimes. A alta concentração de registros em cidades maiores e em determinadas naturezas de crimes aponta para áreas prioritárias de atuação das forças de segurança pública.

Portanto, os dados de 2022 evidenciam que o Tocantins enfrentou grandes desafios na segurança pública, com uma distribuição desigual de ocorrências entre municípios, regiões e tipologias criminais. A concentração de registros em Palmas, Araguaína e Gurupi, assim como a prevalência de furtos, estelionatos e ameaças, reforça a necessidade de políticas públicas direcionadas às dinâmicas urbanas e aos crimes mais recorrentes. Ademais, as variações entre dias da semana e entre regiões, como a expressiva demanda na RISP Jalapão, destacam a importância de estratégias regionalizadas e baseadas em evidências. Esses *insights* podem orientar ações mais eficientes, visando à redução da criminalidade e à melhoria da segurança em todo o estado.

FIGURA 2 – PERFIL DAS VÍTIMAS DAS OCORRÊNCIAS POLICIAIS DO ANO DE 2022



Fonte: NUCAE – SSP/TO (2025)

Em 2022, o perfil das vítimas de crimes no Estado do Tocantins revela informações importantes sobre as características predominantes dos atingidos e a natureza das ocorrências. O total de registros alcançou 95.576, com uma leve predominância de vítimas do sexo feminino (46,6%, ou 44.529) em relação ao sexo masculino (42,9%, ou 40.999). Contudo, 10,5% (10.048) dos casos ficaram classificados como "NA/NI", representando uma lacuna nos registros. Em relação à raça, a maioria das vítimas foi identificada como parda (50.198), seguida por branca (18.638) e preta (9.019), enquanto um número expressivo de 16.894 registros ficou sem especificação.

A análise etária aponta que a faixa entre 18 e 30 anos concentrou o maior número de vítimas, com um pico em torno dos 21 anos, enquanto os registros diminuem progressivamente a partir dos 30 anos. Essa tendência reflete a maior vulnerabilidade de jovens adultos em relação à criminalidade. Outrossim, a orientação sexual predominantemente registrada foi heterossexual (27.855), embora um grande número de casos (67.035) tenha sido classificado como "NA/NI", limitando conclusões detalhadas.

A cidade de Palmas liderou o número de ocorrências, com 24.406 registros, seguida por Araguaína (13.658) e Gurupi (6.156). Essa concentração reflete as características populacionais e econômicas desses municípios, que atraem mais fluxos de pessoas e, consequentemente, mais incidentes. No tocante à escolaridade, a maioria dos registros (72.133) consta como "NA/NI", mas entre os dados disponíveis, vítimas com ensino médio completo (8.369) e ensino fundamental incompleto (5.775) se destacam. Profissionalmente, os estudantes (5.935) e pessoas do lar (4.934) foram os grupos mais representativos entre as vítimas.

Quanto ao estado civil, a maioria das vítimas era solteira (36.622), seguida por casadas (22.131) e pessoas em união estável (12.226). No que diz respeito à natureza dos crimes, o furto foi a ocorrência mais comum, com 14.765 registros, seguido de estelionato (11.679) e ameaça (10.467). Perda ou extravio (6.158) e conflitos diversos (4.428) também aparecem em número expressivo.

Ademais, a elevada quantidade de informações classificadas como "NA/NI" demonstra a importância de aprimorar a coleta e o registro de dados, o que pode contribuir para diagnósticos mais precisos e estratégias mais eficazes no enfrentamento à criminalidade no Tocantins. Sendo assim, é de fundamental importância o combate a cifra negra da criminalidade que tanto prejudica a formulação de políticas públicas de segurança urbana mais eficazes e direcionadas a gênese do problema da violência que assola a sociedade atual.

FIGURA 3 – PERFIL DOS AUTORES DE OCORRÊNCIAS POLICIAIS DO ANO DE 2022



Fonte: NUCAE – SSP/TO (2025)

O painel "Perfil dos Autores 2022", da Secretaria da Segurança Pública do Tocantins, apresenta um total de 84.939 registros, oferecendo um panorama demográfico e social dos autores de infrações no Estado. A maior parte dos registros é composta por homens (46,4%), enquanto mulheres representam 42,1% e 11,5% não possuem a informação de sexo. A faixa etária predominante está entre 18 e 30 anos, com um pico em torno dos 20 anos, indicando que jovens adultos constituem o principal grupo envolvido em ocorrências.

Quanto à raça, 62,1% dos registros não possuem essa informação, mas, entre os identificados, a maioria é parda (21.390), seguida por brancos (5.944) e pretos (4.594), com indígenas e amarelos representando uma pequena fração. Em relação à orientação sexual, a ausência de dados é expressiva (86,9% NA/Ni), mas, entre os registrados, 11.012 indivíduos se declararam heterossexuais.

A escolaridade também apresenta lacunas significativas, com 78.040 registros sem informação. Entre os dados disponíveis, predomina o Ensino Fundamental incompleto (2.571), seguido pelo Ensino Médio completo (1.841). No que diz respeito às ocupações, a maior parte dos registros não contém informações (64.048 NA/Ni).

Entre os identificados, destacam-se autônomos (1.378), estudantes (1.230) e desempregados (1.213). Já no estado civil, mais de 57.000 registros não possuem informação.

No entanto, entre os classificados, os solteiros representam a maioria (14.452), seguidos por pessoas em união estável (6.633).

Em termos geográficos, os municípios com maior número de ocorrências são Palmas (21.469), Araguaína (12.981) e Gurupi (5.302), indicando concentração nas principais cidades. Quanto à natureza das ocorrências, os crimes mais recorrentes são furto (15.113), estelionato (12.674) e ameaça (10.317), seguidos por lesão corporal (4.490) e roubo (4.392), evidenciando uma prevalência de delitos contra o patrimônio e a integridade física.

Apesar dos dados apresentados, a incompletude das informações é um desafio, com altos índices de registros classificados como "não aplicável/não informado" em categorias fundamentais como raça, escolaridade, profissão e estado civil. Essa ausência limita a profundidade da análise e reforça a necessidade de aprimoramento nos processos de coleta e registro de dados.

Em síntese, o perfil identificado aponta para jovens, predominantemente homens, de baixa escolaridade e residentes em áreas urbanas, envolvidos majoritariamente em crimes contra o patrimônio. Contudo, políticas públicas de segurança precisam ser orientadas para preencher as lacunas informacionais e ampliar a eficácia do planejamento estratégico.

FIGURA 4 – ESTATÍSTICAS GERAIS DE OCORRÊNCIAS EM 2023



Fonte: NUCAE – SSP/TO (2025)

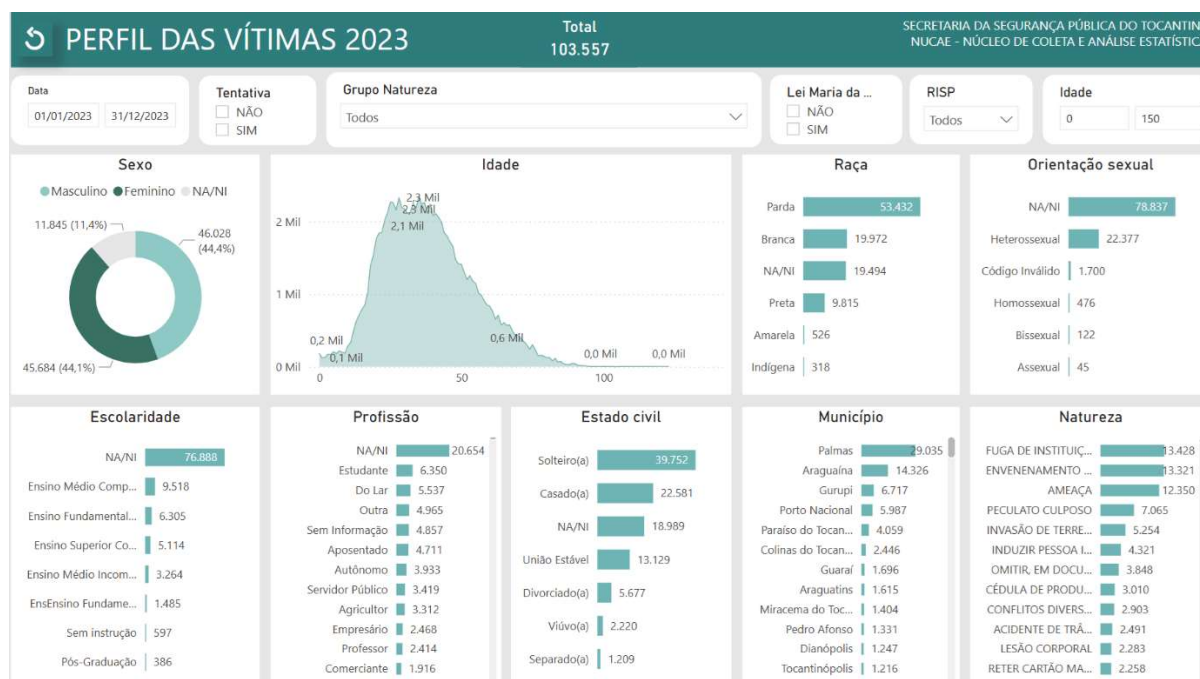
O painel "Estatísticas Gerais 2023" apresenta um total de 125.909 registros, fornecendo uma visão abrangente sobre as ocorrências registradas no Tocantins ao longo do ano. A

distribuição mensal é relativamente uniforme, com o mês de março registrando o maior número de ocorrências (10.853) e fevereiro o menor (9.485), indicando uma constância ao longo do período analisado.

A cidade Palmas novamente lidera com 38.456 registros, seguido por Araguaína (17.065) e Gurupi (7.974), reforçando o peso dos grandes centros urbanos. Em contraste, municípios como Pedro Afonso (1.406) e Dianópolis (1.542) apresentam os menores volumes, refletindo diferenças populacionais e de infraestrutura. No que tange à natureza das ocorrências, a perda ou extravio de documentos aparece como o principal motivo de registro (23.410), seguido por delitos contra o patrimônio, como furto (12.922) e estelionato (12.646), além de ameaças (11.162).

Ocorrências relacionadas à integridade física, como lesão corporal (4.762), têm menor volume, mas permanecem significativas. Em relação aos dias da semana, a segunda-feira lidera com 19.220 registros, sugerindo um acúmulo de formalizações após o final de semana. Por outro lado, o sábado apresenta o menor número de ocorrências (17.008), indicando menor procura nesse dia. A análise por Região Integrada de Segurança Pública (RISP) destaca o Jalapão como a área com maior concentração de registros (48.663), seguido por Tocantins-Araguaia (27.310). Regiões como Serra Geral (6.837) e Centro-Norte (6.095) apresentam os menores volumes, refletindo dinâmicas populacionais e possivelmente limitações de registro.

FIGURA 5 – PERFIL DAS VÍTIMAS DAS OCORRÊNCIAS POLICIAIS DO ANO DE 2023



Fonte: NUCAE – SSP/TO (2025)

O painel "Perfil das Vítimas 2023" apresenta um total de 103.557 registros de ocorrências, oferecendo um panorama detalhado sobre as características das vítimas no Estado. Em relação ao sexo, os dados revelam uma distribuição equilibrada entre mulheres (44,4%) e homens (44,1%), enquanto 11,4% dos casos não possuem informação. A análise etária indica maior concentração de vítimas jovens, com pico entre 20 e 25 anos, seguido de um declínio progressivo após os 50 anos. No quesito raça, a maioria das vítimas se declara parda (51,6%), seguida por brancos (19,3%) e pretos (9,5%), enquanto categorias como indígenas e amarelos apresentam números residuais.

A orientação sexual apresenta uma predominância de dados não informados (76,1%), com heterossexuais representando 21,6% e outras categorias (homossexuais, bissexuais e assexuais) registrando números baixos. Quanto à escolaridade, 74,3% dos casos não possuem essa informação, sendo o Ensino Médio Completo a categoria mais frequentemente declarada (9,1%), seguido pelo Ensino Fundamental Completo (6,1%).

Em relação ao estado civil, a maior parte das vítimas é solteira (38,4%), seguida por casadas (21,8%) e uma parcela significativa sem registro (18,3%). Os municípios com maior número de ocorrências são Palmas (28%), Araguaína (13,8%) e Gurupi (6,5%), refletindo a concentração populacional e administrativa. Ainda, a concentração de ocorrências em áreas urbanas e as naturezas dos crimes sugerem desafios específicos para a gestão da segurança pública, demandando intervenções estratégicas focadas em prevenção e monitoramento.

FIGURA 6 – PERFIL DOS AUTORES DE OCORRÊNCIAS POLICIAIS DO ANO DE 2023



Fonte: NUCAE – SSP/TO (2025)

O painel "Perfil dos Autores 2023" reúne 93.229 registros. Em relação ao sexo, a distribuição é equilibrada entre homens (43,9%) e mulheres (44,1%), enquanto 12% não informaram. A maior parte dos autores está concentrada na faixa etária jovem-adulta, com picos entre 20 e 30 anos, seguido de um declínio acentuado após os 40 anos. Acima dos 70 anos, os registros são raros.

Quanto à raça, a maioria se declara parda (27,6%), seguida por brancos (6,9%) e pretos (5,4%), embora mais da metade dos registros (59,8%) não informe essa categoria. A orientação sexual apresenta um elevado número de registros não informados (89,9%), enquanto 9,8% dos autores se identificam como heterossexuais. As demais orientações possuem representatividade marginal.

A escolaridade também apresenta uma grande lacuna, com 90,7% dos registros sem informação. Entre os dados disponíveis, o Ensino Fundamental Completo (3.008) e o Ensino Médio Completo (2.472) são os níveis mais frequentes. Em relação à profissão, 61% dos autores não possuem informações registradas, sendo as categorias mais representativas "Outra" (2.080), autônomos (1.751) e estudantes (1.439).

No estado civil, 64,6% dos registros não informam o status do autor. Entre os casos declarados, a maioria é solteira (17.245), seguida por aqueles em união estável (7.949) e casados (5.665). Geograficamente, a maior concentração de autores está em Palmas (27,8%), seguida por Araguaína (14,7%) e Gurupi (6%). Esses números refletem a densidade populacional e a centralidade administrativa desses municípios.

Em resumo, o perfil dos autores de 2023 reflete a predominância de jovens adultos, com concentração em áreas urbanas e um elevado índice de registros incompletos, especialmente nas categorias de escolaridade, profissão, estado civil e orientação sexual.

Esses dados apontam para a necessidade de melhorias na coleta de informações e intervenções direcionadas às regiões mais afetadas, como Palmas e Araguaína, além de políticas preventivas voltadas para a educação e conscientização. A repetição de categorias nas ocorrências indica oportunidades para aprimorar a especificidade e a padronização nos registros.

FIGURA 7 – ESTATÍSTICAS GERAIS DE OCORRÊNCIAS EM 2024



Fonte: NUCAE – SSP/TO (2025)

O ano de 2024 apresentou um total de 123.981 registros de ocorrências. A análise mensal demonstra que março (11.420) e maio (11.119) foram os meses com maior volume de registros, enquanto novembro (9.396) e dezembro (8.836) apresentaram os menores índices, sugerindo influência de fatores sazonais, como festividades e períodos de férias.

No contexto semanal, observa-se que a segunda-feira concentra a maior quantidade de ocorrências (19.365), seguida por sexta-feira (18.178) e terça-feira (18.117), enquanto os finais de semana, sábado (16.481) e domingo (16.523), apresentam números mais baixos, possivelmente devido à redução da movimentação nesses dias.

Mais uma vez a cidade de Palmas, destaca-se como o município com maior número de ocorrências, registrando 36.807 casos, representando cerca de 30% do total. Esse volume reflete sua posição como capital e principal centro urbano do estado. Em seguida, Araguaína (16.893) e Gurupi (7.945) também possuem números expressivos, enquanto municípios menores, como Colinas do Tocantins (3.517), registram menores volumes, alinhados à sua menor densidade populacional.

Quanto à natureza das ocorrências, a principal categoria registrada foi "Perda ou Extravio", com 21.446 casos, o que evidencia um grande número de eventos administrativos não necessariamente criminais. Também, crimes contra o patrimônio, como furto (13.058) e estelionato (12.882), se destacam, assim como ameaças (11.144), demonstrando a relevância de situações que afetam a segurança das pessoas.

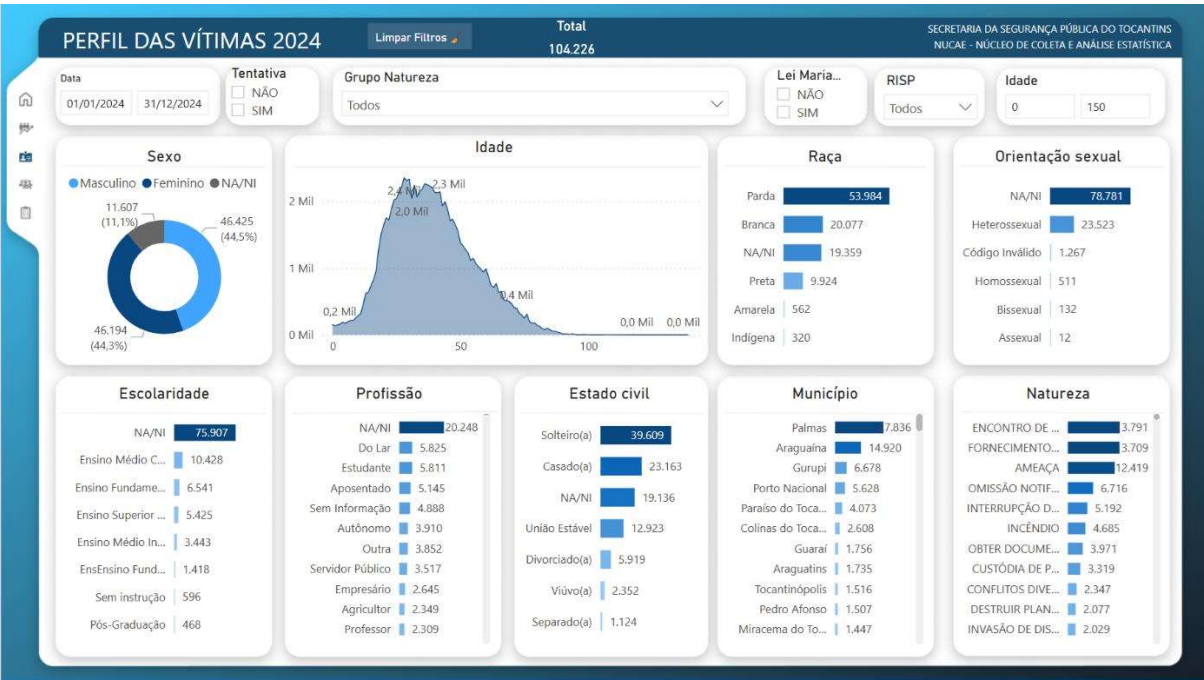
Problemas relacionados ao trânsito também são significativos, com 7.290 ocorrências de acidentes de trânsito com danos materiais. Outros tipos de eventos, como lesão corporal (4.735) e injúria (4.305), também compõem o perfil de violência física e psicológica no Estado.

Regionalmente, a Região Integrada de Segurança Pública (RISP) de Jalapão apresenta o maior volume de registros, com 46.518 ocorrências, seguida pela região Tocantins-Araguaia, com 27.208. Outras regiões, como Bico (9.165) e Serra Geral (6.702), têm menor representatividade, refletindo populações menores e uma menor concentração de atividades urbanas.

Os dados evidenciam um panorama em que a maior parte das ocorrências se concentra em dias úteis, especialmente no início da semana, e nos grandes centros urbanos, com Palmas sendo responsável por quase um terço do total de registros.

A predominância de registros administrativos, somada aos altos números de crimes patrimoniais e violência, destaca a necessidade de políticas públicas focadas na prevenção, na segurança urbana e na melhoria de infraestrutura, especialmente em regiões mais densamente povoadas e economicamente ativas. Essas informações são fundamentais para subsidiar o planejamento estratégico e as ações de segurança pública no Estado.

FIGURA 8 – PERFIL DAS VÍTIMAS DAS OCORRÊNCIAS POLICIAIS DO ANO DE 2024



Fonte: NUCAE – SSP/TO (2025)

O perfil das vítimas registradas em 2024, com um total de 104.226 casos, reflete um panorama diversificado e complexo, apontando para importantes lacunas de informação e padrões sociais relevantes. A análise por sexo revela uma distribuição equilibrada entre homens (44,3%) e mulheres (44,5%), enquanto 11,1% dos casos não informam o sexo, indicando uma necessidade de maior precisão nos registros. Em termos de faixa etária, a maior concentração de vítimas está entre 20 e 40 anos, com um pico em torno dos 25 anos, refletindo uma maior vulnerabilidade entre jovens adultos. Após os 50 anos, a incidência de casos reduz significativamente.

A maioria das vítimas é identificada como parda (53.984), seguida por branca (20.077) e preta (9.924), com grupos minoritários como amarelos (562) e indígenas (320) representando uma parcela pequena. No entanto, há um número considerável de registros sem informações sobre raça (19.359). Quando analisamos a orientação sexual, 75,6% dos registros não informam essa característica, enquanto a maioria dos casos com dados registrados aponta para heterossexuais (23.523). Grupos minoritários, como homossexuais (511), bissexuais (132) e assexuais (12), aparecem em números reduzidos, destacando um desafio na coleta de dados dessa natureza.

Em relação à escolaridade, os dados mostram que 72,8% dos registros não informam o nível educacional das vítimas. Dentre os registros disponíveis, a maioria possui ensino médio completo (10.428), seguido por ensino fundamental completo (6.541) e ensino superior completo (5.425). A lacuna informacional é igualmente evidente na análise da profissão, onde 20.248 casos estão sem dados. Entre as profissões mais registradas, destacam-se vítimas identificadas como "do lar" (5.825) e estudantes (5.811), além de aposentados (5.145).

As cidades de Araguaína (14.920), Palmas (7.836) e Gurupi (6.678) concentram o maior número de registros. No que diz respeito à natureza dos casos, "ameaça" lidera como o tipo mais comum de ocorrência (12.419), seguido por "omissão de notificação" (6.716) e "interrupção de serviço" (5.192).

De forma geral, os dados revelam lacunas significativas, como o alto número de registros sem informações completas sobre escolaridade, profissão e orientação sexual, o que dificulta uma análise mais detalhada do perfil das vítimas. A concentração de ocorrências em jovens adultos e a predominância de vítimas pardas refletem padrões sociais e demográficos importantes. A análise reforça a necessidade de aprimorar a coleta de dados e implementar políticas públicas focadas em grupos mais vulneráveis, com atenção especial para as maiores cidades do Estado e as naturezas de ocorrência mais frequentes, como ameaças e omissões de notificação.

FIGURA 9 – PERFIL DOS AUTORES DE OCORRÊNCIAS POLICIAIS DO ANO DE 2024



Fonte: NUCAE – SSP/TO (2025)

O perfil dos autores registrados em 2024, totalizando 95.579 ocorrências, apresenta uma visão detalhada das características demográficas, sociais e geográficas desses indivíduos. A análise por sexo revela uma leve predominância de homens (45%) em relação às mulheres (42,8%), com 12,2% dos registros sem essa informação. Em termos de faixa etária, a maioria dos autores encontra-se entre 20 e 35 anos, com um pico significativo próximo aos 25 anos, indicando uma concentração de casos em jovens adultos. A partir dos 50 anos, o número de registros cai acentuadamente.

A distribuição por raça mostra que 60,4% dos registros não possuem essa informação, mas, entre os dados disponíveis, a maioria dos autores é identificada como parda (25.593), seguida por branca (6.808) e preta (5.174). Grupos minoritários, como amarelos (139) e indígenas (138), têm representatividade baixa. Em relação à orientação sexual, há um elevado índice de registros sem dados (89,6%), enquanto os registros existentes apontam uma maioria de heterossexuais (9.685), com números significativamente menores de homossexuais (155), bissexuais (43) e assexuais (7).

A escolaridade é outra área com grandes lacunas, já que 90,2% dos registros não possuem essa informação. Entre os dados disponíveis, destaca-se o ensino fundamental completo (3.126), seguido pelo ensino médio completo (2.784). Profissões também apresentam

um cenário semelhante, com 90,6% dos casos sem identificação, sendo autônomos (1.524) e estudantes (1.510) as categorias mais representadas entre os registros disponíveis.

O estado civil dos autores também apresenta uma proporção significativa de dados não informados (64,8%). Entre os registros existentes, solteiros lideram (17.492), seguidos por indivíduos em união estável (8.002) e casados (5.797). Palmas concentra o maior número de registros (25.369), seguida por Araguaína (14.540) e Gurupi (5.757), refletindo a predominância de ocorrências nos principais centros urbanos do Estado.

As naturezas das ocorrências mais frequentes envolvem crimes econômicos e de violência interpessoal, como estelionato (15.093), furto (13.907) e ameaça (12.276). Lesão corporal (5.375) e injúria (4.666) também figuram entre os registros mais comuns.

Em síntese, os dados do ano de 2024 destacam o perfil predominante dos autores como jovens adultos, com uma leve maioria masculina e pardos, mas revelam grandes lacunas nas informações relacionadas à escolaridade, profissão e estado civil. Essas deficiências nos registros limitam análises mais profundas e a formulação de políticas públicas direcionadas. Os maiores centros urbanos do estado concentram o maior número de ocorrências, enquanto estelionato, furto e ameaça emergem como as principais naturezas dos casos.

Isto posto, os dados apresentados acerca das estatísticas de segurança pública no Tocantins entre os anos de 2022 e 2024 revelam um panorama multifacetado, com desafios e oportunidades para o aprimoramento das políticas públicas de segurança. Ao longo dos anos, observou-se uma constância na distribuição temporal e geográfica dos registros de ocorrências, com destaque para Palmas, Araguaína e Gurupi como os municípios mais representativos. Essa concentração reflete a centralização populacional e econômica dessas cidades, evidenciando a necessidade de ações específicas para áreas urbanas mais densas.

Entre os tipos de ocorrências, os crimes contra o patrimônio, como furto e estelionato, permanecem como os mais frequentes, junto à perda ou extravio de documentos, que lidera em volume absoluto. Isso aponta para a necessidade de estratégias preventivas focadas tanto na educação da população quanto no reforço de medidas de segurança, especialmente em regiões urbanas. Ainda, a elevada quantidade de registros administrativos, como perda de documentos, sugere a oportunidade de simplificar processos para reduzir a sobrecarga nas delegacias.

O perfil das vítimas e autores apresenta características similares: predominância de jovens adultos, ligeiro equilíbrio de gêneros e altos índices de incompletude nos dados, especialmente em categorias como raça, orientação sexual e escolaridade. Essa lacuna limita análises mais detalhadas e impacta o planejamento de políticas públicas específicas. Por outro

lado, as informações disponíveis apontam para a vulnerabilidade de grupos jovens e de baixa escolaridade, indicando um ponto de atenção para ações preventivas e de conscientização.

Os padrões temporais das ocorrências, com maior volume nos dias úteis, sobretudo às segundas-feiras, e nas regiões de maior densidade populacional, refletem a dinâmica da vida urbana e da rotina semanal. Em contrapartida, a redução de registros aos finais de semana e em regiões menos populosas reforça a influência do fluxo econômico e demográfico sobre os índices de criminalidade.

Em síntese, os dados evidenciam a importância de uma abordagem integrada para enfrentar os desafios da segurança pública no Tocantins. Isso inclui a melhoria na coleta de informações para aumentar a precisão dos registros, o fortalecimento de ações preventivas contra crimes patrimoniais e a intensificação de políticas públicas voltadas à segurança urbana nas principais cidades. No mesmo caminho, a priorização de programas educativos e de apoio a grupos mais vulneráveis pode contribuir para a redução da criminalidade e a promoção de uma sociedade mais segura e pacífica.

6.3 ADOÇÃO DE NOVAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA E NECESSIDADE DE MUDANÇAS NA CULTURA POLICIAL

No tópico anterior foram analisadas as estatísticas criminais do Estado do Tocantins, em que constatou-se a necessidade premente na adoção de políticas públicas que busquem uma maior aproximação com a população, com o fito de buscar trazer o cidadão ao centro da gestão da segurança pública, especialmente com o escopo de materializar a responsabilidade de referido ator social prevista na Constituição Federal, deixando de lado a sentimento isolado de que cabe apenas ao Estado a gestão e efetivação do direito social da segurança pública.

Os dados analisados mostram que a maioria das ocorrências se concentra em crimes patrimoniais, como é o caso dos crimes de furto e estelionato, revelando a necessidade de adoção de estratégias que busquem prevenir o cometimento de referidos delitos. Ademais, o elevado número de ocorrências nas regiões com maior concentração populacional, especialmente as cidades de Palmas, Araguaína e Gurupi, reforça a necessidade da implementação de políticas públicas específicas para essas áreas.

Noutro giro, a alta taxa de ocorrências classificadas como “não informado” (NA/NI), revela lacunas na coleta de dados, circunstância que prejudica sobremaneira a formulação de estratégias de combate à criminalidade baseadas em evidências.

Ponto importante e que funciona como um impulsionador da prevenção a criminalidade urbana é a criação e ampliação de programas de policiamento comunitário, com o fito de aproximar as forças de segurança, especialmente a polícia, da população, através da criação de canais de diálogo, como é o caso da criação de uma cartilha informativa que será objeto de análise mais adiante.

Outro aspecto que favorece ao combate a criminalidade é o melhoramento da iluminação pública, pois sabe-se que em muitas áreas das grandes cidades, especificamente nas regiões periféricas, há logradouros com pouca ou nenhuma iluminação, o que auxilia os criminosos no momento em que abordam vítimas que passam a pé ou de veículo automotor em tais locais. Arelado a questão da iluminação pública, é fundamental a implementação de um sistema de monitoramento através de câmeras de vigilância, o que dificulta bastante a prática de condutas criminosas e facilita a identificação mais rápida de criminosos.

Retomando ao ponto em relação a busca por uma maior aproximação com a população por parte do Estado, é importante destacar que a gestão da segurança pública não pode ser uma via de mão única, centrada exclusivamente nos órgãos estatais que têm o dever de assegurar referido direito social constitucionalmente previsto. A participação ativa da sociedade é fundamental para o sucesso de toda e qualquer política de segurança.

No entanto, antes de falar-se em participação popular na gestão de segurança pública, é imprescindível que os órgãos estatais inseridos na garantia de referido direito fundamental tenham a visão de que a exclusiva atuação do Estado é insuficiente para a prevenção da criminalidade, compreendendo a importância de viabilizar e fomentar uma maior participação da população, especialmente a do Estado do Tocantins, na segurança pública tocaninense.

Culturalmente a polícia é vista como um órgão repressor e de combate à criminalidade, sendo uma instituição estatal alinhada com um modelo retributivo de justiça, não se equalizando com uma visão moderadora no contexto da resolução de conflitos. Segundo Rocha (2018) é imprescindível uma superação paradigmática na gestão, liderança e cultura policiais, tratando-se de pré-requisito para a implementação efetiva de práticas restaurativas no âmbito dos procedimentos investigativos, desta forma, ultrapassando o misoneísmo típico das instituições policiais. Ademais, na área de segurança pública, os mitos institucionais funcionam como barreiras limitadoras à mudança de paradigmas.

A cultura policial tradicionalista não chama a população para que colabore e possa somar com o trabalho de segurança, prejudicando sobremaneira o entendimento ideal a ser alcançado pelo poder público em relação a situação concreta de violência urbana que assola a

sociedade, prejudicando o atingimento de conclusões direcionadas a formulação de políticas públicas de segurança.

Conforme explica Lima (2014), se faz importante distinguir a organização da instituição, atuando a primeira no interesse público (social, político ou econômico) por meio de planejamento estratégico, avaliação contínua e flexibilidade consubstanciada na redefinição motivada de objetivos. No que concerne às instituições, estas fundam-se em práticas costumeiras alicerçadas em normatizações perenes ou transmitidas de geração a geração através do contato diário, tendo como principal ditado: *“sempre foi assim”*.

De acordo com Reiner (2004), as forças policiais em democracias liberais modernas enfrentam pressões básicas semelhantes que contribuem para a formação de uma cultura policial distinta, presente em diversas partes do mundo. Essa cultura, que auxilia os policiais a lidar com tensões e desafios do cotidiano, é transmitida por meio de narrativas, mitos e exemplos de conduta, permitindo a internalização de conceitos práticos de forma mediada, e não como simples aprendizado didático. Sua continuidade se deve à adequação psicológica às demandas impostas às forças de segurança.

De acordo com Rocha (2018), no contexto das atividades desempenhadas pela Polícia Judiciária, a investigação vincula-se ao diálogo interligado de duas fontes, sendo elas o regramento e o casuísmo, em que decisões fundamentam-se em normas e procedimentos baseados em contextos fáticos similares ocorridos precedentemente, havendo uma valoração enfocada numa escala principiológica objetiva institucionalizada, havendo a formação de uma verdadeira rede de decisões concretas de preferências. Além disso, a não revisão permanente de padrões e rotinas cotidianamente estabelecidos, acaba por comprometer sobremaneira a eficiência do desempenho do trabalho policial.

A cultura da instituição para ser objeto de mudanças reais precisa vir acompanhada de uma profunda transformação organizacional, sendo necessário para tanto a formação da identidade da polícia e do policial, através da constatação dos valores informais da cultura policial com vistas à molda-los aos da organização.

Neste sentido, Souza Netto (2008) explica que a permanência de estruturas tradicionais e burocráticas no sistema jurídico, associada a hábitos mentais ultrapassados, impede a transformação social. Diante das novas dinâmicas da sociedade contemporânea, torna-se necessário revisar os referenciais que fundamentam o ordenamento jurídico para que ele possa acompanhar as mudanças do milênio.

Ponto importante a ser ressaltado em relação a necessidade de uma nova perspectiva a ser construída no âmbito do trabalho policial, diz respeito a necessidade de aperfeiçoamento.

Neste sentido, Hodson e Busseri (2012) concluiu que pessoas sem profundidade em determinadas áreas cognitivas são atraídas por ideologias conservadoras, por exigirem menor esforço intelectual e oferecerem estruturas ordenadas e hierarquizadas propiciadoras de segurança e conforto.

Segundo Garland (1998) uma polícia renovada não se estrutura de maneira sustentável caso não corresponda aos pensamentos e aos hábitos dos respectivos policiais, circunstância que traz à tona a necessidade de constante atualização profissional, além da imperiosa identificação de ideologias, necessidades e interesses com foco na (re)construção da práxis policial.

Consoante ensina Rocha (2018), algumas polícias conservadoras recorrem à tradição para garantir uma conformidade institucional que mantém estruturas hierárquicas e oferece segurança organizacional. Esse conservadorismo promove a autorrealização do policial que adere a paradigmas de controle e justifica o arcaísmo organizacional com racionalizações motivacionais que evitam riscos e mudanças. Em contraste, agências modernas destacam-se pela abertura a transformações, pela responsabilização social e pela superação do interesse egoísta, priorizando a justiça social e a inovação. Essas instituições incentivam a adaptação a incertezas com base em julgamentos confiáveis e no aperfeiçoamento profissional contínuo, além de se inspirarem em práticas bem-sucedidas de outras organizações, por meio de mecanismos de isomorfismo mimético ou normativo.

As atividades desempenhadas pela polícia judiciária não se limitam apenas às atividades previstas em normas legais positivadas, englobando também práticas exercidas dentro de limites principiológicos democraticamente sistematizados com o escopo de atender as diversas expectativas advindas da sociedade, especialmente no que concerne aos seus valores e finalidades.

Neste âmbito, destaca-se a importância da ciência policial em emergir de um raciocínio epistêmico, visando com isso a promoção de um conhecimento racionalmente aceitável e sem subordinação a legalidade absoluta desprovida de análises valorativas, com isso avançado para o surgimento de uma polícia voltada a solução concreta das mais diversas controvérsias sociais que desembocam na prática de condutas delituosas.

Oliveira (2013) destaca que diante da incapacidade do modelo tradicional de policiamento em atender às expectativas sociais no enfrentamento da criminalidade urbana, emerge uma nova abordagem para a segurança pública. Essa perspectiva amplia o conceito de segurança, que deixa de ser uma questão exclusivamente policial para envolver a administração pública, a sociedade civil e políticas públicas integradas.

A adoção de atividades de polícia restaurativa permitirá uma abertura sistêmica seletiva entre a sociedade e o sistema policial, com isso superando-se paradigmas enraizados, havendo o reconhecimento, por parte dos cidadãos, do aperfeiçoamento das polícias, desembocando na materialização da cultura do consenso pacificador, passando a gerar uma maior qualidade de vida social, além de promover a aproximação entre os cidadãos e o organismo policial.

Não menos importante, e adotando a visão pacifista social de conflitos, o Plano Estadual de Segurança Pública do Tocantins, cujo prazo de vigência iniciou em 2019, perdurando até o ano de 2029, tem como foco a promoção da cultura da paz, através da chamada “Segurança Cidadã”, buscando-se a construção dos “Territórios da Paz” que é uma preocupação de governo no Brasil desde o ano de 2009, instituída através da Estratégia de Saúde da Família – ESF do Ministério da Saúde e do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, cuidando-se de ações que tinham como escopo a atenção básica e a articulação de ações na área de segurança pública.

O chamado “Território da Paz”, consiste em um espaço onde realiza-se, de maneira articulada, uma grande variedade de serviços de cunho social e também de segurança pública, cujo objetivo é a redução da violência e a valorização da cidadania. O governo, através da referida política pública, busca levar o maior número de serviços sociais às regiões mais vulneráveis à violência urbana.

Desta forma, o Tocantins mostra-se disposto a ser um entre federado que trata o problema da segurança com um olhar voltado a população, deixando de lado o modelo tradicional de uma polícia que canaliza seus esforços apenas a repressão criminal, para acolher uma visão moderna que busca aproximar-se do maior interessado e mais afetado ator social no âmbito da problemática da violência urbana: o cidadão.

Sendo assim, para que seja possível uma concreta mudança de paradigma por parte das polícias, é necessário que os gestores policiais busquem implementar políticas públicas de segurança que tenham como foco o desenvolvimento comunitário de valores sociais, desaguando na formação de grupos solidários e desapegados do sistema controlador tradicional.

Assim, busca-se a construção de um ambiente propício para a estruturação de uma polícia cidadã, inclusiva, democrática e fomentadora de métodos alternativos de resolução de conflitos que venham a assegurar uma real sensação de segurança, trazendo uma pacificação social concreta e promovendo a reconstrução de laços sociais rompidos pela prática da conduta criminosa.

7. ANÁLISE INSTITUCIONAL E DOCUMENTAL DOS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DO TOCANTINS

A participação popular é um elemento central para a construção de políticas públicas eficientes e democráticas, especialmente no campo da segurança pública. Neste capítulo, serão analisados criticamente os mecanismos formais e informais atualmente existentes no Estado do Tocantins, que promovem ou têm potencial para promover uma gestão participativa na área da segurança pública, com destaque para as iniciativas que buscam estimular a corresponsabilidade entre poder público e população. Neste tópico, serão abordados a relevância e os mecanismos formais e informais que integram a sociedade tocantinense ao processo de gestão da segurança pública, destacando iniciativas que têm potencial para promover uma gestão participativa na área da segurança pública, com destaque para as iniciativas que buscam estimular a corresponsabilidade entre o Estado e a população.

Inicialmente, será explorado o papel do Conselho de Segurança Pública do Tocantins, uma instância de articulação e deliberação que une representantes governamentais e civis para a formulação de estratégias voltadas ao fortalecimento da segurança no Estado. Na sequência, tratar-se-á sobre a delegacia de polícia como porta de entrada de demandas sociais, evidenciando sua função como espaço de acolhimento, registro e encaminhamento de questões que impactam diretamente a segurança comunitária.

Outro ponto que será abordado é sobre o fomento à participação da população tocantinense na gestão da segurança pública, destacando ações e programas que promovem a inclusão cidadã nos processos de planejamento e execução de políticas na área. Nesse contexto, será discutida a atuação institucional dos policiais civis do Tocantins, com ênfase em suas funções orientadora, direcionadora e de estímulo à participação comunitária, examinando como tais práticas podem influenciar positivamente a relação de confiança pública entre as instituições que exercem as forças de segurança e a sociedade.

Este capítulo busca, portanto, oferecer uma avaliação institucional fundamentada e crítica acerca dos mecanismos e práticas participativas atualmente presentes ou em potencial desenvolvimento na segurança pública tocantinense, destacando sua importância para uma gestão mais transparente, colaborativa e socialmente legitimada.

7.1 CONSELHO DE SEGURANÇA PÚBLICA DO TOCANTINS

Conforme o IPEA (2013), a partir da Constituição de 1988, a participação da sociedade na formulação e execução de políticas públicas ganhou maior relevância no Brasil. Esse marco legal possibilitou uma atuação mais ativa de diferentes grupos sociais na fiscalização e na gestão dos assuntos públicos. Diversos artigos constitucionais estabelecem diretrizes que promovem a gestão participativa, tanto ao reforçar princípios como cidadania, soberania popular e responsabilidade coletiva, quanto ao criar instrumentos específicos para a participação em setores como saúde, educação, assistência social e seguridade social.

Consoante Matos (2018), desde então, foram estabelecidos diversos mecanismos para formalizar a participação da sociedade civil na administração pública, permitindo seu envolvimento no planejamento, na gestão e na fiscalização das ações estatais. Entre esses instrumentos, destacam-se as leis de iniciativa popular, as audiências públicas, o orçamento participativo, os planos diretores municipais, além de fóruns, conferências e conselhos gestores voltados para a formulação de políticas públicas.

Em relação ao campo da segurança pública, Lyra (2008) explica que no campo da segurança pública, as primeiras iniciativas de participação cidadã surgiram na década de 1980, por meio dos conselhos comunitários de segurança, que atuavam como apoio à polícia, mas sem poder de fiscalização ou deliberação. Conforme Lima (2012), essas experiências não tiveram um desenvolvimento contínuo e consolidado, passando por interrupções e perdendo relevância política. No entanto, são significativas, pois foram implantadas em um contexto em que a violência e a segurança ainda não eram temas centrais na academia e na política.

Segundo Santo-Sé (2014), ao contrário de outras áreas de políticas públicas, a criação de conselhos na segurança pública era vista como inviável por todos os envolvidos. Os gestores desse setor, geralmente oriundos das Forças Armadas, do meio jurídico ou das próprias forças policiais, consideravam a segurança uma atribuição exclusiva do Estado. Da mesma forma, para os movimentos associativos, o diálogo com essas autoridades parecia impraticável, uma vez que representavam, historicamente, a face autoritária do Estado brasileiro.

Lyra (2008) explica que na década de 1990, foram estabelecidos alguns conselhos estaduais de segurança pública, porém apenas no Pará e no Rio Grande do Sul houve previsão de participação da sociedade civil. Outros estados, como Pernambuco, Paraíba e Rio Grande do Norte, tentaram implementar conselhos semelhantes, mas não obtiveram sucesso. De modo geral, a trajetória desses conselhos tem sido marcada por desafios e instabilidade.

De acordo com Matos (2018), a partir dos anos 2000, observou-se um estímulo à participação social na segurança pública, especialmente com as diretrizes do primeiro Plano Nacional de Segurança Pública, que destacou a importância da inclusão da sociedade como um

ator relevante e o papel dos municípios em funções específicas. Nesse período, diversos estados estabeleceram leis para criar conselhos gestores nas áreas de segurança e justiça.

Em um estudo sobre a participação social na segurança pública, Lima (2012) identifica tanto limites quanto potencialidades observadas em pesquisas nacionais sobre os conselhos dessa área, incluindo os comunitários, estaduais e nacionais. Entre os principais limites, destacam-se a dificuldade de reduzir o protagonismo do Estado na definição de políticas, a paridade obrigatória entre os diferentes segmentos da sociedade civil e o governo, a fragilidade dos vínculos entre os representantes e suas bases, a tendência de os conselhos focarem mais em sua própria estruturação do que na definição de políticas e a baixa capacidade de articulação e mobilização dos setores organizados da sociedade civil.

No que se refere às principais potencialidades, o autor destaca que sua própria existência pode ter um papel pedagógico em uma sociedade democrática. Outrossim, ressalta a busca pelo equilíbrio, que deve ser constantemente construída nas práticas e articulações diárias dos conselhos, dada a diversidade de demandas e interações presentes nesse espaço. Também enfatiza a importância da formulação de políticas públicas baseadas nas necessidades da população, a capacidade de mobilização que os conselhos podem desenvolver e a construção coletiva de pautas e prioridades na área da segurança pública.

O Conselho de Segurança Pública do Tocantins – CONESP/TO, foi instituído pela Lei nº 3.479, de 25 de junho de 2019, tratando-se de um órgão colegiado permanente, cujas funções são consultiva, sugestiva e de acompanhamento social das atividades de segurança pública e defesa social no Estado.

Ao CONESP/TO compete a proposição de diretrizes para as políticas públicas de segurança e defesa social, tendo como foco principal a prevenção da violência e a repressão de maneira qualificada da criminalidade. Também cabe ao Conselho acompanhar a execução da Política Estadual de Segurança Pública, as condições de trabalho, a valorização e o respeito pela integridade física e moral dos agentes de segurança pública. Da mesma forma, cabe ao Conselho fiscalizar a apuração de denúncias em trâmite nas corregedorias, buscando assegurar um resultado correccional célere.

Ademais, está dentro das atribuições do CONESP/TO o acompanhamento do grau de confiabilidade e aceitabilidade do órgão de segurança pública que promove o atendimento à população, como é o caso das polícias civil e militar. Cuida-se de competência estratégica do Conselho, refletindo a relevância em monitorar de forma contínua a percepção do cidadão tocaninense em relação à qualidade e a eficiência dos serviços prestados pelas instituições responsáveis pela manutenção da ordem pública e proteção social.

Referida atribuição desempenha um papel fundamental na construção de uma segurança pública mais transparente e responsiva, pois ao avaliar o nível de confiança que a população deposita nos órgãos de segurança pública, especialmente na polícia, tem o condão de revelar lacunas que podem ser identificadas nos serviços de segurança urbana prestados, o que ajuda a compreender os fatores que influenciam a insatisfação e a desconfiança da população, com isso auxiliando na proposição de medidas que busquem aprimorar a relação dos órgãos de segurança e a população. Ainda, essa avaliação contínua do CONESP/TO tem o fito de funcionar como um termômetro da legitimidade institucional, ponto fulcral para o êxito das políticas públicas de segurança urbana.

Outrossim, aspecto relevante do acompanhamento do grau de aceitabilidade é que permite ao Conselho promover ajustes e ações que visem um melhor alinhamento entre a atuação das forças de segurança pública e as expectativas sociais, pois quando as polícias desempenham suas respectivas funções de maneira ética, eficiente e em respeito aos direitos fundamentais, gera-se um fortalecimento da confiança pública, incentivando a cooperação da comunidade, tendo como consequência o aumento da eficácia no combate à criminalidade e na prevenção da violência.

Ainda, a competência do CONESP/TO em epígrafe, materializa uma função de *accountability*, tendo em vista assegurar que os órgãos de segurança sejam responsáveis e transparentes em suas respectivas atuações, o que contribui para a promoção de uma cultura de respeito aos direitos humanos, valorização dos agentes de segurança pública e, principalmente, o fortalecimento do pacto social que sustenta a segurança pública cidadã, tendo como consequência a promoção de uma gestão mais participativa, inclusiva e eficaz.

Noutro giro, compete ao CONESP/TO o estímulo a atuação intersetorial da Política Estadual de Segurança Pública, sendo de relevância importância devido a existência de grandes desafios complexos e multifacetados relacionados à referida área social, sendo fundamental a colaboração dos mais variados setores e instituições.

Ao Conselho cabe propor estudos e ações com o escopo de elevar a eficiência na execução da Política Estadual de Segurança Pública, buscando com isso estipular um diagnóstico e construir um planejamento estratégico tendo como base os índices de criminalidade, as necessidades estruturais das forças de segurança e as condições socioeconômicas que influenciam a segurança pública tocantinense.

O Conselho pode propor projetos e ações para a segurança pública estadual, além de realizar eventos abertos à sociedade civil, visando o debate sobre a segurança pública e a transparência de seus trabalhos. Trata-se da materialização da cidadania participativa, em que

o CONESP/TO adota um modelo democrático fomentador da participação cidadão nas decisões políticas na seara da segurança pública, permitindo que a população possa contribuir com a formulação e o acompanhamento das políticas de segurança pública no Estado do Tocantins.

Referidos eventos promovidos têm o fito de viabilizar que a sociedade expresse as suas demandas, fiscalize a atuação dos órgãos responsáveis e proponha soluções para o enfrentamento dos diversos desafios e problemas que assolam o combate a criminalidade em solo tocantinense.

A transparência do trabalho desenvolvido pelo Conselho fortalece a confiança da sociedade na gestão pública, evita abusos e combate atos de corrupção, ocasionando o aprimoramento das políticas de segurança, incentivando e fomentando uma cultura de cidadania ativa, pois ao abrir espaço para o diálogo e a transparência, o CONESP aproxima o Estado dos cidadãos, torando a segurança pública mais democrática, eficaz e alinhada as reais necessidades da comunidade.

Habermas (1997), conceituando sociedade civil, aduz que é composta por movimentos, organizações e associações que angariam vozes advindas do seio social, levando tais demandas para a esfera pública. Para Bobbio (1982), a sociedade civil, considera como sendo um conjunto de organismos habitualmente entendidos como privados, distingue-se da sociedade política ou Estado.

De acordo com Avritzer (2012), no final do século XX, o conceito de sociedade civil ressurgiu com uma definição tripartite, distinguindo-se tanto do Estado quanto do mercado. Esse termo reapareceu para explicar os processos sociais ocorridos no Leste Europeu e na América Latina. No Brasil, durante a redemocratização, a sociedade civil assumiu uma interpretação específica, sendo vista como um elemento que diferenciava os novos atores sociais emergentes dos interesses privados ligados ao regime autoritário e do próprio Estado autoritário.

Noutro giro, cabe ao CONESP convocar e participar da organização da Conferência Estadual de Segurança Pública, devendo zelar pela efetividade de suas deliberações. O evento busca fortalecer a participação cidadã, aplicar o debate e promover uma gestão mais eficiente e democrática, viabilizando assim uma maior aproximação entre a população e os agentes de segurança, promovendo maior confiança nas instituições e incentivando a atuação ativa da comunidade nas políticas públicas de segurança urbana.

O CONESP/TO tem como dever apoiar a articulação dos Conselhos Comunitários de Segurança, implantados em várias cidades do Estado, assim como propiciar que as pautas dos referidos conselhos dialoguem com a formulação e a execução da Política Estadual de

Segurança Pública. Os conselhos em epígrafe são espaços onde a comunidade e os representantes das forças de segurança se reúnem para debater questões de segurança pública e buscar soluções coletivas para os vários problemas que afetam a vida dos cidadãos.

O Conselho Estadual de Segurança Pública do Tocantins (CONESP/TO) é composto por membros do Poder Executivo, convidados e representantes da sociedade civil. Do Poder Executivo, fazem parte representantes das Secretarias da Segurança Pública (que exerce a presidência), da Cidadania e Justiça, da Educação, Juventude e Esportes, da Infraestrutura, Cidades e Habitação, da Saúde, além do Departamento Estadual de Trânsito, Corpo de Bombeiros Militar, Polícia Militar, Polícia Civil e Polícia Científica. Como convidados, incluem-se representantes da Defensoria Pública, Ordem dos Advogados do Brasil, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Ministério Público e Tribunal de Justiça, além de membros das Guardas Municipais ou Agentes de Trânsito nas regiões onde houver. Há ainda representantes de entidades associativas e sindicais das forças de segurança, abrangendo delegados, peritos, demais carreiras da Polícia Civil, oficiais e praças da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros, agentes de trânsito, guardas municipais e agentes penitenciários. Por fim, o conselho conta com quatro representantes de entidades da sociedade civil voltadas para segurança pública e defesa social.

Ao analisar a composição do CONESP/TO percebe-se que a participação da sociedade civil é reduzida a apenas quatro representantes de entidades cujos focos estão relacionados à segurança pública e defesa social. Essa baixa representatividade da população no Conselho limita o espaço para o debate público e a influência da sociedade nas diretrizes de segurança, tornando o conselho predominantemente técnico e institucional, com pouca abertura para a participação cidadã, refletindo um modelo de governança em segurança pública amplamente dominado por órgãos do Estado e entidades de classe das forças de segurança, relegando à sociedade civil um espaço reduzido e com baixa capacidade influente.

A baixa participação popular limita a transparência e a inclusão social no planejamento da segurança pública, dificultando a construção de soluções que reflitam as reais necessidades da comunidade. Para que o Conselho cumpra plenamente sua função de órgão colegiado e democrático, seria fundamental ampliar a representatividade da sociedade civil e garantir mecanismos de escuta e diálogo mais eficazes, permitindo que as demandas da população sejam efetivamente consideradas na formulação das políticas de segurança pública.

Conforme Deluchey (2012), a institucionalização da participação da sociedade civil em conselhos paritários não implica, por si só, o reconhecimento da importância dos discursos da

sociedade civil, uma vez que os conselhos não se estabelecem automaticamente como espaços políticos capazes de institucionalizar práticas democráticas.

Nesse sentido, para Santa-Sé, Rodrigues e Lázaro (2014), ainda é necessário um avanço entre a consolidação discursiva e a efetivação institucional dos conselhos na segurança pública. Devido à centralidade do Poder Executivo na definição das políticas públicas e no funcionamento dos conselhos, a sociedade civil nesses espaços opera em condições assimétricas, com capacidade limitada de ação efetiva. Logo, observa-se um cenário de baixa institucionalidade, condições estruturais precárias e canais limitados de diálogo com uma gama restrita de atores coletivos e governamentais.

Contudo, consoante destaca Matos (2018), as dificuldades identificadas não devem ser vistas como motivo para descartar o arranjo dos conselhos comunitários de segurança, mas como uma forma de problematizá-lo. O exercício da democracia participativa por meio dos conselhos de políticas públicas tem ampliado as discussões e os diálogos, indicando uma redefinição dos atores e uma expansão da esfera pública. Embora a participação na segurança pública ainda seja incipiente, atualmente existem possibilidades de diálogo mais consolidadas do que no passado.

O CONESP/TO desempenha um papel fundamental no fortalecimento das políticas de segurança pública e no combate à criminalidade no Estado do Tocantins. Como órgão colegiado permanente, suas funções vão além do caráter consultivo e sugestivo, abrangendo também o acompanhamento social das atividades relacionadas à segurança pública e à defesa social. O conselho atua como um elo estratégico entre o poder público e a sociedade civil, promovendo o diálogo, a transparência e a eficiência na execução das políticas de segurança.

Entre as suas atribuições, destaca-se a proposição de diretrizes para a prevenção da violência e a repressão qualificada da criminalidade, contribuindo para o aprimoramento das ações governamentais nessa área. Além disso, o CONESP/TO acompanha a execução da Política Estadual de Segurança Pública, assegurando que ela seja implementada de maneira eficiente e em consonância com as necessidades da população. Sua preocupação com a valorização e o respeito aos agentes de segurança, bem como com a celeridade na apuração de denúncias, reflete um compromisso com a ética e a integridade no setor.

Outro aspecto relevante é o estímulo à intersetorialidade, promovendo uma abordagem integrada que une diferentes órgãos e setores na formulação e execução de estratégias de segurança. A articulação com os Conselhos Comunitários de Segurança também reforça a importância de uma gestão participativa, que reconhece o papel fundamental da sociedade no enfrentamento da criminalidade.

Para Lyra (2008), os conselhos, com função deliberativa, são responsáveis pelo planejamento, supervisão e monitoramento de políticas governamentais. Para que sejam considerados idôneos, é essencial a presença significativa de organizações civis com autonomia na escolha de seus representantes. A participação dessas entidades contribui para a transparência da administração pública e evidencia que o conhecimento técnico não é neutro, estando sempre relacionado a interesses econômicos e sociais. Dessa forma, a gestão pública não deve se limitar a especialistas e profissionais da política, exigindo também a qualificação dos representantes da sociedade civil para a análise de documentos frequentemente complexos.

Conforme destaca Gohn (2011), os conselhos têm o potencial de contribuir para uma ressignificação inovadora da política. O impacto de sua atuação não se reflete em índices estatísticos, mas na qualidade da gestão pública, transformando o Estado em um espaço de experimentação institucional. Isso implica na coexistência de soluções institucionais e coletivas, com a participação igualitária de todos por meio da sociedade organizada.

Desta feita, o CONESP/TO se consolida como um instrumento fundamental para a construção de uma segurança pública eficiente, inclusiva e voltada para os anseios da população tocantinense. Por meio de suas funções consultivas, propositivas e de articulação, o conselho não apenas contribui para a redução da violência, mas também fortalece a confiança e a parceria entre a sociedade e o poder público, promovendo uma cultura de paz e cidadania.

7.2 DELEGACIA DE POLÍCIA COMO PORTA DE ENTRADA DE DEMANDAS SOCIAIS

A polícia judiciária detém como atribuição preponderante a apuração da autoria e da materialidade das infrações penais, através do desenvolvimento da atividade investigativa, competindo ao delegado de polícia, por meio de análise técnico-jurídica dos fatos, conduzir os rumos da investigação, com o fito de angariar elementos probatórios e fortalecer a justa causa para a ação penal a ser oferecida pelo Ministério Público. Logo, resta evidente que o pontapé inicial da persecução penal ocorre, na maioria esmagadora das vezes, na delegacia de polícia.

Ademais, segundo explica Castro (2015), a investigação criminal, sendo a etapa inicial da persecução penal, deve equilibrar o interesse público na elucidação de crimes com a garantia dos direitos individuais do investigado. Em um Estado Democrático e Constitucional, é essencial harmonizar a segurança pública com os direitos fundamentais, pois a sociedade contemporânea, especialmente após a Constituição de 1988, demanda tanto proteção quanto respeito às garantias constitucionais. Dessa forma, a atuação da polícia judiciária deve ser

eficiente e comprometida com a conciliação desses princípios, que, à primeira vista, podem parecer conflitantes.

Conforme ressalta Dezan (2019), as diversas ações realizadas durante a investigação criminal, como arrecadar provas, ouvir testemunhas, formalizar procedimentos e até restringir a liberdade, devem seguir as formalidades jurídicas estabelecidas pela Constituição. Dessa forma, a investigação criminal assume um caráter qualificado, devendo respeitar os princípios e normas constitucionais e infraconstitucionais que garantem sua legitimidade dentro do ordenamento jurídico.

Consoante Gomes (2015), a inviolabilidade dos direitos individuais foi assegurada no Brasil desde a Constituição de 1824 e preservada nas constituições subsequentes. No entanto, foi a Constituição Federal de 1988 que se destacou como a mais garantista, atribuindo uma forte ênfase à proteção dos direitos fundamentais e estabelecendo-os como parâmetro para a atuação do Estado na sociedade. Conforme Garcez (2016), a concretização do Estado de Direito, em sua verdadeira essência e não apenas na teoria, depende da observância das normas legais estabelecidas democraticamente, especialmente pelos agentes estatais, com ênfase no exercício do poder punitivo.

A investigação policial deve ser pautada por um viés garantista, tendo como foco primordial a tutela dos direitos e garantias individuais das partes envolvidas. Neste ponto, Lopes (2009) assevera que é dever do Estado garantir a todos, especialmente aos acusados de infração penal, os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, sempre respeitando a dignidade da pessoa humana, que é um princípio central da República Federativa do Brasil, conforme estabelecido no artigo 1º, inciso III, e com a devida limitação do poder estatal.

O ex-ministro do Supremo Tribunal Federal Celso de Mello, no âmbito do julgamento do Habeas Corpus 84.548/SP, proferiu a célebre frase: “O Delegado de Polícia é o primeiro garantidor da legalidade e da justiça”. Neste ponto, aduz Silva Neto (2022) que a frase emanada pelo nobre jurista reflete a realidade da persecução penal brasileira, em que a primeira autoridade a proferir um juízo de tipicidade ou de atipicidade em torno de uma conduta é o Delegado de Polícia, sendo este a primeira barreira de contenção em detrimento da sede punitiva estatal, buscando por meio do inquérito policial obedecer aos ditames constitucionais e garantir a observância dos direitos fundamentais de vítimas e investigados.

A delegacia de polícia por ser, na maioria das vezes, a porta de entrada das demandas conflituosas sociais, acaba por promover um acesso real à justiça, onde os cidadãos conflitantes passam a construir um canal de comunicação cujo fim é o atingimento da resolução da contenda de maneira dialógica e cooperativa. Desta forma, a delegacia de polícia é a primeira porta do

Estado a qual as vítimas e demais cidadãos batem com o fim de encontrar refúgio e solucionamento para as mais diversas questões.

Trata-se de fator importante a circunstância de que a delegacia de polícia é o primeiro local para o qual se dirige o cidadão que por ventura tenha sido vítima de uma infração penal. Neste âmbito, Júnior e Carvalho (2023) compreendem que é reconhecido que a população mais vulnerável, com pouco acesso à cultura e à assistência judiciária, recorre frequentemente às delegacias de polícia em busca de soluções rápidas e informais para seus conflitos. Devido à facilidade de acesso, muitos registros de ocorrências envolvem questões não criminais, como invasões pacíficas de terrenos, inadimplências contratuais e conflitos familiares. Esse papel exercido pela autoridade policial contribui para a redução da sobrecarga do Poder Judiciário, pois, em muitas situações, a mediação realizada pelo delegado resolve as disputas antes que se tornem processos judiciais.

A mediação, segundo explica Braga Neto (2012), trata-se de atividade de natureza técnica, sendo exercida por profissional, o mediador, que é livremente escolhido pelas partes ou indicado por um órgão, podendo ele atuar de forma voluntária ou remunerada. O mediador detém a responsabilidade de conduzir o processo de mediação, atuando como um facilitador do diálogo entre as partes, tendo como escopo transformar o clima adversarial para um ambiente cooperativo, auxiliando as partes na busca por uma solução mutuamente satisfatória. Referido profissional é um verdadeiro facilitador da comunicação, mas ao mesmo tempo um questionador da realidade posta em análise e trazida pelos envolvidos na contenda, sendo um guardião do diálogo e do processo escolhido pelos envolvidos, mas também consiste num agente do futuro.

De acordo com Silva Neto (2023), a Lei nº 12.830/2013, que dispõe sobre a investigação criminal conduzida pelo Delegado de Polícia, em seu art. 2º, caput, prevê que as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais exercidas pelo Delegado de Polícia são de natureza jurídica, essenciais e exclusivas de Estado. Neste âmbito, tendo em vista a natureza da sua atividade jurídico-profissional, atuando não apenas nos procedimentos investigatórios os quais preside, mas também no atendimento *corpo a corpo*, olho no olho da população que diariamente busca na delegacia o refúgio para a solução dos mais diversos conflitos, sendo eles de natureza penal ou não, pode-se afirmar que o delegado de polícia é um conciliador e um mediador por natureza, tratando-se de profissional qualificado e com formação jurídica, sendo plenamente capaz de conciliar e mediar conflitos advindos das relações sociais, função que vem sendo amplamente difundida no Brasil, conforme exposto em tópicos anteriores, tendo como consequência uma profunda aproximação entre a Polícia Judiciária e a comunidade.

Na visão de Contelli (2019), fundamentado em paradigma de polícia comunitária, integrado ao conceito de “tribunal multiportas” de opções de acesso à efetiva justiça, o delegado de polícia conciliador, denominação esta dada para aquele que atua diretamente como facilitador do encontro e diálogo entre as partes (mediação), facilitador de soluções alternativas ao conflito (conciliador) é o responsável por essa alternativa de enfrentamento do fenômeno criminal de menor potencial ofensivo, cujas consequências, quando não solucionadas adequadamente, darão ensejo a delitos mais graves.

Segundo reforça Rodrigues (2022), o delegado de polícia exerce legitimamente a função de mediador nas delegacias, sendo capacitado para a mediação policial durante sua formação na Academia de Polícia, sem necessidade de treinamento específico adicional, diferentemente dos policiais de patrulha, que requerem aperfeiçoamento técnico conforme as diretrizes do Conselho Nacional de Justiça – CNJ.

Ademais, nas comunidades mais periféricas, especialmente naquelas com menor acesso a serviços públicos, a delegacia se torna o primeiro posto de contato entre o cidadão e Estado, tornando-se um espaço onde as mais variadas questões podem ser encaminhadas e solucionadas. Desta forma, quanto maior a credibilidade social em relação ao trabalho policial, melhor será a proximidade do cidadão e os agentes estatais, fazendo com que o cidadão recorra frequentemente a referido órgão público com o fito de solucionar demandas não necessariamente criminais, como ocorre com disputas familiares, inadimplências contratuais e questões de vizinhança.

Esta busca pela resolução célere e informal de problemas advindos do seio social, demonstra a imprescindibilidade de um olhar ampliado sobre a atuação policial, considerando-a também como mediadora de conflitos e promotora da pacificação social. Nesse contexto, a delegacia desempenha um papel fundamental na participação cidadã e na gestão da segurança pública, pois a interação constante entre os agentes de segurança e a comunidade pode permitir a construção de um ambiente de maior confiança e cooperação.

Desta forma, por meio de mecanismos como audiências públicas, conselhos comunitários de segurança e projetos de policiamento comunitário, os cidadãos têm a oportunidade de expressar suas demandas, sugerir melhorias e contribuir para a formulação de estratégias mais eficazes no enfrentamento da criminalidade e na prevenção de conflitos.

A atuação da polícia judiciária na orientação e acolhimento de demandas sociais materializa o princípio da dignidade da pessoa humana e a necessidade de um poder estatal equilibrado, proporcionando uma escuta ativa das necessidades da população e o

encaminhamento adequado de cada situação para os órgãos competentes, fortalecendo a rede de proteção social e promovendo uma atuação policial mais humanizada e eficiente.

A polícia civil, ao ampliar seu papel para além da repressão ao crime, fortalece a cidadania e estimula a participação ativa da sociedade na construção de um ambiente mais seguro e equilibrado. A gestão democrática da segurança pública passa, necessariamente, pelo envolvimento da comunidade, consolidando-se como um caminho fundamental para uma atuação policial mais integrada e eficaz.

Segundo explica Pateman (1970), o desenvolvimento da cidadania pode ser alcançado através da inclusão dos indivíduos no processo político, permitindo a ampliação de suas habilidades sociais e políticas. Conforme Sánches (2004), a cidadania se fortalece quando a participação dos indivíduos ocorre de forma equitativa, superando discriminações e desigualdades nas esferas políticas, o que lhes permite influenciar as decisões e ações do governo.

A participação da população na gestão da segurança pública vai além do simples registro de ocorrências, pois quando os cidadãos levam às autoridades os problemas de segurança presentes nos locais onde vivem, possibilitam uma melhor compreensão das dinâmicas criminais e das vulnerabilidades específicas de cada região. Esse diálogo contínuo permite que a polícia identifique padrões, analise tendências e elabore políticas públicas mais eficientes no combate à criminalidade. Dessa forma, a atuação policial se torna mais direcionada e estratégica, garantindo que os recursos disponíveis sejam empregados de maneira mais eficaz para a proteção da comunidade.

7.3 FOMENTO A PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO TOCANTINENSE NA GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA

De acordo com Simões (2009), a participação social nos espaços institucionais de segurança pública ainda é limitada, pois não houve uma ruptura efetiva com o sistema anterior à Constituição de 1988. Dessa forma, sem uma política de segurança pública alinhada ao Estado Democrático de Direito, as classes populares acabam sendo envolvidas principalmente como suspeitos, informantes ou colaboradores das polícias, além de contribuírem financeiramente para suprir deficiências estruturais das corporações.

No mesmo campo de discussão, tratando sobre a cultura policial ainda advinda de regimes governamentais de exceção, Lanfranchi (2014) explica que embora a Constituição tenha redefinido a relação entre a população e a segurança pública, ainda há desafios

significativos, especialmente no que se refere ao controle das atividades policiais, pois mesmo dentro do Estado Democrático de Direito, a cultura e as estruturas da polícia mantêm influências de períodos autoritários e de interesses econômicos dominantes, dificultando o diálogo com os setores mais vulneráveis da sociedade.

Toda e qualquer política de segurança pública deve ter como foco, para além do combate a criminalidade, a promoção dos direitos humanos, sendo de fundamental importância o respeito aos direitos individuais dos cidadãos, buscando coibir abusos e toda e qualquer conduta que venha a relativizar o arcabouço normativo garantista inaugurado pelo amanhar democrático ocorrido com a promulgação do Diploma Constitucional em 1988. Uma polícia que observa e assegura referidos vieses asseguradores dos direitos fundamentais, naturalmente conseguirá atrair a população e tê-la como uma verdadeira parceira no combate a criminalidade e com isso conseguirá assegurar o direito social a segurança tão esvaziado nos dias contemporâneos.

Para Lanfranchi (2014), o conflito de interesses entre grupos vulneráveis e aqueles que detêm o poder econômico influencia a segurança pública, pois enquanto os setores marginalizados demandam políticas baseadas na universalidade dos direitos humanos, as elites econômicas pressionam o Estado para que suas instituições atendam aos seus interesses. Diante da estrutura estatal e das escolhas econômicas dos governos, as instituições, incluindo a polícia, tendem a favorecer aqueles que possuem maior poder econômico.

Segundo Matos (2018), a incorporação de instâncias participativas na segurança pública ocorreu de forma tardia em relação a outras áreas de políticas públicas. Durante a década de 1990, foram criados alguns conselhos estaduais de segurança, mas poucos incluíam representantes da sociedade, como no Pará e no Rio Grande do Sul. No mesmo período e nos anos seguintes, surgiram conselhos estaduais de direitos humanos com participação social, embora, em sua maioria, tivessem caráter consultivo e fiscal, sem poder decisório sobre a implementação de políticas públicas.

Ainda para Matos (2018), a presença de diversos atores no campo da segurança pública revela processos sociais pouco compreendidos, que dificultam a democratização e a participação social nessa área. Para fortalecer o diálogo entre Estado e sociedade, é essencial que os órgãos de segurança ampliem a transparência em seus planejamentos e resultados, enquanto os setores sociais devem se engajar mais ativamente nos canais de comunicação institucionais. No entanto, esse processo ainda enfrenta resistências e ocorre de forma limitada.

Consoante aduz Jacobi (1990), a cidadania se fortalece quando são superadas as barreiras tecnoburocráticas e, sobretudo, quando há disposição política dos governantes para criar espaços que permitam a inclusão de grupos com diferentes interesses sociais e valores

culturais, promovendo mudanças efetivas. Desse modo, conforme explica Teixeira (1997), a participação dos cidadãos é essencial para promover mudanças institucionais e culturais que ampliem sua autonomia política por meio da redistribuição do poder.

Segundo Abelson (2003), é fundamental que a cidadania se desenvolva de forma consciente e participativa, permitindo que os indivíduos contribuam de maneira ativa e eficaz nas decisões políticas. Para isso, é necessário que os cidadãos tenham acesso à informação e compreendam a importância de sua atuação na sociedade. No entanto, essa participação não deve ser manipulada ou influenciada de forma inadequada por aqueles que detêm o poder. A autonomia e a independência dos cidadãos devem ser preservadas para garantir que suas vozes sejam autênticas e representem seus interesses reais. Dessa forma, a sociedade se fortalece, promovendo um ambiente democrático mais equilibrado e transparente. O envolvimento do cidadão deve ser genuíno e livre, assegurando que a diversidade de opiniões seja respeitada e considerada nas decisões públicas.

Para tanto, de acordo com Abelson (2003), o fortalecimento da cidadania requer a formação de indivíduos bem informados e comprometidos, capazes de participar ativamente dos processos decisórios. Essa participação deve ocorrer de maneira autônoma, sem que os cidadãos sejam influenciados ou controlados por interesses alheios à coletividade. Para isso, é essencial garantir acesso à informação de qualidade e fomentar espaços de debate democrático. Apenas uma cidadania crítica e independente pode contribuir de forma genuína para a construção de políticas públicas mais justas e eficazes, promovendo um sistema de governança verdadeiramente representativo e equilibrado.

Ademais, a participação consiste na materialização do princípio de governo aberto, termo este entendido como um método moderno de governança que busca fortalecer um novo espaço de abertura que tem como fundamento os princípios de transparência, participação cidadã e colaboração. Conforme explicitado, a participação cidadã pode ocorrer de formas distintas, ocorre que apenas algumas delas são adequadas ao que se espera de um governo aberto.

Segundo Oliveira e Ckagnazaroff (2023), a participação cidadã no contexto do governo aberto deve envolver tanto grupos informais quanto organizados, como associações e sindicatos, sendo espontânea, voluntária ou concedida. No entanto, não devem ser considerados grupos que são manipulados por agentes externos com objetivos alheios aos do próprio grupo. Ainda, a participação imposta é inadequada, pois um governo aberto deve garantir a liberdade e a democracia no processo participativo.

No Estado do Tocantins, conforme analisado alhures, a participação popular na gestão da segurança pública ainda carece de instrumentos mais efetivos, apesar das iniciativas

louváveis expostas, como é o caso do CONESP/TO. No entanto, é importante a implementação de métodos de promovam uma real aproximação da população tocaninense com o Estado, especialmente com a polícia civil que é a força policial responsável por desenvolver as investigações dos mais diversos crimes que ocorrem diariamente no Estado.

A atuação dos policiais civis, especialmente em diligências externas, representa uma grande oportunidade para a estipulação de laços colaborativos com a população, especialmente quando esta passa a ter um contato pessoal com os policiais, desmistificando uma visão de uma polícia autoritária e fomentadora de medo e temor, passando a ser vista como uma instituição parceira da comunidade, que está pronta para ouvir o cidadão e suas demandas.

7.4 FUNÇÕES ORIENTADORA, DIRECIONADORA E DE FOMENTO À PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA DOS POLICIAIS CIVIS DO TOCANTINS

A participação ativa dos cidadãos é fundamental para fortalecer as decisões coletivas, além de favorecer a harmonia social, pois estimula o sentimento de pertencimento e reforça a coesão dentro da comunidade. Outrossim, ao envolver-se nos processos políticos, a população tende a valorizar mais as regras estabelecidas, tendo como consequência a aceitação das decisões governamentais e o respeito às instituições, promovendo forte engajamento que contribui para a criação de um ambiente mais democrático e participativo, tornando a sociedade mais estável e integrada.

Em relação a integração da comunidade com a polícia, a Constituição Federal prevê, como princípio implícito, o da gestão participativa, dando ao cidadão a possibilidade de participar das decisões de gestão dos órgãos estatais. Nesse sentido, segundo Moraes (2017), o princípio da gestão participativa é uma extensão do princípio da soberania popular e da democracia representativa, conforme estabelecido no parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal. Esse princípio adquire um valor jurídico-constitucional claro, que se traduz na necessidade de uma intervenção nos órgãos de gestão dos serviços não apenas por burocratas, mas também por representantes das comunidades que são diretamente afetadas pelos serviços.

A exclusiva dependência de normas jurídicas que sejam capazes de gerar paz social e proporcionar uma gestão pública eficiente demonstrou ser um caminho perigoso, pois coloca a participação popular num pedestal secundário, tendo em vista que todos os problemas e respectivas soluções adviriam das normas postas, atraindo uma perigosa burocratização da administração da coisa pública.

Neste âmbito, conforme ensina Ferreyra (2017), uma sociedade totalmente controlada pelo direito é um ideal inatingível, pois a compreensão realista da realidade humana contraria essa ideia. Em contrapartida, uma comunidade com leis sociais busca a sobrevivência do grupo, estabelecendo uma ordem que delimita o poder de cada indivíduo em relação aos outros. Nesse contexto, cada cidadão possui um poder soberano próprio, que é determinado e limitado pela convivência com os demais membros da sociedade.

Segundo Stewart (2017), o papel da polícia na relação com a comunidade é um tema fundamental no policiamento atual. Estudos indicam que, quando ambos se veem como parceiros na segurança pública, há benefícios significativos, como a redução do crime e o aumento da confiança mútua, o que contribui tanto para uma maior sensação de segurança da população quanto para o fortalecimento do apoio e da motivação dos policiais.

Os policiais civis detêm um papel fundamental no fomento à participação comunitária na gestão da segurança pública, atuando de forma orientadora, direcionadora e de fomento ao envolvimento comunitário com a materialização da prestação do serviço social de segurança pública. Referidas funções policiais revelam que a atuação da polícia judiciária civil não pode se restringir apenas a repressão ao crime, mas deve antecipar-se, agindo de forma preventiva, sem adentrar nas atribuições de policiamento ostensivo exercidas por outras forças de segurança, mas agindo com inteligência e estratégia através da criação de pontes pavimentadas com o cidadão, sendo este quem realmente sofre com a violência urbana.

De acordo com Skolnick e Bayley (2017), o policiamento comunitário parte do princípio de que a segurança não é uma responsabilidade exclusiva da polícia, mas sim um compromisso coletivo que envolve também a sociedade. Como o sistema de justiça criminal, por si só, não consegue garantir plenamente a ordem, torna-se fundamental que a população participe ativamente desse processo. Para isso, é necessário que a polícia desenvolva estratégias eficazes que incentivem essa colaboração, criando canais de diálogo e mecanismos que permitam a participação direta dos cidadãos. Essa abordagem busca fortalecer a relação de confiança entre as forças policiais e a comunidade, resultando em um ambiente mais seguro para todos. Ainda, ao envolver a população na manutenção da ordem, o policiamento comunitário pode contribuir para a prevenção do crime e para a construção de uma cultura de cooperação e respeito mútuo. Assim, a atuação policial torna-se mais eficiente, e a sociedade passa a exercer um papel fundamental na promoção da segurança pública.

O trabalho de segurança pública por aproximação com a comunidade é importante para o fortalecimento do vínculo entre a população e as instituições de segurança, tornando a atuação policial mais eficiente e alinhada às reais necessidades comunitárias. Na função orientadora, os

policiais civis atuam na conscientização da sociedade sobre direitos, deveres e mecanismos de participação cidadã, podendo ocorrer através da promoção de palestras, campanhas educativas e outras atividades informativas para esclarecer sobre a importância do engajamento da comunidade na construção de um ambiente mais seguro. Essa atuação preventiva busca reduzir a criminalidade e aumentar a sensação de segurança.

Neste ponto entra a importância da criação de uma cartilha informativa, que será objeto de análise no capítulo seguinte, com o fito de expor de forma prática e lúdica como o cidadão pode contribuir com a melhoria da prestação do serviço de segurança executado pelo órgão policial, canais de denúncia sobre criminosos e crimes que ocorrem na localidade do comunicante, além de espaços destinados a denunciar abusos cometidos por agentes de segurança pública, como também a possibilidade de dar sugestões com o escopo de aperfeiçoar, ao espectro local, o combate a violência.

A cartilha proporcionará uma maior integração entre a polícia e a sociedade. Conforme destaca Costa (2020), a integração entre a polícia e a sociedade, tende a promover uma consonância na busca pela resolução dos problemas sociais, gerando benefícios mútuos, pois para os cidadãos, isso significa contar com um policial de confiança que possa auxiliá-los na solução de questões, enquanto, para a polícia, a colaboração da população facilita a identificação de problemas, a sugestão de soluções e a coleta de dados que não são apresentados oficialmente.

A função direcionadora se manifesta por meio da intermediação entre a sociedade e os órgãos de segurança pública, em que os policiais civis atuam no incentivo a participação popular em conselhos comunitários, audiências públicas e outras instâncias de deliberação, garantindo que as demandas da população sejam ouvidas e consideradas nas políticas de segurança. Outrossim, orientam a comunidade sobre como utilizar corretamente os canais de denúncia e os serviços disponíveis para promover a resolução eficaz de conflitos e crimes.

Conforme explicam Skolnick e Bayley (2017), o policiamento só se torna relevante para a sociedade quando suas ações levam em consideração o contexto em que estão inseridas. Elementos internos, como filosofia, gestão e organização, são apenas ferramentas para alcançar esse propósito. Para que haja avanços no policiamento comunitário ou em qualquer outro modelo, é fundamental que ele possua um planejamento estruturado, alinhado a táticas e estratégias operacionais que traduzam sua filosofia em prática. Sem essa preocupação, o policiamento comunitário pode acabar se tornando apenas uma formalidade, mais interessante para as próprias forças policiais do que efetivamente útil para as comunidades que deveriam ser beneficiadas.

A função de fomento à participação comunitária envolve a implementação de estratégias que incentivem a cooperação entre cidadãos e forças de segurança, o que inclui a criação de projetos de policiamento comunitário, parcerias com organizações sociais e o estímulo à cultura de segurança participativa. Ao fortalecer esses laços, os policiais civis ajudam a construir uma sociedade mais vigilante, colaborativa e comprometida com a segurança coletiva.

A prevenção do crime com base na comunidade é o principal objetivo do policiamento orientado para o combate a criminalidade em âmbito local. Conforme explicam Skolnick e Bayley (2017), os moradores de uma região são incentivados a colaborar com a polícia, atuando como observadores atentos do ambiente. Essa participação envolve a vigilância da vizinhança, identificando indivíduos ou veículos suspeitos e repassando essas informações às autoridades para reforçar a segurança local.

Os policiais civis do tocaninenses desempenham um papel fundamental na segurança pública do Estado por meio da execução de ordens de missão, intimações e diligências investigativas, atividades que exigem um contato direto e contínuo com a comunidade, fortalecendo a relação entre a população e a polícia. Ao cumprirem intimações, os agentes garantem a presença de vítimas, testemunhas e suspeitos nos procedimentos investigativos, assegurando a eficácia das apurações.

Durante as diligências, atuam na coleta de informações, localização de indivíduos e obtenção de elementos probatórios, contribuindo para a elucidação das mais diversas infrações penais. Esse trabalho cotidiano aproxima os policiais da realidade local, permitindo uma atuação mais estratégica e eficiente na manutenção da ordem e na proteção dos cidadãos.

No decorrer do desenvolvimento das referidas atividades, os policiais por deter esta ponte diária com o cidadão, passa a conhecer as reais necessidades de segurança de cada localidade, tratando-se de uma excelente oportunidade para a utilização de um valioso instrumento de materialização do fomento da participação da população na gestão da segurança pública. Este instrumento é a cartilha informativa onde conterà todo o caminho a ser traçado pelo cidadão para que tenha protagonismo na segurança pública, deixando de lado a visão tradicional de que apenas ao Estado, através da polícia, caberá o enfrentamento da violência.

O fornecimento da cartilha informativa representa uma medida importante para fortalecer a participação popular na gestão da segurança pública. Dado o contato diário dos policiais civis com a comunidade por meio da execução de ordens de missão, intimações e diligências investigativas, conforme esposado alhures, essa ação se torna um canal estratégico para disseminar informações relevantes e incentivar o envolvimento social na construção de um ambiente mais seguro.

A cartilha conterá diretrizes sobre como a população pode colaborar com as forças de segurança, incluindo formas seguras de repassar informações sobre atividades suspeitas, a importância das denúncias anônimas e os canais disponíveis para comunicação com a polícia. Outrossim, orienta os cidadãos sobre seus direitos e deveres, ajudando a estreitar a relação de confiança entre comunidade e agentes da lei.

Para Costa (2020) a aproximação entre a polícia e a população traz grandes benefícios para a polícia investigativa, pois à medida que a confiança da comunidade é conquistada, a população passa a colaborar ativamente, ajudando na identificação de suspeitos e objetos relacionados a infrações penais, já que se estabelece a ideia de que a polícia está presente para proteger a todos.

Da mesma forma, Torres (2001) salienta que ao ser inserido em uma comunidade, o policial civil tem acesso a diversas fontes de informações e está mais aberto a múltiplas formas de comunicação com o público, o que contribui significativamente para a melhoria de seu trabalho, tanto no âmbito investigativo quanto preventivo.

Neste ponto, o manual do PRONASCI (BRASIL, 2007), já previa que a polícia de investigação pode atuar como polícia comunitária, orientando suas ações de forma a melhorar o atendimento ao público, auxiliar vítimas, responder a problemas complexos da comunidade, e oferecer orientações sobre questões nocivas à localidade. Ademais, o manual destaca a importância de ações preventivas, a participação das lideranças comunitárias e o estímulo à integração social. Também enfatiza a colaboração entre a polícia investigativa e a polícia ostensiva, com planejamento estratégico, tático e operacional, visando lidar com problemas específicos, e com a participação de outros órgãos públicos além das forças de segurança.

Desta feita, o policial civil, ao entregar a cartilha aos cidadãos no âmbito de suas atividades funcionais diárias, não apenas cumprirá seu papel investigativo, mas também promoverá a conscientização sobre a corresponsabilidade na segurança pública. Essa iniciativa reforça o policiamento de proximidade, tornando a atuação policial mais transparente e eficiente, além de contribuir para uma maior sensação de segurança na sociedade.

8. PROPOSIÇÃO DE INSTRUMENTOS PARA FORTALECIMENTO DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

Com base no diagnóstico situacional e na análise institucional realizada nos capítulos anteriores, este capítulo apresenta a proposição fundamentada de instrumentos técnicos específicos destinados ao fortalecimento efetivo da participação cidadã na gestão da segurança

pública do Estado do Tocantins. Os instrumentos elaborados surgem como resposta concreta às lacunas identificadas na interação entre as instituições de segurança pública e a população tocantinense.

Além disso, será apresentada a cartilha informativa para a participação cidadã na segurança pública tocantinense, um instrumento educativo que visa capacitar e informar a população sobre como contribuir ativamente para a construção de um ambiente mais seguro. Por fim, será detalhada a Instrução Normativa Regulamentadora do Programa de Participação Comunitária na Gestão da Segurança Pública Tocantinense, que busca organizar e estruturar as ações destinadas a consolidar a parceria entre o poder público e a comunidade.

Ao longo deste capítulo, serão explicitados tanto os fundamentos técnicos e teóricos quanto os benefícios sociais esperados com a aplicação prática desses instrumentos, destacando como esses mecanismos e iniciativas contribuem para reafirmar a importância de uma gestão compartilhada da segurança pública, promovendo uma cultura institucional e comunitária voltada para a cooperação, prevenção e cidadania no Tocantins.

8.1 CARTILHA INFORMATIVA PARA A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA SEGURANÇA PÚBLICA TOCANTINENSE

No Brasil, vigora o Estado Democrático de Direito, regido pela Constituição Federal, onde o Estado constitucional detém a tarefa de assegurar a pacificação comunitária, sendo a comunidade uma das protagonistas no âmbito da administração pública, pois a democracia consiste numa porta aberta e fomentadora do diálogo e da atuação efetiva na administração da coisa pública.

De acordo com Ferreyra (2017), o Estado constitucional é visto como o único meio que utiliza tanto a razão quanto a experiência humana para buscar uma pacificação relativa dentro da comunidade. Instituído por cidadãos livres e sustentado pelo processo democrático, ele se baseia em um consenso geral sobre regras e sobre quem governará, permitindo a prevalência da opinião cidadã majoritária, até que surja uma nova ordem. Assim, a norma constitucional, com seu caráter processual, é essencial para instaurar e ilustrar o processo de paz social.

Neste espírito democrático, surge a importância da criação de uma cartilha informativa, em que ela se destaca como uma ferramenta fundamental para incentivar a participação da população na gestão da segurança pública. Esse instrumento possibilitará que os cidadãos compreendam melhor seu papel dentro das políticas públicas voltadas para a área da segurança no Estado do Tocantins, além de ser uma ferramenta fomentadora da paz social gerada pela

atuação dos próprios cidadãos que passarão a ajudar os órgãos de segurança pública. Importante destacar que a atuação do delegado de polícia e dos demais policiais civis nesse processo é fundamental, pois eles assumem a responsabilidade de orientar a comunidade sobre como colaborar de maneira efetiva.

Consoante ensina Ferreyra (2017), a paz é entendida como um estado no qual a violência não é utilizada de forma desregulada, sendo controlada e centralizada. A produção da ordem, ainda que de forma mínima, depende da participação de cidadãos livres, que, ao se submeterem à ordem estabelecida, contribuem para a sua construção. Nesse contexto, o direito emerge como uma das ferramentas mais eficazes para resolver disputas, desempenhando um papel fundamental na manutenção da paz e na regulação das relações sociais.

Sendo assim, a confecção da cartilha tem como escopo a implantação de um programa de orientação cidadã a ser executado no cerne das delegacias de polícia civil, sob a coordenação dos Delegados de Polícia titulares das unidades policiais, tendo como fundamentais três pilares: 1) orientação; 2) direcionamento; 3) participação. No momento em que o cidadão chega na delegacia ele receberá em mãos uma cartilha que conterá orientações em relação a importância da participação cidadã na segurança pública da sua cidade, com explicações de como essa colaboração poderá ocorrer.

Após conhecer as informações contidas na cartilha, proceder-se-á ao direcionamento da demanda por ventura proveniente daquele indivíduo, dependendo do caso, formalizando possível notícia crime. Por fim, a autoridade policial deixará claro a importância da participação daquele cidadão no combate à criminalidade e como esta colaboração será relevante para o desenvolvimento do trabalho policial, que será iniciado com o fim de solucionar a demanda conflituosa apresentada.

Desse modo, a cartilha visará orientar como cada cidadão poderá trazer as suas contribuições e reclamações junto aos órgãos de segurança pública, além da realização de pesquisas com fim de produzir mapeamentos setoriais utilizando-se como base as informações colhidas. Tal abordagem, conforme esposado, dar-se-á no âmbito das delegacias de polícia, sob a coordenação dos Delegados-Chefes das respectivas unidades policiais.

Com a disseminação dessas informações, os cidadãos passam a conhecer os mecanismos disponíveis para contribuir na construção de um ambiente mais seguro, seja por meio de denúncias, sugestões ou até mesmo do engajamento em ações preventivas. Ainda, essa iniciativa fortalece a relação entre a polícia e a sociedade, tornando a atuação policial mais transparente e acessível.

A cartilha, portanto, não apenas informa, mas também empodera a população, oferecendo diretrizes que possibilitam uma participação ativa na segurança local. Dessa forma, esse instrumento servirá como um elo entre a comunidade e as forças de segurança, promovendo uma gestão mais colaborativa e eficiente.

Para Brisolla, Lenz, Silva e Stábile (2021), o processo de investigação requer que o agente estabeleça uma relação próxima com a sociedade e com os membros de uma comunidade organizada, pois é por meio desse contato que informações essenciais são obtidas. A forma como essa relação é construída influencia diretamente na eficiência do serviço policial e na qualidade do atendimento prestado à comunidade, levando em consideração a percepção prévia da sociedade sobre a instituição e a dinâmica cotidiana entre a delegacia, seus servidores e a população afetada.

A elaboração da cartilha tem como objetivo principal a implementação de um programa voltado para a orientação cidadã dentro das delegacias de polícia civil, sob a coordenação dos delegados de polícia responsáveis por cada unidade. Essa iniciativa se fundamenta em três pilares essenciais: orientação, direcionamento e participação. A partir do momento em que um cidadão comparece à delegacia, ele receberá um material informativo que destaca a relevância de sua atuação na segurança pública de sua cidade. Esse conteúdo instruirá sobre as formas de colaboração e o impacto positivo que a participação comunitária pode gerar na prevenção e no combate à criminalidade.

Noutro ponto, os policiais civis, durante as diligências de campo, estarão na posse da cartilha com o fito de distribuir para os cidadãos durante as realização de intimações e no cumprimento de ordens de missão policial, o que fomentará a pulverização do fomento a participação cidadã na gestão da segurança pública, atuando a população com uma aliada da polícia civil no combate a criminalidade.

Além de fornecer conhecimento, a cartilha também funcionará como um meio para direcionar a demanda apresentada pelo cidadão. Dependendo do caso, essa etapa pode envolver a formalização de uma notícia-crime, garantindo que a informação repassada seja devidamente registrada e encaminhada para os procedimentos adequados. Assim, o cidadão compreende não apenas o funcionamento do sistema de segurança pública, mas também a importância de sua contribuição ativa na manutenção da ordem e na resolução de conflitos.

Nesse sentido, Bengochea (2004) destaca que a segurança pública é um processo sistêmico e otimizado, composto por ações públicas e comunitárias que visam proteger tanto o indivíduo quanto à coletividade, além de garantir a aplicação da justiça na punição, recuperação e tratamento dos infratores, assegurando direitos e cidadania para todos. Esse processo é

considerado sistêmico, pois envolve conhecimentos e ferramentas dos poderes constituídos e da comunidade, que interagem e compartilham compromissos e objetivos em comum.

Outro ponto essencial dessa iniciativa é o fortalecimento do vínculo entre a população e a polícia civil, promovendo um ambiente de maior transparência e confiança mútua. A autoridade policial, ao prestar esclarecimentos sobre a relevância da participação popular, reforça a ideia de que o combate à criminalidade não é uma responsabilidade exclusiva do Estado, mas um esforço conjunto entre as forças de segurança e a sociedade. Essa abordagem permite que a comunidade se sinta parte do processo de construção da segurança pública, compreendendo que suas denúncias e informações podem ser decisivas para a eficácia das investigações e para a redução da criminalidade local.

Segundo Nev (2009), o policiamento de proximidade atua como uma filosofia e estratégia organizacional que estabelece uma nova parceria entre a população e a polícia, fundamentada na premissa de que ambos devem colaborar na construção da segurança pública, consistindo em uma abordagem adaptada às necessidades da comunidade atendida, onde o policial oferece um serviço completo, sempre em colaboração com a população local.

Com esse programa, busca-se não apenas resolver problemas pontuais apresentados pelos cidadãos, mas também criar uma cultura de cooperação e engajamento na segurança pública. Dessa forma, a cartilha se torna um instrumento indispensável para garantir que a população esteja bem informada, direcionada e consciente de seu papel no fortalecimento das ações policiais e no desenvolvimento de uma cidade mais segura e organizada.

8.2 BENEFÍCIOS DA CARTILHA INFORMATIVA PARA A SOCIEDADE TOCANTINENSE

Durante toda a pesquisa, restou evidenciado que o Estado sozinho não consegue assegurar o direito social à segurança pública, sendo de fundamental importância a atuação ativa da sociedade, pois a própria Constituição Federal destaca que referido direito é de responsabilidade de todos. Ademais, o Estado não é onipresente, pois não está sempre presente em todos os lugares, instante em que entra em cena a importância de uma população atenta as questões de segurança urbana e que seja motivada a colaborar com as forças policiais no combate a criminalidade, seja no âmbito preventivo ou mesmo repressivo.

Nesse sentido, Bauman (2003) ensina que a expectativa de que o Estado, ao ser pressionado de maneira adequada, possa tomar ações concretas para diminuir a insegurança da existência é comparável à crença de que a seca pode ser vencida por meio de uma dança da

chuva. Para o autor, a busca por uma vida segura e confortável deve ser uma responsabilidade individual, dado o caráter cada vez mais privatizado e individualizado da sociedade. Assim, a segurança, que antes poderia ser vista como uma questão coletiva, passa a ser uma tarefa pessoal, sendo a “defesa do lugar” entendida como uma responsabilidade comunitária, centrada no bairro.

De acordo com Cichella (2021), a criação de uma polícia focada nos níveis locais, que compreenda as características específicas de cada área, é essencial para estreitar a relação entre a comunidade e os órgãos policiais. A presença de um conselho de cidadãos que acompanhe essa atuação é fundamental para fortalecer os laços entre ambos, promovendo uma maior integração e confiança mútua. Esse modelo contribui para uma abordagem mais eficaz e sensível às necessidades locais.

Para Comparato (1993), o mecanismo de representação política no Estado liberal, apesar do sufrágio universal, não permitiu que o cidadão tivesse uma intervenção direta e oficial nas instituições públicas, levando-o, na verdade, à passividade, com a soberania sendo monopolizada pelos representantes eleitos. No contexto do Estado social, a cidadania se relaciona com o surgimento da sociedade de massas, que destaca interesses difusos sem focar em um grupo ou classe específica. Nesse sentido, a nova ideia de cidadania proposta pelo autor é a de permitir que o povo se torne parte essencial do processo de seu desenvolvimento e promoção social, com ênfase na participação.

A cartilha informativa a ser implementada nas delegacias de polícia civil do Tocantins representará um avanço significativo para a segurança pública, trazendo benefícios tanto para a população quanto para as forças policiais. Ao orientar os cidadãos sobre sua participação na gestão da segurança, esse material fortalece o vínculo entre comunidade e polícia, promovendo transparência e eficiência nas ações policiais.

A conscientização da população é um dos principais impactos dessa iniciativa, pois permite que os cidadãos compreendam melhor seus direitos e deveres, além das formas de colaborar com o trabalho investigativo e preventivo das autoridades. Com a disseminação de informações claras e objetivas, o acesso às delegacias se torna mais fácil e eficiente. Muitas pessoas não sabem como formalizar denúncias ou registrar ocorrências, e a cartilha servirá como um guia que simplificará esses procedimentos, garantindo que suas demandas sejam direcionadas corretamente.

Ainda, o material incentivará a participação popular na segurança pública, reforçando a importância de que a população esteja atenta a atividades suspeitas e contribua com informações relevantes para investigações criminais. Quando os cidadãos se tornam mais

engajados, a polícia passa a contar com um suporte maior na elucidação de crimes, tornando seu trabalho mais eficaz e ágil.

Outro benefício significativo da cartilha pode ser o fortalecimento da relação de confiança entre a comunidade e a polícia. Muitas vezes, a população enxerga a polícia apenas como uma instituição repressiva, mas ao receber informações detalhadas sobre sua atuação e sobre como colaborar ativamente, essa percepção pode mudar.

A proximidade gerada por essa iniciativa permite que os cidadãos vejam a polícia como uma aliada na construção de um ambiente mais seguro. Esse fortalecimento dos laços institucionais também contribui para a prevenção da criminalidade, pois, ao perceber que a população está informada e vigilante, potenciais criminosos podem ser desencorajados a agir.

Além de beneficiar a população, a cartilha também aprimora a eficiência da gestão policial. Com um fluxo maior de informações vindas da comunidade, a polícia civil pode planejar melhor suas operações, alocar recursos de forma mais estratégica e direcionar suas investigações com maior precisão. A integração entre sociedade e forças de segurança possibilita uma atuação policial mais inteligente e menos reativa, permitindo que crimes sejam prevenidos antes mesmo de ocorrerem. Esse trabalho conjunto ajuda a consolidar uma cultura de segurança pública participativa, na qual a sociedade compreende que a responsabilidade pela ordem não é exclusiva da polícia, mas sim um dever coletivo.

Consoante ensina Bonavides (2011), para fortalecer a democracia participativa, é fundamental que os cidadãos se envolvam na gestão local, legitimando as ações dos agentes públicos. A democracia só se concretiza quando há uma estreita relação entre governo e povo, como destaca a ideia de que sem cidadania não há governança efetiva, e sem o povo não se alcança uma soberania legítima. As decisões finais devem sempre estar vinculadas à emancipação da vontade popular, garantindo que o processo decisório seja profundamente influenciado pela participação direta da sociedade. Isso reflete o princípio de que a verdadeira soberania em uma democracia reside no poder do povo, tornando a cidadania ativa um elemento essencial para a legitimação do governo.

A cartilha informativa, portanto, se estabelece como uma ferramenta fundamental para a segurança pública tocantinense. Seu impacto vai além da simples transmissão de informações, pois promove a participação ativa da sociedade na construção de um ambiente mais seguro e colaborativo.

A confecção de uma cartilha informativa demonstra ser um importante instrumento materializador da participação cidadã na gestão da segurança, em que o delegado de polícia e

demaís policiais civis atuariam orientando o cidadão no que tange a sua participação na gestão de políticas públicas no campo da segurança pública tocanтинense.

De acordo com Bonavides (2011), há quatro princípios fundamentais que estruturam a democracia participativa na Constituição: a dignidade da pessoa humana, a soberania popular, a soberania nacional e a unidade da Constituição, sendo todos essenciais para a nova hermenêutica constitucional. Conforme explica o autor, a participação da sociedade é vista como essencial para o fortalecimento da soberania popular, pois, como afirma o autor, não há democracia sem a participação ativa das pessoas. A participação social vitaliza a democracia, conferindo-lhe maior eficácia e legitimidade nas relações de poder.

A cartilha em tela, potencial instrumento prático e eficiente de participação popular na gestão da segurança pública tocanтинense, estará alicerçada em profunda pesquisa de dados estatísticos criminais que serão angariados no âmbito do sistema PPE – Procedimento Policiais Eletrônicos e na base de dados do Painel de Monitoramento da Incidência Criminal no Estado do Tocantins disponível no portal eletrônico da Secretaria de Segurança Pública, onde as informações são atualizadas diariamente, exceto nos finais de semana e feriados. Ademais, a cartilha representará um mecanismo de participação social, cujo escopo é de fortalecer a responsabilidade social para com a garantia do direito a segurança pública, consoante constitucionalmente previsto.

Nesse sentido, Silva, Jaccoud e Beghin (2009), destacam que a participação social desempenha um papel importante na promoção da transparência nas deliberações e na visibilidade das ações, o que democratiza o sistema decisório. Ainda, permite uma maior expressão das demandas sociais, impulsionando avanços na igualdade e na equidade nas políticas públicas. Ademais, a sociedade, por meio de diversos movimentos e formas de associativismo, influencia as ações estatais na defesa e ampliação de direitos, além de ser capaz de demandar e até executar ações em benefício do interesse público.

Apesar da existência do CONESP/TO, e sua importância em termos de avanço na gestão social no campo da segurança pública, constatou-se que a participação popular em referido conselho ainda mostra-se bastante apática, sendo de fundamental importância a criação de outras formas de fomento a atuação efetiva da população na discussão, elaboração e implementação de políticas públicas em referida área.

Neste âmbito, segundo Fonseca (2019), para que a participação social seja efetiva e acessível a todos os cidadãos, é essencial que as oportunidades de envolvimento sejam diversas, tanto em termos de espaço quanto de tempo. Assim, as formas de participação devem estar presentes em diferentes arenas, tanto no âmbito do Estado quanto na sociedade civil,

abrangendo suas várias dimensões. Isso garante que todos tenham acesso contínuo às oportunidades de contribuir para o processo democrático.

Ao criar um espaço de diálogo entre polícia e população, essa iniciativa reforça a ideia de que a segurança é um compromisso compartilhado, onde todos têm um papel essencial a desempenhar. Dessa forma, a cartilha não apenas auxilia na resolução de crimes, mas também contribui para a construção de um Tocantins mais seguro e organizado, onde polícia e comunidade trabalham juntas em prol do bem-estar coletivo.

8.3 INSTRUÇÃO NORMATIVA REGULAMENTADORA DO PROGRAMA DE PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA NA GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA TOCANTINENSE

De acordo com Comparato (1993), para o aprimoramento da democracia em uma sociedade de massas, é essencial estabelecer normas que regulamentem o direito à comunicação social, além de um regulamento que efetive o princípio da participação comunitária na gestão administrativa, como nos serviços de seguridade social e outros setores públicos. Para garantir uma cidadania universal, é fundamental reconhecer a legitimidade ativa das pessoas na defesa dos direitos humanos, especialmente quando esses direitos envolvem bens ou interesses de caráter transnacional.

No mesmo sentido, tratando sobre a implementação de normas que sejam capazes de gerar a paz, argumenta Ferreyra (2017) que o direito surge diretamente da natureza humana, sendo o maior invento para organizar as comunidades. Dentro desse contexto, as Constituições representam as tecnologias mais avançadas que sustentam a ordem hierárquica, construída gradualmente por meio de normas. O direito visa erradicar ou limitar a violência como meio de resolver conflitos, regulando o poder estatal e definindo a liberdade cidadã, criando assim uma ordem que propicia uma paz relativa. Em sua essência, o direito é descrito como a sintaxe da força, mas também pode ser visto como uma semântica da paz, sendo sempre positivo e fundamentado na autoridade que nos poupa de discussões metafísicas. Por fim, o direito é visto como uma busca constante pela ordenação da paz dentro da comunidade, sendo condição necessária para alcançar valores como liberdade, igualdade e fraternidade.

A segurança pública é um dever do Estado, mas também um direito e responsabilidade de todos os cidadãos. Com base nesse princípio, a Instrução Normativa Regulamentadora do Programa de Participação Comunitária na Gestão da Segurança Pública Tocantinense visa estruturar diretrizes que possibilitem a cooperação ativa da sociedade nas políticas de segurança

pública do Estado do Tocantins. O programa tem como propósito principal estabelecer mecanismos que permitam a integração entre a Polícia Civil, demais órgãos de segurança e a comunidade, promovendo um ambiente mais seguro e participativo.

A regulamentação do programa se fundamenta em três pilares essenciais: orientação, direcionamento e participação. O primeiro pilar, orientação, se refere à educação da população sobre o funcionamento da segurança pública, os canais de denúncia, os direitos e deveres dos cidadãos e os procedimentos adotados pela polícia civil. Esse pilar será materializado por meio da distribuição de cartilhas informativas, palestras, campanhas educativas e eventos comunitários promovidos pelas delegacias.

O segundo pilar, direcionamento, tem por objetivo assegurar que as demandas da população sejam encaminhadas corretamente dentro do sistema de segurança, garantindo maior agilidade no atendimento, transparência nos processos e uma resolução mais eficiente dos problemas relatados. O terceiro e mais relevante pilar, participação, busca engajar a comunidade no combate à criminalidade, incentivando a colaboração por meio de informações sobre atividades suspeitas e promovendo uma relação de confiança mútua entre a população e as forças de segurança.

A referida normativa infralegal fomentará a atuação de uma polícia cidadã, mais próxima da comunidade e atenta aos reais problemas sociais no campo da segurança pública. Neste ponto, Bengochea (2004) argumenta que o modelo de polícia cidadã promove mudanças significativas, pois, nesse sistema, a responsabilidade pela segurança pública não recai apenas sobre a polícia como órgão executivo do Estado, mas também envolve o poder Judiciário, o Ministério Público e a sociedade. Essa abordagem permite uma polícia mais eficiente e integrada, com uma atuação conjunta dentro dos próprios órgãos, sempre fundamentada na legalidade e no respeito aos direitos humanos, visando à defesa da cidadania e ao bem-estar coletivo.

Dentro do escopo da instrução normativa, serão adotadas estratégias de implementação, tais como a integração de conselhos comunitários de segurança, a criação de canais de comunicação direta entre polícia e sociedade, como aplicativos e plataformas digitais, e a capacitação dos agentes de segurança para lidar com a participação cidadã. As delegacias de polícia civil serão as unidades executoras do programa, garantindo a aplicação da normativa em suas respectivas áreas circunscricionais de atuação investigativa. A distribuição da cartilha informativa ocorrerá no primeiro atendimento prestado pela delegacia, sendo o material um guia detalhado sobre como a população pode colaborar com a segurança local.

Os policiais civis do Tocantins desempenharão um papel fundamental na execução desse programa, em que durante suas atividades diárias, como o cumprimento de intimações, diligências investigativas e execução de ordens de missão, eles serão responsáveis por disseminar informações sobre o programa e incentivar o engajamento da população. Ao mesmo tempo, esses agentes também serão capacitados para aprimorar a abordagem junto à comunidade, garantindo que o atendimento seja humanizado e eficaz.

A instrução normativa também estabelece mecanismos de avaliação e monitoramento do programa, permitindo acompanhar a efetividade das medidas implementadas. Para isso, serão realizadas pesquisas de opinião, reuniões periódicas com lideranças comunitárias e análise de indicadores de segurança, a fim de mensurar os impactos da participação cidadã na gestão da segurança pública. Com base nesses dados, serão promovidas melhorias e ajustes nas diretrizes para garantir a constante evolução do programa.

Em termos de impacto social, espera-se que essa iniciativa resulte na redução da criminalidade, no fortalecimento da relação entre a comunidade e a polícia e na ampliação da percepção de segurança por parte da população tocantinense. A criação de uma cultura de cooperação entre sociedade e forças policiais permitirá que a segurança seja vista não apenas como uma responsabilidade do Estado, mas como um compromisso coletivo. A longo prazo, essa interação contribuirá para a formação de uma comunidade mais vigilante, engajada e consciente do seu papel na construção de um ambiente seguro e harmonioso.

Assim, a Instrução Normativa Regulamentadora do Programa de Participação Comunitária na Gestão da Segurança Pública Tocantinense surge como uma estratégia inovadora e necessária para transformar a relação entre cidadãos e forças de segurança, estabelecendo um novo paradigma de colaboração e corresponsabilidade na segurança pública.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As novas institucionalidades democráticas referem-se a formas inovadoras de organização e exercício da democracia que vão além das instituições tradicionais, pois buscam aprofundar a participação cidadã, promover maior transparência e aproximar o Estado da sociedade civil. Surgem, principalmente, como resposta às limitações da democracia representativa, tendo como escopo o fortalecimento da democracia participativa, deliberativa e inclusiva.

Neste âmbito, restou claro que a participação cidadã na gestão da segurança pública, não apenas se mostra como um novo caminho institucional-democrático, sendo também um

elemento fundamental para a consolidação do Estado Democrático de Direito, conforme preconizado pela Constituição Federal de 1988. O princípio da dignidade da pessoa humana, que fundamenta a República, orienta a necessidade de mecanismos que garantam a inclusão da sociedade nas discussões e formulações de políticas públicas, especialmente no que concerne à segurança pública.

A pesquisa realizada nos municípios de Palmas, Araguaína e Gurupi revelou que um dos principais desafios enfrentados para o fortalecimento da participação social na segurança pública é a falta de conhecimento da população sobre os seus direitos e sobre os canais institucionais existentes. Essa constatação reforça a necessidade urgente de ações informativas e educativas direcionadas à população, o que justifica plenamente a proposta elaborada neste estudo: a cartilha informativa para participação cidadã.

A segurança pública, embora seja dever do Estado, também é direito e responsabilidade de todos, o que reforça a importância de medidas que ampliem a participação popular no processo decisório, fomentando-se uma cidadania participativa, que para ser materializada, exige a criação de uma gama de instrumentos que sejam capazes que trazer o cidadão para o centro das principais discussões e debates na área da gestão das políticas públicas.

A pesquisa apontou que um dos principais desafios, sendo um verdadeiro gargalo social, para o fortalecimento da participação cidadã na segurança pública, é a falta de conhecimento da população sobre seus direitos e os canais institucionais disponíveis para essa interação. Dessa forma, propõe-se a elaboração de uma cartilha informativa que funcione como instrumento de orientação e conscientização dos cidadãos tocantinenses sobre a importância de seu papel na construção de um ambiente mais seguro e cooperativo.

No que se refere aos instrumentos de viabilização da participação cidadã na gestão da segurança pública tocantinense, emerge como alternativas viáveis a cartilha informativa, sendo esta regulamentada por Instrução Normativa, consistindo em mecanismos que buscam permitir à população a abertura de caminhos que viabilizem a contribuição com informações, sugestões e fiscalização, o que tende a elevar a efetividade das políticas públicas de segurança por meio do alinhamento das ações estatais com as demandas reais das comunidades.

A contribuição desses mecanismos para a efetividade das políticas de segurança pública ocorre principalmente pela melhoria na qualidade das informações repassadas aos órgãos de segurança, o que possibilita ações mais precisas e contextualizadas. Ainda, ao promover o engajamento comunitário, promove-se o fortalecimento do sentimento de pertencimento e corresponsabilidade, fomentando assim a cooperação no enfrentamento da criminalidade.

Noutro ponto, a pesquisa destaca que a delegacia de polícia se configura como um espaço estratégico para fomentar essa participação, uma vez que é um dos principais pontos de contato entre a sociedade e o sistema de segurança pública. Dessa forma, a abordagem participativa na gestão da segurança pública pode ser fortalecida pela interação direta entre os agentes de segurança e a população, promovendo um diálogo mais transparente e eficiente.

Outrossim, ficou evidente que, apesar das potencialidades institucionais da Polícia Civil e do Conselho Estadual de Segurança Pública como espaços estratégicos de interação social, ainda existem limitações significativas na sua atuação prática, especialmente no que se refere à escuta e ao acolhimento das demandas comunitárias. Nesse sentido, a criação de uma Instrução Normativa, também proposta neste estudo, surge como uma ação institucional necessária para regulamentar e fortalecer a participação popular de maneira estruturada e contínua, garantindo maior transparência e eficácia na relação entre a população e o Estado.

Assim, conclui-se que a adoção de políticas que incentivem a participação popular na segurança pública é fundamental para o aprimoramento das ações estatais e para a construção de uma sociedade mais segura e democrática. A elaboração e distribuição da cartilha informativa, aliada à criação de uma Instrução Normativa que regule essa iniciativa, representam passos concretos para fortalecer o controle social sobre a segurança pública e garantir que a população tocantinense tenha voz ativa na definição das estratégias de combate à criminalidade e promoção da paz social.

Apesar da relevância do tema e das contribuições apresentadas, esta pesquisa apresenta algumas limitações que merecem ser reconhecidas. A principal delas diz respeito à impossibilidade de realização de coletas de dados primários por meio de entrevistas, grupos focais ou aplicação de questionários junto à população ou aos agentes de segurança pública. Tal limitação decorreu de restrições operacionais e temporais, o que restringiu a análise à documentação normativa e a dados estatísticos oficiais.

Outra limitação refere-se à ausência de avaliação empírica da eficácia dos instrumentos propostos (cartilha e instrução normativa), uma vez que sua implementação ainda não foi realizada no período da pesquisa, o que impede a mensuração direta de seus impactos na realidade institucional ou comunitária. Por sua vez, destaca-se a importância da realização de estudos futuros que possam avaliar os efeitos concretos da implementação da cartilha e da instrução normativa, considerando variáveis como adesão da população, transformação nos padrões de relacionamento entre agentes de segurança e comunidade, e possíveis repercussões nos indicadores de criminalidade.

Ademais, recomenda-se o aprofundamento da análise sobre a atuação dos conselhos comunitários e fóruns locais de segurança, bem como a realização de estudos comparativos com outras unidades federativas que já tenham implementado práticas exitosas de participação popular na segurança pública. Tais pesquisas poderão contribuir para o aperfeiçoamento das políticas públicas tocantinenses, ampliando a legitimidade democrática e a efetividade das ações estatais no setor.

Em síntese, conclui-se que é imprescindível ampliar e consolidar os canais de participação popular na segurança pública do Tocantins. Essa estratégia, ao envolver o cidadão de forma ativa e informada, promove a transformação da lógica tradicional de repressão para uma gestão orientada pela cidadania, prevenindo a violência e fortalecendo a paz social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABELSON, J., FOREST, P.-G., EYLES, J., SMITH, P., MARTIN, E., & Gauvin, F.-P. (2003). **Deliberations about deliberative methods: Issues in the design and evaluation of public participation processes**. *Social Science & Medicine*, 57(2), 239-251. doi: 10.1016/s0277-9536(02)00343-x
- ADORNO, Sérgio. **Crime e violência na sociedade brasileira contemporânea**. *Jornal de Psicologia-PSI*, n. Abril/Junho, p. 7-8, 2002
- ALFONSO, Luciano P.; DROMI, Roberto. **Seguridad pública y derecho administrativo**. Madrid: Marcial Pons, 2001.
- AMARAL, Roberto. Apontamentos para a reforma política. **A democracia representativa está morta: viva a democracia participativa**. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 38, n. 151 jul./set. 2001. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/699>>. Acesso em: 26 out. 2024.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Federalismo e competências ambientais no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- AVRITZER, Leonardo. **Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política**. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 18, nº 2, novembro, 2012, p. 383-398.
- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. **Plano Nacional de Segurança Pública** – “Um suposto plano que é um arremedo de um planejamento efetivo de políticas na área de segurança”. [jan. 2017] Entrevistadora: Patrícia Fachin. São Leopoldo: Unisinos, 2017.
- BARKER, Ernest. **The Development of Public Services in Western Europe, 1660-1930**. London: Oxford University Press, 1944.

BASTOS, Elísio Augusto Velloso. Algumas reflexões sobre a cidadania na definição e implementação de políticas públicas. *In. Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento*. Coordenação: Jean Carlos Dias, Sandro Alex Sousa Simões. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BAUMAN, Z. **Comunidade: a busca por segurança no mundo atual**. Tradução de Plínio Dentzie. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

BENGOCHEA, Jorge Luiz Paz. 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.

BITTNER, Egon. **Aspectos do Trabalho Policial**. Tradução: Ana Luísa Amêndola Pinheiro. 1. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2017.

BOBBIO, Norberto. **O conceito de sociedade civil**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. ed. 26. São Paulo: Malheiros, 2011.

BRAGA NETO, Adolfo. Mediação de conflitos: conceito e técnicas. *In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da. (Orgs.) Negociação, Mediação e Arbitragem: Curso básico para programas de graduação em Direito*. São Paulo: Método, 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**. In: Brasília: ENAP; 1996; Revista do Serviço Público, ano 47 jan.-abr. n. 1.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

BRITO, Miguel Nogueira de. Direito de Polícia. *In. Tratado de Direito Administrativo Especial*. Coimbra: Almedina, 2009.

BRIZOLLA, Fellipe Dalla Vecchia; LENZ, Elias; SILVA, Eder Nunes da; STÁBILE, Leandro Alberto Albuquerque. **A Polícia Civil do Paraná e a qualidade no atendimento à sociedade: estratégias para um modelo de polícia cidadã**. Revista da Escola Superior da Polícia Civil. v. 3. 2021.

CABRAL, Edson Mauricio. **A participação da Sociedade Civil nos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente: Possibilidades e limites**. 2013. 116 f. Tese (Mestrado) – Programa de pós-graduação em Serviço Social da PUC, Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013.

CARNEIRO, R.; BRASIL, F. P. D. **Control social y las nuevas instituciones participativas: un panorama del caso brasileño pos-1988**. Praxis Sociológica, 2016.

CARVALHO, Rodrigo de Souza. **A gestão do desenvolvimento policial: importância do feedback**. Revista Brasileira de Ciência Policiais. Brasília, v. 2, n. 2, p. 109-129, jul/dez, 2011.

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; SILVA, Maria do Rosário de Fátima e. **Política de segurança no Brasil: avanços, limites e desafios**. Revista Katálisis, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 59-67, jan./jun. 2011.

CASIMIRO, Flávio Henrique Calheiros. Atuação política e ideológica da burguesia brasileira nos anos 1980. In: **A nova direita: aparelhos de ação política e ideológica no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Expressão Popular, 2018. p. 39-119.

CASTRO, Catarina Sarmiento e. **A questão das polícias municipais**. Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas, na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Outubro de 1999.

CASTRO, Henrique Hoffmann Monteiro de. **Missão da polícia judiciária é buscar a verdade e garantir direitos fundamentais**. disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-jul-14/academia-policia-missao-policia-judiciaria-buscar-verdade-garantir-direitos-fundamentais/> Acesso em 02 fev. 2025.

CHAMBERS, S. (2003). **Deliberative democratic theory**. Annual Review of Political Science, 6(1), 307-326. doi: 10.1146/annurev.polisci.6.121901.085538.

CHANG, L., & JACOBSON, T. (2010). **Measuring participation as communicative action: a case study of citizen involvement in and assessment of a city's smoking cessation policy-making process**. Journal of Communication, 60(4), 660-679. doi: 10.1111/j.1460-2466.2010.01508.x

CICHELLA, Alberto Cardoso. **Participação cidadã em segurança pública no marco do constitucionalismo democrático**: uma análise do Programa Rede de Vizinhos da Polícia Militar de Santa Catarina no município de Criciúma. Dissertação de Mestrado. Universidade do Extremo Sul Catarinense. Criciúma, 2021.

CICHOVSKI, Patrícia Blagitz. **Meio ambiente e pluralismo**. In: DIAS, Jean Carlos; FONSECA, Luciana (Coord). Sustentabilidade: ensaios sobre direito ambiental. São Paulo: Método.

CICHOVSKI, Patrícia Blagitz. Federalismo e participação democrática no licenciamento ambiental: limites constitucionais à regulamentação das competências sobre energia elétrica. In. DIAS, Jean Carlos; SIMÕES, Sandro Alex de Souza (Coord). **Direito, políticas públicas e desenvolvimento**. São Paulo: Método, 2013.

COMPARATO, Fábio Konde. **Uma nova cidadania**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política. São Paulo, n. 28-29, p. 85-106, abril 1993.

CONTELLI, Everson Aparecido. **Acesso à justiça criminal: NECRIM's – Núcleos Especiais Criminais como alternativa consensual, restaurativa e dialógica na persecução criminal**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

COHEN, J. (2005). **Deliberation and democratic legitimacy**. In D. Matravers & J. Pike (Eds.), Debates in contemporary political philosophy: an anthology (pp. 342-360). Londres: Routledge.

COSTA, Alexandre Rodrigues. **Da prevenção à investigação: como a filosofia de polícia comunitária pode ser aplicada na Polícia Civil de Goiás.** Revista Qualia: a ciência em movimento, v. 6, n.1, Jan-Jul, 2020, p. 01-23.

COSTIN, Claudia. **Administração Pública.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CORNWALL, A. **Unpacking ‘participation’: models, meanings and practices.** Community Development Journal, 2008, 269-283.

CORNWALL, A.; GAVENTA, J. **Participation in governance.** In A. S. Huque & A. Shafiqul (Eds.), International Development Governance (pp. 405-413). Nova York: Routledge, 2017.

CRETELLA JÚNIOR, José de. **Do poder de polícia.** Rio de Janeiro: Forense, 1999.

DAGNINO, E. **Citizenship in Latin America: an introduction.** Latin American Perspectives, 2003, 211-225.

DAGNINO, E.; TEIXEIRA, A. C. C. **The participation of civil society in Lula’s government.** Journal of Politics in Latin America, 2014, 39-66.

DEZAN, Sandro Lúcio; WERNER, Guilherme Cunha. **Direito Constitucional de Polícia Judiciária.** Belo Horizonte: Fórum, 2021.

DEZAN, Sandro Lúcio. **Direito Administrativo de Polícia Judiciária.** Belo Horizonte: Fórum, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 8. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

DRYZEK, J. S. (2002). **Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations.** Nova York: Oxford University Press.

FARAH, Marta Ferreira dos S. **Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo.** In: FERRAREZI, E.; SARAIVA, E. (Org.). Políticas públicas, Brasília: ENAP, 2006. (Coletânea, v. 2).

FERRAJOLI, Luigi. **Derechos Fundamentales, Democracia Fundamental y Garantismo.** Bogotá: Universidad de Libre, 2016.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal.** Traduzido por Ana Paula Zomer Sica, Fauzi Hassan Choukr, Juarez Tavares e Luiz Flávio Gomes. São Paulo: RT, 2002.

FERREYRA, R. G. **Notas sobre a paz: propósito de um constitucionalismo cidadão.** Revista Estudos Institucionais. Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, Journal of institucional studies, p. 1046-1073, Jul/Dez 2017.

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

FREIRE, M. D. **Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias**. Revista Brasileira de Segurança Pública, ano 3, n. 5, p. 100-114, ago./set. 2009.

FONSECA, Alexandre. **Pacto Nacional pela redução dos homicídios** [out 2015]. Entrevistadora: Luíza Gomes. In: Seminário Saúde e Segurança Pública: desafios nos territórios vulnerabilizados, 2015, Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2015.

GARCEZ, William. **O delegado de polícia como garantidor de direitos: um mandamento implícito do Estado Democrático**. 2016. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-delegado-de-policia-como-garantidor-de-direitos/372049054>. Acesso em: 26 fev. 2025.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. *Las transformaciones del estado contemporáneo*. 3. ed. Madrid: Alianza, 1995.

GARLAND, D. **Les contradictions de la “société punitive”: l’écas bri-tannique”**. Actes de la Recherche, Parism n. 124, p. 49-67, sept. 1998.

GOHN, Maria da Glória. **Teorias sobre a participação social: desafios para a compreensão das desigualdades sociais**. Caderno CRH, Salvador, v. 32, n. 85, p. 63-81, jan./abr. 2019.

GOMES, Amintas Vidal. **Manual do Delegado – Teoria e Prática – 9ª Edição**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método. 2015.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre factividade e validade**. vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HÄIKIÖ, L. (2012). **From innovation to convention: legitimate citizen participation in local governance**. Local Government Studies, 38(4), 415-435.

HODSON, Gordon; BUSSERI, Michael A. **Bright Minds and Dark Attitudes**. Psychological Science, v. 23, n. 2., p. 187-195, January 5, 2012.

IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros**. Relatório de Pesquisa. Brasília: IPEA, 2013.

JACOBI, P. (1990). **Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, 1(20), 121-143.

JÚNIOR, Joaquim Leitão; CARVALHO, Tristão Antônio Borborema de. O arquivamento e acautelamento dos boletins de ocorrência policiais. In: **Tratado de Inquérito Policial**. Org.: Higor Vinícius Nogueira Jorge e Waldir Antônio Covino Júnior. São Paulo: Juspodivm, 2023.

KARMIS, Dimitrios; NORMAN, Wayne (Ed.). **Theories fo federalism: a redader**. New York: Palgrave Mcmillan, 2005.

- LANFRANCHI, Valdênia A. Paulino. **Segurança pública no Brasil e controle das atividades policiais**. In: DIAS, Lúcia Lemos; Moura, Paulo Vieira de (Orgs.). Educando para uma segurança pública democrática. João Pessoa: Editora da UFPB, 2014.
- LEITÃO JÚNIOR, Joaquim. Disposições Gerais. In: **Lei Orgânica das Polícias Civis Comentada**. Org. Higor Vinícius Nogueira Jorge. São Paulo: Juspodivm, 2024.
- LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.
- LIMA, Renato Sérgio de; SOUZA, Letícia Godinho de; SANTOS, Thandara. **A participação social no campo da segurança pública**. Desigualdade & Diversidade – Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio, n. 11, ago/dez, 2012.
- LIMA, Raimundo Márcio Ribeiro. **Administração pública dialógica**. Curitiba: Juruá, 2013.
- LIMA, Renato Sérgio de; PRÖGLHÖF, Patrícia Nogueira. (Re)Estruturação da Segurança Pública no Brasil. In: MINGARDI, Guaracy (Org.). **Política de Segurança: os desafios de uma reforma**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.
- LIMA, Renato Sérgio de (Org). **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. Segurança Pública. COSTA, Artur Trindade; LIMA, Renato Sérgio de. São Paulo: Contexto, 2014.
- LOPES, Fábio Motta. **Os direitos de informação e de defesa na investigação criminal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009.
- LYMAN, J. L. **The Metropolitan Police Act of 1929**. Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science, pp. 141-154, 1964.
- LYRA, Rubens Pinto. **A participação cidadã nos conselhos de segurança e de justiça: análise comparativa**. In: LYRA, Rubens Pinto (Org.). Participação, democracia e segurança pública: a experiência brasileira. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2008.
- MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de administração pública**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- MARTINS, Humberto Falcão. A ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira. In: **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997.
- MATOS, Kecya Rhuane Antenorina. **Segurança pública e participação social: a experiência do Conselho Estadual de Segurança Pública do Pará – CONSEP**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2018.
- MATZOZ, Horácio Cezar Figueiredo; BAPTISTELLA, Rogério. **O direito de acesso à informação pública: uma análise histórica nacional e comparativa frente a outros Estados**. Revista Foco. v. 17. n. 8. 2024. p. 01-26.
- MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em evolução**. 2. ed. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MESQUITA NETO, Paulo de. **Ensaio sobre Segurança Cidadã**. São Paulo: Quartier Latin; FAPESP, 2011.

MESQUITA, Chayanna; JALES, Paula Raquel da Silva. **Participação e sociedade civil: apontamentos sobre a realidade brasileira**. X Jornada Internacional de Políticas Públicas. UFMA, 2021.

MILANI, C. R. S. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias**. Revista de Administração Pública, 2008, 551-579.

MONJARDET, Dominique. **O que faz a polícia: sociologia da força pública**. 1. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

MOREIRA, Cintya Martins; FARIA, Edimur Ferreira de. **Administração dialógica e as organizações não governamentais sob a perspectiva da participação administrativa: uma reflexão em Habermas acerca da reformulação da relação entre a sociedade civil e o Estado**. Revista Meritum, Belo Horizonte, v. 16, n. 3, p. 205-222, 2021.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão Pública**. São Paulo: Saraiva, 2014.

NEV. **Manual de Policiamento Comunitário: Polícia e Comunidade na Construção da Segurança**. Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV/USP). São Paulo, 2009.

NUNES JÚNIOR, Flávio Martins Alves. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2018.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Direito Administrativo Democrático**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

OLIVEIRA, Vânia Aparecida Rezende de. **O problema da (in)segurança pública: refletindo acerca do papel do Estado e de possibilidades de soluções localizadas e participativas**. Revista Brasileira de Segurança Pública. São Paulo, v. 7, n. 1, p. 6-120, 2013.

OLIVEIRA, Daniel José Silva; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. **A participação cidadã como um dos princípios de governo aberto**. FGV EAESP. vol. 28. 2023.

ORTEGA, Ricardo Rivero. **El Estado Vigilante**. Madrid: Tecnos, 2000.

OSBORNE D, Plastrik P. **Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government**. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley, 1997.

PASSERIN D'ENTRÈVES. M. **Hanna Arendt and the idea of citizenship**. In. Mouffe, C. (ed.). **Dimensions of radical democracy**. London: Verso, 1992.

PASSETTI, E. **Anarquismos e sociedade de controle**. São Paulo: Cortez, 2003.

PATEMAN, C. (1970). **Participation and democratic theory**. Londres: Cambridge University Press.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. *Derechos humanos, estado de derecho y constitución*. Madrid: Tecnos, 2005.

PERES, Úrsula Dias; BUENO, Samira. Pacto Federativo e financiamento da segurança pública no Brasil. In: MINGARDI, Guaracy (Org.). **Política de Segurança: os desafios de uma reforma**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pererira, **Discussões conceituais sobre política social como política pública e de direito de cidadania**. In: BOSCHETTI, I. (Org.). Política social no capitalismo: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2009.

PEREIRA, Eliomar da Silva. **Introdução do Direito de Polícia Judiciária**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

PITOMBO, Sérgio Marcos de Moraes. **Inquérito policial: novas tendências**. Belém: CEJUSP, 1987.

REINER, Robert. **A Política da Polícia**. Tradução de JacyCardia Ghirotti; Maria Cristina Pereira da Cunha Marques. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

ROCHA, Yuri Santana de Brito. **Mediação & polícia: práticas de justiça restaurativa no âmbito da segurança pública e sua repercussão jurídico-criminal e social**. Curitiba: Juruá, 2018.

RODRIGUES, Patrícia Pacheco. **A mediação policial conduzida por Delegado de Polícia na solução dos conflitos decorrentes da prática de crimes de menor potencial ofensivo**. Revista Brasileira de Ciências Policiais. v. 13. n. 10. p. 311-353, Set.-Dez./2022.

RUEDIGER, Marco Aurélio. **Processo político e implantação de programas complexos no sistema federalista: o caso do Pronasci**. In: FERREIRA, Marieta de Moraes; BRITTO, Ângela (Orgs). Segurança e cidadania: Memórias do Pronasci. Rio de Janeiro: FGV, 2010. Posfácio.

SÁ, M. I F.; MALIN, A; M; B. **Lei de acesso à informação: um estudo comparativo com outros países**. XIII Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação – XIII ENACIB. Rio de Janeiro, 2012.

SALINEIRO, André. **Políticas públicas em segurança pública e defesa social**. Curitiba: InterSaberes, 2016.

SÁNCHEZ, F. L. (2004). **Los presupuestos participativos: nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales**. Psychosocial Intervention, 13(3), 325-344.

SANTOS, P. R.; GUGLIANO, A. A. **Efetividade das políticas participativas no governo brasileiro: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social**. Revista de Sociologia e Política, 2015, 3-19.

SANTOS, Maria das Graças dos. Políticas Públicas: Contribuições para o Debate. In: **Gestão Pública: planejamento, processos, sistemas de informação e pessoas**. Org. Roberto Kanaane; Alécio Fiel Filho; Maria das Graças Ferreira. São Paulo: Atlas, 2010.

SANTO-SÉ, João Trajano; RODRIGUES, André; LÁZARO, Márcio. Conselhos de segurança pública no Brasil: notas provisórias de um campo a ser explorado. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. São Paulo, v. 8, n. 2, 110-137, Ago/Set, 2014.

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

SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. RAP. Revista Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-69, mar./abr. 2009.

SILVA, F. B. D.; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. in _____ et al. **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**, Brasília: IPEA, 2009. Cap. 8, 373-407.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2015.

SILVA, T. E.; EIRÃO, T. G.; JÚNIOR, E. R. S. et. al. O acesso à informação e o parlamento brasileiro: estudo sobre a produção legislativa no período da ditadura militar (1964 – 1985). **Perspectivas em ciência da informação**. Minas Gerais, v. 22, n. 4, p. 22-34. Abril/Junho de 2017.

SILVA NETO, Luís Gonzaga da. Investigação de Crimes Cibernéticos e a Função Filtro do Inquérito Policial no Estado Democrático de Direito. In: **Direitos Humanos, Atuação Policial e Tecnologia e Lei Geral de Proteção de Dados**. Org. Higor Vinícius Nogueira Jorge. São Paulo: Juspodivm, 2022.

SILVA NETO, Luís Gonzaga da. **A aplicabilidade da metodologia de justiça restaurativa nas delegacias de polícia no Estado do Tocantins**. Dissertação (Mestrado Profissional) – Universidade Federal do Tocantins – Campus Universitário de Palmas, 2023.

SILVA NETO, Luís Gonzaga da. Dos Policiais Civis. In: **Lei Orgânica das Polícias Civis Comentada**. Org. Higor Vinícius Nogueira Jorge. São Paulo: Juspodivm, 2024.

SIMÃO, Stela Maris Monteiro. **Transparência pública no acesso à informação dos documentos preparatórios das decisões da administração pública: um estudo comparativo entre Portugal e Brasil**. Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Lisboa: Universidade de Lisboa, 2022.

SIMÕES, Renato. **Segurança pública e participação popular: uma avaliação**. In: MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Movimentos sociais e segurança pública: a construção de um

campo de direitos. Cadernos temáticos da CONSEG. n. 9. Ano 01. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

SKOLNICK, Jerome H.; BAYLEY, David H. **Policiamento comunitário: questões e práticas através do mundo**. 1. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2017.

SOARES, Luiz Eduardo. **A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas**. Revista de Estudos Avançados, v. 21, n. 61, p. 77-97, 2007.

SOUZA NETTO, José Laurindo de. **Sistema de aplicação de medidas socialmente úteis como substitutivo penal para as infrações de menor potencial ofensivo**. Revista Bonijuris. Curitiba, a. XX, n. 541, dez. 2008.

SOUZA Robson Sávio Reis. **Quem comanda a segurança pública no Brasil: atores, crenças e coalizões que dominam a política nacional de segurança pública**. Belo Horizonte: Letramento, 2015.

SOUSA, J.; GERALDES, E. **A Lei de Acesso à Informação no Brasil, Portugal e Espanha: uso da internet, transparência e cidadania**. Revista Razón y Palabra. Equador, n. 92, p. 1-15. Dez 2015 – Março 2016.

SPANIOL, Marlene Inês; MORAES JÚNIOR, Martim Cabeleira; GUIMARÃES RODRIGUES, Carlos Roberto. **Como tem sido planejada a segurança pública no Brasil? Análise dos planos e programas nacionais de segurança implantados no período pós-redemocratização**. Revista Brasileira de Segurança Pública, vol. 14, núm. 2, septiembre, 2020, pp. 100-127. Fórum Brasileiro de Segurança Pública São Paulo, Brasil.

STEWART, James K. Apresentação da obra **Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo**. Jerome H. Skolnick, David H. Bayley; tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. 1. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2017.

SVALOV, Bárbara. **O direito à informação e a proteção dos direitos da personalidade**. In: Débora Gozzo (Coord.). Informação e direitos fundamentais. São Paulo: Saraiva, 2012.

TEIXEIRA, E. C. (1997). **As dimensões da participação cidadã**. Caderno CRH, (26-27), 179-209. doi: 10.9771/ccrh.v10i26.18669

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez, 2001.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. **Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010)**. 2013. 174 f. Tese (Doutorado) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2013.

TENÓRIO, Fernando G. Inovando com democracia, ainda uma utopia. **Novos Cadernos NAEA**. Belém: Núcleo de Altos Estudos da Amazônia/UFGA, v. 2, n. 1, p. 149-162, jun. 1999.

TENÓRIO; Fernando G.; FILHO, Humberto Marques. Cidadania deliberativa: um estudo de caso. *In*. **Inovação no campo da gestão pública local**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

THATCHER M. *The Downing Street Years*. Nova York: HarperCollins, 1993.

TORNAGHI, Hélio. **Instituições de Processo Penal**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1977.

TORRES, Douglas Dias, Polícia Comunitária e a prevenção e investigação criminal, 2001, Disponível em <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/536/Policia-Comunitaria-e-aprevencao-e-investigacao-criminal>>. Acessado em 16 mar 2025.

VAN DETH, J. W. **What is political participation?** In G. Mazzoleni (Ed.), *The International Encyclopedia of Political Communication*. Oxford: John Wiley & Sons, 2016.

VIEIRA, Liszt. Cidadania e controle social. *In*. **O público não-estatal na reforma do Estado**. Orgs: Luiz Carlos Bresser Pereira, Nuria Cunill Grau. Rio de Janeiro: Ediora FGV, 1999.

VIRGA, Pietro. **Diritto Amministrativo, Attività e Prestazioni**. Milano: Giuffrè Editore, 1996.

WEBER, Max. Economia e Sociedade. **Fundamentos da sociologia compreensiva**. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2015.

APÊNDICE I

CARTILHA INFORMATIVA

PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA

SEGURANÇA PÚBLICA

POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO

TOCANTINS

Material elaborado por: Luís Gonzaga da Silva Neto e Cleiton Silva Ferreira Milagres



INTRODUÇÃO



Segurança é um direito seu. O governo tem o dever de proteger todas as pessoas. Mas, para isso dar certo, a comunidade também precisa participar. Quando você ajuda a cuidar da sua rua, do seu bairro, e conversa com a polícia, tudo melhora.

Esta cartilha vai te mostrar, com exemplos simples, como você pode participar, dar sugestões e ajudar a construir um lugar mais seguro para viver.





CONHEÇA SEUS DIREITOS E DEVERES



Direito à segurança:

Todo cidadão tem o direito de viver em um ambiente seguro, com proteção contra violência e crimes.

Dever de colaborar:

A participação ativa da sociedade é essencial para o sucesso das políticas de segurança pública.

“

Segurança não se faz sozinho. Cada morador tem um papel importante!

”



PARTICIPE DOS CONSELHOS COMUNITÁRIOS DE SEGURANÇA

O que são os CONSEGs?

São grupos de moradores que se reúnem com a polícia para conversar sobre o que está acontecendo no bairro ou na zona rural. Eles ajudam a resolver problemas e sugerir melhorias.

Exemplos práticos:

“Seu bairro está escuro à noite? Tem muito assalto perto da escola? Leve essas reclamações para o CONSEG.”

Como participar?

Procure saber onde são as reuniões. Pode ser na escola, na igreja ou no posto de saúde. Fale o que está acontecendo e ouça as ideias dos outros.





DENUNCIE CRIMES E ATIVIDADES SUSPEITAS

1. Como denunciar:

- Ligue no 197 ou vá até a delegacia.
- Você também pode usar o aplicativo “Salve Mulher” ou falar com a Ouvidoria da Segurança Pública.

2. Aplicativos

- Salve Mulher (violência doméstica contra a mulher);
- Fale com Ouvidoria SSP-TO (denúncias em geral).

3. Delegacias

- Procure a delegacia mais próxima da sua residência ou do local do ocorrido para registrar ocorrências ou denunciar crimes que estejam ocorrendo em seu bairro.

4. Importância da denúncia

- Quando você conta algo estranho que viu, ajuda a polícia a agir antes que o problema fique maior. Sua denúncia pode evitar um assalto, proteger alguém ou salvar uma vida.



Colaborar com a polícia na segurança pública é essencial para construir uma sociedade mais segura, pois a união entre comunidade e autoridades fortalece a prevenção, agiliza respostas e promove a confiança mútua, beneficiando a todos.





ENGAGE-SE EM PROGRAMAS DE PREVENÇÃO



1 Participe de Oficinas e Palestras

Vá a encontros que falam sobre segurança. Você pode aprender como se proteger e como ajudar sua vizinhança.

2 Junte-se à vizinhança solidária

Fique atento na sua rua. Se notar pessoas ou carros estranhos, avise os vizinhos e a polícia.

3 Apoie projetos para jovens

Incentive seus filhos e sobrinhos a participarem de atividades esportivas, culturais e educativas.

4 Espalhe informação no bairro

Uso o grupo de WhatsApp do bairro para alertar sobre golpes e reuniões. Isso ajuda todo mundo.

COLABORE COM A POLÍCIA



Quando você conversa com a polícia e conta o que está acontecendo no seu bairro, ajuda a encontrar soluções. A polícia sozinha não consegue saber tudo. Mas com a ajuda do povo, fica mais fácil prevenir os crimes. Fale com respeito, conte o que viu e ajude a manter sua comunidade mais segura.

Exemplo popular: “Você viu uma moto rondando a escola das crianças? Conte para os vizinhos e para a polícia. Isso pode evitar um roubo.”



SEJA UM ALIADO

A colaboração do cidadão com a polícia é fundamental para a segurança pública. Ao denunciar crimes, compartilhar informações e participar de iniciativas comunitárias, a população fortalece a atuação policial e promove um ambiente mais seguro. Essa parceria gera confiança mútua, transparência e eficiência no combate à criminalidade.

PARTICIPE DA SEGURANÇA DE SEU BAIRRO

A participação cidadã no controle social da criminalidade é essencial para uma sociedade mais segura. Quando os cidadãos se engajam, denunciando crimes, apoiando ações preventivas e colaborando com as autoridades, tornam-se agentes ativos na redução da violência. Essa parceria fortalece a confiança entre comunidade e polícia, promovendo transparência e eficiência.

FORNEÇA INFORMAÇÕES

Se você tem conhecimento de atividades criminosas, compartilhar essas informações com as autoridades é um ato de cidadania e responsabilidade. Denunciar de forma segura e anônima protege sua identidade e contribui para a prevenção e o combate ao crime. Canais como disque-denúncia e aplicativos especializados garantem sigilo e eficiência.





SEJA UM AGENTE DE TRANSFORMAÇÃO

Você pode ser uma liderança no seu bairro ou na sua zona rural. Não precisa ter cargo nem estudar muito. Basta agir! Converse com as pessoas. Reúna os vizinhos. Leve ideias para as reuniões. Ajude a encontrar soluções. Sua atitude pode inspirar outros a agir, fortalecendo a rede de proteção coletiva. A mudança começa com pequenas ações, mas ganha força quando todos se unem.

Mobilize a comunidade

Chame os seus amigos, fale com o pessoal da igreja ou da escola e organizem encontros para discutir segurança. Quando todos colaboram, a comunidade se torna mais forte e preparada para enfrentar problemas. Juntos, podemos transformar nossa realidade e garantir uma convivência mais harmoniosa e protegida.

Inspire com o exemplo

Quando você age com respeito, denuncia com coragem e ajuda os outros, você mostra que é possível melhorar. Suas atitudes positivas podem influenciar outras pessoas a agir de forma responsável e colaborativa, fortalecendo a comunidade e incentivando a transformação.

Valorize a educação

Valorize a educação como ferramenta fundamental para a transformação social. Apoie iniciativas que promovam o acesso à educação de qualidade e a inclusão de grupos vulneráveis. Participe de projetos comunitários, incentive o estudo e contribua para a formação de cidadãos conscientes.



Conclusão



A segurança pública é uma responsabilidade compartilhada. Quando o cidadão participa ativamente, todos ganham! Guardar esses números pode ajudar muito em um momento de perigo. Compartilhe com seus vizinhos. Pregue na geladeira, no portão da igreja ou no grupo de WhatsApp da comunidade.

Órgão	Contato	Email
Polícia Civil	197	dgpc@ssp.to.gov.br
Disque denúncia da Polícia Civil	0800 631 190	
Disque Direitos Humanos	100	
Ouvidoria da Polícia Civil	0800 645 6898	ouvidoria@ssp.to.gov.br
Polícia Militar	190	
Polícia Rodoviária Federal	191	
Guarda Municipal	153	
Polícia Federal	0800 9782 336	
Marinha do Brasil	185	
Corpo de Bombeiros	193	
SAMU	192	



APÊNDICE II

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº [xxxx]/2025

DISPÕE SOBRE A REGULAMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA NA GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA TOCANTINENSE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O SECRETÁRIO DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DO TOCANTINS, no uso das atribuições que lhe conferem a Constituição Federal, a Constituição do Estado do Tocantins, e demais legislações aplicáveis, considerando a importância da participação social na construção de políticas públicas e a necessidade de estreitar o vínculo entre a comunidade e as forças de segurança pública do Estado do Tocantins, resolve:

Art. 1º Esta Instrução Normativa tem como objetivo regulamentar o Programa de Participação Comunitária na Gestão da Segurança Pública Tocantinense (PPCGSP-T), estabelecendo diretrizes e procedimentos para a implementação de ações que visem integrar a sociedade na gestão da segurança pública e a promoção de um ambiente mais seguro e justo para todos.

Art. 2º O PPCGSP-T visa fortalecer a parceria entre a comunidade, as forças de segurança pública e as autoridades locais, promovendo o protagonismo cidadão e o fortalecimento de políticas públicas de segurança de forma colaborativa.

Art. 3º Para os fins desta Instrução Normativa, considera-se:

I - Participação Comunitária: A atuação direta da sociedade civil organizada na proposição, acompanhamento, avaliação e implementação de políticas públicas voltadas para a segurança pública.

II - Gestão Participativa: Processo no qual os cidadãos participam ativamente da construção e implementação de políticas públicas, incluindo decisões relacionadas ao planejamento e execução de ações de segurança pública.

III - Conselho Comunitário de Segurança Pública: Órgão consultivo composto por representantes da sociedade civil e das instituições de segurança pública, com o objetivo de assessorar a formulação de políticas de segurança no âmbito local.

Art. 4º O PPCGSP-T será composto pelas seguintes ações:

I - Criação de Conselhos Comunitários de Segurança Pública em municípios, bairros ou regiões que apresentem demanda por maior envolvimento da comunidade na gestão da segurança pública.

II - Realização de encontros e seminários com a população para debater temas relacionados à segurança pública e soluções colaborativas.

III - Capacitação e treinamento de lideranças comunitárias e membros de comitês sobre temas relevantes, como mediação de conflitos, direitos humanos, segurança pública e prevenção à violência.

IV - Proposição e implementação de medidas de segurança local com base em diagnósticos participativos e mapeamento de demandas comunitárias.

V - Acompanhamento e monitoramento das políticas de segurança pública, com feedback contínuo das comunidades sobre a eficácia das ações implementadas.

VI – Distribuição de cartilhas informativas pelos policiais, contendo orientações sobre como o cidadão pode participar de forma ativa da gestão da segurança pública, incluindo informações sobre canais de comunicação, procedimentos para denúncias, e formas de engajamento nos Conselhos Comunitários de Segurança Pública.

Art. 5º A implementação do PPCGSP-T ocorrerá de forma gradual, de acordo com a viabilidade técnica e financeira, observando as peculiaridades locais e a necessidade de adaptação das políticas de segurança aos contextos regionais.

Art. 6º Os Conselhos Comunitários de Segurança Pública serão compostos por:

- I - Membros da comunidade local (residentes, lideranças comunitárias, representantes de associações de bairros e entidades civis);
- II - Representantes das forças de segurança pública (Polícia Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros, entre outros);
- III - Representantes do poder público municipal e estadual com atuação na área de segurança, saúde, educação e assistência social.

Art. 7º O papel dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública será:

- I - Auxiliar no diagnóstico das necessidades de segurança de cada localidade;
- II - Propor ações para a redução da violência e melhoria da convivência social;
- III - Colaborar na fiscalização das ações de segurança pública e sugerir melhorias;
- IV - Promover a aproximação entre as forças de segurança e a população, estreitando os laços de confiança.

Art. 8º Os membros dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública deverão ser indicados por meio de processo democrático, e terão mandato de 2 (dois) anos, podendo ser reconduzidos, respeitada a periodicidade das eleições municipais.

Art. 9º Para viabilizar a implementação do PPCGSP-T, o Estado fornecerá apoio logístico, material e capacitação aos membros dos comitês e às lideranças comunitárias.

Art. 10 A Secretaria de Estado da Segurança Pública do Tocantins (SESP-TO) será a responsável pela coordenação geral do PPCGSP-T, garantindo a articulação entre as diversas instituições e a sociedade civil.

Art. 11º Os delegados de polícia titulares das unidades policiais atuarão como coordenadores dos trabalhos de fomento à participação cidadã na segurança pública, cabendo-lhes:

- I - Supervisionar a distribuição das cartilhas informativas pelas equipes policiais;
- II - Promover reuniões periódicas com a comunidade para discutir as informações contidas nas cartilhas e estimular o engajamento cidadão;
- III - Coordenar ações de sensibilização e capacitação da população sobre o papel da participação comunitária na segurança pública;
- IV - Garantir a integração entre as atividades dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública e as ações das unidades policiais.

Art. 12 Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação, revogando as disposições em contrário.

Palácio do Governo do Estado do Tocantins, [data].

[Assinatura] [Nome] Secretário de Estado da Segurança Pública