



Encontro Internacional sobre Gestão
Empresarial e Meio Ambiente

Desafios da Governança em Segurança Pública: da violência para a segurança cidadã

DUARTE RAAB PIRES

Universidade Federal de Pernambuco
prfduarteraab@gmail.com

LILIAN SOARES OUTTES WANDERLEY

Universidade Federal de Pernambuco
lilian.wanderley@ufpe.br

KATE HORTON

khorton@rsm.nl

Desafios da Governança em Segurança Pública: da violência para a segurança cidadã

RESUMO: O presente estudo, realizado com base em pesquisa bibliográfica, almeja evidenciar a governança em segurança pública e seus avanços em direção à governança em segurança cidadã. A análise é realizada à luz de reflexões constantes a respeito de outros trabalhos, que enfatizam a governança, a governança pública e a segurança pública, argumentando que o último tema, enquanto formato institucional de prerrogativa estatal, deve fomentar à participação de diversos atores nos processos de formulação, de execução e de decisão de políticas públicas. Da mesma forma que, no contexto deste estudo, o tema governança remete a questionamentos que aprimoram o entendimento de sistemas complexos e policêntricos, caracterizados pela relevância do conhecimento, pertencimento e relevância dos partícipes, pela transversalidade dos efeitos, que nesse estudo apresenta-se sob a forma do bem comum, através da segurança pública. As conclusões avançam na discussão sobre segurança pública e na possibilidade de operacionalização da mesma em direção à segurança cidadã, pois ao reafirmar os valores da democracia, da cidadania e do interesse público, fomenta a ampliação da participação da sociedade de forma tanto profilática, quanto corretiva, em um campo, até então quase uníssono em suas ações e com um largo espectro em suas consequências.

Palavras-chave: Governança, segurança-pública, segurança-cidadã

ABSTRACT: This study is based on literature review, aims to highlight governance in public safety and their progress towards governance in public safety. The analysis in the light of constant reflections on other works that emphasize governance, public governance and public security, arguing that the latter issue, while institutional format of state prerogative, shall foster the participation of different actors in the process formulation, implementation and decision-making of public policy. Similarly, in the context of this study, the theme of governance refers to the inquiries that enhance the understanding of polycentric systems, characterized by the importance of knowledge, belonging and significance of the participants, the mainstreaming of the effects, which in this study is presented in the form the common good through public safety. The findings advance the discussion about public safety and the possibility of implementation thereof toward citizen security, because by reaffirming the values of democracy, citizenship and the public interest, promotes increased participation of society in both prophylactically, and corrective in a field hitherto almost unison in their actions and with a broad spectrum in its consequences.

Keywords: Security, governance, public, safety-citizen

1 INTRODUÇÃO

A segurança pública, a saúde e a educação constituem, não por acaso, os principais temas das políticas governamentais de caráter social. Este fato decorre de algumas características destas três atividades que são obrigatórias para o Estado e essenciais à população. Essa relevância do supracitado tripé das políticas públicas também decorre de seu forte impacto no orçamento público, do elevado número de profissionais envolvidos nessas atividades, bem como das respectivas formações dos mesmos, além da quantidade elevada de instituições necessárias para a realização dessas atividades (MONTEIRO et al, 2014). Não obstante essa serem as características mais evidentes e mais transparentes da importância ou do impacto desses temas, Foucault (2008) também destaca a relevância para os gestores públicos em buscar a normalidade do Estado. Assim sendo, para o autor, esses três pilares são ferramentas essenciais para que o governo alcance a normalidade do Estado, a qual corresponde ao uso da assimetria do poder do estatal perante sua população, como forma de garantir a percepção e o equilíbrio dos elementos positivos da sociedade.

Nos últimos vinte anos, contudo, vários fatores levaram o tema segurança pública a estar presente de forma destacada, não só nas agendas dos diversos níveis do poder executivo, como também recebeu importância e tratamento reiterados nos poderes legislativo e o judiciário, além das constantes e repetidas abordagens nas diversas formas de imprensa. As razões para estes fatos são diversas, contudo, é possível destacar a elevação vertiginosa da população carcerária, a qual cresceu na ordem de 508% de 1990-2012, enquanto a população do país, nesse mesmo período, cresceu na ordem de 31% (GOMES, 2014). Além disso, o Brasil possui a quarta maior população carcerária do mundo, com mais de meio milhão de pessoas presas ao final de 2012, atrás apenas dos EUA, China e Rússia (GOMES, 2014).

Uma outra face contundente da necessidade de se aprimorar a segurança pública no Brasil, é vista através das taxas de homicídios ocorridos nos últimos anos, que tanto em termos relativos, quanto absolutos são elevadas. De acordo com Waiselfisz (2014), num levantamento realizado entre 2007 e 2012 o Brasil ocupava a 7ª posição no mundo em quantidade relativa de homicídios, com um índice de 27,4 homicídios por 100 mil habitantes. Esse ranking foi formado através de dados coletados em 95 países de todos os continentes, onde na Tabela 01 são destacadas algumas informações relevantes:

Tabela 01 – Ranking das Taxas relativas de Homicídios por País

País	Taxa (homicídios/100.000 habitantes)	Posição no Ranking
Brasil	27,4	7º
México	22,1	12º
Rússia	13,3	17º
África do Sul	10,4	20
EUA	5,3	33º
Argentina	4,4	40º

Fonte: adaptado de Waiselfisz (2014)

Outra abordagem comum, em relação à necessidade do desenvolvimento da segurança pública brasileira, ocorre através das informações relativas aos acidentes fatais no trânsito. Numa outra pesquisa, entretanto com formação da base de dados semelhante à anterior, exceto no que tange à quantidade de países envolvidos, que neste caso foram 105 países, o Brasil ficou em 4º lugar, como um dos países que mais matam no trânsito no mundo (WAISELFISZ, 2014), conforme apresentado na Tabela 02:

Tabela 02 – Ranking de taxas relativas de Mortes em Acidentes de Trânsito por País

País	Taxa (mortes/100.000 habitantes)	Posição no Ranking
Brasil	23,0	4º
Rússia	20,0	10º
México	14,8	21º
EUA	12,4	33º
Argentina	11,7	37º
África do Sul	11,6	38º

Fonte: adaptado de Waiselfisz (2014)

Além das visões da segurança pública ligadas às diversas formas de delito e da violência, vale ressaltar as manifestações ocorridas recentemente no Brasil, tanto as Jornada de Junho (2013), como as demais que ocorreram nesse interim até os dias atuais (SANFELICE, 2015). Foram manifestações que ocorreram de forma inédita, tanto no que tange às formas de convocação, assim como nas formas de operacionalização, conforme citado abaixo:

Parecia que a sociedade brasileira caminhava razoavelmente bem. Tínhamos sobrevivido de forma não muito traumática às crises do capitalismo mundial e, estávamos em plena preparação para sediarmos a copa mundial de futebol. Aqueles carros e ônibus incendiados, aquelas fachadas de

instituições financeiras estilhaçadas, as lojas de autos depredadas, as fogueiras pelas ruas, a luta de pedras e bombas entre manifestantes e policiais, as pessoas feridas e presas, enfim, qual era o significado disso tudo? (Sanfelice, 2015, p 5).

Conforme se percebe, a questão da segurança pública não reside mais eminentemente nas relações entre o poder público e os infratores da sociedade. A sociedade assume as ruas, os partidos políticos não conseguem exercer liderança e o governo não conseguiu controlar essas manifestações e suas consequências. Essa falta de controle permitiu as ações de vandalismo por parte de alguns manifestantes e de uma reação mais rigorosa por parte das polícias estaduais (SANTOS, 2014). As reações dos manifestantes terminaram por ser contra à imprensa, contra os partidos e contra o *status quo* (SANTOS, 2014; SANFELICE, 2015). Dessa forma, portanto, a segurança pública que, de alguma maneira, sempre procurou proteger a população em nome do Estado, depara-se com cidadãos comuns, entretanto, insatisfeitos com os representantes que deveriam protegê-los.

Através do presente estudo almeja-se avançar a discussão sobre Segurança Pública a partir de recentes reflexões e iniciativas que ressaltam a governança como sistema policêntrico de gestão e ação, sob a supervisão ativa dos atores locais, regionais e nacionais, de acordo com a visão de Ostrom (2010). Essa visão vem a corroborar com o proposto por Sen (2010), na medida em que afirma se as políticas públicas podem ampliar a cidadania, por outro lado, as políticas públicas podem ser influenciadas pelas capacidades de participação da sociedade. Ou seja, tem-se a visão de governança pautada nas liberdades substantivas dos membros da sociedade e no exercício dessas liberdades em prol do desenvolvimento (OSTROM, 2010; SEN, 2010).

2 GOVERNANÇA e SEGURANÇA PÚBLICA

A estruturação do referencial teórico apresenta alguns conceitos relevantes sobre governança, inicialmente sobre governança corporativa, no setor privado, e que, no entanto, lastrearam a construção de conceitos e definições de governança voltada para o setor público. Em paralelo aos conceitos, também são apresentados os princípios básicos que norteiam a boa governança, inicialmente no setor privado e, em seguida, de forma mais aprofundada, no setor público.

Em sequência, são apresentadas algumas teorias que fundamentam o entendimento e a estruturação da governança voltada a o serviço público, com a apresentação de alguns conceitos e teorias, enfatizando as tendências teóricas que estruturaram o tema.

Após o entendimento do tema governança pública é apresentado o referencial de governança pública no Brasil, que no caso é o referencial do TCU. Esse referencial é fruto de uma construção e de uma elaboração, que levou em consideração, além de muitos referenciais teóricos atualizados, reconhecidos tanto local quanto internacionalmente. Além disso, uma outra meta do TCU foi coadunar um referencial teórico e robusto com as demandas e necessidades contextuais da sociedade brasileira, em relação ao tema.

A segurança pública é apresentada em seguida, trazendo à tona visões não apenas mais recentes, entretanto, mais inclusivas em relação à participação dos diversos atores, e, portanto, mais coadunada com os próprios conceitos de governança

Por fim, discorre-se sobre a integração entre a governança e a segurança pública, com o fito de vislumbrar a segurança pública não apenas enquanto conceitos, princípios e estrutura, todavia, enquanto dinâmica com a participação dos diversos atores, voltados para atender às demandas da sociedade, com a respectiva prestação de contas e fortalecimento das visões de paz e coesão social.

2.1 Governança

De acordo com Marcelli (2013), foi no início dos anos de 1990 que, em decorrência de

uma série de fatos negativos observados em grandes corporações e alardeados pela mídia, que surgiu de forma mais proeminente a utilização da expressão governança corporativa. Esses fatos estavam relacionados a abusos praticados pelas diretorias executivas, a existência de conselhos de administração figurativos, assim como a atuação inócua das auditorias externas. Diante dessa realidade, surgiu um movimento para a criação de regras com o fito de alterar essa situação, como forma de garantir a credibilidade do sistema, das instituições e dos profissionais envolvidos. A essa reestruturação do sistema e respectiva criação de novas regras deu-se o nome de governança corporativa.

Obviamente, não obstante os fatores supra, cumpre também destacar que, à época, as corporações já possuíam dimensões – geográficas, financeiras e mercadológicas, bastante significativas, o que naturalmente fomentou a dissociação entre o detentor do capital e a gestão das organizações. O detentor do capital ou acionista teve que delegar a gestão e as decisões sobre suas propriedades a um gestor, a um agente especializado, um executivo. Essa delegação trouxe a reboque um conflito de interesses tão natural, quanto concreto, o denominado conflito de agência ou conflito agente-principal. Assim sendo, também por esta razão, ou seja, para auxiliar a superar ou a abrandar esse conflito de agência, a governança corporativa se insere, através da estruturação de um conjunto de mecanismos- regras, incentivos e controle, como forma de direcionar o comportamento dos executivos, à conformidade da demanda dos acionistas.

De acordo com Aguilera e Cuervo-Cazurra (2009), a prática da boa governança começou a ser difundida através de códigos de orientações e de linhas mestras tanto de estruturação quanto de práticas. O primeiro código com orientações para a boa governança foi emitido em 1978 nos Estados Unidos, contudo, o segundo código só foi lançado em 1989 num outro país, Hong Kong. A Irlanda foi o terceiro país a emitir um código, em 1991, e no Reino Unido foi o quarto, em 1992, com o Relatório Cadbury. Ainda segundo os autores, foi o Relatório de Cadbury que se consubstanciou como o código de Boas Práticas de Governança Corporativa, que inspirou e influenciou grande parte dos códigos em uso atualmente. O relatório de Cadbury foi o resultado de uma forte pressão da mídia e de outros grupos de influência, que levaram o Banco da Inglaterra a estabelecer um comitê para analisar os fatos e propor alternativas. Os problemas estavam, segundo as denúncias, em questões éticas presentes em vários conselhos de administração das mais variadas empresas britânicas, destacadamente fatos relativos aos conselheiros que defendiam seus próprios interesses ao invés de também privilegiarem interesses dos detentores de capital. Desse comitê participaram representantes da Bolsa de Valores de Londres e assim como do Instituto de Contadores Certificados, todos presididos por Adrian Cadbury. O objetivo do trabalho foi alcançado através do documento chamado relatório Cadbury, o qual foi submetido à consulta pública, antes de sua publicação em 1992. (AGUILERA; CUERVO-CAZURRA, 2011; MARCELLI, 2013). O relatório de Cadbury (CADBURY COMMITTEE, 1992) apresenta a governança como um sistema pelo qual as organizações são gerenciadas e controladas, baseada em três princípios: transparência, integridade e responsabilidade em prestar contas.

De acordo com Seyle e King (2014), governança é um termo que deriva do latim “*gubernare*” e se refere a governo, gestão. Este termo em latim, todavia, remete a uma origem ainda mais remota, que é a palavra em grego “*kybernan*”, a qual está relacionada às manobras de um navio. De fato, segundo os autores, a operação de um sistema complexo e interdependente com gestão demanda que as partes se integrem e funcionem de forma harmônica e estruturada para que atinjam fins comuns. Percebe-se então que a governança incorpora as estruturas, os atores e as relações decorrentes da integração e funcionamento do sistema. E da mesma forma que ocorre um navio, há estruturas e procedimentos que são planejados e concebidos intencional e antecipadamente, assim como há outros que são criados, desenvolvidos e decididos à medida que o processo ocorre. A governança, segundo

esta visão, em razão das complexidades envolvidas num processo, por um lado trata dos recursos envolvidos e das diversas formas de empregá-los, por outro lado, possui seu viés de resultado, de consecução do processo.

Muito embora não haja consenso entre os acadêmicos relativamente ao conceito de governança de uma forma geral e de governança pública me particular, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial, os quais difundiram o conceito e despertaram o interesse acadêmico em torno do tema. Sua definição mais ampla indicaria algo como uma ampla estratégia de reforma para reforçar as instituições da sociedade civil e para tornar os governos mais abertos, responsáveis, transparentes e democráticos. As Nações Unidas (2001, p. 53-54), por exemplo, definem a governança do seguinte modo:

Governança não é necessariamente uma “entidade física”, nem é o ato de governar sobre cidadãos. É mais realisticamente entendida como um processo: o processo por meio do qual instituições, organizações e cidadãos “guiam” a si próprios. Governança trata, também, da interação entre o setor público e a sociedade, e de como esta se organiza para a tomada de decisão coletiva, de modo a que sejam providos mecanismos transparentes para que tais decisões se materializem.

O Banco Mundial, por sua vez afirma que novos padrões de governança estão emergindo a cada dia, não apenas numa perspectiva local, todavia, envolvendo uma certa tendência mundial de aceitação (BANCO MUNDIAL, 2013). Nomeadamente pelo fato dos cidadãos de países ditos em desenvolvimento, demandarem de forma mais contundente uma melhor performance da parte de seus governos, a qual passe, de alguma forma, por uma redução de custos causados tanto pela má administração, quanto pela corrupção. Subsidiariamente a essas demandas, o Banco Mundial, assim como outros organismos internacionais correlatos, prefere direcionar os escassos recursos disponíveis para nações com governos que privilegiem a prática da boa governança. Essas duas formas específicas de pressão ou de demanda e oferta, têm conduzido a que alguns países a busquem apoio perante essas instituições supranacionais, também no que se refere a diagnosticar problemas de governança e auxílio para o desenvolvimento de soluções. Esses fatores têm acarretado um novo interesse na mensuração da performance dos governos, inserindo nesse contexto indicadores de governança e qualidade institucional (BANCO MUNDIAL, 2013).

2.2. Governança Pública segundo o TCU

A crise fiscal que pairou sobre os governos de diversos países na década de 1980, ensejou que os mesmos promovessem uma reestruturação política e econômica com o objetivo de suas atuações ganharem mais eficácia e eficiência (BRASIL, 2014a). Foi diante dessa realidade que envolveu diversos países e que os tornou sensíveis tanto à discussão sobre o que seria a governança pública, assim como à definição de princípios básicos norteadores da boa governança (IFAC, 2001). A instituição legitimada para a consecução destes objetivos foi a *International Federation of Accountants* (IFAC), que é uma organização internacional responsável em estabelecer padrões elevados de qualidade da profissão contábil, fortalecendo-a e sempre atuar em interesse público. Ao final da década de 1990 o IFAC recebeu a missão de criar, rever e corrigir normas, orientações e estudos sobre governança pública, externando para os gestores e para as sociedades quais os princípios e quais deveriam ser as práticas da boa governança.

Foram publicados uma série de trabalhos pelo IFAC, entretanto, o mais relevante foi o Estudo 13 – IFAC, o qual foca nas práticas de governança voltadas para gestão pública relacionadas à responsabilidade do grupo governante e da estrutura de controle externo responsável em acompanhar e monitorar o setor público (MARCELLI, 2013). Nesse

contexto, em relação ao setor público, é necessário vislumbrar uma grande variação de estruturas organizacionais possíveis e reais, fato que se repete em relação à estrutura legislativa. Dessa forma, para que as orientações do IFAC se tornem consistentes e credíveis, há a necessidade de estabelecer modelos de governança que devem ser, por um lado exclusivos, por outro adaptáveis, em decorrência da necessidade de implementação em países e setores diversos.

O Estudo 13 - IFAC é reconhecido mundialmente como uma referência de princípios e de modelos para a implementação e a avaliação da governança pública (BRASIL, 2014a, 2014b; MARCELLI, 2013), inclusive o próprio Tribunal de Contas da União-TCU. Em tempo, importa referir que, no Brasil, é o poder legislativo que representa os interesses do povo, sendo este o verdadeiro Principal em relação aos recursos, cabendo aos gestores públicos, por delegação, o papel de Agentes, que devem agir de acordo com os interesses da coletividade. O TCU, por sua vez, representa a auditoria, que corresponde a uma estrutura de controle vinculada diretamente ao Principal, a qual existe para monitorar, direcionar e limitar o Agente, na medida em que atua em prol da proteção dos interesses do Principal (BRASIL, 2011). No caso específico do TCU, este se encontra vinculado diretamente ao poder legislativo, desenvolvendo atividades de auditoria em todo o âmbito federal, através das quais representa com elevado grau de autonomia os direitos e interesses da sociedade, relativamente à efetividade de atuação dos Agentes.

Vale ressaltar que no Brasil diversos instrumentos normativos foram criados para fortalecer a implementação das boas práticas de governança pública, quais sejam: (1) o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto 1.171, de 22 de Junho de 1994) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000), as quais abordam questões de princípios, orientações e sanções éticas e morais para os Agentes -servidores públicos e seus líderes (2) o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), criado em 2005 e revisado por duas vezes, em 2009 e 2013, o qual, alicerçado pelos princípios constitucionais da gestão pública e por fundamentos contemporâneos de excelência em gestão, estabelece treze fundamentos; e (3) os instrumentos de transparência, como a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011), que dispõe sobre o direito fundamental de acesso à informação, o monitoramento e o controle sobre atos administrativos, bem como sobre a conduta de agentes públicos (BRASIL, 2014b). Muito embora o governo brasileiro, através de seus poderes, tenha concebido diversas normas, regulamentos, princípios, sanções que visam gerar as boas práticas de governança, a principal decisão foi delegar ao TCU o papel de monitorar, acompanhar, apontar e exigir que as práticas em si ocorram.

Em virtude do exposto acima, ou seja, no que tange à ampla aceitação dos princípios e orientações do IFAC, da necessidade de adaptação contextual do Estudo 13 – IFAC, pelo fato do TCU ser o órgão legalmente responsável pela orientação em relação à governança pública no âmbito federal e em razão do próprio TCU se utilizar do supracitado estudo, no âmbito desse estudo, em relação à governança pública serão adotados os princípios e as melhores práticas orientadas pelo TCU.

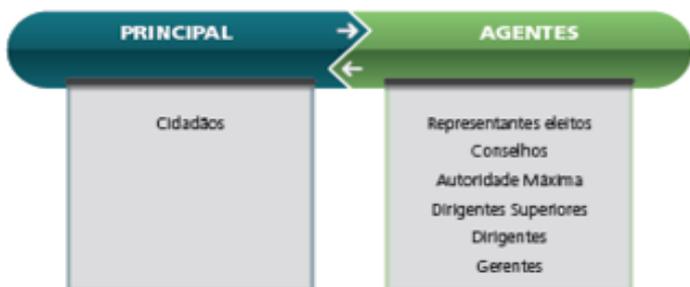
Para IFAC Brasil (2014), a governança pública se refere à formatação estrutura de governabilidade de tal forma que seja possível e factível o estabelecimento e atingimento de metas e objetivos, de todas as partes interessadas. Por estrutura de governabilidade incluem-se as estruturas administrativa, política, legal, econômica, social, ambiental, educacional entre outras. O TCU (BRASIL, 2011) apresenta a governança como um sistema para gerir, controlar e motivar as instituições, de tal sorte que haja o envolvimento dos diversos *stakeholders*, a exemplo da sociedade, dos gestores públicos, dos servidores, órgãos de controle e outras instituições.

Para o TCU (BRASIL, 2014) há 04 perspectivas de análise para a governança pública: a

primeira perspectiva norteia os *stakeholders* no que tange à governança e favorece a estruturação administrativa e de controle do Estado. A segunda perspectiva trata do estabelecimento das políticas públicas e com as diversas relações entre os poderes, setores, atores e estrutura. A terceira trata da implementação, das ações e do cumprimento do papel de cada ator. A quarta se refere ao nível mais micro, é a adaptação individual para cada instituição, reduzindo os riscos e otimizando resultados (BRASIL, 2014).

Um outro ponto a destacar, relativamente à governança pública veiculada pelo TCU, é em relação aos atores desta, que podem ser resumidos a dois tipos, o Principal e o Agente, já referenciados e que se relacionam de acordo com a figura abaixo:

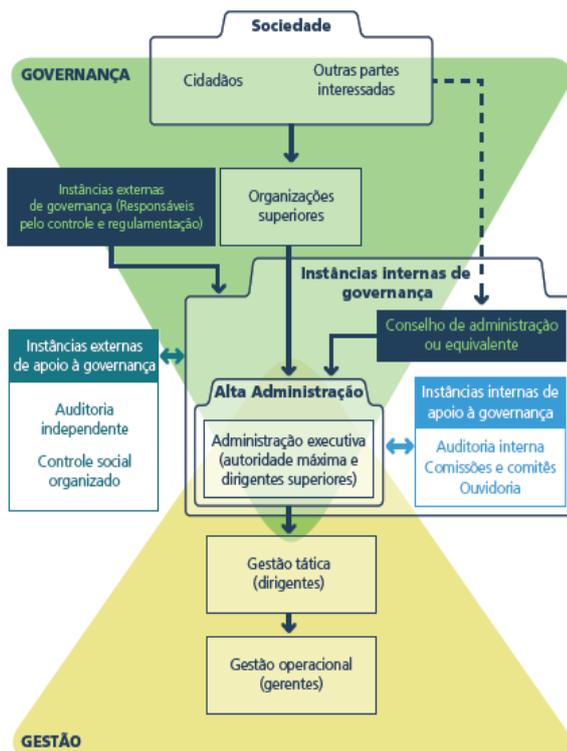
Figura 01: Relação principal-agente em um modelo direto de interação.



Fonte: Brasil (2014:27)

A figura 01 apresenta a visão de governança pública adotada pelo TCU, onde a sociedade detém precipuamente o poder, entretanto, este mesmo poder é delegado e conjuntamente é exercido com as instituições e agentes que a representam. Essa visão mais estática dos atores, torna-se melhor compreendida na medida em que é apresentado o sistema de governança pública, onde os atores são plotados vis-à-vis as respectivas funções e relações, conforme apresentado na figura 02:

Figura 02: Sistema de Governança em órgãos e entidades da administração pública



Fonte: Brasil (2014: 28)

Importa referir que no sistema supra apresentado foram referenciadas algumas instâncias, cujas funções são destacadas a seguir, numa sequência que está no sentido governança-gestão, a saber:

a) as instâncias externas de governança correspondem a instituições que têm por missão precípua a promoção da governança pública, e por serem autodeterminadas e independentes, não se subordinando apenas a uma organização, também desempenham o papel de fiscalização, controle e de orientação/regulação, a exemplo do TCU e do Congresso Nacional.

b) as instâncias externas de apoio à governança têm a missão da contínua avaliação, auditoria e monitoramento externo instituições públicas e, nos casos de não alinhamento com os padrões, obrigam-se à comunicação dos fatos às instâncias superiores de governança, como ocorre com as auditorias independentes e a sociedade civil organizada para o controle social.

c) as instâncias internas de governança correspondem à replicação das instâncias externas no interior da instituição com o dever estruturar e avaliar a estratégia e as políticas, monitoramento da conformidade e o desempenho destas, com competência para agir nos casos de identificação e comprovação de não-alinhamento. Além disso, são garantidores da ligação entre principal e agente, ou seja, que os interesses públicos permeiem as políticas e os objetivos organizacionais. Na instância pública essa estrutura é representada pela alta administração dos órgãos, ou pelos conselhos de administração, quando existirem.

d) as instâncias internas de apoio à governança são o elo ente os partícipes internos e externos à instituição, além da avaliação e comunicação das não-conformidades à alta administração. As estruturas como a ouvidoria, a auditoria interna, o conselho fiscal, as comissões e os comitês são exemplos bem representativos dessas instâncias.

Não obstante a existência dessas instâncias de governança, também colaboram para a boa governança das instituições pública, segundo o TCU, a administração executiva, a gestão tática e a gestão operacional. À administração executiva cabe a responsabilidade em avaliar, direcionar e monitorar, internamente, o órgão ou a entidade, sendo representada por agentes públicos que atuam nessa estrutura, sendo responsáveis pela gestão da organização, assim como por estabelecer as políticas e os objetivos desta. A gestão tática, por sua vez, coordena e operacionaliza a gestão e a prática operacional em áreas específicas, sendo os gestores agentes públicos que normalmente atuam nessa atividade. E por fim, a gestão operacional que é a responsável pela execução de processos produtivos, tanto de apoio quanto finalísticos, sendo os gestores, ocupantes dos cargos ou funções, a partir do nível operacional, a exemplo de superintendentes, chefes, supervisores, também agentes públicos.

O TCU (BRASIL, 2014) também aponta para as diferenças e as correlações entre a governança e a gestão, de tal maneira que, por um lado se distinga um e outro, e por outro lado sejam conhecidas as possíveis relações sinérgicas. Em outras palavras, de acordo com a figura 02, no setor público a governança é um processo que se inicia na sociedade convergindo até ao nível institucional e trazendo a este nível premissas de estratégias a serem adotadas. Na direção contrária, porém não de forma oposta, a gestão entrega à governança a prestação de contas de seus atos e resultados. Depreende-se que governança e gestão, de acordo com as orientações do TCU (Brasil, 2014) são duas faces da mesma moeda, onde a primeira promove, direciona, define, avalia e corrige, e a segunda, por sua vez, executa, implementa, concretiza e presta contas.

A questão, que é recente, porém, não menos fulcral, é como a governança pública se insere ou é estruturada no ambiente da segurança pública? Para que se inicie a resposta a esta indagação, faz-se mister que se esclareça o que é segurança pública. Esclarecimento esse que não deve se manter mais dentro da visão única e exclusiva do Estado, uma vez que a governança parte desse princípio da inclusão e do envolvimento dos diversos partícipes do processo. Será, contudo, que o tema segurança pública alinhou-se a esses princípios? Essas e

outras questões serão tratadas no tópico seguinte, conforme é apresentado abaixo.

2.3 Segurança Pública no Brasil

Segundo Monteiro, Siebel e Cardoso (2014), autores que realizaram uma pesquisa sobre o tema segurança pública no Brasil, com base num levantamento e análise sobre todas as teses e dissertações produzidas no país, no período entre 2000 e 2013, a produção acadêmica retrata, de fato, o tema violência. Segundo o referido trabalho, a temática a respeito de segurança pública lato sensu tem sido menos abordada que as temáticas mais específicas, que se referem nomeadamente aos assuntos violência, delinquência e criminalidade. Além disso, é a perspectiva jurídico-normativa que prevalece, em detrimento às práticas, programas, conceitos, atores, estruturas e demais tópicos constitutivos do tema.

De acordo com a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em seu relatório sobre segurança cidadã e direitos humanos (CIDH, 2009), o direito à proteção individual ou social pode ser inferido a partir da obrigação do Estado de garantir a segurança, consoante previsto em instrumentos normativos internacionais e amplamente aceitos em toda a América Latina, quais sejam: (1) o artigo 3º da Declaração Universal dos Direitos Humanos: "Toda pessoa tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal"; (2) o artigo 1º da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem: "Todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança de sua pessoa"; (3) o artigo 7º da Convenção Americana sobre Direitos Humanos: "Toda pessoa tem direito à liberdade e à segurança pessoal"; e (4) do artigo 9 do Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos: "Toda pessoa tem direito à liberdade e à segurança pessoal". A comissão, todavia, foi além na medida em que incluiu como segurança pessoal, a segurança social, não só como direito, mas como prevenção e proteção efetiva. Este grupo de direitos estão englobados numa visão de segurança cidadã, a qual inclui o direito à vida digna, associado aos direitos à educação, à saúde e a segurança social, o direito à integridade física, o direito às diversas formas de liberdade, o direito ao devido processo legal e o direito ao uso e gozo de sua propriedade, sem prejuízo de outros direitos. Segundo Ruiz (2014), durante todo o século XX a ideia de segurança pública como dever do Estado se manteve até o final dos anos de 1990, quando a Organização das Nações Unidas – ONU, começou a introduzir o conceito de desenvolvimento humano junto à noção de segurança pública, criando o conceito de segurança cidadã. De fato, a expressão até então vigente tornava a visão de segurança pública mais restrita e mais associada ao combate à violência, em contraposição à visão de segurança pública cidadã, que proporciona um arcabouço de conceitos e visão mais integradores e inclusivos. Esse novo paradigma apresentado pela ONU posicionava-se frontalmente de encontro à visão dominante no América Latina, que englobava expressões e conceitos mais reducionistas, tais como segurança nacional, segurança interna, ordem pública, entre outros (RUIZ, 2014). As principais diferenças conceituais entre o paradigma anterior da segurança pública e do proposto são apresentadas no quadro 1 abaixo:

Quadro 1: Comparação do conceito de segurança pública segundo o enfoque tradicional e o de segurança humana.

Enfoque Tradicional	Enfoque na segurança humana
Segurança como um fim em si mesmo	Segurança como garantia para o exercício de direitos e o atingimento do bem comum
Enfatiza a responsabilidade do Estado e dos serviços de polícia, a defesa do Estado-nação.	Enfatiza o compartilhamento de responsabilidade entre Estado e cidadania.
Finalidade: a tranquilidade e a paz para além do carácter democrático ou autoritário.	Finalidade: Associados à segurança do indivíduo estão os direitos humanos, a governabilidade

	democrática e a convivência social.
Objetivo: eliminação do conflito.	Objetivo: responde à ideia de canalizar o conflito.

Fonte: Ruiz (2014:124).

Efetivamente o crime e a violência são apenas alguns eventos relacionados à segurança pública, que são abordados objetivamente no Direito Penal, contudo, novas formas de relações sociais, de abordagens, de prevenções, de controle, de soluções, de atores, tanto do setor público, como da sociedade civil, também estão relacionados à segurança pública e cidadã (CIDH, 2009; RUIZ, 2014). Percebe-se que anteriormente ao paradigma de segurança e da ordem fazia referência ao Estado-Ordem, onde a sociedade também era refém da violência, na medida em que as ações do estado eram voltadas para a “segurança”, através da proteção e ação direta deste, como forma de enfrentar os riscos. Em outras palavras, não havia um direcionamento de ações e programas para o bem-estar e coesão social, para a coexistência pacífica dos cidadãos, todavia, de forma mais exclusiva a ênfase repousava no combate à violência.

E no Brasil como se posiciona a segurança pública. Talvez o passo inicial seja iniciar o entendimento e compreensão sobre a segurança pública, a partir da visão da norma jurídica presente na Constituição Federal - CF (Brasil, 1988). De acordo com o texto da CF a segurança pública visa garantir o bem-estar social, da seguinte forma:

[...] CAPÍTULO III.

DA SEGURANÇA PÚBLICA.

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

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 1º [...]

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3º [...]

§ 5º 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.

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

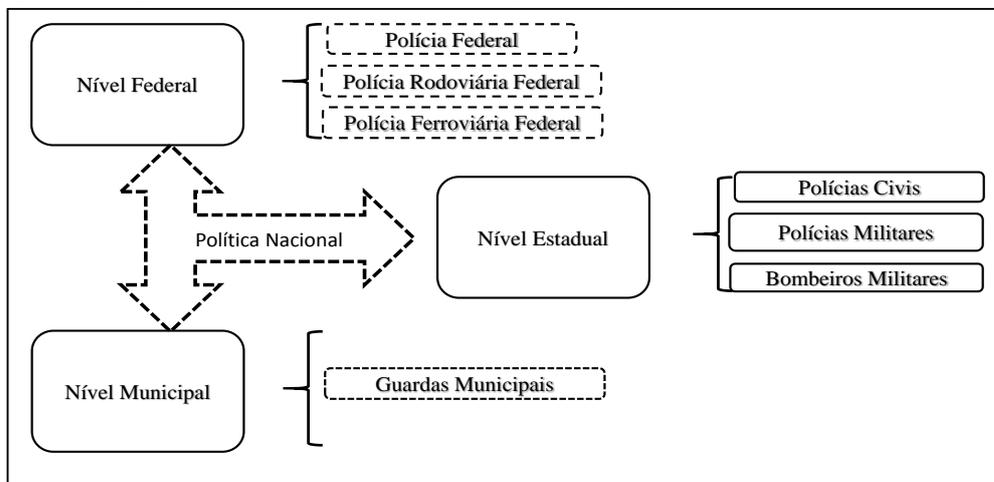
§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

§ 9º [...]

De acordo com o exposto acima é possível extrair algumas conclusões, tais como: (1) não há legalmente um responsável pelo sistema de segurança pública do país, (2) em situações específicas as polícias militares e os bombeiros militares podem ficar à disposição do exército brasileiro (forças de defesa), (3) o conceito de segurança pública está relacionado à preservação da ordem pública e ao bem-estar social, garantidos através dos órgãos supracitados e (4) uma série de leis ou instrumentos normativos estabelecidos a posteriori, em relação à CF, é que garantiriam a segurança pública. É possível destacar que, se por um lado a

CF afirma que a segurança pública está relacionada à manutenção da ordem pública – enfoque tradicional- e ao bem-estar social – enfoque na segurança humana, por outro lado, não são previstos normas e estruturas de participação ou inclusão que visem garantir o bem-estar de todos. A representação da figura 03 resume graficamente a estrutura de execução da segurança pública do Brasil, orientada pela CF:

Figura 03: Representação da Estrutura de Execução de Segurança Pública



Fonte: Elaborado pelos autores com base na CF (Brasil, 1988) e no TCU (Brasil, 2014a).

De acordo com Fonseca, Pereira e Gonçalves (2015) essa estrutura e uma série de sistemas complexos criados pelo legislativo e levados a cabo pelo poder executivo, foram de fato concebidos para garantir tanto a ordem pública, quanto o bem-estar social. Na prática, entretanto, o que ocorre é o aparecimento de vários conflitos, sejam em diversas áreas e instâncias, como por exemplo de gestão, divisão e centralização de responsabilidades, operacionalização e, talvez o ponto mais sensível, a falta da definição clara do que seria a segurança pública. O resultado é obvio, a existência de um sistema de segurança pública disforme e cuja efetividade é questionada recorrentemente (FONSECA, PEREIRA e GONÇALVES, 2015; MADEIRA e RODRIGUES, 2015). Não obstante a existência de uma proposta bem-intencionada, no que tange ao sistema de governança, nomeadamente no que se refere à criação de estratégia que traduza de forma uníssona as intenções e os desejos dos diversos partícipes em nível federal, estadual e municipal, o que ocorre efetivamente é a fragilidade, tanto estratégica quanto operacional (FONSECA, PEREIRA e GONÇALVES, 2015).

Historicamente é possível tomar como base três fases ou paradigmas que caracterizam o Estado brasileiro, no que se refere ao planejamento e tentativas de implementação das políticas de segurança pública: (1) o paradigma da segurança nacional, vigente no período da ditadura militar; (2) o paradigma da segurança pública a partir da Constituição Federal de 1988; e (3) o paradigma da segurança cidadã, que tem início por volta do ano 2000. De forma sintética, o paradigma de segurança nacional caracterizou-se pela prioridade dada, inicialmente, ao inimigo externo, concretamente o combate ao comunismo. Em seguida os holofotes voltaram-se ao inimigo interno, que correspondia a qualquer cidadão que demonstrasse oposição à ordem vigente. Em outras palavras, a insegurança residia em tudo que atentasse contra o Estado e contra os interesses nacionais, e, por conseguinte, contra os interesses daqueles que estão no poder. O advento da Constituição atual, por sua vez, correspondeu a uma tentativa de garantir à sociedade instrumentos de defesa contra o arbítrio do poder de Estado e dos grupos dominantes. Por outro lado, não alterou significativamente

os dispositivos legais impostos pelos governos militares para organizar as polícias, que na época eram entendidas como forças de segurança do Estado, e não uma instituição de interesse público. Essas opções tomadas na Constituinte de 1988 contribuíram para que a estrutura de funcionamento montada pelo regime militar no final da década de 1960 se mantivesse quase inalterada (ADORNO, 1999).

De acordo com os conceitos apresentados sobre segurança pública, nomeadamente o proposto pela ONU, o conceito de segurança pública aqui adotado envolve o conceito de segurança cidadã. A ideia que é da segurança pública enquanto uma abordagem que visa a estruturação de uma forma de cidadania democrática mais consistente, que busca viver num país cujo objetivo fulcral das políticas estabelecidas seja antes de tudo o ser humano, o cidadão em geral e não a segurança do Estado ou de um sistema político vigente. Importa referir que este conceito não é desconhecido no Brasil e no campo conceitual já vem sendo utilizado no Brasil desde 2007, quando no projeto de lei nº 11.530/2007 (apud MADEIRA e RODRIGUES, 2015), no art. 30, para quem a segurança cidadã é definida como:

(...) situação política e social de segurança integral e cultura da paz em que as pessoas têm, legal e efetivamente, garantido o gozo pleno de seus direitos fundamentais, por meio de mecanismos institucionais eficientes e eficazes, capazes de prever, prevenir, planejar, solucionar pacificamente os conflitos e controlar as ameaças, as violências e coerções ilegítimas. (MADEIRA e RODRIGUES, 2015:9)

A adoção desse conceito de segurança pública, não ocorre tão somente por alinhamento com a ONU ou com visões mais atuais, mas também, por coadunar com a visão de governança pública.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS: DA GOVERNANÇA DE SEGURANÇA PÚBLICA PARA A SEGURANÇA CIDADÃ

Goldberg (2013), corroborando com Ostrom (2010) e Sen (2010) aponta para a crescente importância da governança sobre sistemas complexos e policêntricos, os quais correspondem a temas que, histórica e comumente são de responsabilidade do governo, entretanto, compartilham e demanda corresponsabilidade e participação da sociedade, enquanto principal implicada nos resultados das ações. A autora também aponta para o fato de que estas mudanças, em relação ao envolvimento dos diversos partícipes em redes de governança, têm implicações para a democracia, transparência, participação pública e do processo de tomada de decisão. Não obstante uma possível influência de grupos de interesses dominantes ou especiais, a tendência cada vez maior é que a boa governança prevaleça em ressignificar processos que permitam a inclusão, a participação popular, a eficiência e os resultados mais adequados à sociedade (GOLDBERG, 2013).

Se a governança pública está se tornando um tema onde a participação efetiva de atores principais e a inclusão de novos partícipes tornaram-se corriqueiras, assim como a demanda por transparência pública e a demanda por um maior estímulo à coesão social, conforme apresentado no tópico anterior, a segurança pública caminha na mesma direção. Em paralelo, todavia, não obstante o empenho constante de esforços na gestão das políticas públicas de segurança, com vistas a buscar a inclusão e à prestação de contas, persiste a tensão entre visões da ordem pela punição e da paz pela cidadania. E, muito embora se busque um modelo que contemple as duas visões, o Estado ainda se mostra pouco efetivo na condução das políticas para além das necessidades imediatistas de se apresentarem resultados de combate à violência, perante à população (MADEIRA e RODRIGUES, 2015). Essa forma de condução das políticas públicas, somada à estrutura de segurança pública vigente, não se constituem mais como alternativas, tanto viáveis, quanto democráticas, para a melhoria das condições de

vida e de convivência da sociedade brasileira (FONSECA, PEREIRA e GONÇALVES, 2015; MADEIRA e RODRIGUES, 2015).

Considera-se que através da implementação efetiva da governança pública na área de segurança pública, em meio a uma estruturação institucional e democrática, torna-se factível o processo de fomentar espaços deliberativos de discussão, ideias e ações, nos quais prevaleçam a inclusão, a transparência, o pluralismo, a autodeterminação e o bem comum. Nesse interim, cabe ao poder público lutar para que os mecanismos, que garantam a existência, permanência, resultados e continuidade desses espaços sejam efetivos. Esse processo atribui à governança pública a missão de recuperar a importância da sociedade enquanto partícipe do processo, o qual é inclusivo, sem alijar as partes, atualmente tidas como dominantes.

Por se tratar de um processo desejado, todavia, ainda seminal, sabe-se que os desafios para sua efetiva implementação e de forma consistente, são imensos. Por outro lado, a realidade da gestão pública brasileira, está sendo modificada, na medida em que ações nesse sentido estão sendo capitaneadas pelo TCU. Consciente da necessidade de desenvolver a governança no âmbito da segurança pública brasileira, o TCU (BRASIL, 2014a) fez o primeiro levantamento de governança de segurança pública, cujo documento final foi consolidado em 2014 e os dados foram levantados em 2013. De fato, muito embora o documento faça alusão à segurança pública brasileira como um todo, tratou-se de um levantamento da referida governança em nível estadual, uma vez que o levantamento abrangeu tão somente os bombeiros e polícias militares, e as polícias civis, todas instituições estaduais. A importância do referido estudo, contudo, reside tanto nas questões que o mesmo buscou avaliar, quanto em questões subjacentes, derivadas do processo do processo em si, quais sejam: (1) a iniciativa de ação por parte de um órgão de uma instância externa de governança, (2) o estabelecimento efetivo de referências de governança em segurança pública, (3) a constatação de um sistema policêntrico e sem definição nem legal, nem factual de responsabilidade sobre o todo e (4), não obstante as dificuldades e complexidade da área temática, ficou clara demonstração da necessidade e do interesse de prestação de contas à sociedade. Como resultado direto da avaliação realizada pelo TCU, tem-se: (1) a inexistência de uma política nacional de segurança pública, (2) a baixa efetividade da coordenação das ações de segurança pública, (3) baixa governança de pessoas e (4) fragilidade dos controles.

No âmbito dessa visão em que a governança, enquanto um sistema que envolve a estrutura, a gestão e os partícipes da gestão pública, requer a concepção de estruturas e processos próprios, que são, por definição, distintos das concepções tradicionais de governança pública. A rede de governança modifica substancialmente as relações de poder entre o Estado e a sociedade, tornando-as mais fluidas e deslocando-as, de fato, para a sociedade organizada e o terceiro setor. Desse modo, essa nova forma de estruturação da governança em segurança pública, faz sentido e ganha efetividade, na medida em que advém de diagnósticos locais, que levem em consideração a estruturação e a força de outros atores, nomeadamente de forma contextualizada. Por fim, vale ressaltar que ao considerar que os atores sejam engajados, que adquiram a condição de agentes, de partícipes, com a missão e o poder de interferir na salvaguarda dos valores da sociedade perante o sistema, com condições de atuar de maneira mais assertiva, efetiva e plural, é possível se aproximar de forma mais consistente da garantia de paz social.

Referências

AGUILERA, R. V.; CUERVO-CAZURRA, A. Codes of good governance. **Corporate Governance: an International Review**, v. 17, n. 3, p. 376-387, 2009.

ADORNO, S. Insegurança versus Direitos Humanos: entre a lei e a ordem. **Tempo Social**, 11(2): 129-153, out., 1999.

BANCO MUNDIAL. **Governance and Public Sector Management**. World Bank's E-government Website. 2013. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/PSGDataSheet.pdf>. Acesso em: 09 de Mar. 2015.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Senado, 1988.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Auditoria Governamental** / Conteudistas: Antonio Alves de Carvalho Neto, Carlos Alberto Sampaio de Freitas, Ismar Barbosa Cruz, Luiz Akutsu; Coordenador: Antônio Alves de Carvalho Neto. – Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 355p, 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança / Tribunal de Contas da União**. – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste, 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Levantamento de Governança de Segurança Pública – iGovSeg2013: sumário executivo** — Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública, 2014a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas/ Tribunal de Contas da União**. – Brasília: TCU, 2014b.

CADBURY COMMITTEE. **The report of the committee on financial aspects of corporate governance**. Londres: Cadbury Committee, 1992. Disponível em: <http://www.ecgi.org/codes/documents/cadbury.pdf>. Acesso em: 09 de Mar. 2015.

CIDH. **Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos**. Washington, D.C.: BID, 2009. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ENG.pdf>. Acesso em: 19 de abr. 2015.

FONSECA, J. A.; PEREIRA, L. Z.; GONÇALVES, C. A. Rhetoric in the construction of realities in public security: approaches of the systems in the states of Minas Gerais and São Paulo. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 2, p. 395-422, 2015

FOUCAULT, M. **Segurança, Território, População**. Curso dado no Collège de France (1977-1978). São Paulo, Martins Fontes, 2008.

GOLDBERG, R. H. **Toward an assessment of the sustainability of water governance in Israel using an integrative sustainability assessment approach**. 2013. 112 p. Mestrado (Mestrado em Estudos Ambientais) Queen's University, Ontario, Canadá 2013.

GOMES, L. F. Explosão Carcerária Alopada. **Instituto Avante Brasil**, 18 de janeiro de 2014. Disponível em: <http://institutoavantebrasil.com.br/explosao-carceraria-alopada>. Acesso em: 30 de Jan. 2015.

IFAC - International Federation of Accountants. Study 13 - Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective, 2001.

MADEIRA, L. M.; RODRIGUES, A. B. New bases for the public security policies in Brazil from the practices of the federal government in the period of 2003-2011. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 1, p. 3-22, 2015.

MARCELLI, S. **Governança no setor público: diagnóstico das práticas de gestão da Polícia Federal à luz do estudo 13 do PSC/IFAC**. 2013. 106f. Dissertação (Mestrado Executivo em Administração) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2013.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MONTEIRO, F. M.; SEIBEL, E. J.; CARDOSO, G. R. O Campo da Segurança Pública no Brasil de 2000 a 2013: um mapeamento do debate. In: CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA, VIII.2014.Évora. **Anais eletrônicos...** Évora: APS, 2014.

NAÇÕES UNIDAS. Benchmarking E-Government: a global perspective. Nova York: **UNPAN**. United Nations – Division for Public Economics and Public Administration, American Society for Public Administration, 2001. Disponível em: <http://unpan3.un.org/egovkb/>. Acesso em 02 de Mar de 2015.

OSTROM, E. Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change. **Global Environmental Change**, v.20, p. 550-7, 2010.

RUIZ, M. C. La formación de las fuerzas de seguridad y policiales bajo el paradigma de la Seguridad Ciudadana: un desafío educativo nacional y regional. **Revista Latinoamericana de Educación Comparada**, v. 5, n. 5, p. 122-133, 2014.

SANFELICE, J. L. Vandalismo ou movimento social? As jornadas de junho (2013). **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, v. 6, n. 2, p. 04-14, 2015.

SANTOS, E. H. Crise de representação política no Brasil e os protestos de junho de 2013 | Crisis of political representation in Brazil and the protests of June 2013. **Liinc em Revista**, v. 10, n. 1, 2014.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEYLE, C.; KING, M. W. O que é governança. **In: Estado do mundo 2014: Como governar em nome da sustentabilidade**. /Worldwatch Institute. Organização: PRUG, T.; RENNERT, M. Salvador: UMA Ed., 2014.

WASELFISZ, J. **Mapa da Violência 2013: acidentes de trânsito e motocicletas**. Brasília: Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americano, 2013.

WASELFISZ, J. **Mapa da Violência 2014: os Jovens do Brasil**. Brasília: Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americano, 2014.