XX SEMINÁRIO NACIONAL
DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA
X MOSTRA NACIONAL DE TRABALHOS CIENTÍFICOS
REALIZAÇÃO
UNISC
UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL
Mestrado e Doutorado
2025
ISSN: 2447-8229

DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA PÚBLICA E POLÍTICAS DE INTELIGÊNCIA: PERSPECTIVAS SOBRE O REGIME JURÍDICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

FUNDAMENTAL RIGHT TO PUBLIC SECURITY AND INTELLIGENCE POLICIES: PERSPECTIVES ON THE LEGAL REGIME OF PUBLIC POLICIES

Pedro Henrique Hermes[1]

Resumo: As políticas de inteligência desempenham papel crucial na segurança, sendo a análise dessas políticas no Brasil relevante devido aos complexos desafios de segurança pública. A Constituição de 1988 consagra a segurança como dever do Estado e direito de todos, mas sua efetivação enfrenta obstáculos. Este artigo analisa as políticas de inteligência frente ao direito fundamental à segurança, investigando a estruturação da política brasileira e possíveis aperfeiçoamentos. Para tanto, utiliza-se o seguinte problema de pesquisa: qual a estruturação sistêmica da política de inteligência brasileira frente ao direito fundamental à segurança pública e as possíveis diretrizes de aperfeiçoamento? O método utilizado é o dialético, com abordagem monográfica. O estudo aborda os fundamentos contemporâneos do direito à segurança e analisa a política de inteligência brasileira à luz das matrizes jurídicas sobre políticas públicas. Ao final, constata-se que o aperfeiçoamento da política pública perpassa pela regulamentação no âmbito da Internet uma vez que afeta a segurança nacional, a democracia, a liberdade, entre outros direitos consagrados na Constituição da República.
Palavras-Chave: Direitos fundamentais; políticas públicas; segurança pública.

Abstract: Intelligence policies play a crucial role in security, and analyzing these policies in Brazil is relevant due to complex public security challenges. The 1988 Constitution establishes security as the State's duty and everyone's right, but its implementation faces obstacles. This article analyzes intelligence policies in light of the fundamental right to security, examining the structure of Brazilian policy and potential improvements. The research problem is: what is the systemic structuring of the Brazilian intelligence policy in relation to the fundamental right to public security and the possible guidelines for improvement? The dialectical method is employed with a monographic approach. The study addresses contemporary foundations of the right to security and analyzes Brazilian intelligence policy in the context of legal frameworks on public policies. It concludes that improving public policy involves regulating the Internet, as it impacts national security, democracy, freedom, and other rights enshrined in the Constitution.
Keywords: Fundamental rights, public policies, public security

1. Introdução

[1] Doutorando em Direito na Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), na linha de pesquisa Dimensões Instrumentais das Políticas Públicas - Bolsa Prosuc CAPES II. Mestre em Direito na Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), na linha de pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo - Bolsa Prosuc CAPES II. Graduado em Direito pela Antonio Meneghetti Faculdade (AMF). Pesquisador na área de Direito e Tecnologia; Direitos Fundamentais e Tecnologia. Tem experiência em pesquisa na área de Direitos do Estado; Direitos na Sociedade da Informação. Membro do Grupo de Estudos Estado, Administração Pública e Sociedade. Professor de graduação no curso de Direito da Antonio Meneghetti Faculdade (AMF). E-mail: pedrohermes.1@hotmail.com

As políticas públicas são ações estatais para consagração de direitos fundamentais. De há muito, são discutidos no Brasil os desafios contemporâneos no que toca ao planejamento, execução e efetividade das políticas públicas em seus mais variados aspectos. Em contraponto, diversos são os fundamentos jurídicos e políticos para consagração destas políticas como mecanismo de atendimento aos interesses sociais dispostos na Constituição.

As políticas públicas de inteligência, nesse sentido, desempenham um papel crucial na garantia do direito fundamental à segurança em um país. No Brasil, um com complexos desafios em termos de segurança pública, a análise dessas políticas e de seu regime estruturante é de extrema relevância. A segurança é um direito fundamental consagrado na Constituição Federal de 1988, que estabelece a segurança como um dever do Estado e um direito e responsabilidade de todos. No entanto, a efetivação desse direito enfrenta diversos desafios, que vão desde a criminalidade organizada até questões relacionadas à proteção de dados e privacidade dos cidadãos diante das novas tecnologias.

Nesse sentido, o presente artigo se propõe a realizar uma análise das políticas públicas de inteligência diante do direito fundamental social à segurança. O problema de pesquisa é o seguinte: qual a estruturação sistêmica da política de inteligência brasileira frente ao direito fundamental à segurança pública e as possíveis diretrizes de aperfeiçoamento? O método de abordagem empregado será o dialético e o de procedimento o monográfico.

O primeiro ponto versará sobre aspectos teóricos e matriciais do direito fundamental social à segurança pública, buscando apresentar os seus fundamentos contemporâneos. O segundo ponto analisará a política de inteligência brasileira à luz das matrizes jurídicas sobre políticas públicas, nomeadamente seu ciclo, regime jurídico e aspectos conformadores. Ao final, serão visualizadas as diretrizes de aperfeiçoamento das políticas públicas diante do fator decisório.

2. O direito fundamental à segurança pública: fundamentos e perspectivas

A segurança pública não é de a muito conferida como perspectiva de direito fundamental ou ao menos os trabalhos e pesquisas nesse sentido remontam a pouco menos de duas décadas no Brasil. Apesar de sua previsão constitucional no Brasil, essencialmente nos artigos 5º, enquanto direito fundamental individual, e artigo 6º, enquanto direito fundamental social, o debate de sua definição vem sendo desenvolvido.

A presente pesquisa parte da premissa que a segurança pública é direito fundamental, tendo em vista que encontra amparo em nossa Constituição. Na lição de Leal e Gilioli (2018, p. 34):

> O direito à segurança pública foi um dos direitos eleitos como fundamentais no texto constitucional e este direito não decorre por estar o mesmo instituído na Constituição como dever do Estado e uma responsabilidade de todos, mas essencialmente por se a segurança pública, através de políticas públicas executadas na área como forma de se materializar a garantia dos objetos jurídicos eleitos como fundamentais, tais como: a vida, a propriedade, a liberdade.

Na doutrina internacional, denota-se que a temática da segurança é de preocupação há muito tempo, principalmente os seus fundamentos políticos, sociais e institucionais (Torre, 2014). Não há preocupação da presente pesquisa em delimitar os pormenores do direito à segurança. Entretanto, necessário destacar seus fundamentos e possibilidades no campo teórico, diante do expressivo aumento do emprego de tecnologias nessa seara e sua relação com temáticas tecnológicas de preocupação jurídica, a exemplo da anteriormente nominada proteção de dados pessoais.

A segurança pública é direito individual, na medida em que consagra a possibilidade subjetiva de tutela da pessoa, mas também se consagra como direito fundamental social, porquanto garante a possibilidade de tutela coletiva, difusa, entre outros. Assim, esse direito não assume, logo, uma feição coletiva ou individual, haja vista

> Com relação aos fundamentos constitucionais da segurança, é possível fazermos referência àquelas duas perspectivas já referidas, de um lado, a que lhe outorga a condição de interesse coletivo, e, de outro, a que lhe reconhece a condição de direito fundamental individual. Estas posições, todavia, não são irreconciliáveis, e devem estar associadas, e isto porque as dimensões individuais e coletivas/sociais das relações humanas, hoje e cada vez mais, contam com intersecções integracionistas, basta vermos o que ocorre nas chamadas redes sociais (Facebook, Instagram, WhatsApp, YouTube, Twitter, LinkedIn, Pinterest, Google+); tudo e todos estão interligados (Leal, 2020, p. 354).

Trata-se da tutela de uma existência digna protegida, com a fruição de outros direitos onde a coletividade e o indivíduo são titulares. Importante observar que, na condição de direito fundamental social, a segurança pública conclama a realização de ações positivas do Estado na sua promoção. Como bem pontua Novais (2010, p. 251):

> Ser um direito fundamental significa, em Estado constitucional de Direito, ter uma importância, dignidade e força constitucionalmente reconhecidas que, no domínio das

> relações gerais entre o Estado e o indivíduo, elevam o bem, a posição ou a situação por ele tutelada à qualidade de limite jurídico- constitucional à atuação dos poderes públicos.

Ou seja, sinergias entre o bem-estar coletivo e individual são basilares e essenciais para se estabelecer os parâmetros normativos e modos de tutela do direito à segurança pública, nomeadamente os limites legislativos, evitando-se arbitrariedades e ações ilegais. Trata-se de fundamento do Estado de Direito, nomeadamente pela "la eliminación de la arbitrariedad en el ámbito de la actividad estatal que afecta a los ciudadanos" (Zagrebelski, 1992, p. 21).

Em se tratando de segurança pública, constata-se tanto a função repressiva – revestida essencialmente da perspectiva de persecução penal, como de promoção, através da atividade estatal de tutela dos interesses e fruição das garantias individuais e coletivas. Feroni (2008) pontua que o direito fundamental à segurança é um valor superprimário imbricado com a vida, incolumidade física, bem-estar, qualidade da existência e à dignidade humana. Na atualidade, constata-se que tal direito assume as feições na tutela dos interesses sociais, especialmente na proteção da vida humana e também dos limites privados.

Frosini aponta importante lição acerca da segurança como elemento jurídico de preocupação constitucional:

> *Se storicamente l'espressione "diritto alla sicurezza" poteva essere ritenuta una figura semantica a carattere retorico, oggi mi sembra che goda di uno status giuridico in parte autonomo - come diritto a un'esistenza protetta, indispensabile al godimento di altri diritti di cui un soggetto è titolare - e in parte indiretto, nel senso che è complementare agli altri diritti, ovvero come istanza radicata nella nozione di benessere e di qualità della vita, collettiva e individuale. Pertanto, la sicurezza può qualificarsi come bene inscindibilmente legato alla vita, alla incolumità fisica, al benessere dell'uomo e alla qualità della sua esistenza, nonché alla dignità della persona. Da ciò ne deriva che la sua titolarità oltre che in capo allo Stato, nella forma di interesse a garantire una situazione di pace sociale, è riferibile a ciascun individuo come diritto a un'esistenza protetta, indispensabile al godimento degli altri diritti di cui è titolare in condizioni di sicurezza*

Se visualizado o aspecto contemporâneo, denota-se que no que toca ao desenvolvimento tecnológico, observa-se que o Brasil possui grave déficit na regulamentação dos instrumentos aplicáveis à segurança pública. Grande exemplo disso é o uso de dados pessoais no campo penal e a inexistência de previsões legislativas sobre o tratamento de dados pessoais na segurança pública e também na persecução penal.

Destaca-se que as alíneas *a* e *d* do inciso III do artigo 4º da LGPD referem que a legislação em questão não é aplicável as atividades de segurança pública e de investigação e

repressão a infrações penais, cuja regulamentação será de forma específica (Brasil, 2018). Surge, então, a iniciativa e necessidade de uma legislação própria que discipline a matéria, na busca de regulamentação das questões atinentes às investigações criminais, ações penais, prevenção de crimes. Leal acentua, da mesma forma, que a LGPD reservou espaço a uma legislação específica nessa matéria, referindo, porém a existência de outros desafios relacionadas ao tema:

> Ao mesmo tempo, em seu art. 4º, inc. III, a norma autorizou a flexibilização daqueles direitos para os fins exclusivos de: a) segurança pública; b) defesa nacional; c) segurança do Estado; ou d) atividades de investigação e repressão de infrações penais, sendo que o tratamento de dados pessoais previsto neste inc. III será regido por legislação específica, "que deverá prever medidas proporcionais e estritamente necessárias ao atendimento do interesse público, observados o devido processo legal, os princípios gerais de proteção e os direitos do titular previstos nesta Lei". Por certo que aqui já temos outros desafios que é o de densificar materialmente – e no caso concreto – os níveis e possibilidades das *medidas proporcionais e estritamente necessárias* ao escopo da norma e diante de cenários os mais particulares existentes – como o da segurança da saúde pública na pandemia (Leal, 2020, p. 368).

Em tal seara, há movimentação legislativa em relação a regulamentação. Todavia, trata-se tão somente de um anteprojeto de LGPD-Penal sem reflexo algum no cotidiano prático brasileiro, não havendo pretensão do presente trabalho em explorar esse segmento.

Assim, percebe-se que a segurança pública se constitui como importante direito fundamental, de caráter individual e social, possibilitando a criação e efetivação de políticas públicas no contexto de atuação. Todavia, denota-se a necessidade de sinergias entre o uso das tecnologias, frente aos mecanismos de tutela da segurança pública. Nesse contexto, se visualizado o aspecto tecnológico frente às políticas de inteligência, denota-se déficit ainda maior, ponto que será digno de aprofundamento.

3. Perspectivas da política de inteligência a partir do regime jurídico das políticas públicas

Dentre o universo de políticas públicas passíveis, é possível identificar a política pública de segurança, consectária do direito fundamental à segurança pública. Nesse sentido, importante adentrar no aspecto teórico e fundamental das políticas de inteligência, realizando-se a sua análise sistêmica.

Toda a política pública possui um regime jurídico que lhe confere validade. A questão do regime jurídico de uma política pública impacta diretamente no fundamento constitucional. Luhmann (1990, s.p.) refere que "a interpretação jurídica justifica a necessidade da Constituição com a necessidade de se fundar a validade do direito".

Portanto, para legitimação da política pública, como consectária do direito fundamental correspondente, deve-se destacar o seu fundamento constitucional. Nesse sentido, tratando-se de política pública de segurança pública, o seu fundamento é o direito fundamental à segurança pública. Trata-se, como visto, de direito fundamental social, mas de recente construção teórica e doutrinária. O fundamento direto se encontra em diversos excertos da Constituição: no preâmbulo; no *caput* do artigo 5º; no *caput* do artigo 6º; no artigo 144 e seguintes quando trata dos órgãos de segurança pública. No entanto, especificamente sobre a questão das políticas de inteligência não há referência expressa na Constituição brasileira, derivando o seu regime do regime de segurança pública do Brasil.

Nesse sentido, abordar-se-á a política pública de segurança materializada através da política nacional de inteligência, instituída pelo Decreto nº. 8.793/16. A política pública de segurança, notadamente a atividade de inteligência, é serviço público expresso na Constituição da República, de forma a garantir a segurança do Estado e da sociedade.

Destaca-se que as atividades de inteligência são prestadas por agentes públicos investidos dessas funções. Na presente situação, a inteligência é política de Estado, e não de governo, assegurando estabilidade. Conforme destacam Bittencourt e Reck (2021, p. 633):

> As políticas públicas de Governo são caracterizadas por um aspecto de política transitória e eleitoral, estando conectadas com as disputas partidárias pelos rumos das ações do Governo. Já as políticas públicas de Estado caracterizam-se por estarem na Constituição e possuírem uma pretensão de estabilidade e superioridade ante os conflitos segmentários de uma dada comunidade. As políticas públicas de Estado consolidariam, nessa perspectiva, missões conectadas à soberania do Estado e, portanto, estariam acima dos eventuais interesses de governo.

Logo, denota-se que a atividade de inteligência é exercida por servidores públicos investidos dessa função, caracterizando-se pela estabilidade da atividade, de modo que se enquadra no conceito de serviço público. Trata-se, portanto, de um instrumento desta política pública.

Outro instrumento possível é a regulação. A atividade regulatória objetiva impor e colocar limites para a atuação do serviço público e também aos seus destinatários. Um outro

importante instrumento é a legislação penal, obrigando à coordenação para a atividade estatal, conforme definido por Reck (2023). Não se visualiza, à primeira vista, possibilidade de instrumentos de fomento desta política pública, considerando se tratar de política pública de cariz essencialmente estatal.

Visualizados os primeiros fundamentos, denota-se importante analisar o ciclo da política pública. O agendamento é o momento do ciclo das políticas públicas onde ocorre a identificação de um possível problema que implique a necessidade de utilização dos instrumentos da política destinada a formalizar um direito fundamental. Trata-se, portanto, de visualizar um problema e verificar, diante do arcabouço normativo e administrativo, as possibilidades de resolvê-lo. Secchi (2012, p. 36) refere que "agenda é um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes. Ela pode tomar forma de um programa de governo, um planejamento orçamentário, um estatuto partidário ou, ainda, de uma simples lista de assuntos que o comitê editorial de um jornal entende como importante"

Por sua vez, no momento da formulação, tem-se a possibilidade de criar os objetivos e modelos escolhidos para essa política pública, de modo que tais mecanismos possam melhor auxiliar na consectária implementação. Formular, portanto, é também uma decisão (Reck, 2023) Na fase da implementação, portanto, tem-se o aspecto mais pragmático do ciclo, onde se coloca em movimento os instrumentos e a utilização dos mecanismos possíveis para essa política.

Nesse sentido, tratando-se da política pública de segurança nacional, materializada pela Política Nacional de Inteligência, instituída pelo Decreto nº. 8.793/16, denota-se que no momento do agendamento, formulação e implementação diversos atores participam dessa política. O principal deles, tratando-se de Política Nacional instituída por Decreto, certamente é o Poder Executivo, que formalizou as diretrizes e objetivos por meio de tal instrumento regulatório, encontrando-se presente nesses três momentos do ciclo.

É possível também referir a presença de órgãos da Administração Direita, a exemplo da Agência Brasileira de Inteligência, instituída pela lei do Sistema Brasileiro de Inteligência, que possui caráter fundamental também na implementação da política pública, considerando ser o órgão responsável pela execução direta da política de inteligência.

Ademais, outros atores participam direta ou indiretamente de alguns momentos do ciclo. Veja-se o caso da mídia, que atua notadamente na fase do agendamento, por exemplo, sugerindo percalços na atividade de inteligência.

Na fase da formulação, dentro de um sistema de leis e normas relativos à atividade de inteligência, também deve se conferir o papel do Legislativo e do alto escalão do Executivo, que atuam formulando a melhor política possível para as questões visualizadas no momento do agendamento.

No momento da implementação, refere Secchi (2012, p. 44) "que são produzidos os resultados concretos da política pública. A fase de implementação é aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações". Participam nessa fase os servidores públicos efetivos, responsáveis pelo agir administrativo, o Poder Executivo, o Congresso Nacional como controle externo à atividade, a mídia como divulgadora de algumas ações que eventualmente se tornam públicas.

A fase de formulação, dentro do ciclo das políticas públicas, precede a fase de implementação. Como leciona Secchi (2012, 37):

> A formulação de alternativas de solução se desenvolve por meio de escrutínios formais ou informais das consequências do problema, e dos potenciais custos e benefícios de cada alternativa disponível.
>
> O estabelecimento de objetivos é o momento em que políticos, analistas de políticas públicas e demais atores envolvidos no processo resumem o que esperam que sejam os resultados da política pública. Os objetivos podem ser estabelecidos de maneira mais frouxa (por exemplo, melhorar a assistência social do município, diminuiu o nível de desemprego) ou de maneira mais concreta (por exemplo, reduzir em 2% o número de sequestros, no município X, nos próximos seis meses).

No caso aqui analisado, diversos são os objetivos da política pública:

> I – acompanhar e avaliar as conjunturas interna e externa, assessorando o processo decisório nacional e a ação governamental;
>
> II – identificar fatos ou situações que possam resultar em ameaças, riscos ou oportunidades;
>
> III – neutralizar ações da Inteligência adversa;
>
> IV – proteger áreas e instalações, sistemas, tecnologias e conhecimentos sensíveis, bem como os detentores desses conhecimentos; e
>
> V – conscientizar a sociedade para o permanente aprimoramento da atividade de Inteligência (BRASIL, 2016).

Disso, constata-se que, entendeu o gestor, naquele momento, que as ações para o atingimento de tais objetivos fossem preconizadas no decreto já visto e na Lei do Sistema Brasileiro de Inteligência. As regras que envolvem a formulação dessa política pública em muito pouco se mostram democráticas, como antes já referido, dado o caráter e a forma dessa política. Contudo, há a participação dos agentes públicos e políticos envolvidos no momento

da formulação das alternativas, como o Poder Executivo, através do Gabinete de Segurança Institucional, Poder Legislativo, Agência Brasileira de Inteligência.

Isso demonstra que na fase da formulação devem ser levadas em conta, para criação dos objetivos, todas as regras inerentes ao devido processo legal, ao orçamento público, prevendo-se orçamento para a execução das políticas, o estatuto dos servidores públicos, entre outros.

Na fase de implementação, diversas regras são necessárias e devem ser observadas. A principal delas, certamente, é a Constituição da República. Ademais, constata-se que o próprio decreto que disciplina parte da política pública prevê alguns instrumentos:

> I – Plano Nacional de Inteligência;
> II – Doutrina Nacional de Inteligência;
> III – diretivas e prioridades estabelecidas pelas autoridades competentes;
> IV – SISBIN e órgãos de Inteligência que o integram;
> V – intercâmbio de dados e conhecimentos no âmbito do SISBIN, nos termos da legislação em vigor;
> VI – planejamento integrado do regime de cooperação entre órgãos integrantes do SISBIN;
> VII – capacitação, formação e desenvolvimento de pessoas para a atividade de Inteligência;
> VIII – pesquisa e desenvolvimento tecnológico para as áreas de Inteligência e Contrainteligência;
> IX – ajustes de cooperação mediante instrumentos específicos entre órgãos ou entidades integrantes da Administração Pública Federal (APF), das Unidades da Federação ou da iniciativa privada;
> X – recursos financeiros necessários à consecução das atividades de Inteligência;
> XI – controle interno e externo da atividade de Inteligência; e
> XII – intercâmbio de Inteligência e cooperação técnica internacionais (Brasil, 2016)

Nesse sentido, por exemplo, percebe-se que as regras inerentes ao orçamento público e demais previsões orçamentárias, haja vista a necessidade de recursos financeiros para realização de suas atividades. Com isso, constata-se que diversas regras da política pública se relacionam com outras regras relacionadas ao serviço público e do direito administrativo em geral.

Secchi (2012, p. 44) refere que é na implementação "que são produzidos os resultados concretos da política pública. A fase de implementação é aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações". Logo, percebe-se que nessa fase a política de inteligência, vista como política pública de segurança, materializa todas as suas ações, cujas regras devem ser observadas: os direitos fundamentais, notadamente as garantias

individuais e coletivas, a privacidade, a liberdade, entre outros direito; os direitos dos servidores públicos, aqui, no caso, servidores públicos federais, que possuem garantias e direitos próprios; as regras orçamentárias, que devem ser observadas pelo tomador de decisões da política pública; as normas de controle externo e interno da política pública, possibilitados tanto pelos órgãos governamentais, como pela população, garantindo-se a transparência

A importância da implementação reside no fato de que:

> A importância de estudar a fase de implementação está na possibilidade de visualizar, por meio de instrumentos analíticos mais estruturados, os obstáculos e as falhas que costumam acometer essa fase do processo nas diversas áreas de política pública (saúde, educação, habitação, saneamento, políticas de gestão etc.), Mais do que isso, estudar a fase de implementação também significa visualizar erros anteriores à tomada de decisão, a fim de detectar problemas mal formulados, objetivos mal traçados, otimismos exagerados (Secchi, 2012, p. 45).

Trata-se, assim, de importante fase da política pública, que não devem ser desvinculadas dos demais direitos e observados os procedimentos específicos dessa política pública e dos problemas que ela visa enfrentar pelo Sistema Brasileiro de Inteligência.

Além disso, há que se olhar a leitura sistêmica sob os aspectos político e jurídico da referida política. Para Habermas, o Direito coordena ações, o que possui implicância direta com a noção de políticas públicas, considerando que a forma das políticas públicas é eminentemente jurídica (Reck, 2023).

Nesse sentido, observa-se que a política pública se trata de ação comunicativa regulativa, que engloba as dimensões ética, moral e do Direito. A diferença entre a ética e a moral é que a moral tem a pretensão universalista. Destaca-se que a ação comunicativa é fundada em razões e tem o consenso como pressuposto a partir das razões explícitas em discursos ou consenso expresso utilizando a linguagem.

A partir da política pública estudada, qual seja a que envolve a segurança nacional e atividade de inteligência, observa-se que é possível avaliar os fundamentos sistêmicos dela. Nesse sentido, a dimensão ética, nessa análise, de pretensão individual, não se mostra muito clara na política pública. Contudo, denota-se que a segurança pública e nacional é aspecto particular de uma comunidade, assim como o aspecto ético de Habermas, de forma a execução de programas dessa política pública se destinam à proteção dos interesses de soberania e segurança.

Por sua vez, a dimensão moral, de pretensão universal, denota-se os argumentos universalizantes que justificam a política pública, aqui nomeadamente o princípio da soberania, pois justifica a pretensão de segurança nacional, explicitando o argumento principal no agendamento, formulação e implementação dessa política pública.

Ademais, a questão pragmática, visualizada a partir do argumento do autointeresse, demonstra-se no interesse individual de proteção da segurança individual, assegurada também pela Política Nacional em apreço.

Na formulação, observando-se que a política se baseia notadamente em Decreto do Poder Executivo, ela não apresenta grande participação social, o que também ocorre na dimensão da implementação. Vale destacar, nesse sentido, como antes asseverado, que tais dimensões são mitigadas em razão da temática inerente à política pública.

A relação com os destinatários da política pública denota a possibilidade de procedimentalização e observância dos direitos fundamentais. Nesse sentido, considera-se que a política pública em apreço apresenta a necessidade de observância desses direitos, ainda mais diante da relevância que o assunto transmite, de forma que deve ser pautada pela observância dos direitos fundamentais.

Por sua vez, na dimensão da relação com os dirigentes das organizações públicas envolvidas na política pública, verifica-se que há a possibilidade de nomeação política para o alto escalão da organização aqui tratada, qual seja a Agência Brasileira de Inteligência.

A relação dos dirigentes das organizações privadas que prestam serviços para a Administração Pública não se mostra, a princípio, evidente, considerando que o serviço de inteligência é, eminentemente, prestado por servidores públicos investidos dessa função. Todavia, essa dimensão pode se observar nas questões relativas aos bens públicos e serviços acessórios relacionados a essa política pública, como, por exemplo, aquisição de materiais e equipamentos.

A relação entre servidores e Administração Pública é caracterizada pela necessidade de observância dos direitos do servidor público garantidos pela Constituição, mas também pela previsão hierárquica dentro do próprio órgão, com o fim de coordenar as ações. Ademais, para o ingresso como servidor do serviço de inteligência, exigem-se formação superior para atuação no órgão.

Na relação entre organizações privadas e a Administração Pública denota-se a figura da contratação de entes privados para fornecimento de materiais e mecanismos necessários à execução do serviço público. Percebe-se, aqui, que a política pública segue o regime geral da

lei de licitações e contratos administrativos, cuja observância é necessária para contratação com o órgão.

A dimensão entre cidadãos e organizações privadas que estão envolvidas na política pública se mostra pouco evidente, uma vez que a relação entre as organizações privadas e o serviço público em questão é aspecto pouco levantado, considerando que se trata de atividade exclusiva do Estado. O mesmo ocorreu com a dimensão das relações entre trabalhadores com prestadores de organizações privadas que prestam serviços para a Administração Pública e a dimensão das relações entre organizações privadas que prestam serviços para a Administração Pública e outras organizações privadas. Reitera-se que, mesmo ocorrendo relações com privados, constata-se que esta é meramente presente no dia a dia administrativo.

Por sua vez, as relações entre Administração Pública, prestadores, cidadãos e seu ambiente urbano e natural é caracterizada pela observância do interesse público e dos recursos públicos, ou seja, a atividade aqui trazida, qual seja a de segurança nacional, é tida como de interesse público, ao passo que o uso dos recursos públicos deve ser pautado pelas previsões normativas já consagradas.

A avaliação da política pública se encontra presente a possibilidade de controle das ações por órgãos externos, garantindo-se a avaliação de sua eficiência e controle das medidas utilizadas, por exemplo, Poder Legislativo e pelo Ministério Público e, em nível orçamentário, pelos Tribunais de Contas. Assim, considerando a análise sistêmica, dentro de uma complexidade envolvendo ordem e desordem (Morin, 1977), a política de segurança pública denota-se aspecto de particular relevância social e estatal. No entanto, importa visualizar elementos de aperfeiçoamento no que toca à sua estruturação nas matrizes jurídicas das políticas públicas.

4. Diretrizes para o aperfeiçoamento das políticas de inteligência: perspectivas sistêmicas a partir da decisão

Formular políticas públicas já é uma decisão. O processo decisório se encontra em todos os momentos e fases de uma política pública, ou seja, a todo o momento se está a tomar decisões (Reck, 2023, p. 99). Trata-se, essencialmente, de verificar as decisões vinculantes necessários para definição dos objetivos das políticas públicas (Luhman, 2016, p. 160). Na

política aqui analisada, importa averiguar quais os modelos e agentes decisórios fundamentais para a política pública.

A atividade de inteligência é notória atividade estatal, guardando relação com os conceitos de Estado, soberania, segurança pública e nacional. Desse modo, impacta diretamente na vida das pessoas, considerando as funções e atividades inerentes, regulamentadas pelo Decreto nº. 8.793/16 e também pela lei do Sistema Brasileiro de Inteligência.

Historicamente, esse tipo de atividade se reservava a um plano mais discreto da atividade estatal, de forma que se inviabilizava a maior participação democrática da sociedade na tomada de decisões em relação à política pública de segurança. Contudo, diante dos ditames assentados pela Constituição e o papel central que os direitos fundamentais ocupam denota-se maior ampliação dos formatos decisórios, primando-se pelo aspecto democrático.

Nesse sentido, para se alinhar a uma formatação democrática, três podem ser as diretrizes para tanto. A primeira possibilidade é ampliar o modelo decisório da política pública. Reck e Bittencourt (2021, p. 34) trazem que "por modelo decisório, compreende-se um padrão previamente descrito e normatizado de fluxo de decisões possíveis no âmbito de uma determinada política pública. As ações dentro das políticas públicas ocorrem a partir de unidades de decisões". Considerando se tratar de atividade relativa à segurança nacional, certamente algumas decisões que impactam a política pública devem ser restritas a determinados servidores. Contudo, a possibilidade democrática pode ser vistas em alguns pontos como, por exemplo, em determinadas decisões relativas aos objetivos diretrizes e na decisão dos instrumentos à disposição dessa política.

Outra possibilidade é a ampliação do modelo organizacional. Por tal modelo, Reck e Bittencourt (2021, p. 35) compreendem que "fazem parte do modelo organizacional, assim, o desenho de quais organizações irão tomar decisões e que tipos de decisões serão tomadas, assim como a estrutura interna dessas organizações". Com isso, seria possível ampliar as organizações envolvidas nas decisões, instituindo-se algum tipo de conselho para deliberar sobre determinadas ações – democratizando a tomada de decisões.

Ademais, o poder que envolve tal política pública também pode ser reformatado, implicando e uma maior discussão democrática. É possível aqui referir que a ampliação do poder implica a ampliação das decisões e do modelo organizacional, de forma que possibilita uma formatação democrática das questões da atividade de inteligência e segurança nacional, inclusive na possibilidade de controle externo da política.

Vale destacar que a legitimidade dessa atividade do Estado deve estar centrada no papel da comunicação. Como lecionam Reck e Almeida (p. 101) "O Estado, como guardião do Direito, abandona a legitimação sacra para assentar-se em uma base de legitimação formada a partir de uma vontade geral engendrada comunicativamente". Ou seja, a sua legitimação somente ocorre quando consagrada a possibilidade de deliberação pública das ações da política pública e de seus fundamentos.

Importa aqui visualizar inicialmente quais os direitos que estão relacionados à política pública para, então, elencar diretrizes possíveis. A soberania nacional, a segurança pública em geral, os direitos fundamentais (liberdade, igualdade, privacidade, dados pessoais, entre outros), igualdade entre os povos, normas de segurança nacional, transparência das atividades administrativas, são algumas questões que ficam em jogo no cenário desta política pública.

Para se melhorar a questão da privacidade e dos dados pessoais, considerando que a atividade de inteligência em muito ocorre pelo tratamento de dados, utilizando-se a rede para isso, observa-se, por exemplo, a necessidade de normatizar o tratamento e uso de dados pessoais para atividades de inteligência. Nesse ponto, importa destacar a iniciativa da LGPD-Penal, que trata do uso dos dados para atividades de segurança pública e persecução penal, efetivando a proteção dos dados pessoais e a privacidade em face dessa política pública, procedimentalizando a questão.

Outro ponto, necessário regulamentar de maneira mais específica a possibilidade de transparência da política pública. Apesar da Lei de Acesso à Informação garantir esse direito no âmbito de toda a Administração Pública, em muito se mostra mitigado em razão das questões envolvendo a segurança nacional, inclusive com prazo de sigilo elevado. Uma das possibilidades normativas é ampliar a transparência e mitigar as questões sigilosas, tornando-as meramente reservadas. Ou seja, diante do Estado Democrático de Direito e da possibilidade de ampliação para uma democracia deliberativa, não se pode relegar o papel democrático até mesmo nas questões de segurança nacional.

Por fim, outra possibilidade de diretriz normativa é a possibilidade de ampliação de atuação e frentes no que tange à desinformação e *fake News*. Veja-se que a Política Nacional de Inteligência faz destaque a isso: "Os prejuízos das ações no espaço cibernético não advêm apenas do comprometimento de recursos da tecnologia da informação e comunicações. Decorrem, também, da manipulação de opiniões, mediante ações de propaganda ou de desinformação" (Brasil, 2016).

Logo, diante do cenário político e democrático atualmente enfrentado, a melhoria da política pública perpassa necessariamente pela regulamentação, criminalização e formas de combate à desinformação no âmbito da Internet uma vez que afeta a segurança nacional, a democracia, a liberdade eleitoral, entre outros direitos consagrados na Constituição da República. É possível, portanto, reformatar a eficácia dessa política pública mediante tais ações. Ademais, o fator normativo é parte importante da política pública, que pode se servir de seus diversos instrumentos para melhorar a sua efetividade, notadamente os direitos que estão envolvidos durante a política pública, seja em sua formulação, implementação ou outra fase do ciclo.

Conclusões:

O presente artigo teve por objetivo realizar uma análise das políticas de inteligência frente ao direito fundamental social da segurança pública. Do quanto foi exposto neste trabalho é possível extrair algumas conclusões e diretrizes sobre a temática. O texto discutiu a formulação de políticas públicas, especialmente no contexto da atividade de inteligência e segurança nacional, destacando a importância da participação democrática e da transparência.

Nesse contexto, é possível extrair algumas conclusões e diretrizes de aperfeiçoamento. A formulação de políticas públicas envolve decisões em todos os momentos e fases, o que destaca a complexidade e a importância do processo decisório, sendo crucial identificar e aperfeiçoar os modelos e agentes decisórios fundamentais para a política pública, garantindo a sua eficácia e legitimidade.

Nessa linha, a ampliação democrática evidencia uma necessidade de ampliar o aspecto participativo nas decisões, tanto nos objetivos e diretrizes quanto na estrutura organizacional, visando uma maior participação da sociedade. É sabido, nesse sentido, que a legitimidade das ações do Estado, especialmente na atividade de inteligência, ocorre pela comunicação e pela deliberação pública das ações e fundamentos da política pública.

Outro ponto conclusivo de extrema relevância é a regulamentação do tratamento e uso de dados pessoais para atividades de inteligência e de segurança pública é essencial para garantir a privacidade e a proteção dos dados. Trata-se de debate sobre a transparência e segurança nacional, pois apesar das questões sigilosas envolvendo a segurança nacional, é fundamental ampliar a transparência das políticas públicas, tornando-as reservadas e observadoras dos ditames de privacidade e proteção de dados.

Por fim, abrangendo todos os pontos vistos, a normatização é fator importante da política pública, podendo melhorar sua efetividade, especialmente considerando os direitos envolvidos durante todo o ciclo da política pública. Em suma, a formulação de políticas públicas, especialmente na área de inteligência e segurança, requer uma abordagem democrática, transparente e que respeite os direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Almiro Eduardo de; RECK, Janriê Rodrigues**.** *Direito & ação comunicativa:* apresentação e fundamentação teórica da matriz linguístico-pragmática de Jürgen Habermas e suas repercussões na compreensão do Direito. HS Editora.

BITTENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. Políticas públicas de Governo e de Estado – uma distinção um pouco complexa: necessidade de diferenciação entre modelos decisórios, arranjos institucionais e objetivos de políticas públicas de Governo e Estado**.** *Revista de Direito Econômico e Socioambiental,* Curitiba, v. 12, n. 3, p. 631-667, set./dez, 2021. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v12i3.28105

BRASIL. Decreto 8.793, de 29 de junho de 2016. Fixa a Política Nacional de Inteligência. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8793.htm. Acesso em: 10 out. 2025.

FERONI, Cerrina. *La sicurezza*: un valore superprimario. In Percorsi constituzionali: quadrimestrale di diritti e libertà. Roma: Rubbettino, 2008.

FROSINI, Tommaso Edoardo. Il diritto costituzionale alla sicurezza. In Forum on line di Quaderni costituzionali. Disponível em: http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/440.pdf, Acesso em: 10 out. 2025.

LEAL, Rogério Gesta; GILIOLI, Volnete *A segurança pública como direito fundamental social na sociedade de riscos: qual a função do direito penal?*. Chapecó: Unoesc, 2018.

LEAL, Rogério Gesta. Direito fundamental à proteção de dados em tempos de pandemia: necessárias equações entre segurança pública e privada. *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça*, Belo Horizonte, ano 14, n. 43, p. 357-374, jul./dez., 2020

LUHMANN, Niklas. A Constituição como aquisição evolutiva. Tradução realizada a partir do original (“Verfassung als evolutionäre Errungenschaft”. In: Rechthistorisches Journal. Vol. IX, 1990, pp. 176 a 220), cotejada com a tradução italiana de F. Fiore (“La costituzione come acquisizione evolutiva”. In: ZAGREBELSKY, Gustavo. PORTINARO, Pier Paolo. LUTHER, Jörg. Il Futurodella Costituzione. Torino: Einaudi, 1996), por Menelick de Carvalho Netto, Giancarlo Corsi e Raffaele DeGiorgi. Notas de rodapé traduzidas da versão em italiano por Paulo Sávio Peixoto Maia (texto não revisado pelo tradutor).]

LUHMANN, Niklas. *O Direito da Sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

MORIN, Edgar. *O Método 1*: a natureza da natureza. 2. ed. Lisboa: Europa América, 1977 .

NOVAIS, J. R. *Direitos sociais*: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

RECK, Janriê Rodriges. *O direito das políticas públicas*: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas*: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

TORRE, Alessandro (a cura di). Costituzioni e sicurezza dello Stato. Rimini: Maggioli Editore, 2014.

ZAGREBELSKI, Gustavo. *El derecho dúctil*. Torino: Giulio Einaudi, 1992.