

**O DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL À SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL E O
CAMINHO PARA SUA EFETIVAÇÃO**

**THE FUNDAMENTAL SOCIAL RIGHT TO PUBLIC SECURITY IN BRAZIL AND
THE WAY FOR ITS EFFECTIVENESS**

**EL DERECHO SOCIAL FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD PÚBLICA EN
BRASIL Y EL CAMINO PARA SU EFECTIVIDAD**

RICARDO MACHADO DA SILVA

Doutorando e mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc)
Oficial da Brigada Militar
ricardomachadodasilva@hotmail.com

ROGÉRIO GESTA LEAL

Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
Professor da Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc) e da Fundação Escola Superior do Ministério
Público (FMP)
Desembargador do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul

Resumo

Trata-se de artigo científico voltado à realização do direito fundamental à segurança pública no Estado Democrático de Direito. O tema envolve políticas públicas relacionadas à segurança e persegue a fundamentação jurídica a sustentar a forma pela qual o Estado deve atuar para realização dos direitos sociais, em especial, o direito fundamental à segurança pública. Objetiva-se, de forma geral, o encaminhamento do problema e de forma específica, considerando os deveres do Estado de respeito, proteção e promoção de direitos fundamentais, sustentar as políticas públicas como instrumental jurídico adequado para realização do direito fundamental social à segurança no ambiente democrático. O método de procedimento da pesquisa foi o bibliográfico.

Palavras-chave: Segurança. Direito fundamental social. Políticas públicas.

Abstract

This is a paper on the accomplishment of the fundamental rights to public security safety in a Liberal Democratic State. The subject comprises public policies related to security and pursues the legal basis to support the way by which the State must act for the achievement of social rights, especially the fundamental rights to public safety. The general objective is to address this issue and in a specific way, taking into account the State's duties of respect, protection and promotion of fundamental rights, to support public policies as an adequate legal instrument for the accomplishment of the fundamental social rights to safety in the democratic environment. The research method was bibliographical.

Keywords: Security. Fundamental social right. Public policy.

Resumen

Este es un artículo científico centrado en la realización del derecho fundamental a la seguridad pública en el estado democrático de derecho. El tema involucra políticas públicas relacionadas con la seguridad y persigue el fundamento legal que sustente la forma en que el Estado debe actuar para aplicar efectivamente los derechos sociales, especialmente el derecho fundamental a la seguridad pública. El objetivo es, en general, abordar el problema y de manera específica, considerando los deberes del Estado de respeto, protección y promoción de los derechos fundamentales, sustentar las políticas públicas como un instrumento jurídico adecuado para la realización del derecho social fundamental a la seguridad en el medio ambiente democrático. El método del procedimiento de investigación fue bibliográfico.

Palabras clave: Seguridad. Derecho social fundamental. Políticas públicas.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O corrente artigo trata do direito fundamental social à segurança pública e a instrumentalização adequada para a efetivação no Estado Democrático de Direito. O tema envolve o direito fundamental social à segurança pública e a forma de realização

juridicamente consentânea ao modelo de Estado adotado no Brasil. Como problema, este artigo persegue fundamentação jurídica a sustentar a forma pela qual o Estado deve atuar para realização dos direitos sociais, em especial, o direito fundamental à segurança pública. Objetiva-se, de forma geral, o encaminhamento do problema e de forma específica contextualizar o direito fundamental social à segurança no Estado Democrático de Direito e identificar, frente à posição contemporânea do Direito, a forma de ação estatal no campo da segurança.

Dividido em três tópicos, o texto traz, primeiramente, breves percepções doutrinárias sobre os direitos sociais, enquanto direitos fundamentais. Após, trata-se do direito fundamental social à segurança pública a partir das noções de direitos fundamentais sociais e do dever estatal de respeito, proteção e promoção de direitos fundamentais. Finalmente, são apresentadas considerações sobre as políticas públicas de segurança como caminho adequado para efetivação do direito fundamental social à segurança pública no Brasil.

O trabalho é de natureza bibliográfica, utilizando-se, neste caso, da técnica de pesquisa da documentação indireta, buscando em livros e artigos o referencial teórico para servir de supedâneo às conclusões apresentadas. O método de abordagem foi o dedutivo e o método de procedimento foi o analítico e o histórico-crítico.

Passa-se, assim, às considerações acerca dos direitos fundamentais sociais.

2. DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS

Os direitos fundamentais, sem embargo do esclarecimento da própria adjetivação, resultam de consenso sobre alguns direitos, construído, lenta e historicamente, no sentido de encerrar um compromisso civilizatório mínimo para com a dignidade humana. Como se sabe, são direitos de primordial relevância, oponíveis, inclusive, ao próprio Estado.

Segundo Leivas (2006), uma característica dos direitos fundamentais sociais é a identificação com direitos a ações positivas. O referido autor esclarece, no entanto, que nem todos os direitos a ações positivas são direitos fundamentais sociais (LEIVAS, 2006). Distingue, ainda, os direitos fundamentais sociais dos direitos sociais garantidos por instrumentos normativos infraconstitucionais. Assim, é possível perceber que os direitos fundamentais sociais possuem natureza constitucional e, desse modo, desfrutam de todas as garantias dos demais direitos fundamentais.

No mesmo sentido, tratando da relevância da especificidade dos direitos sociais numa dogmática unitária de direitos fundamentais, Novais (2010, p. 251) afirma:

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.

Considerando, portanto, os direitos fundamentais como limites jurídico-constitucionais à atuação dos poderes públicos e, especificamente, os direitos fundamentais sociais como direitos a ações positivas, parece cristalino que tais direitos possuem a virtude de impor um dever ao Estado.

Com efeito, os direitos fundamentais sociais representam uma relação de direitos previstos na Constituição Federal que reclamam a realização prestacional de serviços por parte do Estado e, por tal razão, são designados direitos de crédito, porquanto seu titular (o cidadão) torna-se credor estatal no que se refere à prestação de serviços essenciais no intuito de adquirir a plena cidadania. Nesse sentido, a finalidade da prestação de tais direitos é suprir ou incrementar os direitos de igualdade (LIBERATI, 2013).

Em outra perspectiva, consolidou-se, a partir das decisões do Tribunal Constitucional Alemão, no final da década de 1950, que os direitos fundamentais apresentam uma dimensão objetiva. Significa que os direitos fundamentais (incluindo, os direitos fundamentais sociais) possuem o atributo de conferir ao poder público a indispensável tarefa de criar condições para a sua efetivação. Por outras palavras, uma vez estabelecido o entendimento dos direitos fundamentais na qualificação de normas objetivas todo o ordenamento jurídico, por conseguinte, resta abarcado pela Constituição (a ordem jurídica fundamental), restando, tão somente, a sua concretização. (LEAL, 2007).

Na obra “Carta dos direitos fundamentais da União Européia comentada”, os autores afirmam que a dignidade do ser humano não constitui apenas um direito fundamental, mas “constitui a própria base dos direitos fundamentais” (SILVEIRA; CANOTILHO, 2013, p. 33). Canotilho e Vital (2007) distinguem três dimensões da dignidade: a dignidade como dimensão intrínseca do ser humano, a dignidade como dimensão aberta e credora de prestações e a dignidade como expressão de reconhecimento recíproco (CANOTILHO;

MOREIRA, 2007, p. 199)¹. A segunda dimensão, portanto, justifica a exigência de condições mínimas para o cidadão desfrutar uma existência condigna, incluindo, certamente, a realização do direito fundamental social à segurança.

Sustentado por Novais (2010), pode-se dizer que quando a ordem jurídica fundamental reconhece, inequivocamente, os direitos sociais como direitos fundamentais, trazendo o elenco de forma pormenorizada e desenvolvida, a eventual discussão sobre a natureza jusfundamental perde o sentido. Pode-se discutir o significado de um direito fundamental e suas repercussões na ordem jurídica, mas não se exige, nas palavras do autor, esforço dogmático a apurar se há ou não – e com quais fundamentos – direitos constitucionais sociais (NOVAIS, 2010).

3. DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL À SEGURANÇA E O DEVER ESTATAL DE RESPEITO, PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

O direito à segurança é um direito social previsto, expressamente, na Constituição da República Federativa do Brasil:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988).

Alguns autores fazem a distinção do direito elencado no artigo 6º – acima transcrito – diante do direito à segurança previsto no artigo 5º caput da CRFB. Este aparece no texto constitucional como garantia individual, aquele como espécie de direito social e, portanto, prende-se ao conceito de segurança pública (SILVA, 2009).

Para fins de delimitação do objeto de estudo, ainda, cabe referir que o direito à segurança, previsto no artigo 6º da CRFB não se confunde como direito à segurança jurídica,

¹ A dignidade como dimensão intrínseca do ser humano conduz, segundo os autores, à eliminação da pena de morte, à definição de limites às práticas de caráter médico e biológico, à proibição de tortura, dos maus tratos e das penas desumanas e infamantes, à abolição da escravatura, da servidão, do trabalho forçado e do tráfico de seres humanos. Já a dignidade como expressão de reconhecimento recíproco, segundo os autores, legitima, entre outros, os princípios da culpa e da ressocialização em matéria penal. (CANOTILHO; MOREIRA, 2007, p. 199).

previsto no artigo 5º, XXXVI da CRFB², o qual apresenta mecanismos garantidores de estabilidade das relações jurídicas³.

Também, não há que se confundir a segurança social que encerra a previsão de vários meios garantidores dos indivíduos e suas famílias de acesso a condições sociais dignas ou, ainda, com a segurança nacional afeta às condições elementares de defesa do Estado (SILVA, 2009).

Apontadas tais considerações, cumpre referir que a Constituição Federal disciplina, mais adiante, no artigo 144, a segurança pública, anunciando tratar-se de dever do Estado, direito e responsabilidade de todos. No entanto, não traz uma definição precisa, apontando, tão somente, as instituições públicas encarregadas de prover a segurança. Ainda assim, segundo a dicção constitucional, a segurança pública é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Para melhor compreensão, necessário, portanto, a descrição do que seja “ordem pública”, pois o texto constitucional informa que sua preservação é a razão de ser da segurança pública.

O Decreto nº 88.777/1983, de 30 de setembro de 1983, que aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200), define, no artigo 2º, ordem pública como:

Conjunto de regras formais que emanam do ordenamento jurídico da nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo poder de polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum.

Considerada, então, a amplitude do conceito de ordem pública, alguns autores consideram a segurança pública, tão somente, um de seus aspectos, assim como a tranquilidade e a salubridade públicas (LAZZARINI, 2003). Outros, também, ressaltam a proximidade dos conceitos, considerando-se como uma situação de convivência pacífica e

² Artigo 5º, XXXVI da CRFB “A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”.

³ Refere-se, ordinariamente, em doutrina, segurança jurídica como “Conjunto de condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das conseqüências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida”. (VANOSSI apud SILVA, 2009, p 433).

harmônica da população firmada nos princípios éticos que vigem na sociedade (MOREIRA NETO, 1991).

Cumpra registrar que o direito fundamental do cidadão – no caso o direito fundamental social à segurança pública – sempre revela ao Estado a sua “face oculta” do dever (NABAIS, 2007), sem embargo, no caso da segurança pública, o dever do Estado consta, expressamente, no caput do artigo 144 da CRFB.

Novais (2010) explica que os deveres estatais correlativos dos direitos fundamentais começaram a ser entendidos como deveres de não intervenção (abstenção), ou seja, o Estado não deve interferir nas esferas de liberdade e autonomia dos particulares. Também, neste primeiro momento, há deveres de proteção, de segurança da propriedade individual contra agressões ou ameaças de outros particulares (NOVAIS, 2010). Após, o surgimento dos direitos sociais nas constituições indica o advento de uma mudança global de concepção que se reflete no plano dos direitos fundamentais. Trata-se de uma reconfiguração do entendimento, natureza e abrangência dos deveres estatais correlativos (NOVAIS, 2010).

Na seara das relações entre Estado e direitos fundamentais, o referido autor substitui a tradicional bipartição (função de proteção e função de prestação) pela concepção tripartida (deveres de respeito, de proteção e de promoção) e argumenta a preferência pela tripartição tendo em vista, além da associação dos deveres estatais e reservas próprias, as vantagens dogmáticas da percepção rigorosa desta associação, inspirado na elaboração oriunda dos direitos humanos no plano internacional (NOVAIS, 2010).

Os deveres de respeito, proteção e promoção dos direitos fundamentais são atribuídos ao Estado como um todo. Dito de outro modo, a relevante “tarefa” de respeitar, proteger e promover os direitos fundamentais dos cidadãos não está reduzida a um órgão ou instância do poder público nacional. Ao contrário, deve estar na essência – ainda que indiretamente – de todas as manifestações do Estado instrumentalizadas pelos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Nesse sentido, ao Poder Legislativo cabe zelar, durante o processo legislativo, para que do ato normativo produzido não resulte interferência indevida nos direitos fundamentais dos cidadãos (respeito). Deve, também, produzir atos normativos que ponham a salvo os direitos fundamentais dos cidadãos e coíbam eventuais violações a tais direitos (proteção).

Podendo-se dizer, ainda, que o Poder Legislativo deve elaborar atos normativos que possibilitem o gozo efetivo dos direitos fundamentais como, por exemplo, criação de políticas públicas resultantes em desenvolvimento dos referidos direitos (promoção).

No mesmo intento, o Poder Executivo deve atuar, sempre, com respeito aos direitos fundamentais e circunscrever a interferência do Estado nos direitos dos cidadãos - orientada pelo princípio da proporcionalidade - ao mínimo essencial para garantia de outros direitos fundamentais (respeito). Deve, também, atuar com efetividade e prontidão no impedimento de violações aos direitos fundamentais dos cidadãos (proteção). E, por fim, está incumbido do dever de efetivar políticas públicas que fomentem a fruição dos direitos fundamentais (promoção).

Já o Poder Judiciário detém a responsabilidade de decidir, ao ser provocado, pela licitude ou ilicitude dos atos do Poder Público ou de particulares que impliquem (ou não) em intervenção desproporcional⁴ nos direitos fundamentais (respeito). Deve, ainda, considerar em cada decisão o dever de preservar os direitos fundamentais, coibindo violações a tais direitos (proteção). E finalmente, a este poder, também, cabe considerar em cada decisão o dever de desobstaculizar o efetivo gozo dos direitos fundamentais, assim como exercer o controle jurisdicional das políticas públicas⁵ (promoção).

Sendo o Estado obrigado a cumprir o disposto na ordem constitucional acerca do direito fundamental social à segurança pública e com os deveres estatais de respeito, proteção e promoção de direitos fundamentais, surge a relevância do tema políticas públicas de segurança, instrumental que, defende-se, é o adequado para a efetivação do relevante direito.

⁴ Por desproporcional, refere-se ao princípio da proporcionalidade (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito).

⁵ Por exemplo, houve determinação de obras emergenciais em estabelecimento prisional: “É lícito ao Poder Judiciário impor à Administração Pública obrigação de fazer, consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais para dar efetividade ao postulado da dignidade da pessoa humana e assegurar aos detentos o respeito à sua integridade física e moral, nos termos do que preceitua o art. 5º, XLIX, da CF, não sendo oponível à decisão o argumento da reserva do possível nem o princípio da separação dos poderes.” STF. Plenário. RE 592581/RS, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 13/08/2015 (repercussão geral) (Inf 794).

4. POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA: O CAMINHO PARA EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL À SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Pode-se dizer, prontamente, que um Estado Democrático de Direito se identifica com uma comunidade política governada pelo próprio povo, o qual se submete à ordem jurídica. A função do legislador no Estado Democrático de Direito é, essencialmente, colher as necessidades do povo e transformá-las em norma no intuito de legitimar o significado de soberania popular (LIBERATI, 2013). O povo dessa comunidade política, então, cria as leis e, democraticamente, está submetido a elas.

Ferreira (1998) afirma que a “Constituição é a lei fundamental do Estado, isto é, a ordem jurídica fundamental do Estado. Essa ordem se baseia no ambiente histórico-social, econômico e cultural onde a Constituição mergulha suas raízes” (FERREIRA, 1998, p. 9). Posto que a Constituição brasileira – ordem jurídica fundamental da República Federativa do Brasil – tem como valor fonte a dignidade da pessoa humana e este surge, inclusive, como fundamento/critério determinante para reconhecimento da essencialidade do direito pleiteado perante o poder Judiciário (LEAL, 2014), surge a necessidade de instrumentos que possam realizar os direitos dos cidadãos, concretizando o valor supremo da ordem jurídica.

A concretização dos direitos fundamentais dos cidadãos é uma atribuição que o Estado Democrático de Direito, via Constituição, prescreve a quem detenha o poder político. As ações do Estado, em atenção ao objetivo maior já referido, desenvolvem-se por meio de políticas relacionadas a determinada área de atuação.

Dworkin (2002, p. 37) apresenta um entendimento, nesse sentido, sobre políticas:

Aquele tipo de padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral, uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade (ainda que certos objetivos sejam negativos pelo fato de estipularem que algum estado atual deva ser protegido contra mudanças adversas.

Percebe-se, na concepção conceitual de Dworkin (2002) sobre política, a necessária existência de uma entidade que promova tais padrões, identificando os objetivos e meios para que se possa alcançá-los. Então, é por meio de políticas públicas que o Estado democrático de direito, em alinhamento como o valor fonte da dignidade humana, realiza os direitos fundamentais dos cidadãos.

Nesse aspecto, os direitos sociais aparecem com destaque, pois é sabido que o estudo relacionado a políticas públicas apresenta-se, originariamente, envolvido com a própria existência de Estado Social – segundo Liberati – desde Weimar, em 1919 (LIBERATI, 2013). Obviamente, é fácil perceber que, a partir do momento da opção política do Estado por uma atuação estatal dirigida à satisfação dos direitos dos cidadãos apresentou-se consignada em estatuto constitucional, eventuais instrumentos de concretização de tais aspirações tenham sido alvos de interesse e pesquisa jurídica. Assim, as políticas públicas são percebidas como instrumentos de realização de direitos fundamentais dos cidadãos. Com o direito fundamental social à segurança não pode ser diferente.

Dentre inúmeros autores que escreveram sobre o assunto e elaboraram uma definição, pode-se destacar Bucci (2002), a qual identifica políticas públicas como “programas de ação governamental, visando a coordenar os meios à disposição do Estado, e, ainda, as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes” (BUCCI, 2002, p. 241). Essa realização de objetivos socialmente relevantes importa, certamente, em alteração das relações sociais. Pode-se dizer, então, que se trata de um fluxo de decisões e ações coletivas, sempre em alinhamento com os comandos constitucionais, que objetivam alterar as relações sociais.

Embora a definição seja ampla sobre a perspectiva da operacionalização, o importante a referir, nesse ponto, é a submissão das políticas públicas à ordem constitucional que as legitima. Como toda ação governamental, a criação e o desenvolvimento de políticas públicas estão ao alcance do controle jurisdicional no que tange ao alinhamento com os preceitos da ordem jurídica.

Nesse sentido, Liberati (2013, p. 94) afirma:

A política pública se exterioriza de diversas maneiras e todas elas devem submeter-se ao império da lei. Não há um padrão uniforme de apresentação das políticas públicas nem, tampouco, um padrão que se possa chamar de jurídico num sistema igualmente jurídico ou, pelo menos, reconhecível pelo sistema jurídico. Todavia não se pode negar que as políticas públicas se inserem nas ações dos governantes, cuja validade pode ser aferida pelo Judiciário.

Estabelecidos os contornos conceituais das políticas públicas como fator de instrumentalização do direito fundamental social à segurança pública e considerando que a República Federativa do Brasil mantém o 126º lugar na análise do Índice Global da Paz

(GPI)⁶, estudo produzido pelo Instituto de Economia e Paz (IEP) – 14^a edição⁷ – e que classifica 163 estados e territórios independentes de acordo com o seu nível de tranquilidade, cabe refletir sobre os déficits democráticos das políticas públicas de segurança no Brasil.

Se as políticas públicas são apresentadas em caráter instrumental de realização de direitos sociais, deve restar clara a relação estreita com a democracia. A participação do povo nas etapas (ou fases) do ciclo de políticas públicas não deve ser operacionalizada somente para atender critérios teóricos da configuração de um Estado Democrático de Direito, mas, também, como condição de eficiência no âmbito pragmático de implementação de tais políticas.

Dworkin (2012) afirma que o conceito de democracia é interpretativo e muito contestado. Ele questiona o que poderá significar a afirmação de que o povo governa a si próprio, quando tão poucos têm algum poder sobre o que serão as leis (DWORKIN, 2012). Sabe-se que o Estado Constitucional tem por finalidade a realização dos direitos dos cidadãos e que as políticas públicas devem ser manejadas em alinhamento com tal propósito. Os eleitos democraticamente representam a maioria do povo e, portanto, devem criar e desenvolver políticas públicas eficazes para todos (maioria e minoria) em compasso com os valores prescritos na ordem constitucional. Na dicção de Miranda (2007), as normas constitucionais devem, tanto quanto possível, serem tomadas como aplicáveis imediatamente (MIRANDA, 2007) e uma política pública eficaz pode alterar as relações sociais concretizando os direitos fundamentais.

Ocorre que, na precisa observação de Dworkin (2012), são poucos a estabelecer as ações do Estado, mas muitos a serem impactados com tais ações e, não raro, há um descompasso antidemocrático – ou déficit democrático – entre o interesse dos governados e o interesse de alguns governantes.

Some-se aos argumentos, o incontestável direito de participação do povo na condução dos assuntos públicos, registrado, inclusive, na Declaração Universal dos Direitos do Homem em seu artigo XXI:

Toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos. Todo

⁶ Disponível em: <http://visionofhumanity.org/reports>. Acesso em: 2 jun. 2020.

⁷ Ano de 2020.

homem tem igual direito de acesso ao serviço público de seu país. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; essa vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto (ONU, 1948).

Sob o aspecto procedimental, a forma pura para o povo exercer o seu poder gerindo os propósitos do Estado diretamente é, com certeza, impraticável, principalmente, em sociedade como a brasileira devido ao elevado número de cidadãos. Dahl (2012) explica que a percepção de democracia direta do século V a.C., na Grécia antiga, só era possível com um corpo de cidadãos bem pequeno. O tamanho reduzido era essencial para que os cidadãos pudessem se reunir em assembléia de modo a servir como governantes soberanos de sua cidade (DAHL, 2012).

A alternativa lógica – e consolidada no tempo – frente à impossibilidade de reunião de todos os cidadãos em um espaço físico para que deliberassem sobre o seu próprio destino, na função de governantes e governados, foi a democracia representativa, na qual alguns do povo seriam eleitos para representar a vontade da maioria no Poder Executivo e a vontade de todos do povo no Poder Legislativo.

Nesse contexto, fala-se que o Brasil adotou a democracia semidireta, onde a soberania popular é exercida por intermédio do sufrágio universal (voto direto, igual, secreto e obrigatório) e também pelo plebiscito, pelo referendo e pela iniciativa popular. Note-se, portanto, que o sistema jurídico brasileiro ainda permanece com mecanismos de exercício direto de soberania popular, didaticamente explicado Rodrigues e Cheim (2014, p. 42):

O plebiscito e o referendo são consultas que se formulam ao povo para que este delibere sobre o assunto de notória relevância constitucional, administrativa ou legislativa. No caso do plebiscito, o povo decide, com “sim” ou “não”, com anterioridade sobre o que lhe foi consultado. No referendo, como o nome mesmo já diz, a consulta é posterior ao ato praticado e o povo decide referendá-lo ou rejeitá-lo. Já a iniciativa popular de lei vem descrita no art. 61, §2.º, CF/1988, onde se permite que o povo dê início ao processo legislativo, o que se dá mediante a apresentação de projeto de lei à Câmara de Deputados, subscrito por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles.

Ainda assim, interessante observar que apesar do Brasil, segundo a doutrina, ter adotado a democracia semidireta, conforme referido, as formas constitucionais de participação direta (plebiscito, referendo e iniciativa popular) são dependentes dos

representantes eleitos, ou seja, da representação. Nesse sentir, não parece tão direta, portanto, a participação popular em nossa democracia.

Não obstante tais entraves, surge a aspecto substancial da democracia. Sob esse prisma, ainda que os representantes (governantes) atuem em alinhamento com os interesses dos representados (governados) é possível que essa atuação esteja desalinhada com as aspirações constitucionais. Dahl (2012, p. 08) aponta desse modo:

Os críticos, não somente os que são contrários, mas também os que são favoráveis ao “governo do povo”, defendem a ideia de que um processo de tomada de decisões coletivo, não importa quão democrático, não se justifica a não ser que gere – ou tenda a gerar – resultados desejáveis. Por conseguinte, esses críticos formulam o problema familiar do processo versus substância no contexto das ideias e práticas democráticas.

Esses “resultados desejáveis” referidos por Dahl (2012), certamente, compõem a realização dos valores constitucionais na perspectiva democrática. A questão central, portanto, repousa sobre a garantia de que o representante atuará de acordo com os interesses dos representados, realizando os valores previstos na Constituição procedimental e substancialmente.

Então, no que se refere às políticas públicas em ambiente democrático do Brasil, é preciso refletir sobre a participação popular nas decisões com efetivo controle social sobre essas decisões.

A participação popular é sempre salutar/necessária, quando se fala em democracia e no produtivo estreitamento da relação entre governantes e governados.

Nesse sentido, Leal (2005, p. 389) expõe:

Não basta que se garantam as liberdades civis e políticas tradicionais dos umbrais da idade Moderna, pois os indivíduos na contemporaneidade devem ter a possibilidade material de imprimir a estas a autonomia cognitiva que exige uma efetiva inserção e participação societal, fundada em uma interlocução não coitada pelos discursos e práticas totalitárias das elites dominantes (com suas linguagens tecnoburocráticas e enclausuradas em si próprias), só assim oportunizando que o sistema social possa ser gerido compartilhadamente; esta possibilidade de interlocução deve contar, por sua vez com mecanismos e espaços oficiais de diálogos, deliberações e execuções de políticas públicas voltadas para tal desiderato.

Essa concepção de compartilhamento de espaços oficiais de diálogo, deliberação e execução de políticas públicas não somente representam um alinhamento com os ditames

constitucionais e com o aperfeiçoamento da democracia, mas também podem contribuir, efetivamente, para o avanço nesse âmbito transdisciplinar e multicausal que compõe o direito fundamental social à segurança pública.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decurso do trabalho procurou-se identificar o direito à segurança pública, enquanto direito fundamental social, como um dever do Estado brasileiro. No contexto da temática do direito fundamental social à segurança, foram apresentadas considerações sobre os deveres de respeito, proteção e promoção de direitos fundamentais, inerentes ao Estado Democrático de Direito, que devem orientar a atuação de todos os poderes da República.

Nesse sentido, o ordenamento jurídico nacional confere ao Poder Público em geral a indispensável, tarefa de criar condições para a efetivação do direito fundamental social à segurança pública dos cidadãos.

As políticas públicas, entendidas como um fluxo de decisões e ações coletivas, em alinhamento com os comandos constitucionais, que perseguem a alteração das relações sociais, são, então, apresentadas como o caminho, juridicamente, adequado para realização de direitos sociais – incluído o direito fundamental social à segurança pública – por sua evidente relação com o ambiente democrático.

A República Federativa do Brasil, conforme se referiu, possui um importante débito com o cidadão na seara da segurança, o qual foi capturado na análise do Índice Global da Paz (GPI)⁸, estudo produzido pelo IEP – que classifica 163 estados e territórios independentes de acordo com o seu nível de tranquilidade e que apontou o Brasil na 126ª posição.

Por tais considerações – e diante da amplitude e complexidade conceitual que envolve a segurança pública – impende referir, finalmente, que ações isoladas de determinadas instituições não suprirão os déficits democráticos e de efetivação do direito fundamental social à segurança pública no Brasil, incumbindo esse papel às políticas públicas de segurança que oferecem um caminho entendido, pela análise precedente, como viável e seguro ao aperfeiçoamento da segurança pública brasileira.

⁸ Disponível em: <http://visionofhumanity.org/reports>. Acesso em: 2 jun. 2020.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 88.777**. Aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200). 1983. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D88777.htm. Acesso em: 2 jun. 2020.

_____. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Supremo Tribunal Federal. **RE 592581**. Recurso extraordinário. 2015. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/592581.pdf>. Acesso em: 6 abr. 2021.

BUCCI, M. P. D. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

DAHL, R. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

DWORKIN, R. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

_____. **Justiça para ouriços**. Coimbra: Almedina, 2012.

FERREIRA, L. P. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

CANOTILHO, J. J. G.; MOREIRA, V. **Constituição da república portuguesa anotada**. 4. Ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

INSTITUTO DE ECONOMIA E PAZ. **Índice global de paz 2020**: medindo a paz em um mundo complexo. 2020. Disponível em: <http://visionofhumanity.org/reports>. Acesso em: 2 jun. 2020.

LAZZARINI, Á. **Temas de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

LEAL, M. C. H. **Manual de metodologia da pesquisa para o direito**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007.

_____. A dignidade humana como critério par o controle jurisdicional de políticas públicas: análise crítica da atuação do Supremo Tribunal Federal brasileiro. *In*: COSTA, M. M. M. da; LEAL, M. C. H. (Orgs.). **Direitos sociais e políticas públicas**: desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: 2014.

_____. Possíveis dimensões jurídico-políticas locais dos direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos. *In*: LEAL, R. G. (Org.). **Administração pública e participação social na américa Latina**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2005.

LEIVAS, P. G. C. **Teoria dos direitos fundamentais sociais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

LIBERATI, W. D. **Políticas públicas no estado constitucional**. São Paulo: Atlas, 2013.

MIRANDA, J. **Manual de direito constitucional**. 6. ed. Coimbra: Coimbra editora, 2007.

MOREIRA NETO, D. de F. A segurança pública na constituição. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 109, 1991.

NABAIS, J. C. **Por uma liberdade com responsabilidade** - Estudos sobre direitos e deveres fundamentais. Coimbra: Coimbra, 2007.

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

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração universal dos direitos humanos**. 1998. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 7 abr. 2021.

RODRIGUES, M. A.; JORGE, F. C. **Manual de direito eleitoral**. São Paulo: RT, 2014.

SILVA, J. A. da. **Comentário contextual à Constituição**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVEIRA, A; CANOTILHO, M. (Orgs.). **Carta dos direitos fundamentais da União Européia comentada**. Coimbra: Almedina, 2013.