

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA

Igor Farias Lima
João Firmino Marinho Filho
Graduando do Curso de Administração - CESMAC

RESUMO

O presente artigo visa analisar as políticas de segurança pública no atual Estado Democrático de Direito. Observa-se que a vida em sociedade é bastante complexa, pois envolve direitos e deveres. E, nesse contexto encontram-se as políticas públicas que significam conjuntos de programas, ações e atividades realizadas pelo ente estatal, seja diretamente ou indiretamente, com a participação de entes públicos ou privados, com o intuito de resguardar direitos fundamentais. Ressalte-se que os poderes públicos de todas as esferas e níveis da administração pública estão obrigados a garantir a participação popular. Trata-se de obrigação e não uma preferência política do gestor, assim como um direito da população. Portanto, resta evidente a relevância da matéria ora estudada, haja vista, tratar-se de uma questão eminentemente de coordenação política praticada pelo Estado.

Palavras-chave: Administração Pública. Políticas Públicas. Segurança. Direito Fundamental.

ABSTRACT

This article aims to analyze public security policies in the current democratic state . It is observed that life in society is quite complex because it involves rights and duties. And in this context are the public policies that means sets of programs , actions and activities undertaken by the state entity , either directly or indirectly , with the participation of public and private entities , in order to safeguard fundamental rights. It should be noted that the authorities of all spheres and levels of government are required to ensure popular participation . It is an obligation and not a political preference manager , as well as a right of the population. Therefore, it is evident the importance of the matter now studied , considering , that this is eminently a matter of policy coordination practiced by the State

Keywords: Public Administration. Public policy. Safety. Fundamental right

INTRODUÇÃO

No Brasil, falar em desigualdade de direitos e de prestação de deveres é inevitável. Vários problemas enfrentados pela sociedade, como por exemplo, a falta de urbanização da cidade, as desigualdades sociais, a deterioração dos valores morais e éticos, a carência na

prestação dos serviços públicos, são utilizados como justificativa para a incidência cada vez maior da violência urbana, e por sua amplitude e consequência legal se tornou um grave problema de segurança pública.

A violência urbana está intimamente ligada à questão da Segurança Pública em nosso país, pois sua incidência fere as garantias fundamentais asseguradas aos indivíduos gerando inúmeras implicações como, por exemplo, a responsabilidade civil do Estado consoante o que disciplina a Constituição Federal de 1988.

Ressalte-se que as políticas públicas são fruto do Estado Democrático de Direito, visto que ela apresenta a previsão de Direitos e Garantias, atrelando e restringindo o desempenho da administração pública. É fato também que as Políticas Públicas atingem a todos, seja direta ou indiretamente, os indivíduos lidam com essa questão no seu dia-a-dia, seja mediante articulação ou por meio da intervenção, ou mesmo no transcorrer de sua prática profissional.

Diante disso, indaga-se será que o cidadão tem consciência de que a segurança pública é um direito fundamental, sendo dever do Estado assegurar a todos cidadãos indistintamente? É nesse contexto dos direitos fundamentais que se idealizam as políticas públicas de segurança, instrumentos que nascem como respostas às necessidades da população. A ausência de políticas públicas configura uma completa omissão por parte do poder público.

O objetivo do artigo é fazer uma análise a respeito das políticas públicas de uma maneira conceitual, geral e específica, na esfera da segurança pública no Brasil. E, para tanto a metodologia utilizada neste artigo baseou-se na pesquisa bibliográfica, utilizando o recurso da leitura e seleção de textos disponíveis em livros, artigos e demais fontes possíveis.

O artigo foi dividido em 04 (quatro) tópicos. Inicialmente, no primeiro tópico foi estudada a administração pública. No segundo tópico enfatizaram-se as políticas públicas. No terceiro tópico abordou-se a administração Pública responsável pela efetivação dos Direitos Fundamentais elencados na Constituição Federal. E no quarto tópico avaliou-se a segurança pública como direito fundamental.

Portanto, diante da importância dessa temática foi que despertamos para a necessidade de um estudo acerca das políticas públicas de segurança como direito fundamental, já que se trata de um interesse que alcança a toda sociedade.

1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1.1 Considerações iniciais

A humanidade trilhou um longo caminho, sobrevivendo de inúmeras mudanças, desde as religiosas e culturais até as sociais, políticas, e econômicas. Os direitos fundamentais são uma conquista da sociedade, os quais foram estabelecidos ao longo dos anos através de frequentes lutas travadas contra o poder tirano do Estado. Neste sentido, enfatiza Araújo (2000, p. 87) que:

Chamamos de herança recente o período que vai dos anos 30 até hoje, quando o Brasil passa por uma transformação muito grande. Nos anos 20, era um país rural e agrícola. O censo de 1920 revelava que 30% da população brasileira vivia nas cidades e 70%, no campo. Cinquenta anos depois, ocorria o inverso – 70% nas cidades e 30% no campo. Até 1930, a economia do Brasil era uma economia agrícola. Em 1980, o Brasil era o oitavo PIB industrial do mundo. Depois dos sete grandes, o oitavo era o Brasil. Isto nos dá uma ideia da mudança de perfil na sociedade e na economia em meio século. O que alguns países levaram séculos para fazer, o Brasil fez em cinquenta, sessenta anos. Transformou-se numa potência industrial média, com a maior parcela da sua gente morando nas cidades. Este é o perfil atual do Brasil. Para entender os dias de hoje, é necessário saber que Estado tínhamos anteriormente e que heranças e traços foram se fixando nesse percurso.

No Brasil os problemas de ordem financeira, econômica e social são inúmeros. As políticas públicas visam atender as necessidades da coletividade, trata-se de um anseio de todos. A falta de segurança também é muito evidente, uma vez que a população sofre com a violência desenfreada, crimes de toda natureza. Os direitos do cidadão estão sendo desrespeitados e, nesse contexto, surge uma grande preocupação. Como coibir todos esses problemas, a quem cabe responsabilizar tamanha ineficiência do ente estatal.

Por isso, se faz necessário inicialmente estudar a questão da ordem jurídica, compreendida como um conjunto de normas entrelaçadas harmonicamente e de forma interdependente apresenta em seu conteúdo as diretrizes fundamentais a serem contempladas tanto pelos próprios entes estatais como pelos administrados. É esta noção lógica que ampara e sustenta a estrutura do Estado de Direito.

A atividade desempenhada – típica e atípica, pelo Estado, em todos os níveis dos Poderes constituídos, vale-se de atos que se revelam como forma de exteriorização e declaração de vontade. Por conseguinte, o instrumento posto à disposição do ente estatal encontra-se delimitado na concepção de ato administrativo, considerado, em si, como

manifestação unilateral de vontade estatal destinada a constituir, modificar e extinguir relações de cunho jurídico entre os cidadãos ou entre estes e a Administração Pública ou por quem, às vezes, encontre-se na função público-administrativa (DI PIETRO, 2004, p. 172).

Através destes atos administrativos é que o Poder Público concretiza a finalidade pública prelecionada no mandamento normativo. E, assim, o faz utilizando-se da subsunção dos fatos à norma, ou seja, a partir da ocorrência do fato ou acontecimentos previstos na regra disciplinadora, em que ocorre o efeito da “jurisdicização”. A estes atos incidem algumas características de suma importância, quer pela sua autoria, quer pela sua finalidade, caminhando-se à concreção do interesse público (MELLO, 2015, p. 71).

Na produção dos efeitos desejados pela norma jurídica, a Administração jamais deve desprender-se dos valores maiores contidos na ordem jurídica e na Lei Fundamental (zelo pela coisa pública, respeito aos direitos e garantias individuais, observância aos pressupostos de boa gestão, eficiência, moralidade, legalidade, entre outros).

A Administração traça sua vontade com respaldo na lei. Esta é o único caminho a ser percorrido; não há outro. Portanto, ocorre a edição do ato administrativo, que é nada mais do que a exteriorização dos intuitos do Poder Público, sempre buscando a realização do interesse coletivo. Dessa feita, “projeta-se a manifestação volitiva da Administração de maneira eficaz no mundo jurídico, passando a produzir os efeitos esperados” (CRETELLA JÚNIOR, 2005, p. 321).

A conduta administrativa delimita-se ao preceituado na lei. Neste passo, toda vez que a regra jurídica prevê apenas e tão somente um único comportamento pré-determinado, sem uso de apreciação subjetiva quanto a melhor medida que satisfaça a finalidade legal, está-se diante de ato eminentemente vinculado. Isto porque existe prévia descrição normativa da atuação exigida (DI PIETRO, 2004, p. 173).

Ao revés, no momento em que a Administração exterioriza a sua vontade institucional no exercício de competências de natureza discricionária, onde há, por lei, certa margem de liberdade de escolha pelo administrador do resultado mais adequado a ser implementado, o ato será discricionário. Significa dizer que a lei abre o leque de condutas do agente público, o que ocorre mediante circunstâncias do caso concreto. Neste sentido, apenas será legítimo o campo de juízo valorativo da oportunidade e da conveniência pela Administração se permitido por norma jurídica que lhe confira tal faculdade.

2 Administração Pública: Políticas Públicas

A realização efetiva do regime democrático precisa de adequadas prestações que materializem direitos fundamentais como os direitos à educação, à saúde, à segurança, à assistência social, todos esses erigidos como direitos que devem ser coordenados por autonomias constitucionais. Tais variações integram o infindável universo das políticas públicas.

[...] uma política pública também facilita amplos consensos sociais e promove o desenvolvimento do sistema institucional, tornando possível o controle cidadão e a responsabilidade pública dos governos de plantão. As políticas públicas são também instrumentos de governabilidade democrática (sic) para as sociedades, tanto em sua acepção mais limitada, referida às interações entre o Estado e o resto da sociedade, como no seu sentido mais amplo de levar à convivência cidadã (BOBBIO, 2003, p. 16)

A noção de políticas públicas deve ser utilizada neste instante amparada no pressuposto do Direito Público e sua necessária co-relação com o interesse coletivo. As políticas públicas carecem ser melhor compreendidas para que assim não se confundam com simples tendências de poder político dominante e provocador do fenômeno da contracirculação do próprio poder. Lima Junior (2001, p. 132) assevera que:

A intenção das políticas públicas é, claramente, a de compensar, seja pela ação do Estado, seja pela ação da sociedade, as desigualdades advindas do acesso diferenciado a recursos econômicos ou de processos culturais que desconsideram especificidades de setores tidos como minoritários.

De um modo geral, políticas públicas são instrumentos de ação dos governos, os quais têm a determinação de governar utilizando-se do poder coativo do Estado a serviço da coesão social. Neste sentido, Oliveira (2013) evidencia que:

A legislação brasileira garante direitos sociais para todo cidadão. Para que esses direitos sejam efetivamente assegurados são necessárias políticas públicas consistentes. Há uma grande dificuldade, entretanto, de implementação dessas políticas no país. Isso se deve em grande parte pela falta de interlocução entre os entes federados e, também, pela escassez de intersetorialidade das ações.

Por isso, as políticas públicas significam o poder de escolha do Governo em buscar e realizar ações voltadas ao atendimento da coesão social, resumida através das chamadas necessidades públicas. Acrescenta Bucci (2006, p. 241-242) que:

Políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos

socialmente relevantes e politicamente determinados. Políticas públicas são metas coletivas conscientes e, como tais, um problema de direito público, em sentido lato.

A contenção efetiva da discricionariedade (conjunto de barreiras em torno da esfera de direitos dos particulares) depende de decisões concretas sobre a ação da Administração Pública e de um controle material que os princípios clássicos da burocracia administrativa demonstraram ser insuficientes para prover. Uma vez definidos esses mesmos contornos, o Direito Administrativo teria seu âmbito de ação redefinido, no espaço que pondera entre as proposições legais e a execução das políticas.

O maior desafio do Estado Brasileiro é justamente coordenar devidamente a execução das políticas públicas. No entanto, a complexidade de leis e normas meramente declaratórias ou mesmo retóricas não são eficazes, já que o seu poder coativo fica disperso no espaço intraestatal desde o momento de decisão e de execução.

Isso tudo resulta em políticas públicas inoperantes, sobretudo, quando o administrador público acaba se desvirtuando de sua função de construir, em parceria com as esferas pública e privada, as políticas necessárias capazes de alcançar um maior número de destinatários.

3 A administração Pública responsável pela efetivação dos Direitos Fundamentais elencados na Constituição Federal

Convém ressaltar que a Administração Pública exerce verdadeiramente suas obrigações garantindo com efetividade o direito à segurança pública aos nacionais e estrangeiros residentes no Brasil. No Brasil a responsabilidade primária do exercício da atividade de Segurança Pública cabe aos Estados. Vale ressaltar o que dispõe o artigo 34, *caput*, inciso III, da CF, *in verbis*: “Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: [...] por termo a grave comprometimento da ordem pública”, no caso do não cumprimento eficaz deste serviço público próprio.

A dogmática jurídica atual assegura o posicionamento de que as normas em geral e as normas constitucionais do particular se fundam em duas categorias distintas, sendo elas: os princípios e as regras inexistindo hierarquia entre ambas, além de serem os pilares da moderna

dogmática constitucional, imprescindível se faz para a superação do positivismo legalista. Quando há conflito de regras somente uma deve prevalecer (QUEIROZ, 2006).

No tocante aos princípios estes são mais abstratos e se aplicam a um conjunto amplo, e até por vezes indeterminado, de situações. Com isso, acabam os princípios numa tensão dialética apontando direções diferentes, por essa razão quando aplicados o intérprete irá aferir o peso de cada princípio, lembrando que as regras e princípios desempenham respectivamente a previsibilidade e objetividade das condutas e a realização da justiça ao caso concreto.

A Constituição Federal é suprema, pois seu papel é exatamente regular as demais normas jurídicas, assim como delimitar seu conteúdo. Significa dizer que nenhuma outra lei pode ferir a Constituição. No que diz respeito aos princípios estes expressam as decisões políticas no âmbito do Estado.

Valores como a dignidade humana ganham densidade jurídica ante as decisões judiciais. Não se pode esquecer, também, que o princípio da razoabilidade funciona como a justa medida de aplicação de qualquer norma, já que a falta de efetividade das normas constitucionais e a crônica instabilidade institucional brasileira gera a impunidade.

Outro aspecto importante é a valoração do aspecto jurídico com a sedimentação e positivação constitucional dos direitos e garantias fundamentais que traduzem nos direitos naturais do Homem, cuja existência se percebeu com o passar dos séculos, culminando nos direitos e garantias fundamentais estabelecidos na Constituição Federal de 1988. Segundo Silva (2007) a lei não deve ficar numa esfera normativa, não pode ser apenas lei de arbitragem, uma vez que precisa difundir a realidade social.

Um dos maiores desafios do Estado brasileiro é a manutenção dos direitos fundamentais sociais - termo utilizado como abreviatura de direitos econômicos, sociais e culturais – além de protegê-los dos reflexos políticos e econômicos. A Constituição Federal de 1988 – consagradora de um Estado social e democrático de direito no país - reconhece os direitos sociais como direitos fundamentais, sendo, portanto, inalteráveis.

4 Segurança pública como direito fundamental

Nesse contexto, cumpre fazer uma análise acerca do direito fundamental à segurança pública, como garantia da dignidade humana.

Pela definição constitucional já é possível notar que a Segurança Pública destina-se a proteger a própria ordem social e os bens jurídicos mais importantes para o indivíduo, quais sejam: a vida, saúde, incolumidade física, patrimônio, entre outros, daí por que é dever do Estado e direito de todos. *Assim é que a cidadania e a dignidade da pessoa humana são fundamentos da República Federativa do Brasil, que tem como objetivos fundamentais a construção de uma sociedade livre, justa e solidária além de promover o bem de todos.* Demais disso, a Constituição garante a todos os brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. (SOARES, 2004). (Grifo nosso).

Todo cidadão tem direitos e deveres, como estabelece a Declaração Universal dos Direitos Humanos, sendo necessário, portanto, que cada cidadão desempenhe seus deveres para exigir seus direitos. Por meio da efetivação de políticas públicas sociais ocorre a concretização desses direitos.

Por definição, todo direito é política pública, e nisso está a vontade coletiva da sociedade expressa em normas obrigatórias; e toda política pública é direito; nisso ela depende das leis e do processo jurídico para pelo menos algum aspecto da sua existência (BUCCI, 2001, p. 06)

Transcorridos mais de meio século da proclamação da Declaração Universal de 1948, observa-se atualmente uma crescente evolução na identidade de propósito entre o Direito Interno e o Direito Internacional, no que se refere à proteção dos direitos humanos, especialmente equivale a um dos temas centrais do Direito Internacional moderno.

Temas como a cidadania, os direitos humanos e a segurança pública nunca foram tão discutidos. Por esse motivo, não há como negar que, embora corresponda a uma importante conquista, os Princípios de cidadania e direitos humanos estão sendo violados sistematicamente no mundo inteiro fato este que também pode ser evidenciado no Brasil, comprovado pelas notícias jornalísticas e dados oficiais.

O direito à segurança trata-se de uma garantia individual, ao passo que corresponde a um direito coletivo, culminando em uma prestação do Estado, que tem a responsabilidade de garantir o seu exercício.

Possui como titular um grupo indeterminado sendo insuscetível de repartição. Por outro lado, não há vínculo jurídico entre os titulares, sendo ligados por uma situação de fato, com características que dão ao direito à Segurança Pública de aspecto difuso.

Além disso, a Constituição Federal em diversas passagens cita a palavra segurança, como no seu preâmbulo, nos artigos 5º e 6º e com maior proporção o artigo 144.

Assim o direito à segurança é objeto de inúmeras disposições na Constituição. Segundo Moraes (2006, p. 43), pode-se afirmar que o direito à segurança pode ser compreendido em três perspectivas complementares:

- a) na perspectiva dos direitos e garantias individuais (art. 5º);
- b) na perspectiva dos direitos sociais fundamentais (art. 6º);
- c) na perspectiva da defesa do Estado e da Democracia (art. 136 a 141).

Ainda segundo Moraes (2006) a finalidade basilar do direito constitucional fundamental à segurança, do modo regulado no artigo 5º da Constituição é o de assegurar o exercício e o gozo de direitos por parte da pessoa humana. Do próprio dispositivo constitucional depreende-se que a segurança pública é não só um direito, mas uma responsabilidade de todos.

Na concepção de Lazarini (1998) *apud* Mendes e Aguiar (2014), “a segurança refere-se á ordem pública que, por ser mais abrangente, nem sempre diz respeito àquela como estado antidelitual, que resulta da observância dos preceitos tutelados pela legislação comum”. Para ele, a segurança pública é um aspecto da ordem pública, porém mais limitado com características particulares.

Nota-se que a segurança pública é algo essencial ao indivíduo, e por isso mesmo constitui um importante direito fundamental, como bem estabelece o art. 5º, "*caput*", da Constituição Federal, além disso, trata-se de um direito fundamental do cidadão e mantém uma enorme interdependência entre a temática da segurança pública e dos direitos humanos.

CONCLUSÃO

Conclui-se que a Constituição Federal é guardiã da ordem democrática, resguardando e estabelecendo os direitos fundamentais conquistados pela sociedade no decorrer da história.

O Estado precisa intervir no meio social, visando satisfazer as necessidades básicas da coletividade. Isso só será possível por meio de políticas públicas efetivas. Contudo, nem sempre o Estado tem a capacidade de promover tais necessidades, isso acaba prejudicando substancialmente os direitos fundamentais do indivíduo.

Ocorre, que nesse atual modelo de democracia os direitos das minorias nem sempre são respeitados. Por isso, é necessário controlar as políticas públicas de maneira a assegurar

que a vontade da coletividade seja atendida mediante os objetivos e limites contidos na Constituição.

Desta forma, observa-se que antes da Segurança Pública ser um direito, também é um dever/responsabilidade do Estado de garantir a ordem social.

Diante disso, nota-se que as políticas públicas de segurança no Brasil são insuficientes, pois deixa evidente a necessidade de mais reformas nessa área e simultaneamente em outras áreas de garantias sociais que estão ligadas direta ou indiretamente à questão da segurança pública.

É necessário reforma em todos os âmbitos da administração pública, desde aos órgãos que instituem as políticas públicas, bem como àqueles que as executam. Portanto, é possível afirmar que as políticas públicas precisam estar vinculadas a outros direitos sociais, expandindo as oportunidades para as populações mais vulneráveis.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Tânia Bacelar. **Ensaio sobre o Desenvolvimento Brasileiro: heranças e urgências**. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2000.

BOBBIO, Norberto. Derecha e izquierda. Razones y significado de una distinción política. In: FREITAS, Maria Virgínia; PAPA, Fernanada de Carvalho. **Políticas públicas: juventude em pauta**. São Paulo: Cortez/Ação Educativa/ Fundação Friedrich Ebert, 2003.

BRASIL, Constituição Federal de 1988. Disponível em:<
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em 10 de Nov. 2015.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CRETELLA JUNIOR, José. **Responsabilidade do Estado**. Revista do Instituto dos Advogados Brasileiros, Ano VI, número 19. 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 17 ed., São Paulo: Atlas, 2004.

LIMA JUNIOR, Jayme Benvenuto. **Os direitos humanos econômicos, sociais e culturais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Eficácia das normas constitucionais e direitos sociais**. São Paulo: Malheiros, 2015.

MENDES, Soraia Rosa; AGUIAR, Julio Cesar de . **Segurança Pública** / Organizadores Soraia Rosa Mendes e Julio Cesar de Aguiar. – Brasília : IDP, 2014.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.

OLIVEIRA, Heloisa Helena de. **Os entraves para a implementação de políticas públicas no Brasil**. Disponível em: < <http://congressoemfoco.uol.com.br/opinio/colunistas/os-entraves-para-a-implementacao-de-politicas-publicas-no-brasil/>> Acesso em 17 de Nov. 2015.

QUEIROZ, Cristina. **O princípio da não reversibilidade dos direitos fundamentais sociais: princípios dogmáticos e prática jurisprudencial**. Coimbra: Coimbra Editora, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SOARES, Emmanuel José Peres Netto Guterres. A responsabilidade civil do Estado pela falta do serviço de segurança pública. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 487, 6 nov. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5889>>. Acesso em: 14 out. 2015.