

**SEGURANÇA PÚBLICA COMO RESPONSABILIDADE DE TODOS: ANÁLISE À
LUZ DA TEORIA DOS DEVERES FUNDAMENTAIS E DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS DE SEGURANÇA**

PUBLIC SAFETY AS RESPONSIBILITY FOR ALL: ANALYSIS OF THE THEORY OF
FUNDAMENTAL DUTIES AND PUBLIC SAFETY POLICIES

Sonia do Carmo Groberio¹

Adriano Sant'Ana Pedra²

RESUMO

Trata da análise da segurança pública como responsabilidade de todos, prevista no artigo 144 da Constituição Brasileira de 1988, à luz da teoria dos deveres fundamentais e das políticas

¹ Doutora em Direitos e Garantias Constitucionais pela FDV - Faculdade de Direito de Vitória/ES. Mestre em Direitos e Garantias Constitucionais Fundamentais, FDV- Faculdades de Vitória. Licenciatura plena em Educação Física pela Universidade Federal do Espírito Santo, graduação no Curso de Formação de Oficiais pela Academia de Polícia Militar de Minas Gerais, graduação em Direito pelo Centro Universitário de Vila Velha. Especialização em Segurança Pública pela Universidade Federal do Espírito Santo. Gerenciamento em Segurança Pública com função exercida em Diretoria de Ensino, Corregedoria, Comando de Policiamento Ostensivo Metropolitano, área de trânsito Urbano e Rodoviário e Comando de Policiamento Municipal(Comando de Batalhão). Integrante do Grupo de Pesquisa "Estado Democracia Constitucional e Direitos Fundamentais?", do Programa de Pós-graduação stricto sensu (Mestrado/Doutorado). Email: sonia.groberio@gmail.com

² É doutor em Direito do Estado (PUC/SP), mestre em Direitos e Garantias Fundamentais (FDV), mestre em Física Quântica (UFES), especialista em Justiça Constitucional e Tutela Jurisdicional de Direitos (Università degli Studi di Pisa), especialista em Economia e Direito do Consumo (Universidad de Castilla-La Mancha), bacharel em Direito (UFES) e bacharel em Física (UFES). Realizou pós-doutorado no Centro de Direitos Humanos da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. É Professor do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Vitória - FDV, Professor permanente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu - Mestrado e Doutorado - em Direitos e Garantias Fundamentais da FDV (conceito CAPES 5), e um dos líderes do Grupo de Pesquisa Estado, Democracia Constitucional e Direitos Fundamentais deste PPGD. Também é Professor colaborador do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública - Mestrado Profissional - da Universidade Federal do Espírito Santo - UFES (conceito CAPES 3). É membro da Associação Internacional de Direito Constitucional - IAACL, da Associação Mundial de Justiça Constitucional - AMJC (diretor para o Brasil) e da Rede Campus Mare Nostrum de Especialistas em Direito Público e Constitucional. Procurador Federal. Tem experiência na área de Direito Público, com ênfase em Direitos Fundamentais, Direito Constitucional e Direito Administrativo. Email: adrianopedra@fdv.br

públicas de segurança para redução do risco na sociedade. Pressupõe que a segurança pública é um dever fundado na solidariedade, na exigência de condutas proporcionais e na promoção do direito fundamental à segurança, utilizando-se um dos conceitos de dever fundamental. Aborda a teoria do risco na sociedade contemporânea e aponta a responsabilidade de todos como condição de fomento para uma sociedade mais pacífica, pois em muitas situações a atuação estatal não é suficiente para assegurar os direitos fundamentais. Utiliza o método hipotético-dedutivo e adota os procedimentos metodológicos, estudo bibliográfico e documental. Apresenta dados da Secretaria Nacional de Segurança Pública e do Fórum Brasileiro de Segurança Pública sobre Conselhos Comunitários de Segurança no Brasil e sobre projetos implementados pela Comunidade Empresarial Privada para a atuação nessa área. Conclui que a segurança pública como responsabilidade de todos, prevista no artigo 144 da Constituição Brasileira, é um dever fundamental relacional, conforme classificação de Casalta Nabais, pois pode vincular o cidadão ao Estado, os indivíduos à coletividade a que pertencem, ou as pessoas umas às outras, através da solidariedade. É um dever que visa promover o direito à segurança pública através da propositura, acompanhamento e avaliação das políticas públicas de segurança preventivas, com a participação das pessoas físicas e jurídicas, através dos Conselhos Comunitários de Segurança ou projetos específicos da Comunidade Empresarial Privada.

Palavras-Chave: Dever fundamental. Políticas Públicas. Segurança Pública. Risco. Solidariedade.

ABSTRACT

It deals with the analysis of public safety as a responsibility of all, provided for in article 144 of the Brazilian Constitution of 1988, in light of the theory of fundamental duties and public security policies for risk reduction in society. It assumes that public safety is a duty founded on solidarity, on the demand for proportional conduct and on the promotion of the fundamental right to security, using the concept of fundamental duty. It addresses the theory of risk in contemporary society and points to the responsibility of all as a condition of fostering a more peaceful society, because in many situations state action is not enough to guarantee fundamental rights. It uses the hypothetical-deductive method and adopts the methodological procedures, bibliographical and documentary study. It presents data from the National Secretariat of Public Security and the Brazilian Forum of Public Security on Community Safety Councils in Brazil and on projects implemented by the Private Business Community to work in this area. It concludes that public security as a responsibility of all, provided for in Article 144 of the Brazilian Constitution, is a fundamental relational duty, according to Casalta Nabais classification, since it can bind the citizen to the State, individuals to the community to which they belong, or people to others, through solidarity. It is a duty to promote the right to public safety by proposing, monitoring and evaluating public preventive security policies, with the participation of physical and legal persons, through Community Safety Councils or specific projects of the Private Business Community.

Keywords: Fundamental duty. Public policy. Public security. Risk. Solidarity.

INTRODUÇÃO

“...a linguagem politicamente correcta deste tempo, que é o nosso, não ousa falar senão de liberdade e dos direitos que a concretizam. Compreende-se assim que a outra face, a face oculta da liberdade e dos direitos, que o mesmo é dizer da responsabilidade e dos deveres e custos que a materializam, não seja bem-vinda ao discurso social e político nem à retórica jurídica.” NABAIS(2007, p. 153).

A temática sobre os deveres fundamentais recentemente passou a ser mais discutida na doutrina surgindo, dentre outras questões, uma diversidade de conceitos e entendimentos sobre as formas como esses deveres se apresentam na Constituição; a titularidade e destinatários dos deveres, bem como a assimetria entre direitos e deveres fundamentais.

Quanto à inclusão dos deveres nas constituições verifica-se uma tendência de omissão, podendo ser encontrados alguns deveres explícitos e implícitos na Constituição Italiana, na Espanhola, assim como na Constituição brasileira. O texto constitucional brasileiro, foco dessa pesquisa, não traz um rol de deveres expressos, apesar de ter sido o Capítulo primeiro do Título II, intitulado “Dos Direitos e deveres individuais e coletivos”, trata apenas dos direitos, sendo que alguns deveres são encontrados expressos em outros capítulos e artigos, como os relacionados à educação e ao meio ambiente e outros estão implícitos e espraiados pelo texto constitucional.

Afirma Casalta Nabais (2004,p.87) que os deveres fundamentais precisam estar previstos na Constituição de forma expressa ou implícita. No mesmo sentido, Pedra (2015, p.15), destaca que é necessário a constituição prever os deveres que podem ser explícitos ou implícitos e acrescenta que, tal como os direitos, pode estabelecer outros deveres decorrentes do regime e dos princípios adotados pela Constituição bem como dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte, nos termos do artigo 5º, § 2º, da Constituição Federal.

De forma diferente das outras constituições brasileiras, o artigo 144 da Constituição Federal de 1988, por exemplo, trouxe “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio,[...]”. Essa inovação terminológica, “responsabilidade de todos”, nos leva a indagar: A segurança pública, como “responsabilidade de todos”, trata-se de um dever fundamental? Esse dever fundamental visa a efetivação do direito à segurança pública através da participação dos cidadãos nas políticas públicas de segurança?

Objetiva-se analisar, através das teorias existentes sobre a temática, se a expressão “responsabilidade de todos” trata-se de um dever fundamental que poderá ser efetivado através da participação dos cidadãos nas políticas públicas de segurança para a promoção do direito à segurança.

Uma revisão sistemática da literatura, bem como o senso comum apontam para o entendimento de que a segurança pública é dever do estado e a expressão “responsabilidade de todos” se refere ao dever dos outros órgãos que integram o sistema de segurança pública, principalmente das polícias estaduais.

Por outro lado, a segurança pública pode ser entendida como um dever fundamental individual e da coletividade em contribuir de forma responsável para efetivação do direito fundamental à segurança pública. Ao tratar sobre a segurança pública, José Afonso da Silva (2017, p. 793), nos traz que a Constituição, ao estabelecer que a segurança é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, acolheu a concepção de que a questão da segurança deve ser discutida e assumida como tarefa e responsabilidade permanente de todos, Estado e população.

Nesse sentido, tem-se que a referida participação da população se efetivará através das políticas públicas de segurança, como um dever fundamental, que de acordo com a teoria dos deveres fundamentais, se fundamenta na solidariedade e na imposição de condutas proporcionais com a finalidade de promoção de direitos.

Moreira Neto (1992, p.38-39), nos traz o porque deve haver o incremento da participação política pelas vias constitucionais e legais das democracias contemporâneas e elenca várias razões da sua importância destacando dentre elas “a responsabilidade que,

assim se infunde aos indivíduos, pelas consequências de suas ações políticas, aprimorando-os pelo equilíbrio, que isto importa, entre a realização de seus desejos pessoais e do interesse coletivo.”

Foram previstas várias formas de participação política do cidadão na Constituição Brasileira atual que destacou e valorizou a democracia participativa desde o primeiro artigo, prevendo que “ todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição”. Ao tratar das participações políticas previstas, Moreira Neto(1992, p.159), utiliza uma classificação funcional destacando as modalidades segundo o campo de atuação dessas participações em participação legislativa, administrativa e judicial.

Na presente pesquisa foca-se na participação administrativa apresentando dados da Secretaria Nacional de Segurança Pública e do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Os referidos dados mostram participações da sociedade através dos Conselhos Comunitários de Segurança e da Comunidade empresarial privada que vem desenvolvendo vários projetos na área da segurança pública de forma preventiva, atitudes essas que corroboram com a afirmação de que a segurança pública é um dever de todos.

Através do método hipotético-dedutivo foi realizado o levantamento e análise do material bibliográfico, desenvolvido com intuito de fundamentar os conhecimentos já consolidados sobre o assunto. Utilizou-se como base a teoria dos deveres fundamentais e o conceito de dever fundamental elaborado no grupo de pesquisa, o conceito e classificação sobre políticas públicas de segurança, bem como a teoria do risco na sociedade em Raffaele de Giorge que possui relação estreita com a temática pesquisada.

1 DEVERES FUNDAMENTAIS: UMA ABORDAGEM CONCEITUAL

Com o crescimento das pesquisas sobre o tema deveres, foram surgindo diversos conceitos, com variações quanto a extensão, quanto a forma, se explícita ou implícita na Constituição, sobre a titularidade, não existindo assim uma concepção única entre os autores sobre o tema. Dentre os conceitos temos Peces-Barba (1987, p.336) que trata o dever fundamental como aqueles deveres jurídicos que se referem a dimensões básicas da vida do

homem em sociedade, a bens de primordial importância, à satisfação das necessidades básicas ou que afetam setores especialmente importantes para a organização e funcionamento das instituições públicas, ou ao exercício dos direitos fundamentais, geralmente em âmbito constitucional.

No mesmo sentido, encontramos em Nabais (2007, p.169), que o indivíduo, no Estado Democrático de Direito é livre e responsável, merecedor de direitos e prestador de deveres. Casalta Nabais traz também a classificação do dever fundamental como sendo relacional, quando o dever vincula o cidadão ao Estado, os indivíduos à coletividade a que pertencem, ou as pessoas umas às outras.

As Constituições dos Estados Democráticos baseiam-se no homem como uma pessoa livre, mas sem desconsiderar sua responsabilidade para com a busca dos objetivos do Estado e da sociedade que é a dignidade da pessoa humana. Dessa forma, a liberdade do cidadão no Estado Democrático é envolta pela responsabilidade e parte dessa responsabilidade constitui os deveres fundamentais.

Assim, tem-se um sistema equilibrado de direitos e deveres fundamentais e a liberdade/responsabilidade proporciona o necessário equilíbrio nas relações entre cidadãos e Estado, como observa Nabais (2007, p.163) “um sistema que confere primazia, mas não exclusividade, aos direitos face aos deveres fundamentais, ou, socorrendo-nos de K. Stern, um sistema em que os direitos fundamentais constituem a essência da liberdade e os deveres fundamentais o seu correctivo”.

Corroborando com os autores referenciados os membros do Grupo de Pesquisa “Estado, Democracia Constitucional e Direitos Fundamentais”, do Programa de Pós Graduação *Strito Sensu* da Faculdade de Direito de Vitória, elaboraram um conceito³ de dever fundamental que foi adotado neste estudo, como se segue:

³Conceito construído pelo grupo de pesquisa “Estado, Democracia Constitucional e Direitos Fundamentais”, no 1º semestre de 2013, coordenado pelos professores Dr. Daury Cesar Fabríz e Dr. Adriano Sant’Ana Pedra, do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* – Mestrado e Doutorado – em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória.(FDV).

uma categoria jurídico-constitucional, fundada na solidariedade, que impõe condutas proporcionais àqueles submetidos a uma determinada ordem democrática, passíveis ou não de sanção, com a finalidade de promoção de direitos fundamentais.

O referido conceito foi elaborado após muitos estudos e debates pelos componentes do grupo de pesquisa e corrobora com diversos outros conceitos sobre deveres. Destaca-se que o conceito tem como foco a solidariedade e a imposição de condutas proporcionais, visando a promoção de direitos fundamentais. O conceito traz que o dever se fundamenta na solidariedade conforme previsão do artigo 3º da Constituição brasileira como um objetivo da República Federativa, apresentando-se como uma finalidade de edificação de uma sociedade livre e justa, ou seja, um dever de solidariedade que deve ser considerado nas relações privadas.

Acrescenta-se que a função essencial dos deveres está relacionada aos anseios da comunidade e a solidariedade decorre da necessidade do ser humano ser reconhecido como responsável pela comunidade à sua volta, pressupondo um respeito mútuo entre os indivíduos, sem o qual se inviabilizaria qualquer convívio. (SARLET;FENSTERSEIFER,2012,p.138).

Nesse sentido, destaca-se que a vida em sociedade não seria tolerável com a mera previsão de direitos, sendo imprescindível que os indivíduos sejam vinculados a deveres, pois são estes que impõem o reconhecimento do outro, da alteridade, da solidariedade. Daí a importância de o ordenamento jurídico considerar não só os direitos, mas os deveres também. (BASSO, 2016, p.91).

O conceito do grupo de pesquisa também trata das condutas proporcionais impostas aos cidadãos com a finalidade de promoção de direitos fundamentais. Essas condutas impostas aos cidadãos mostra uma relação interdependente e intrínseca entre os direitos e os deveres.

Quanto à titularidade e destinatários dos deveres, Duque e AUTOR 2, (2013, p.151) tratam que os deveres fundamentais podem ser concebidos como deveres jurídicos da pessoa, tanto física quanto jurídica, que, por determinarem a posição fundamental do

indivíduo apresentam um significado para determinado grupo ou sociedade e, assim, podem ser exigidos numa perspectiva pública, privada, política, econômica e social.

Temos que os deveres fundamentais não podem ser concebidos noutra lugar que não ao lado dos direitos fundamentais (PECES-BARBA MARTÍNEZ, 1987, p. 330), pois não se pode, atualmente, conceber o indivíduo como portador apenas de direitos, devendo-se observá-lo também como sujeito de deveres em relação a si próprio, à sociedade e às futuras gerações.

É preciso também compreender os deveres fundamentais não como um contraponto ou um mitigador de direitos, mas sim como um provedor ou promotor destes. Para se estudar os deveres, é demasiadamente importante o estudo também dos direitos, sob pena de incidirem conclusões não democráticas. Assim, a questão dos deveres sempre terá como correlata a questão dos direitos. (NABAIS, 2007, p. 168).

Ressalta-se que a participação política tem grande importância na prestação dos deveres por parte dos cidadãos, pois é através dela que é exercida a soberania popular e a cidadania. Assim a ideia de participação popular se torna fundamental, pois a sociedade pode participar na formulação e no controle da gestão das políticas públicas de segurança, como será tratado no próximo tópico.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA: DESAFIOS E POSSIBILIDADES

Entende-se por política pública o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 26).

Verifica-se uma crescente dificuldade do Estado Democrático de Direito concretizar os direitos através de políticas públicas, instrumentalizadas pelos serviços

públicos, principalmente pela extensão conferida pelo legislador constitucional aos direitos sociais previstos na Constituição de 1988 e pela “invisibilidade” em relação aos deveres fundamentais, dentre os quais se destaca a segurança pública.

Em muitas situações a atuação estatal não é suficiente para assegurar os direitos fundamentais, o que poderá ser efetivado com a participação ativa através do exercício de um dever por parte de outra pessoa física ou jurídica.(AUTOR 2, 2013, p 15). Assim, existe a necessidade de acompanhamento das políticas públicas de segurança e a participação dos cidadãos através da cooperação, é primordial para a efetivação delas.

A constituição de 1988 representou um avanço em termos de admissibilidade de modalidades de participação política, tanto em nível de cidadãos e de grupos. Destaca-se no caso dos Municípios, a previsão da cooperação obrigatória das associações representativas de bairros com o planejamento municipal, conforme previsto no artigo 29, inciso X, instituindo ao mesmo tempo um canal de participação e uma responsabilidade para essas entidades. Acrescenta-se a previsão do artigo 37,§ 3º que traz uma abertura de uma via ampla para as reclamações relativas à prestação de serviços. (MOREIRA NETO, 1992, p.78).

Para o referido autor, a participação prevista nos referidos dispositivos constitucionais se classificam como participação administrativa. No tocante a previsão do artigo 29, inciso X, trata-se de grupos sociais secundários organizados na forma de associação civil para representar os interesses geograficamente localizados, no caso dos moradores, ou setorialmente destacados, como a engenharia, urbanismo, qualidade de vida, recreação, trabalho, dentre outros. Todos esses interesses listados estão relacionados de forma direta ou indireta com a segurança pública.

A Democracia Participativa utiliza mecanismos que propicia ao povo um envolvimento nas questões políticas legitimando decisões relevantes para a comunidade, como classifica MOREIRA NETO (1992, p.79) através dos institutos polivalentes de participação, representação política, a publicidade, a informação a certidão e a petição e institutos de participação legislativa como o plebiscito, referendo, audiências públicas, iniciativa popular, orçamento participativo, veto popular, dentre outros.

Dentre as razões pelas quais a participação política é importante destaca também MOREIRA NETO(1992, P.38-39) que é

para garantir, pela participação de mais pessoas informadas e sábias, que se chegue a uma “sabedoria coletiva”, à maneira aristotélica, que sobrepeça mesmo a do mais sábio e prudente governante(legitimidade) e pela responsabilidade que, assim, se infunde aos indivíduos, pelas consequências de suas ações políticas, aprimorando-os pelo equilíbrio, que isto importa, entre a realização de seus desejos pessoais e interesse coletivo (civismo) e para tornar o “produto” governamental mais aceitável e, portanto, de um lado, garantindo o mais fiel cumprimento de suas determinações e de outro, reduzindo o risco de descontentamentos (ordem).

Extraí-se da afirmação do autor que o conhecimento compartilhado aliado a responsabilidade de cada um para com o seu papel na comunidade em prol do interesse coletivo e a garantia da aceitação das políticas propostas e implementadas, contribuem para a ordem pública e conseqüentemente para a segurança pública.

Buscando uma maior facilidade para a participação da sociedade, já existem inclusive diversas tecnologias, incluindo os aplicativos, para permitir o conhecimento e a aproximação nas inúmeras questões que envolvem discussões voltadas para eleições de representantes, bem como no traçado de políticas públicas visando atender os anseios da comunidade. (AUTOR 1, 2005, p.15).

Embora a previsão da participação política dos cidadãos nas políticas públicas, a existência de tecnologias para facilitar o processo, infelizmente verifica-se uma apatia por parte dos cidadãos que se acomodam e esperam ações do Estado. Nesse sentido a participação política é prevista constitucionalmente e é possível de ser efetivada, porém, torna-se um desafio em virtude de pouco envolvimento dos cidadãos.

Existem várias proposições de políticas públicas de segurança em nível federal e estadual, o que será tratado no próximo tópico com uma abordagem voltada para a relação entre as políticas de segurança pública e o risco na sociedade.

2.1 Políticas Públicas de Segurança e Risco na Sociedade Contemporânea

As políticas públicas de segurança⁴ são políticas que surgem muitas vezes quando existe uma emergência, ou seja, quando já existe uma situação de descontrole social, caracterizando-se como uma política reativa e não preventiva. São políticas propostas e colocadas em prática, são políticas de governo e não do estado, permeadas por questões políticas, de maneira que ao mudar o governo, muitas sofrem solução de continuidade.

Segundo D'Aquino Filocre (2009, p.147-148), a política de segurança pública – a segurança pública como foco de problemática política - é uma política pública se nela existir uma proposta, a um só tempo, de forma de organização da vida social e de ações visando certo objetivo de interesse público. Ou seja, é “um conjunto de programas, estratégias, ações e processos atinentes à manutenção da ordem pública no âmbito da criminalidade, incluídas neste contexto questões sobre violência, insegurança, inclusive subjetiva.”

Considerando-se que o direito à solidariedade integra a terceira geração dos direitos humanos, e possui um liame com a segurança pública, existe o dever de toda a sociedade em cumpri-lo. É importante que todos têm o dever de cuidar, zelar, denunciar, fiscalizar, acompanhar e vistoriar tudo o que se refere ao interesse público. Como destaca D'Aquino Filocre (2009, p.148), o compromisso da sociedade pode ser realizado através da participação nas políticas públicas que são programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas.

Para De Giorgi (2008, p.226), que trata do risco na sociedade contemporânea, a experiência afirma que, quanto mais se aumentam as medidas de segurança, mais se incrementam os riscos.

Sistemas de segurança constituídos por máquinas multiplicam, em seu interior, os riscos de controle dos controladores.[...] Segurança não é uma condição que pode ser instaurada excluindo a multiplicação, o deslocamento e a difusão dos riscos que qualquer dos seus modelos produz. A política não consegue controlar os riscos que ela produz mediante a planificação de políticas de segurança.

⁴ As políticas públicas de segurança que serão tratadas no presente estudo serão as relacionadas a prevenção de forma ampla sem considerar as áreas específicas como Políticas públicas de segurança no trânsito; Políticas públicas sobre drogas; Políticas públicas para redução da criminalidade, dentre outras.

Dessa forma, verifica-se que as políticas públicas de segurança carecem de acompanhamento e avaliação de seus resultados, por parte de todos integrantes da sociedade, para se evitar mais riscos.

De Giorgi (2008, p.226), nos traz ainda que “A sociedade é definida por três elementos básicos que procuram legitimar a concepção de sociedade concebida em cada época, que são: a verdade, os valores e a segurança.” Em relação aos elementos básicos que legitimam a concepção de sociedade utilizamos a segurança para análise dos riscos. Nesse sentido, contribui o referido autor “ O risco é o elemento característico do ambiente social moderno, causador de incertezas e insegurança.” Nesse ambiente caracterizado pelo risco, a participação de todos os integrantes da sociedade é fundamental para minimizar as incertezas e insegurança.

Muitas políticas públicas são planejadas e colocadas em prática, como as políticas de segurança pública, mas não existe um acompanhamento efetivo dos seus resultados. Exemplifica-se a política de segurança pública de repressão às drogas ou “guerra às drogas” que como retrata Pedoto (2018, p. 85-86), ocorre diretamente contra os usuários e pequenos vendedores varejistas que se opõem às ações estatais com certa violência constituindo uma verdadeira “guerra da guerrilha”. E complementa o referido autor explicando que “pessoas em condições sociais extremamente desfavoráveis, onde pequenos grupos impõem certa obediência aos moradores e realizam curtos enfrentamentos com as forças públicas mediante artifícios de ataque e fuga, e onde os excessos dos agentes do Estado são recorrentes.” É um tipo de política pública que carece de uma avaliação para que sejam analisadas as consequências e o controle dos riscos produzidos pela sua aplicação.

Visando tratar da responsabilidade de todos como dever fundamental para com a segurança pública, através do acompanhamento das políticas públicas, será abordado a seguir a questão da segurança pública como reponsabilidade de todos, buscando responder se a expressão é um dever fundamental previsto, de forma implícita, no artigo 144 da Constituição Federal.

3 SEGURANÇA PÚBLICA, RESPONSABILIDADE DE TODOS: DEVER FUNDAMENTAL?

Na Constituição Federal Brasileira de 1988, tem-se a previsão no artigo 144 que “ A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio,[...]. Para atingir os objetivos propostos nessa pesquisa é necessário esclarecer que o termo “Responsabilidade”, é um substantivo feminino com origem no latim e que demonstra a qualidade do que é responsável, ou obrigação de responder por atos próprios ou alheios, ou por uma coisa confiada.(FERREIRA, 1999, p.135). Pode-se inferir que essa definição se coaduna com o entendimento de um dever, dever do cidadão para com atos próprios e alheios, bem como dever de cuidar do que lhe é confiado.

Sobre a importância da responsabilidade que é traduzida em solidariedade pela Constituição, e ainda sobre a faceta obrigacional da cidadania nos ensina Marciano Buffon(2007, p. 96) que “o pilar da solidariedade – fundamento do modelo estatal vigente – sofre profundas avarias, e a sociedade perde-se em suas concepções individualistas e egocêntricas.”

A categoria jurídica dos deveres fundamentais é elementar na realização da dignidade da pessoa humana, que não se contenta com o atendimento de direitos fundamentais, oponíveis perante o Estado. Os indivíduos, para que sejam dotados de sua intrínseca dignidade, também precisam cumprir deveres para com o próprio corpo social, eis que a solidariedade é uma das facetas daquela dignidade, que só se realiza completamente em sua sociedade dotada de certo compromisso comunitário.(BASSO, 2016, p.92).

Pelo exposto através do pensamento desses autores, pode-se afirmar que a natureza dos deveres fundamentais está fundamentada em noções como responsabilidade, solidariedade, fraternidade, cooperação, valores e também a alteridade. Ou seja, o real sentido da existência dos deveres está em como cada pessoa percebe o seu papel na sociedade e como se relaciona com as outras pessoas.

O relacionamento entre as pessoas ocorre nas comunidades, locais em que são vivenciados seus problemas. Para Bauman (2003, p. 16-18), “comunidade” é uma das

palavras que transmitem uma sensação boa, a qual é associada imagens de um lugar acolhedor, onde se pode refugiar das ameaças advindas de fora daquele espaço. E para manter essa comunidade é preciso sempre de vigilância, reforço e defesa.

Assim, os cidadãos se unem para coibir ameaças, utilizando da boa convivência através do compartilhamento das responsabilidades entre os integrantes da comunidade para a busca da segurança almejada. Nesse sentido, surge o protagonismo dos cidadãos em relação às políticas públicas de segurança, como será abordado a seguir.

3.1 Protagonismo Cidadão e as Políticas Públicas de Segurança: Responsabilidade Compartilhada

Com a promulgação da Constituição de 1988 foram previstas várias possibilidades de participação da sociedade, como a previsão do direito de reunião, de associação, sendo possível dialogar abertamente sobre várias temáticas.

Surgiram assim os Conselhos comunitários nas áreas da educação e da saúde, logo após a promulgação da Constituição brasileira, existindo atualmente inúmeros conselhos nessas áreas. Na segurança pública, existia o entendimento de que seria uma área específica de assuntos do Estado e assim, o surgimento dos Conselhos de segurança ocorreu bem mais tarde, o que influenciou na atuação efetiva deles.

A previsão inicial dos conselhos ocorreu no plano nacional de segurança pública de 2000, que trouxe em seu texto que:

A solução para a complexa e desafiadora questão da segurança exige o efetivo envolvimento de diferentes órgãos governamentais em todos os níveis, entidades privadas e sociedade civil. Busca-se, com o estabelecimento de medidas integradas, aperfeiçoar a atuação dos órgãos e instituições voltadas à segurança pública em nosso País, permitindo-lhes trabalhar segundo um enfoque de mútua colaboração (GOVERNO FEDERAL, 2000, p. 4).

A Secretaria Nacional de Segurança Pública fez a previsão de que os conselhos comunitários são entidade de direito privado, com vida própria e independente em relação aos segmentos da segurança pública ou a qualquer outro órgão público; modalidade de associação comunitária, de utilidade pública, sem fins lucrativos, constituída no exercício do direito de associação garantido no art 5º, inciso XVII, da Constituição Federal, e que tem por objetivos mobilizar e congregar forças da comunidade para discussão de problemas locais da segurança pública, no contexto municipal ou em subdivisão territorial de um Município. (SENASP, 2006, p.74)

Pelos dados apresentados no Fórum Brasileiro de Segurança Pública, a participação dos cidadãos nos conselhos comunitários de segurança embora de forma tardia em relação às outras áreas, foi bem significativa. Em pesquisa realizada em 2013 e publicada em 2014, no referido fórum, existiam 545 conselhos em funcionamento no Brasil. Os resultados da pesquisa apontaram para um cenário de institucionalidade precária e baixa autonomia desses conselhos em relação às instâncias do poder público. (SENTO-SÉ et al, 2013).

No mesmo sentido, uma pesquisa realizada pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), em 2015, apontou que a participação da sociedade nos Conselhos de segurança pública ainda é uma realidade distante. Nesta pesquisa, os os Conselhos comunitários de segurança pública foram intituladas de “redes de vizinhos protegidos” e foi constatado que são criados principalmente por iniciativa das polícias estaduais, como instituições participativas.

No caso do Estado do Espírito Santo, como registra Campos(2016, p.5) na década de 90 surgiram inúmeros espaços de participação comunitária, somando um total de 114 espaços de discussão sobre segurança pública com as comunidades, através de ONGS ou conselhos comunitários ligados às Prefeituras. Mas ao longo da década de 2000, os referidos espaços foram sendo desativados, por motivos diversos, incluindo a desistência dos seus integrantes. Dessa forma, no ano de 2008 foi realizado um levantamento e foi verificado que apenas 38 Conselhos estavam em atuação, confirmando assim a redução desses espaços.

Dessa forma, verifica-se que além do surgimento tardio dos conselhos comunitários na área da segurança pública, foram apontadas outras dificuldades, como a

dependência das Instituições públicas para a manutenção; a baixa autonomia e pouca participação da sociedade. Como consequência, tem-se uma descontinuidade da política pública em todo o território nacional, carecendo de maior participação dos cidadãos nesse controle, cumprindo a sua responsabilidade constitucional pela segurança pública.

Além dos conselhos de segurança, surgiu um novo personagem na sociedade com a intenção de compor a responsabilidade compartilhada na planificação das políticas públicas que é o setor empresarial privado. Historicamente, no Brasil, o setor empresarial não participava dos programas de prevenção e controle da violência, pois contratavam empresas de segurança privada (MESQUITA NETO Apud, SENTO SÉ, 2003). Mas nas últimas décadas, com o incremento generalizado do crime e da violência, diversos empresários começaram a perceber que não bastava o investimento em segurança privada que além de apresentar custos cada vez mais altos, já não era suficiente para garantir a segurança dos funcionários e das empresas.

Pela extensão do problema demandava-se um esforço maior, conjunto e articulado que pudesse ser sustentável a longo prazo. Surgiram assim, diversas iniciativas do setor privado voltadas para o enfrentamento dos desafios impostos pela violência. Assim, a participação do setor privado em ações, programas e projetos de prevenção do crime e da violência atualmente crescem gradualmente no Brasil.

Em pesquisa realizada em 2010, através do Fórum Brasileiro de Segurança Pública⁵, em parceria com o Instituto Ethos, foram verificados os projetos realizados pelas empresas privadas. O resultado da pesquisa foi apresentado em uma reunião do Fórum e foram apontados dezesseis casos de sucesso incluindo: experiências voltadas para o aprimoramento das instituições e políticas de segurança pública; ações destinadas a prover para essas instituições serviços ou recursos complementares; iniciativas de apoio a ações de prevenção da violência e promoção da cultura de paz e arranjos locais para apoiar políticas de

⁵ O Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) é uma organização sem fins lucrativos que tem por missão atuar como um espaço permanente e inovador de debate, articulação e cooperação técnica para a segurança pública no Brasil. A pesquisa completa está disponível nos sites <www.ethos.org.br> e <www.forumseguranca.org.br>.

segurança e prevenção da violência nas áreas em que a empresa está localizada ou na área em que atua.

Dentre os projetos apresentados no fórum, destaca-se alguns que têm obtido resultados excelentes e que serão descritos de forma mais detalhada. O “Praças da Paz Sul América” é um projeto de revitalização participativa de praças públicas em locais de alta vulnerabilidade social na cidade de São Paulo, visando a redução dos fatores de risco relacionados à violência nesses espaços.

O projeto “Ação na linha” surgiu em 2007 visando prevenir a violência voltada especificamente para o furto de cabos de cobre no município de Itaquaquecetuba, em São Paulo, que tem como consequências vários prejuízos sociais, quando escolas, hospitais, delegacias, creches, dentre outros ficam sem telefone e energia elétrica por várias horas, em virtude do tipo de delito. Foram desenvolvidos um conjunto de intervenções com foco no fortalecimento comunitário através de uma parceria com a Telefônica e o Instituto sou da paz.

O projeto “Ser parte” atende a crianças, adolescentes e adultos das comunidades que ficam no entorno da fábrica Vilma Alimentos em Contagem Minas Gerais e tem como objetivo formar cidadãos protagonistas através do ensinamento de valores úteis para a vida de maneira a se sentirem como agentes de transformação social, responsáveis e conscientes dos seus próprios limites e possibilidades. O projeto é composto por dez projetos que beneficiam cerca de 4000 pessoas das comunidades que se situam no entorno da fábrica e oferece atividades artísticas, esportivas, apoio escolar, inclusão digital e profissionalização em diversas áreas.

São algumas das iniciativas exitosas da área privada e que servem de incentivo, embora ainda seja um grande desafio incluir a segurança pública na agenda empresarial. Dessa forma, o dever fundamental de segurança pública é relacional, pois vincula os cidadãos ao Estado quando o Estado tem a atuação indireta por mobilização. Ou seja, através das políticas sociais participativas o Estado impulsiona a sociedade e espera o desencadeamento de certos comportamentos que resultem em mecanismos de controle levando os cidadãos a agirem de acordo com os princípios coletivos, como é o caso da participação nos conselhos comunitários e nos projetos da comunidade empresarial privada.

Através do dever fundamental à segurança pública ocorre também a vinculação dos cidadãos à coletividade a que pertencem, ou as pessoas umas à outras, surgindo o estabelecimento dos laços de confiança entre os integrantes da comunidade, bem como o desenvolvimento de disposição para o agir voluntário em nome do bem comum que é a segurança para toda a sociedade.

Recentemente, foi publicada a Lei 13.675 de 11 de junho de 2018 que trata do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e disciplina os órgãos de segurança pública de acordo com o § 7º do artigo 144 da Constituição Federal. O principal foco da referida Lei é a integração entre os órgãos de segurança pública e a previsão da atuação articulada com a sociedade através dos conselhos de segurança em nível nacional, estadual e municipal. Nesse ponto, extrai-se dessa previsão legal que ela corrobora com o sentido da expressão do artigo 144 “responsabilidade de todos” e assim, a participação da sociedade nas políticas públicas de segurança, trata-se de um dever de segurança pública.

Registra-se que o estudo do meio ambiente, conforme aponta Canotilho (2001,p.13), evoluiu de uma discussão de fundamentalização do seu direito correspondente para outra acerca da “responsabilidade compartilhada” ou de um “comunitarismo ambiental” em que o cidadão deve participar da defesa do meio ambiente. Nesse sentido, fazendo uma correlação do estudo da segurança pública com o estudo do meio ambiente, a compreensão da expressão “responsabilidade de todos” está no sentido de que a responsabilidade deve ser compartilhada para se atingir o comunitarismo na segurança pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo sobre os deveres fundamentais ainda é incipiente, mas as pesquisas em torno da temática vem crescendo, o que pode ser verificado nos inúmeros conceitos e desdobramentos que estão surgindo na intitulada teoria geral dos deveres.

Dentre os deveres fundamentais implícitos na Constituição Brasileira, destaca-se o dever de segurança pública, expressado através da “responsabilidade de todos”, como previsto no artigo 144, que trata da segurança pública.

Como está evidenciado na Constituição, a segurança pública é um dever do Estado, e um direito e responsabilidade de todos. Quanto à responsabilidade de todos, a participação popular é fundamental, pois a sociedade deve participar da formulação e do controle da gestão das políticas de segurança. A atuação passa a ser encargo, dos órgãos educacionais, dos setores da comunidade, dentre outros, principalmente no caráter preventivo, seja através dos Conselhos Comunitários de Segurança ou através de projetos específicos da Comunidade Empresarial Privada.

A participação nas políticas públicas por parte dos cidadãos ainda é um desafio, pois apresenta uma apatia, como se verificou em relação aos conselhos comunitários de segurança. Além de terem sido criados tardiamente, eles enfrentam dificuldades para se manterem ativos devido às questões de dependência do poder público e por falta de participação efetiva dos cidadãos. Da mesma forma, os projetos específicos da Comunidade Empresarial Privada, de iniciativa recente, embora atendam o interesse coletivo, visam o interesse inicial da própria empresa. Além disso, existe uma dependência do incentivo do poder público e é necessário incluir a responsabilidade pela segurança pública no planejamento estratégico das empresas.

Muitas políticas públicas são planejadas e depois descontinuadas, sem haver uma análise dos seus resultados e o controle dos riscos que produzem após a aplicação delas. Nesse sentido, a participação dos cidadãos através dos Conselhos de Segurança e a Comunidade Empresarial Privada é primordial para se evitar o aumento das incertezas e da insegurança na sociedade contemporânea.

O direito a segurança pública não é simples direito do cidadão ou uma mera faculdade do Estado, e sim uma prerrogativa constitucional indisponível, na qual o Estado é que deve garanti-lo, visando preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio. Mas para a efetivação do direito à segurança pública, apenas a atuação estatal é insuficiente, o que poderá ser suprimido com a participação ativa através de um dever por parte das pessoas físicas e jurídicas.

O dever de segurança pública classifica-se como um dever fundamental relacional, pois pode vincular o cidadão ao Estado, os indivíduos à coletividade a que pertencem, ou as pessoas umas às outras. São, portanto, obrigações que visam promover o direito à segurança pública através da propositura, acompanhamento e avaliação das políticas públicas de segurança preventivas para a redução dos riscos na sociedade.

Do exposto, conclui-se que todos os cidadãos brasileiros são responsáveis pela segurança de toda a sociedade. Assim, além de ser uma atitude cidadã, zelar pela integridade física e moral dos indivíduos, bem como pela manutenção da ordem pública, é um dever fundamental constitucional. Reforça-se a previsão desse dever pela publicação da Lei do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), a qual trata da integração entre os órgãos de segurança e a atuação articulada com a sociedade, através da participação nos Conselhos dos três entes federados, que passaram a integrar o sistema de segurança.

Ao constitucionalizar o termo “responsabilidade de todos” a intenção do legislador foi normatizar uma regra, atribuindo aos integrantes de uma comunidade a obrigação de zelar por sua própria segurança, no sentido de que essa responsabilidade fosse compartilhada para se atingir o “comunitarismo” na segurança pública. A sociedade tem o dever de se interessar e lutar por todas as causas que lhe são afetas e afastar o senso comum de que apenas o Estado é o responsável pelos problemas sociais incluindo os problemas de segurança pública.

REFERÊNCIAS

BASSO, Joaquim. **Notas sobre o regime jurídico dos deveres fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro.** Revista DIREITO UFMS | Campo Grande, MS | v. 1 | n. 2 | p. 87 - 108 | jan./jun. 2016.

BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade: A busca por segurança no mundo atual.** Tradução, Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

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

_____. **LEI Nº 13.675, DE 11 DE JUNHO DE 2018**. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp). Diário Oficial Eletrônico, Brasília, DF, 11 de junho de 2018.

CAMPOS, Sandro Roberto. **Conselhos Comunitários de Segurança Pública: Uma ponte para a democracia**. Disponível em: <<http://www.elimarcortes.com.br/2017/10/conselhos-comunitarios-de-seguranca.html>>. Acesso em: 23 de outubro 2018.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estado Constitucional ecológico e democracia sustentada**. Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente, v.4, n.8, p.9-16, 2001.

DUQUE, Bruna Lyra;AUTOR 2. **Os deveres Fundamentais e a Solidariedade nas relações privadas**. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 147-161, julho/dezembro de 2013.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio século XXI: dicionário da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FILOCRE, Lincoln D'Aquino. **Classificações de políticas de segurança pública**. Revista Brasileira de Segurança Pública/Ano 3 Edição 5 Ago/Set 2009.

GIORGI, Raffaele De. **Direito, Democracia e Risco - Vínculos com o futuro**. Porto Alegre: Sérgio fabris Editor, 1998. p.263.

_____. **O risco na sociedade contemporânea**. Revista de Direito Sanitário, São Paulo v. 9, n. 1 p. 37-49 Mar./Jun. 2008.

GOVERNO FEDERAL. **Plano nacional de segurança pública. Brasil diz não à violência**. 2000.

AUTOR 1. **O uso de tecnologias e a participação política no brasil: tirania da minoria?**. Livros do Conibdh : direitos humanos fundamentais II [recurso eletrônico on-line] / coordenadora Elda Coelho de Azevedo Bussinguer. – Vitória : FDV Publicações, 2016.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010.

LAPORTA, Francisco J. **Algunos problemas de los deberes positivos generales** (observaciones a un artículo de Ernesto Garzón Valdés). Doxa, Alicante, n. 3, 1986, p. 55-63.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da Participação Política**: Legislativa, administrativa, judicial (Fundamentos e técnicas constitucionais de legitimidade). Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**: Contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. Coimbra, Almedina, 2004.

_____. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. **Revista de Direito Pública da Economia – RDPE** Belo Horizonte, ano 5, n. 20, p. 153-181, out-dez. 2007.

PACES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio. **Los deberes fundamentales**. Doxa, Alicante, n. 4, 1987.

AUTOR 2. **Solidariedade e Deveres Fundamentais da Pessoa Humana**. Special Workshop: VII Jornada Brasileira de Filosofia do Direito. Belo Horizonte, 2015.

PEDROTO, Fábio Almeida. **Delegados de Polícia da Grande Vitória e as Políticas de drogas**. Espírito Santo: Editora Milfontes, 2018.

SENTO-SÉ, João Trajano; RODRIGUES, André; LÁZARO, Márcio. Conselhos de Segurança Pública no Brasil: Notas provisórias de um campo a ser explorado. Revista brasileira segurança pública/ São Paulo v. 8, n. 2, 110-137, Ago/Set 2014. Disponível em: <<https://www.revista.forumseguranca.org.br>>. Acesso em: 23 de outubro de 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito Constitucional positivo**. 40 ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: uma revisão de literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 23/02/2018.

VALDÉS, Ernesto Garzón. **Los Deberes Positivos Generales y su Fundamentación**. In: DOXA 3, 1986a.

VIEIRA, Pedro Gallo; AUTOR 2. **O rol de deveres fundamentais na Constituição como numerus apertus**. Derecho y Cambio Social, Lima, v. 10, n. 31, p. 1, jan. 2013.

Submetido em 22.04.2020

Aceito em 10.10.2021