

# BREVES REFLEXÕES SOBRE SEGURANÇA PÚBLICA E PERMANÊNCIAS AUTORITÁRIAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

# 7

**BRUNO JORGE RIJO LAMENHA LINS**

Mestre em Direito Público pela Faculdade de Direito de Alagoas (FDA/UFAL). Professor das disciplinas Introdução ao Estudo do Direito II e Direito Penal II na Faculdade de Maceió (Fama). Pesquisador do Núcleo de Estudos sobre a Violência em Alagoas (Neval/UFAL).

Recebido em: 28.07.2011  
Aprovado em: 07.09.2011

**ÁREA DO DIREITO:** Constitucional; Penal

**RESUMO:** Mesmo após três décadas, desde o início da chamada transição democrática, a sociedade brasileira ainda não conseguiu romper com um histórico padrão de sociabilidade violenta e com os influxos de uma continuidade autoritária secularmente arraigada em nossa vida institucional – paradigmas que ganham especial relevo no campo da gestão securitária. Neste particular, um exemplo paradigmático é o tratamento constitucional da segurança pública na Constituição Federal de 1988, com proposições normativas pouco densas e semanticamente ambíguas, o que se distancia, fortemente, da aura emancipatória e marcadamente analítica da Carta de 1988 em relação a outras matérias. Negando a possibilidade de admitir a permanência de fossilizações autoritárias no corpo da Carta da República de 1988, a proposta de nosso artigo é estabelecer algumas reflexões acerca da (re)construção das

**ABSTRACT:** Even after three decades since the beginning of the democratic transition, Brazilian society was unable to break with a historic pattern of violent sociability and influxes of an authoritarian continuity secularly rooted in our institutional life – paradigms that have gained special prominence in the public security area. In this ambit, one example is the constitutional treatment of public security in 1988 Federal Constitution with loose and semantically ambiguous propositions, which diverges strongly from the analitic character and markedly emancipatory aura of the 1988 Charter in relation to other matters. Denying the possibility of accepting the presence of authoritarian continuities in the body of the Charter of the Republic of 1988, the proposal of our article is to address some reflections on the (re)construction of the foundations of public security in the Federal Constitution of 1988 through efforts to densify

bases da segurança pública na Constituição Federal de 1988, através dos esforços para densificar o seu conteúdo jurídico de um direito fundamental à segurança pública consentâneo com os ditames do novel Estado Democrático de Direito inaugurado pela Nova República.

**PALAVRAS-CHAVE:** Continuidade autoritária – Constituição Federal de 1988 – Direito fundamental à segurança pública.

the legal content of a fundamental right to public security consistent with the dictates of the new Democratic State inaugurated by the New Republic.

**KEYWORDS:** Authoritarian continuity – Federal Constitution of 1988 – Fundamental right to public security.

**SUMÁRIO:** 1. Introdução – 2. Paradoxos do Brasil atual: transição democrática e continuidade autoritária – 3. 20 anos depois: permanência autoritária e gestão securitária no Brasil – 4. Uma abertura a saídas autoritárias na Constituição Federal de 1988? – 5. Reconstruindo a estrutura constitucional da segurança pública na Constituição Federal de 1988: 5.1 Um momento histórico propício para romper com as permanências autoritárias; 5.2 Desambiguando: entre a segurança pessoal e a segurança pública; 5.3 Sobre as possibilidades de densificação do direito fundamental à segurança pública na Constituição Federal de 1988; 5.4 Apontamentos sobre a justiciabilidade do direito fundamental à segurança pública – 6. Conclusão – 7. Bibliografia.

## 1. INTRODUÇÃO

Não é uma opção tranquila a reflexão acerca dos tortuosos caminhos trilhadados pela segurança pública no Brasil contemporâneo. Tal tarefa assume contornos dramáticos quando direcionamos a abordagem para a teoria jurídica. Paradoxalmente, ainda que aquela temática se afigure como uma de nossas principais demandas sociais, as reflexões do saber jurídico ainda não se propuseram a explorá-la de forma satisfatória, com vistas à construção de uma contribuição relevante à instrumentação da luta social para a mudança de tal conjuntura.

Por evidente, não se pode pensar a segurança pública sob o prisma exclusivo da teoria do Direito. Impõe-se nesse contexto, como estratégia metodológica, o estabelecimento de um diálogo multidisciplinar e horizontal com outros saberes. Contudo, são fundamentais as discussões pensadas a partir de demandas estruturadas primordialmente na instância jurídica.

Assim, para além da vã tentativa de promover um esforço totalizante, pretendemos partir de uma investigação específica que tem por objetivo responder a seguinte indagação: por que apesar de sua aura emancipatória e caráter analítico, a segurança pública ocupa lugar de pouco destaque, com proposições frouxas e ambíguas, na Constituição de 1988?

O delineamento das possíveis respostas ao aludido questionamento perpassa uma reflexão detida acerca das condições sócio-históricas sob as quais se verificam os processos de expansão da criminalidade e sucatamento do aparelho securitário no Brasil contemporâneo.

A centralidade dos três primeiros tópicos, portanto, gravitará em torno de uma categoria analítica fundamental: a continuidade autoritária, ou seja, a constatação de que, a despeito da redemocratização, ainda subsistem concepções e práticas institucionais que remontam aos regimes autoritários, o que reverbera até mesmo no campo da sociabilidade e encontra, na segurança pública, um espaço privilegiado.

O ponto de chegada de nosso trabalho projeta-se para as possibilidades de (re)construção das bases da segurança pública na Constituição Federal de 1988, através dos esforços para densificar o seu conteúdo jurídico através dos valiosos subsídios oferecidos pela teoria constitucional.

Ainda que compreendamos a incapacidade da instância do Direito em articular, sozinha, uma ruptura efetivamente democrática na materialidade social brasileira, deve-se reconhecer o papel estratégico por ela ocupado nas principais esferas de decisão e seu potencial de influenciar um gradual processo de destruição das bases autoritárias nas quais (ainda) se assenta a nossa sociedade.

## 2. PARADOXOS DO BRASIL ATUAL: TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA E CONTINUIDADE AUTORITÁRIA

A sociabilidade contemporânea, ao menos no que concerne à experiência das democracias ocidentais, encontra-se imersa num paradigma que atribui quase exclusivamente ao Estado a gestão da chamada ordem interna, o que se traduz, nas acepções mais tradicionais, na ideia de preservação da integridade física dos cidadãos e de seus respectivos patrimônios sob a égide da legalidade,<sup>1</sup> já que o aparelho estatal detém o dito monopólio da violência.

É tanto que, em nossos dias, a boa gestão da segurança pública surge, e não somente nos chamados países periféricos, como uma das principais demandas para a afirmação da legitimidade dos governos e de um projeto sólido para a comunidade política. O crescimento do sentimento de insegurança generalizado no cotidiano das relações sociais tem afetado a confiabilidade dos agentes públicos, repercutindo até mesmo nas disputas eleitorais.

---

1. SAPORI, Luís Flávio. *Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2007. p. 17.

Por trás da proliferação exponencial do medo e da insegurança na contemporaneidade, surgem diferentes e complexas questões a depender das especificidades de cada materialidade sócio-histórica, tais como o terrorismo internacional, as incivildades supostamente decorrentes dos fluxos migratórios, o narcotráfico e a expansão da criminalidade violenta. Entre elementos díspares, um ponto de contato parece ser capaz de aglutiná-los: o fato produtor da insegurança, em nossos dias, está – quase sempre – associado ao criminalizável,<sup>2</sup> ao socialmente negativado e à constituição do inimigo interno à sociedade.

A questão concernente à expansão da violência criminal, notadamente de caráter urbano, encontra-se relacionada de forma peculiar à experiência pouco exitosa concernente ao atendimento das demandas por segurança pública no Brasil contemporâneo. Tal panorama se traduz de forma paradigmática diante dos números de homicídios ocorridos nas últimas décadas. De 1979 a 2009, ao menos um milhão de pessoas foram assassinadas no Brasil.<sup>3</sup> Entre 1980 e 2004, a taxa de homicídios praticamente triplicou, atingindo a cifra de 48 mil mortes/ano, a maioria homens jovens, deformando sensivelmente a estrutura demográfica brasileira.<sup>4</sup> Boa parte de tais ocorrências, por sinal, guarda relação com o espaço urbano.<sup>5</sup>

Nesse sentido, o Texto Base da 1.<sup>a</sup> Conferência Nacional de Segurança Pública (2009) é categórico ao pontificar que roubos, sequestros, furtos e, sobretudo, homicídios têm afetado o cotidiano das cidades brasileiras, uma vez que “o processo de constituição dos centros metropolitanos do país foi acompanhado pela elevação sensível das taxas de criminalidade”.<sup>6</sup> Desse quadro, decorre paralelamente uma progressiva deterioração do aparelho de gestão securitária. É o que se denomina, com precisão, de “miséria da segurança pública no Brasil”.<sup>7</sup>

- 
2. BAUMAN, Zygmunt. *Confiança e medo na cidade*. Trad. Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2009. p. 16.
  3. CERQUEIRA, Daniel. O Ministério da Saúde adverte: 1 milhão de assassinatos no Brasil. In: ZOUAIN, Deborah Moraes et al. *Desafios da gestão pública de segurança*. São Paulo: Ed. FGV, 2009. p. 185.
  4. BISCAIA, Antônio Carlos et al (orgs.). *Projeto segurança pública para o Brasil*. São Paulo: Instituto Cidadania, 2002. p. 6.
  5. ZALUAR, Alba. Violência: questão social ou institucional? In: OLIVEIRA, Nilson Vieira (org.). *Insegurança pública: reflexões sobre a criminalidade e a violência urbana*. São Paulo: Nova Alexandria, 2002. p. 77-78.
  6. BRASIL. *Texto-base para a 1.<sup>a</sup> Conferência Nacional de Segurança Pública*. Brasília: Ministério da Justiça, 2009. p. 7.
  7. CERQUEIRA, Daniel et al. O jogo de sete mitos e a miséria da segurança pública no Brasil. In: CRUZ, Marcus Vinícius Gonçalves da; BATITUCCI, Eduardo Cerqueira (orgs.). *Homicídios no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2007. p. 143.

Outrossim, o pano de fundo dessa dicotomia é tão intrigante quanto paradoxal. É que a expansão da violência urbana criminal e o processo de deterioração do aparelho securitário brasileiro tiveram início e se desenrolaram por um momento histórico bastante específico: a transição e instauração democrática. Nessa perspectiva, apesar de vivenciarmos atualmente o maior período de estabilidade democrática da história republicana, não é equivocado afirmar que democracia, criminalidade e violência têm caminhado lado a lado, de maneira que se verifica um recrudescimento nas oportunidades de solução violenta dos conflitos sociais em nossos dias, além do aumento das tensões nas relações interpessoais.<sup>8</sup>

Nesse particular, é sintomático observar que, a partir da abertura política, “o crescimento das taxas de homicídio se acelerou, atingindo patamares até então desconhecidos e combinando-se a outras formas de violência múltiplas e fragmentárias”<sup>9</sup> não subsistindo respostas simples para tal fenômeno.

Por outro lado, o auge do processo de redemocratização e saída de um regime de exceção de 21 anos somente pode ser identificado pela promulgação da chamada *Constituição Cidadã* em 05.10.1988. Considerada – não totalmente sem razão – um marco divisor de águas não apenas no processo de redemocratização, mas em toda a história republicana brasileira, é lugar comum no debate público brasileiro situar a Carta Constitucional de 1988 como um verdadeiro norte para a refundação do Estado brasileiro e construção de um novo, plural e democrático projeto de sociedade.

Sob a égide do *constitucionalismo democrático*, a Carta de 1988, promovera uma ruptura jurídico-política nunca experimentada em nossa vida pública. Mormente através da redefinição das relações entre os três Poderes, da ampliação dos canais de participação e representação política e do estabelecimento de um extenso catálogo de direitos fundamentais, a Constituição Federal de 1988 despontara como o “rito de passagem para a maturidade institucional brasileira”,<sup>10</sup> o “símbolo maior de uma história de sucesso: a transição de um Estado autoritário, intolerante e muitas vezes violento para um Estado Democrático de Direito”.<sup>11</sup>

8. ADORNO, Sérgio. A violência na sociedade brasileira: um painel inconcluso em uma democracia não consolidada. *Sociedade e Estado*, vol. X, n. 2, p. 302.

9. PERALVA, Angelina. *Violência e democracia: o paradoxo brasileiro*. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 73.

10. BARROSO, Luís Roberto. Vinte anos da Constituição Brasileira de 1988: o Estado a que chegamos. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de et al (orgs.). *Vinte anos de Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 37.

11. *Idem*, p. 36.

A incompatibilidade entre os paradigmas acima descritos faz surgir uma complexa e inquietante indagação: mais de duas décadas depois, como ainda podem conviver, lado a lado, um audacioso projeto de ruptura jurídico-política capitaneado pela Constituição Federal de 1988 e uma materialidade social onde se verifica um progressivo recrudescimento das práticas violentas e criminosas, além de um modelo de gestão da segurança pública absolutamente engessado e ineficiente?

Por evidente, a resposta a esse ambivalente panorama não é simples. Sobre ela se debruçaram – e ainda se debruçam – diversos setores da teoria social brasileira. De uma vasta gama de abordagens, um aspecto subsiste como central em tais reflexões: a identificação da forte presença de uma *continuidade autoritária* na materialidade social brasileira, ou seja, a “persistência de práticas que impedem mudanças profundas nos processos de decisão e na amplitude e profundidade da proteção legal vivida pelos cidadãos”.<sup>12</sup>

Assim, não obstante a estabilidade político-institucional – afinal, nossa democracia sobreviveu até mesmo ao *impeachment* de um Presidente da República sem que rondasse o espectro restaurador do regime de exceção – e a existência de novos canais institucionais de mediação oriundos da transição e instauração democrática, ainda são mantidas determinadas instituições e expedientes autoritários próprios do regime autoritário e intimamente ligados aos sistemas de hierarquia sustentados pelas classes dirigentes.<sup>13</sup> Nesse contexto, é significativo observar que pesquisa realizada em toda América Latina, no ano de 2002, mostrou que a proporção de brasileiros os quais não responderam ou afirmaram desconhecer o significado do termo *democracia* alcançou 63%, o mais alto índice de todo o continente.<sup>14</sup>

Tal perspectiva gera influxos, sobretudo, na resolução de conflitos sociais à margem da legalidade e na (não) efetivação dos direitos e garantias fundamentais formalmente assegurados aos cidadãos. É que, em certa medida, a estrutura de poder prevalecente no Brasil durante todo o século XX pressupôs

---

12. CARDIA, Nancy. Transições políticas: continuidades e rupturas, autoritarismo e democracia – Os desafios para a consolidação democrática. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio (org.). *Continuidade autoritária e construção da democracia: relatório final*. Disponível em: [www.nevusp.org/downloads/down000.pdf]. Acesso em: 17.07.2009.

13. ADORNO, Sérgio. Op. cit., p. 325.

14. REIS, Fábio Wanderley. Dilemas da democracia brasileira. In: MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ, Manuel Alcántara (orgs.). *A democracia brasileira: balanços e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. p. 465.

a sistemática “negação dos direitos da maioria da população para o sistema de exploração possa ser reproduzido sem acidentes maiores: a transição política é um episódio *soft* que não afeta esse sistema *hard* de exploração”.<sup>15</sup>

É necessário problematizar, portanto, a medida da aura emancipatória que encontra lugar comum no debate público brasileiro no que concerne à redemocratização e ao advento da Constituição Federal de 1988. O legado do autoritarismo, na realidade, encontra-se impregnado na história da vida institucional e da sociedade brasileiras – trata-se do *autoritarismo socialmente implantado*, expressão utilizada por O’Donnell<sup>16</sup> e Pinheiro.<sup>17</sup> Tal constatação se torna particularmente sintomática quando se observa que as violações aos direitos fundamentais patrocinadas pelo próprio agir estatal também são difusamente reproduzidas na esfera das relações interpessoais – mesmo hoje, mais de 20 anos após a promulgação da chamada Constituição Cidadã.

A transição política para um regime de eleições livres e periódicas, portanto, não assegura o afastamento de todo o *entulho autoritário* que se perpetua na práxis institucional e no próprio ordenamento jurídico<sup>18</sup> e de uma *subjetividade autoritária* que ainda identifica a violência como um meio legitimamente adequado de resolução de conflitos sociais.<sup>19</sup> Subsiste, pois, o estigma de um sistema de produção planejada dos atos e fatos violentos, uma verdadeira *cultura de violência*,<sup>20</sup> reproduzida no plano interpessoal e também com a chamada violência social (ou estrutural), quadro pertinente a uma situação de exclusão sociocultural de determinados grupos sociais, “que existe de forma contínua, invisível, estrutural, e é decorrente da própria formação político-cultural e do modelo social fixado”.<sup>21</sup>

A nossa própria história constitucional evidencia que a vigência de uma Constituição minimamente progressista – o que, no historicamente instável caso brasileiro, pode advir do simples fato dela não ter sido outorgada – não

---

15. VILHENA, Junia de. A violência da cor: sobre racismo, alteridade e intolerância. Disponível em: [[www.fafich.ufmg.br/~psicopol/seer/ojs/viewarticle.php?id=7&layout=html&mode=preview](http://www.fafich.ufmg.br/~psicopol/seer/ojs/viewarticle.php?id=7&layout=html&mode=preview)].

16. O’DONNELL, Guillermo. *Contrapontos. Autoritarismo e democratização*. São Paulo: Vértice, 1986. p. 141.

17. PINHEIRO, Paulo Sérgio. Autoritarismo e transição. *Revista USP* 9/55-56.

18. *Idem*, p. 47-50.

19. ADORNO, Sérgio. *Op. cit.*, p. 301.

20. BIRMAN, Joel. *Psicanálise, ciência e cultura*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1994. p. 181.

21. SULOCKI, Victoria-Amalia de. *Segurança pública e democracia: aspectos constitucionais das políticas públicas de segurança*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 179.

assegura a participação dela (Constituição) como protagonista de um processo de transformação das estruturas sociais, políticas e econômicas.<sup>22</sup> A ruptura jurídico-política promovida pela promulgação da Constituição Cidadã, portanto, permanece um projeto inacabado em certa medida.

Outrossim, em que pese o papel importante dos movimentos sociais no processo de instauração da democracia no País, a participação popular na construção das bases da novel democracia brasileira esteve longe de ser considerada suficiente. Significativa parcela da população brasileira, historicamente inserida num contexto de indigência, permanecera absolutamente alheia a esse processo,<sup>23</sup> não sendo à toa que as práticas autoritárias se reproduzam, como já dito, no cotidiano das relações privadas ainda hoje.

Apesar de todos méritos e conquistas da redemocratização ainda mantivemos em muitas áreas um esquema verticalizado e incapaz de aglutinar satisfatoriamente todas as demandas relativas aos diversos setores da materialidade sócio-histórica do País. Isso se reflete de forma singular quando pensamos, por exemplo, num campo decisivo para aferição da cultura política democrática de uma materialidade sócio-histórica: o aparelho de manutenção da ordem interna e controle do crime e da violência.

### 3. 20 ANOS DEPOIS: PERMANÊNCIA AUTORITÁRIA E GESTÃO SECURITÁRIA NO BRASIL

O controle da violência ilegal, mormente aquela patrocinada pelo próprio aparelho securitário estatal, é um dos capítulos mais delicados na história das transições democráticas no contexto das sociedades latino-americanas, como a brasileira. Sob a égide de um verdadeiro terror de Estado,<sup>24</sup> a gestão securitária assumira feições marcadamente belicistas, com o objetivo claro de exterminar os *inimigos internos* do regime de exceção, ainda que necessários expedientes totalmente à margem da legalidade.<sup>25</sup>

---

22. BERCOVICI, Gilberto. Tentativa de instituição da democracia de massas no Brasil: instabilidade constitucional e direitos sociais na Era Vargas (1930-1964). In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de et al (orgs.). *Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 61.

23. SOARES, Luiz Eduardo. *Legalidade libertária*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 295.

24. PADRÓS, Enrique Serra. Repressão e violência: segurança nacional e terror de Estado nas ditaduras latino-americanas. In: FICO, Carlos et al (orgs.). *Ditadura e democracia na América Latina: balanço histórico e perspectivas*. São Paulo: FGV, 2008. p. 153.

25. SOUZA NETO, Cláudio Pereira. A segurança pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. In: \_\_\_\_\_ et al (orgs.). *Op. cit.*, p. 403-404.



Não à toa, subsistia uma clara confusão entre segurança pública e segurança nacional, sendo certo que não apenas os *subversivos* constituíam a “clientela” das arbitrariedades e violações de direitos humanos patrocinadas pelo regime de exceção. Para além da repressão político-ideológica, também a criminalidade comum, talvez uma inimiga não tão ameaçadora – mas sempre uma inimiga do regime – também fora sufocada com a truculência própria das ditaduras. Na realidade, a repressão política se estendia para contemplar a “luta contra o crime, tornando cada vadio, ‘ladrões, assaltantes e arrombadores’, prostitutas, menores nocivos, revolucionários ou dissidentes em potencial, inimigos internos”.<sup>26</sup>

Num paradigma histórico de *autoritarismo socialmente implantado*, é certo que a ditadura militar de 1964-1985 apenas aprofundara estratégias de gestão da ordem interna levadas a efeito por regimes anteriores, tenham sido eles democráticos ou não. A truculência, a estratégia de extermínio e a existência de uma legalidade frouxa, a depender dos setores sociais envolvidos, sempre serviram de pilar à manutenção da lógica securitária do Estado brasileiro. Esta, por sua vez, umbilicalmente comprometida com um projeto de desenvolvimento socioeconômico de matriz excludente e com vistas à manutenção de uma estrutura societária estamental-hierárquica.<sup>27</sup> Eis porque Pinheiro assevera que, durante todo o período republicano, sempre um “ininterrupto regime de exceção paralelo” esteve instaurado, independente dos breves períodos de democracia, constringendo os pobres, os miseráveis e indigentes a toda sorte de violência ilegal e práticas truculentas.<sup>28</sup>

A defesa da ordem pública – este conceito jurídico fluido, jamais precisado de forma suficiente em toda a história jurídico-institucional brasileira<sup>29</sup> – parece se eternizar em nossa materialidade social como estandarte legitimador de tais práticas securitárias seletivas e arbitrárias, independentemente da instauração democrática da Nova República.

Tal indeterminação de conteúdo favorece a apropriação do termo, ao longo dos anos, tando pelo discurso democrático quanto pelo autoritário.<sup>30</sup> No caso

26. PINHEIRO, Paulo Sérgio. Autoritarismo e transição. *Revista USP* 9/50.

27. SOARES, Luiz Eduardo. *Legalidade libertária* cit., p. 295-297.

28. PINHEIRO, Paulo Sérgio. Op. cit., p. 47-48.

29. SOUZA, Marcelo Ferreira de. *Segurança pública e prisão preventiva no Estado Democrático de Direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 17.

30. SOUZA NETO, Cláudio Pereira. A segurança pública na Constituição Federal de 1988... cit.. p. 410.

brasileiro, no entanto, verifica-se um sufocamento histórico das possibilidades de construção de um modelo socialmente agregador de ordem pública democrática em nosso País. Eis, decerto, um dos pilares da continuidade autoritária verificada de forma privilegiada no campo securitário.

Tomada historicamente numa perspectiva verticalizada, monológica e redutora de toda complexidade da dinâmica social a um padrão unidimensional e classista,<sup>31</sup> a noção autoritário-tradicional de ordem pública dissolve a noção estrita da legalidade e do respeito aos direitos e garantias fundamentais constitucionalmente estabelecidos. É o que Souza Neto resume, fazendo uma leitura schmittiana da ambivalência ordem pública vs. legalidade na tradição jurídico-institucional brasileira: “mais importante que preservar a lei é manter a ordem, ditada pela vontade de quem teve força para tomar a decisão soberana”.<sup>32</sup>

O sentido da permanência autoritária na histórica gestão securitária no Brasil pode ser traduzida na figura bifacetada de Jano: a coexistência de uma face emancipatória e uma face coercitiva, cada qual voltada para um setor do tecido social,<sup>33</sup> num campo onde se encontra exposto o caráter monológico e unidimensional de uma ordem pública que, apesar de imposta a todos, é pensada a partir da visão de mundo dos grupos sociais dirigentes.

Cabe aqui uma rápida advertência: não se trata de ceder ao ingênuo argumento, diversas vezes utilizado pelas esquerdas brasileiras, no sentido de que a temática da segurança e da ordem pública deve ser entendida como uma “modalidade particular” da luta de classes originariamente travada no seio da estrutura econômico-produtiva do capitalismo.<sup>34</sup>

No entanto, a observação das práticas históricas evidencia ser inegável que a gestão securitária estabelecera, no âmago da materialidade social brasileira, concepções, abordagens e práticas absolutamente distintas, em qualidade e em intensidade, a depender do local ocupado pela clientela da vez nos sistemas de hierarquia e estratificação tão fortemente delineados em uma sociedade autoritária e marcadamente desigual como a nossa.

Ao invés de segurança pública – para todos – a segurança de “públicos” específicos. Subsistem exemplos constatáveis no dia a dia, evidenciando o ca-

---

31. SULOCKI, Victoria-Amalia de. Op. cit., p. 185.

32. SOUZA NETO, Cláudio Pereira. A segurança pública na Constituição Federal de 1988... cit., p. 410.

33. BAUMAN, Zygmunt. *Comunidade: a busca por segurança no mundo atual*. São Paulo: Jorge Zahar Ed., 2001. p. 29.

34. SOARES, Luiz Eduardo. *Legalidade libertária* cit., p. 306.

ráter marcadamente classista das práticas securitárias historicamente reproduzidas no Brasil, tais como a presença silenciosa de um verdadeiro cordão sanitário imposto aos territórios ocupados pelas classes populares com objetivo de manter a ordem e tranquilidade dos setores médios e das elites. No mesmo sentido, veja-se a licença implícita, ilegal e socialmente legitimada e difundida pelo País para que os agentes do Estado levem a efeito estratégias de suspeição generalizada e extermínio contra os criminosos indigentes, dentro da lógica da *vendetta* (deve ser tratado com violência quem age com violência). Ou a política do *pé na porta* – frequentemente retratada pela dramaturgia – característica da atuação policial em diversos bairros periféricos e favelas, com invasão de residências a qualquer hora do dia ou da noite, sem qualquer mandado judicial para a promoção de toda sorte de arbitrariedades.<sup>35</sup>

Para além de algumas iniciativas tardias e ainda incipientes – apesar de muito promissoras – como o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) e a realização da 1.<sup>a</sup> Conferência Nacional de Segurança Pública (2009), o estado atual da gestão do aparelho securitário em nosso País aponta para o obscuro caminho da permanência autoritária, com uma concepção – e sobretudo – uma práxis atreladas ao paradigma da *exceção permanente*,<sup>36</sup> no sentido de que “parte do território não está submetida ao Estado de Direito, e parte da população tem suas liberdades correntemente desrespeitadas”.<sup>37</sup> É certo, portanto, que a Constituição Cidadã não obtivera êxito na introjeção de seus influxos democráticos e republicanos na concepção e práxis securitária vigentes no Brasil contemporâneo.

É preciso asseverar que as permanências autoritárias no campo da segurança pública não apenas nos conduzem a uma eventual resistência ideológica de setores ainda reticentes com a vivência democrática e pluralista. Na realidade, a questão é um pouco mais delicada. A formação dos policiais – inclusive militares – em nossos dias, por exemplo, é absolutamente diversa da formação de seus pares do regime de exceção, com um subsídio teórico bastante voltado aos valores democráticos, republicanos e o respeito aos direitos fundamentais.

No entanto, as bem intencionadas mudanças curriculares não foram capazes de reverberar na práxis securitária de forma minimamente suficiente. Sem

35. *Idem*, p. 300-304.

36. Sobre a noção de exceção permanente, ver BERCOVICI, Gilberto. *Constituição e Estado de exceção permanente: atualidade de Weimar*. São Paulo: Azougue, 2004. p. 180.

37. SOUZA NETO, Cláudio Pereira. A segurança pública na Constituição Federal de 1988... cit., p. 411.

atacar de forma qualificada a dimensão prática da questão – ou, como construir uma política pública de segurança de bases substancialmente democráticas – torna-se sedutor, em pleno regime democrático, ceder ao discurso fácil e secularmente difundido do autoritarismo.<sup>38</sup> É sintomático, nesse sentido, que a caveira, um símbolo marcadamente relacionado à morte, seja o símbolo do Batalhão de Operações Policiais Especiais (Bope) – o que há de mais bem treinado na corporação – de diversas Polícias Militares ao redor do Brasil.

Num contexto de crise, de pressão da opinião pública ou de expansão da criminalidade violenta – como vivenciado hoje – a truculência, o caráter seletivo e, especialmente, a violência ilegal – além de tantas outras mazelas que sufocam as possibilidades de uma gestão securitária efetivamente democrática no Brasil – surgem como uma fórmula mágica, o retorno ao que realmente funcionava, o único caminho eficiente para uma boa política de segurança.

Nesse sentido, uma pesquisa realizada no ano 2000 pela Fundação João Pinheiro e Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com praças e oficiais da Polícia Militar de Minas Gerais lotados no município de Belo Horizonte, revelou alguns elementos comprovadores da tese esposada no parágrafo anterior.

Mais de 47% dos oficiais e 68% dos praças entrevistados concordaram com a afirmativa de que “os movimentos de direitos humanos atrapalham e dificultam o trabalho de controle do crime no Brasil”. Quanto à afirmativa “o policial militar, hoje, encontra-se impossibilitado de realizar bem seu trabalho, já que existem muitas leis que garantem direitos aos criminosos”, 42% dos oficiais e aproximadamente 70% dos praças entrevistados assentiram positivamente. Por fim, mais de 70% dos praças e cerca de 50% dos oficiais entrevistados assentiram a proposição “o policial militar brasileiro que procura ser eficiente no combate ao crime corre mais riscos de ser acusado de abuso de poder”.<sup>39</sup>

Não à toa, grande parte das políticas de segurança no Brasil, mesmo após mais de 20 anos do fim do regime de exceção, continuam sendo executadas como verdadeiras estratégias de guerra – ainda sob o véu da legalidade e do respeito aos direitos e garantias fundamentais. O combate ao narcotráfico no Rio de Janeiro é um exemplo paradigmático de tal realidade.<sup>40</sup>

---

38. SOARES, Luiz Eduardo. *Legalidade libertária* cit., p. 306-307.

39. SAPORI, Luís Flávio. Os desafios da polícia brasileira na implementação da “ordem sob a lei”. In: BARROS, Marcelo; RATTON, José Luiz (orgs.). *Polícia, democracia e sociedade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 125-127.

40. SOUZA NETO, Cláudio Pereira. A segurança pública na Constituição Federal de 1988... cit., p. 401.

A realidade é que a segregação classista ilustrada acima através da expressão “cerco sanitário” continua sendo, veladamente, o modelo securitário hegemônico ao redor do País. Ao mesmo tempo, as décadas de autoritarismo e truculência cobram seu preço: o crescimento exponencial da criminalidade, o aumento da impunidade, a perda total de credibilidade pública das instituições securitárias e a expansão desenfreada da corrupção policial.<sup>41</sup> Esta última motivada, sabidamente, pela assunção de uma racionalidade empresarial no seio de uma criminalidade cada vez mais organizada, que vê num aparelho securitário apodrecido e seus agentes um espaço de franca e fácil cooptação.<sup>42</sup>

Outrossim, a falha do Estado brasileiro em promover uma ampliação no campo da fruição dos direitos sociais, econômicos e culturais também abriu possibilidades para a cooptação de nossos jovens por parte da criminalidade organizada. Em nossas favelas e periferias, a ausência de um Estado forte e atuante no campo das políticas sociais possibilita o reforço sem fim das fileiras do narcotráfico e de outras práticas da delinquência organizada.

Some-se a todo esse quadro uma série de transformações conjunturais importantes verificadas nas últimas décadas: desde a falência do nosso sistema de justiça criminal – que, estruturado num modelo voltado à criminalidade do século XIX, não é capaz de dar conta da delinquência do século XXI – até o significativo contingente de jovens sem suporte ou supervisão incluídos, pela mídia de massa, na cultura do consumo, mas excluídos das possibilidades econômicas para a sua satisfação.<sup>43</sup>

Destaque-se ainda, apenas a título de exemplo, os espaços urbanos cada vez mais complexos e a ampla difusão e descontrole de elementos altamente crimínógenos como drogas e armas. Tudo a otimizar e favorecer a miséria absoluta do aparelho securitário brasileiro com a conseqüente expansão desenfreada da criminalidade violenta.

Outrossim, a permanência autoritária não cessa nas práticas securitárias. É possível vislumbrar suas fossilizações introjetadas mesmo num documento de caráter emancipador e abertamente democrático como a Constituição Federal de 1988. Com vistas à superação de tais resquícios através do instrumental da teoria constitucional, passemos a uma breve discussão acerca das eloquentes

---

41. SOARES, Luiz Eduardo. *Legalidade libertária* cit., p. 302.

42. SOARES, Luiz Eduardo. Segurança municipal no Brasil – Sugestões para uma agenda mínima. In: SENTO-SÉ, João Trajano (org.). *Prevenção da violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 25.

43. CERQUEIRA, Daniel et al. O jogo de sete mitos... cit., p. 142.

limitações textuais no campo da segurança pública na redação final da Carta de 1988.

#### 4. UMA ABERTURA A SAÍDAS AUTORITÁRIAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988?

É fundamental destacar que a necessidade de adequar a gestão securitária à gramática da redemocratização ocupava um papel de relevo no âmbito do debate público nacional, justamente nos momentos que antecederam a Constituinte. Isso não apenas por conta do terror da violência ilegal institucionalizada, mas também devido aos primeiros indícios relativos a um processo de expansão da criminalidade violenta, especialmente nas cidades.<sup>44</sup>

No entanto, o arraigamento das permanências autoritárias no campo da segurança pública e o conseqüente sufocamento de iniciativas democráticas de ruptura de tal paradigma repercutiram, inapelavelmente, no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte, instalada em 1987, e na redação final da Constituição Federal de 1988. Nessa perspectiva, apesar de sua aura emancipatória e do colossal avanço em matéria de positivação e reforço de juridicidade dos direitos e garantias fundamentais, a Carta de 1988 inovou de forma tímida – bastante aquém da miríade de potencialidades existentes para contemplar as necessidades históricas – no que concerne à temática da segurança pública. Isto, especialmente, quando observamos o caráter minucioso, verdadeiramente analítico, que o Texto Constitucional assume em algumas passagens.

É certo que subsistiram avanços. Fora a primeira vez em nossa história constitucional, por exemplo, que a temática da segurança pública fora constitucionalizada em um capítulo próprio. Anteriormente, as referências à matéria se localizavam de forma difusa ao longo do texto. A Constituição Federal de 1988 se destaca nesse aspecto também em relação ao direito comparado, no qual a segurança pública apenas é referida pontualmente em sede constitucional.<sup>45</sup>

Outro ponto fundamental fora a dupla referência à segurança tanto no rol de direitos individuais (art. 5.º, CF) quanto no rol de direitos sociais (art. 6.º, CF). No primeiro caso, da segurança pessoal ou individual, a previsão remonta à nossa primeira Constituição, o texto outorgado de 1824 (art. 179), ainda sob

44. ZALUAR, Alba. Op. cit., p. 61-62.

45. SOUZA NETO, Cláudio Pereira. A segurança pública na Constituição Federal de 1988... cit., p. 402.

a égide do Império. A previsão da segurança como direito social – eis a constitucionalização concreta de um direito fundamental à segurança pública – é, no entanto, uma novidade jamais vista até então no constitucionalismo brasileiro.

Apesar de tais avanços em relação aos Textos Constitucionais precedentes, as amarras da permanência autoritária se fazem sentir na Carta Constitucional de 1988 exatamente no concerne à explicitação do conteúdo jurídico do direito fundamental à segurança pública, topograficamente localizado no Capítulo III (art. 144, CF) do Título V da Constituição Federal, no qual a disciplina constitucional se limita a estabelecer o rol de atribuições de cada organização policial – estadual e federal – no território brasileiro.

Ao positivar laconicamente que a segurança pública é “exercida para preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”, o Texto Constitucional assume um teor pouco denso, semântica e ideologicamente. O Constituinte, em tal passagem, não optara com precisão desejável por um modelo securitário pautado numa ruptura democrática. Exemplo disso é a institucionalização, em nível constitucional, da dominante representação social que identifica a gestão securitária como uma questão exclusiva de polícia.

Outrossim, não à toa, apesar das inúmeras questões e angústias sociais relativas à temática de segurança pública nos anos anteriores, o único grande debate no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte neste campo da gestão securitária se resumira à questão do sistema policial brasileiro. Duas posições antagônicas se estabeleceram ao longo dos trabalhos da Constituinte, resultando numa forte atuação de grupos de interesse.<sup>46</sup>

Os oficiais das Forças Armadas e das Polícias Militares estaduais, por um lado, sustentavam a manutenção do modelo de duas Polícias, uma civil e outra militar, com modelos institucionais distintos. Os delegados das Polícias Cíveis defendiam a unificação das políticas ou, no máximo, a restrição das atividades da Polícia Militar a um corpo de choque, deixando também o policiamento ostensivo sob responsabilidade das Polícias Cíveis.

Prevaleceu a primeira posição, apontando para a dicotomia já existente: Polícias Militares com o policiamento ostensivo e Polícia Civil como polícia judiciária e de investigação.<sup>47</sup> Mera reprodução, diga-se de passagem, do modelo autoritário descrito nos regulamentos emitidos ainda sob a égide do regime de

46. Idem, *ibidem*.

47. SULOCKI, Victoria-Amalia de. Op. cit., p. 114.

exceção, como o Dec.-lei 667, de 02.07.1969 e o Dec. 2.010, de 12.01.1983. Evidência de que a continuidade autoritária no Brasil não se opera apenas no campo da prática institucional, mas também através da permanência legislativa, ainda que incorporada por instrumentos marcadamente democráticos, como a Constituição Federal de 1988.<sup>48</sup>

Não se trata, evidentemente, de demonizar ou de não atribuir à instituição policial o seu papel decisivo na manutenção de qualquer projeto democrático substancial, como é lugar comum em certo tipo de discurso geralmente ligado a alguns setores das esquerdas brasileiras.<sup>49</sup> A manutenção da militarização do policiamento ostensivo em sede constitucional, no entanto, tem gerado ao longo das últimas duas décadas duras desconfiças acerca de uma eventual ruptura proposta pela Carta Constitucional de 1988 face ao paradigma do autoritarismo historicamente estabelecido na gestão securitária.

A objeção, ressalte-se, é pertinente. Basta ver, a título de exemplo que a Constituição de 1988 reproduz textualmente o art. 1.º do já citado Dec. 667/1969 ao dispor que as polícias militares são “forças auxiliares, reservas do Exército” (art. 144, § 6.º, CF). Para além da já referida origem autoritária do dispositivo em vitrina, o seu conteúdo semântico é ainda mais problemático: evidencia que o corpo policial responsável pela gestão repressiva da segurança pública nas cidades brasileiras se confunde com uma instituição que tem como objetivo primordial a guerra e o aniquilamento do inimigo externo.

O Constituinte, portanto, abriu as portas à continuidade autoritária, autorizando a permanência de uma instituição repressiva educada majoritariamente para o conflito bélico e não para as vicissitudes dos conflitos sociais em um Estado Democrático de Direito. Como se, magicamente, as instituições e os agentes que operaram no patrocínio sistemático do terror de Estado durante o regime de exceção fossem capazes de se converter em instituições neutras, capazes de servir à democracia sem a necessidade de qualquer ruptura institucional.<sup>50</sup>

Nesse ponto específico, cabe um rápido aparte: além de tudo, andou mal o Constituinte em estabelecer um mesmo padrão de organização policial para um território de dimensões continentais como o Brasil. A atribuição de funções distintas (repressiva e preventiva) a instituições policiais diferentes é apenas

---

48. PINHEIRO, Paulo Sérgio. Op. cit., p. 51.

49. SOARES, Luiz Eduardo. Pressupostos, raízes e condições para uma reforma das polícias brasileiras. In: BARROS, Marcelo; RATTON, José Luiz (orgs.). Op. cit., p. 6.

50. PINHEIRO, Paulo Sérgio. Op. cit., p. 50.



uma das formas possíveis de compor a organização do aparelho securitário.<sup>51</sup> Nesse aspecto, é alvissareira a proposta contida no Projeto de Emenda Constitucional (PEC) 21/2005, a qual prevê a alteração do § 2.º do art. 144 da CF, garantindo a cada um dos Estados a autonomia para organizar – garantido o ciclo completo da atividade policial (função de polícia judiciária, de apuração das infrações penais e ostensiva) – a estrutura das polícias estaduais.

Tal projeto se consubstancia no que Luiz Eduardo Soares chama de *desconstitucionalização das polícias* e significa “a transferência aos Estados da autoridade para definição dos modelos de polícia mais adequados a sua realidade histórica: algumas unidades federativas manteriam o *status quo* policial; outras, a unificação; e outras ainda poderiam criar um novo modelo de policiamento”.<sup>52</sup>

Um dos méritos de tal proposta, por sinal, é o de não promover a demonização acrítica da militarização do policiamento ostensivo. De fato, um modelo securitário não militarizado parece ser o ideal para um Estado Democrático de Direito. No entanto, é forçoso reconhecer que, atualmente, muitas Polícias Militares ao redor do Brasil têm sido mais receptivas aos influxos democráticos e republicanos que as suas congêneres civis.<sup>53</sup> Para alguns Estados, portanto, talvez possa ser interessante a manutenção da estrutura militar de policiamento ostensivo.

Retomando o debate pertinente às permanências autoritárias no texto da própria Constituição Federal de 1988, temos que subsiste a possibilidade de uso das Forças Armadas na gestão securitária, quando necessário, para garantia da lei e da ordem (art. 142, *caput*, CF), entrevedo o papel ainda desempenhado pelas Forças Armadas na garantia da ordem interna no país.<sup>54</sup> Veja-se, por exemplo, as Operações Rio I e Rio II, realizadas pelas Forças Armadas nas favelas da cidade do Rio de Janeiro em meados da década de 90, com objetivo de combater o tráfico de drogas e que, no concernente ao controle da criminalidade, resultaram num grande fracasso. Ainda hoje, por sinal, a opinião pública e alguns Governos estaduais reivindicam a entrada nas Forças Armadas no *front* da gestão securitária.<sup>55</sup>

---

51. SOUZA NETO, Cláudio Pereira. A segurança pública na Constituição Federal de 1988... cit., p. 423.

52. SOARES, Luiz Eduardo. *Legalidade libertária* cit., p. 517-518.

53. SOUZA NETO, Cláudio Pereira. A segurança pública na Constituição Federal de 1988... cit., p. 422.

54. SULOCKI, Victoria-Amalia de. Op. cit., p. 151.

55. Cf. SOUZA NETO, Cláudio Pereira. A segurança pública na Constituição Federal de 1988... cit., p. 401.

Com efeito, é igualmente sintomático nesse particular, observar que a produção, no âmbito do saber jurídico, pertinente à explicitação de um conteúdo mais amplo e condizente com o paradigma democrático da Constituição Federal de 1988 no que toca ao direito fundamental à segurança pública é absolutamente incipiente.<sup>56</sup>

Tal panorama teórico não se afigura em tais termos por acaso. Afinal, a cultura jurídica<sup>57</sup> brasileira não só dialoga e se deixa permear, mas também tem se consubstanciado, ao menos no que toca ao ideário e práticas majoritárias, como um dos principais sustentáculos mantenedores – ainda que por omissão – do autoritarismo socialmente implantado na materialidade social do País e, por conseguinte, na gestão do aparelho de segurança pública.

É que a tradição jurídica brasileira está assentada num “estranho e conveniente ecletismo” que articula, justamente, dois ideários aparentemente inconciliáveis: o patrimonialismo sociopolítico autoritário, de inspiração lusitana; e a cultura jurídica liberal-burguesa, de matiz francês, inglês e estadunidense.<sup>58</sup> Assim, o próprio constitucionalismo brasileiro “nunca deixou de ser o contínuo produto da ‘conciliação-compromisso’ entre patrimonialismo autoritário modernizante e o liberalismo burguês conservador”.<sup>59</sup>

Daí porque a compreensão acerca do importante papel da teoria jurídica pátria na consecução de um esforço contributivo à formulação de uma ruptura democrática, o que perpassa pela afirmação de uma nova concepção de segurança pública assentada no campo da teoria dos direitos fundamentais. Não se pode ignorar o potencial de penetração da instância jurídica na materialidade social e nos principais centros de decisão contemporâneos, ainda que subsista a necessidade de articulação com a esfera política e com o campo da cultura.<sup>60</sup>

---

56. RODRIGUES, João Gaspar. *Segurança pública e comunidade*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2009. p. 18.

57. Por cultura jurídica, entendemos “a totalidade da produção e da reprodução humana na historicidade do tempo, no que se refere às formas normativas de saber, às práticas legais dos agentes operantes e às instâncias de administração da justiça”. Cf. WOLKMER, Antonio Carlos. *Humanismo e cultura jurídica no Brasil*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004. p. 16.

58. WOLKMER, Antonio Carlos. *História do Direito no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 101.

59. *Idem*, p. 114.

60. ESPINOZA, Danielle Sales Echaiz. *Entre substancialismo e procedimentalismo: elementos para uma teoria constitucional brasileira adequada*. Maceió: Edufal, 2009. p. 187.

## 5. RECONSTRUINDO A ESTRUTURA CONSTITUCIONAL DA SEGURANÇA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

### 5.1 *Um momento histórico propício para romper com as permanências autoritárias*

Por mais que a permanência autoritária ofereça grandes obstáculos à consecução de iniciativas de ampla ruptura democrática, é verdadeiro que, mais de duas décadas após o fim do regime de exceção, subsiste uma convivência ambivalente, que mitiga certos aspectos do autoritarismo através de influxos fomentadores de uma nova cultura política democrática.<sup>61</sup>

Desde a promulgação da Carta Constitucional de 1988, cinco eleições nacionais já foram realizadas, com as regras do processo eleitoral respeitadas e os candidatos vencedores empossados. Grupos político-ideológicos distintos têm se alternado pacificamente no poder e subsiste um processo substancial de crescimento do eleitorado desde a redemocratização – nas eleições de 2006, 126 milhões de brasileiros estiveram aptos a votar.<sup>62</sup>

Vivenciamos o *impeachment* do primeiro presidente eleito pelo voto direto após a redemocratização, sob pesadas acusações de corrupção. Até aqui, nossa vida pública tem assistido – e ainda assiste – diversas e graves crises políticas que minam a credibilidade de nossas principais instituições políticas perante a população. Por outro lado, as Forças Armadas tem permanecido – ao menos de forma visível – fora da política institucional e o Congresso Nacional funcionara, até aqui, sem quaisquer interrupções. O Poder Judiciário tem assumido, em certa medida, um papel destaque no amadurecimento de nossa incipiente cultura política democrática, com significativos avanços especialmente no campo da Justiça Constitucional.

Temos experimentado, em suma, todas as dores e as delícias do cotidiano democrático visto do seu ponto de vista formal-institucional e, mesmo nos momentos de tensão e instabilidade, não nos rondou o temido espectro do regime de exceção, dos golpes de Estado e das manobras de destruição da ordem político-constitucional estabelecida.<sup>63</sup>

Contudo, se o autoritarismo ainda é uma chaga em nossa materialidade social – com especial destaque para campos como a segurança pública – também

61. ADORNO, Sérgio. Op. cit., p. 330.

62. ANASTASI, Fátima et al. De lá para cá: as condições e instituição da democracia depois de 1988. In: MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ, Manuel Alcántara (orgs.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. p. 111.

63. BARROSO, Luís Roberto. Vinte anos da Constituição Brasileira de 1988... cit., p. 37.

é verdadeiro que nunca o Brasil vivenciara um momento histórico tão propício e alvissareiro para uma ampla ruptura democrática. Não por acaso, a teoria publicista brasileira – especialmente a doutrina constitucional – tem encontrado, desde a redemocratização, um desenvolvimento notável.

A opção do Constituinte por um Estado democrático de Direito (art. 1.º, *caput*, CF) impõe o delineamento de um quadro constitucional cujo núcleo é necessariamente ocupado pelos direitos e garantias fundamentais. Outrossim, sob os auspícios do constitucionalismo democrático, tradição sob a qual se perfila a Carta de 1998, o Texto Constitucional deixa de ser encarado como um documento meramente político, para assumir a sua normatividade e o seu papel de “Lei das leis e o Direito dos direitos; o código de princípios normativos que fazem a unidade e o espírito do sistema, vinculado a uma ordem social de crenças e valores onde se fabrica o cimento da sua própria legitimidade”.<sup>64</sup>

Outrossim, a Constituição Federal de 1988 deve ser considerada uma *Constituição dirigente*. É porque ela é voltada à transformação da realidade, procurando definir, por meio de programas constitucionais, uma série de balizamentos e fins a serem empregados em ações futuras com vistas à elevação da qualidade de vida da população,<sup>65</sup> consagrando a exigência de um agir estatal estruturado através das chamadas políticas públicas.

Nessa perspectiva, a estrutura constitucional da segurança pública somente pode ser compreendida à luz dos princípios fundamentais da Constituição de 1988, quais sejam a república, a democracia, o Estado de Direito, a dignidade da pessoa humana, a cidadania e o respeito aos direitos e garantias fundamentais,<sup>66</sup> irradiando a sua eficácia por todo o sistema jurídico-constitucional para orientar, inclusive, as políticas públicas de segurança e a atuação cotidiana do aparelho de gestão securitária. A afirmação de um direito fundamental à segurança pública ocupa lugar privilegiado nesse contexto.

## 5.2 *Desambiguando: entre a segurança pessoal e a segurança pública*

Do ponto de vista etimológico, o termo *segurança*, inclusive no âmbito da linguagem especificamente jurídica, nos conduz à noção de algo livre de ris-

---

64. BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 600.

65. BERCOVICI, Gilberto. A problemática da Constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. *Revista de Informação Legislativa* 142/2.

66. SOUZA NETO, Cláudio Pereira. A segurança pública na Constituição Federal de 1988... cit., p. 402.

co, protegido, garantido, estável.<sup>67</sup> Trata-se de uma leitura abertamente polissêmica, sobretudo na instância jurídica.<sup>68</sup> A partir de tal imprecisão, como densificar o conteúdo de um direito à segurança, referido em dois contextos distintos na Constituição Federal de 1988, sem afrouxar demasiadamente seu conteúdo ou prejudicar-lhe as potencialidades semânticas? É aí que entra um importante papel atribuído à teoria constitucional: viabilizar a inteligência dos dispositivos constitucionais para, sempre a partir do texto normativo, conformar sentidos aplicáveis e pertinentes à realidade histórica.

É fundamental firmar, de início, que a distinção operada pelo Constituinte, apesar de sutil, conduz-nos a importantes significados, especialmente com vistas à máxima efetividade dos direitos fundamentais e à cláusula de abertura material estabelecidas como diretrizes hermenêuticas pelo próprio Texto Constitucional (art. 5.º, §§ 1.º e 2.º, CF).

Nessa perspectiva, o direito à segurança estabelecido no *caput* do art. 5.º da CF/1988 se traduz numa previsão assecuratória da segurança individual ou pessoal, remontando aos influxos oriundos do constitucionalismo liberal do final do século XVIII. Não à toa o direito à segurança pessoal se encontra erigido em nível constitucional desde a Constituição de 1824.

Frequentemente, o termo *segurança* em tal acepção é identificado, pela literatura constitucional, com ideia de *segurança jurídica*, ou seja, a certeza pertinente à incolumidade do ordenamento jurídico e das relações jurídicas estabelecidas com base naquele. Trata-se, no entanto, de uma leitura apressada e semanticamente reducionista do termo. Isso porque a própria vigência do ordenamento jurídico já corporifica, em si, “a própria segurança jurídica, embasada num estatuto fundamental, a Constituição Federal e prevendo direitos e garantias individuais e coletivas e a formação do Estado Democrático de Direito”,<sup>69</sup> sendo despicando o estabelecimento de uma cláusula constitucional apenas para esse fim.

Reportando-nos à afirmação histórica da fundamentalidade da segurança individual, com seu aparecimento nas primeiras Declarações de Direitos da

---

67. SOUZA, Marcelo Ferreira. Op. cit., p. 5.

68. Para um verdadeiro “inventário” das diversas e possíveis classificações da segurança sob a égide das responsabilidades do Estado, ver RODRIGUES, João Gaspar. Op. cit., p. 60-75.

69. SANTIN, Valter Foleto. *Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime*. São Paulo: Ed. RT, 2004. p. 81.

contemporaneidade,<sup>70</sup> a finalidade primordial de um direito à segurança individual pode ser identificada como uma garantia outorgada aos indivíduos no sentido de não serem frustrada, por intervenção abusiva do Estado, as aspirações a uma vida minimamente segura, ou seja, livre de riscos controláveis e desnecessários.

Intervenções abusivas não apenas do Estado, diga-se de passagem, já que a proteção dos direitos fundamentais se estende, contemporaneamente, até mesmo às relações entre particulares. A referência primordial ao ente estatal remonta não apenas à historicidade do direito fundamental à segurança pessoal, mas também ao reconhecimento da ingerência sem precedentes do Estado no cotidiano dos indivíduos – do início até o fim de sua existência.

Contemporaneamente, a noção clássica de segurança pessoal tem passado por um processo de complexificação e, nesse contexto, fora a expressão *segurança humana* para tal finalidade adotada pela ONU a partir de 1994. A afirmação do direito à segurança individual entendido este enquanto *segurança humana* estatui um poderoso instrumento aglutinador das necessidades de concretização dos direitos humanos das chamadas três dimensões: desde as liberdades públicas, passando pelas chamadas liberdades sociais, até os direitos de autodeterminação política e identidade cultural.

Sentir-se pessoalmente seguro, portanto, se traduz como um sentir-se digno enquanto ser humano, não apenas a proteção à sua integridade física e a seus bens materiais, mas também aos seus direitos e à possibilidade de exercê-los livremente.<sup>71</sup>

### 5.3 *Sobre as possibilidades de densificação do direito fundamental à segurança pública na Constituição Federal de 1988*

É sabido que a Constituição Federal de 1988 foi a primeira a afirmar a existência de um direito social à segurança (art. 6.º, CF). Não se trata de uma “nova modalidade”, mas um processo de complexificação em relação ao direito à segurança pessoal (art. 5.º, *caput*, CF), no sentido de atribuir uma nota de fundamentalidade a um campo crucial para o fomento de uma ampla ruptura democrática frente ao autoritarismo socialmente implantado: a segurança pública.

Apesar de sua polissemia, ao encararmos o termo “segurança” sob um prisma prestacional – como sói acontecer quando pensamos em direitos sociais – é

70. Cf. RODRIGUES, João Gaspar. Op. cit., p. 137-139.

71. Idem, p. 42.

imediate a inferência ao aparelho de manutenção da chamada ordem interna. Ao menos num nível ideal – para além das graves distorções verificadas em nossa materialidade social – o Estado presta a segurança pública com o objetivo de manter incólume a convivência social, assegurando a tranquilidade dos indivíduos e de suas posses, notadamente através do combate das incivildades mais graves, como o crime. Trata-se de uma demanda de caráter tipicamente prestacional, sendo secundária a limitação da liberdade dos que atentam contra a segurança.<sup>72</sup>

Evidentemente, a prestação da segurança pública não depende da identificação de sua nota de fundamentalidade. As polícias e os aparatos de repressão e controle da ordem interna se confundem com a própria existência do Estado contemporâneo. Admitir, entretanto, a fundamentalidade formal e material do direito fundamental à segurança pública insculpido – ainda que explicitado de forma tímida e pouco contundente – no *caput* do art. 6.º da CF/1988 é reconhecer de forma expressa e inegociável a submissão da gestão securitária aos influxos democráticos, republicanos e garantidores dos direitos fundamentais, repudiando de forma veemente o autoritarismo e a violência ilegal historicamente prevalentes neste campo.

Já problematizamos as dificuldades semânticas relativas ao limitado conteúdo jurídico explicitado pelo Constituinte no que concerne ao direito fundamental à segurança pública: “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 (...)” (art. 144, CF). Para além da ambiguidade de sentidos – o termo “ordem pública”, por exemplo, pode ser utilizado tanto num viés autoritário como numa abordagem democrática – perdeu-se uma boa oportunidade de indicar textualmente a vinculação inextricável entre segurança pública, democracia e respeito aos direitos e garantias fundamentais. Deve-se frisar, no entanto, que apenas aparentemente é possível admitir conteúdos autoritários no plexo semântico atinente à estrutura constitucional da segurança pública.<sup>73</sup>

A centralidade de uma proposta securitária para uma sociedade efetivamente democrática perpassa duas questões fundamentais: a ideia de cidadão como sujeito político – aquele que participa efetivamente do processo democrático; e o reconhecimento da legitimidade dos espaços públicos como locais privilegia-

72. SOUZA NETO, Cláudio Pereira. A segurança pública na Constituição Federal de 1988... cit., p. 402.

73. Idem, p. 406.

dos de debate, resolução dos conflitos sociais e construção dialógica da paz.<sup>74</sup> Daí porque somente um processo democrático pode permitir uma concepção securitária entendida como política de direitos.

No que concerne especificamente ao campo de reflexões do saber jurídico, a articulação entre segurança pública, democracia e concretização dos direitos fundamentais abre um campo fecundo de reflexões que pode ser construído com vistas a dois objetivos importantes. Em primeiro lugar, trazer a segurança pública, demanda social urgente em diversas localidades da Federação, para a ordem do dia das preocupações da teoria jurídica.

Ademais, a compreensão de um direito fundamental à segurança pública que se coloque para além da mera literalidade do Texto Constitucional, articulado com os valores democráticos e com a eficácia irradiante dos direitos fundamentais.<sup>75</sup> Trata-se, portanto, de uma concepção genuinamente cidadã de segurança pública.

Nesse contexto, o pouco que diz o Texto Constitucional acerca do conteúdo jurídico de um direito fundamental à segurança pública pode ser amplificado, servindo de importante referencial para a compreensão de um novo paradigma securitário capaz de lançar importantes bases para um projeto democrático substancial para a sociedade brasileira.

É que, para além da fixação de competências e atribuições para cada instituição policial, o *caput* do art. 144 da CF/1988 positiva um comando sutil, mas sumamente importante: a segurança pública deve ser encarada como “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos” – mandamento diretamente conectado à aplicabilidade e à exigibilidade do aludido direito fundamental à segurança pública (art. 6.º, *caput*, CF).

Assim, pensando o aparelho securitário em formulação clássica, podemos alcançar dois vieses para o conteúdo jurídico do direito fundamental à segurança pública. Numa primeira acepção, no que atine à afirmação da gestão da segurança como “dever do Estado”, impõe-se ao aparelho estatal, portanto, o dever de prover uma prestação material específica, qual seja a formulação e execução de políticas públicas de segurança minimamente efetivas.

A nosso aviso, tais políticas públicas de segurança, no contexto do Estado Democrático de Direito, devem perseguir, pelo menos, duas metas fundamentais, quais sejam: (a) a redução dos eventos graves de incivilidade, notada-

---

74. SULOCCI, Victoria-Amalia de. Op. cit., p. 189.

75. BONAVIDES, Paulo. Op. cit., p. 603.



mente aqueles classificados como criminosos; (b) a redução da sensação de insegurança, atinente ao domínio da intersubjetividade, fomentando na materialidade social um processo de transição de uma cultura do medo e da violência para uma cultura de paz.<sup>76</sup>

Tais políticas públicas de segurança devem se colocar para além da falsa polarização entre políticas repressivas e políticas preventivas. Numa sociedade democrática, o agir estatal deve estar orientado sob o paradigma de governança (*governance*) que designa, em linhas gerais, a interação coordenada de diferentes níveis e atores privados e públicos em uma rede organizacional complexa em que o governo é apenas mais um dos atores que a compõem, não podendo impor deliberadamente as suas razões de forma hegemônica.<sup>77</sup>

Assim, é a materialidade social, articulada entre seus diversos atores, quem deve combinar – numa perspectiva pluralista e dialógica de ordem pública – políticas de prevenção e repressão às práticas violadoras das diversas ordens sociais que convivem entre si, com objetivo de atender as suas demandas securitárias, ainda que na ambiência democrática, pareça subsistir uma prevalência das primeiras medidas em relação às últimas.

A ideia de governança e, portanto, de participação da comunidade na gestão do aparelho securitário, nos remete à segunda acepção atinente ao conteúdo jurídico do direito fundamental à segurança pública com ponto de partida no *caput* do art. 144 da CF/1988. É que, como vimos, o Texto Constitucional também afirma que a segurança pública se consubstancia como “direito e responsabilidade de todos”, a partir do que podemos construir, sem dificuldades, um verdadeiro direito fundamental à participação na formulação e execução das políticas públicas de segurança.<sup>78</sup>

Situa-se, nesse contexto, a abertura de espaços democráticos de participação comunitária na gestão securitária estatal, tais como conselhos, comitês, associações e entidades não governamentais.<sup>79</sup> Eis onde floresce a superação da concepção clássica do aparelho securitário – a manutenção das ordens sociais e controle da criminalidade e da violência – para uma leitura que encara a segurança pública, prioritariamente, como uma política de direitos.<sup>80</sup> É dizer:

76. SOARES, Luiz Eduardo. Segurança municipal no Brasil... cit., p. 17-18.

77. SAPORI, Luís Flávio. *Segurança pública no Brasil...* cit., p. 74.

78. SOUZA NETO, Cláudio Pereira. A segurança pública na Constituição Federal de 1988... cit., p. 440.

79. RODRIGUES, João Gaspar. Op. cit., p. 249-252.

80. RAMÍREZ, Verónica Guadalupe Valencia. La seguridad pública como un derecho humano. In: COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DEL MÉXICO (org.). *Quinto certamen*

através do reconhecimento, por exemplo, de que a integração entre políticas sociais e políticas de segurança não são apenas uma solução política conveniente, mas sumamente necessária às demandas contemporâneas.

Articulada num modelo aberto à participação popular e que valoriza a necessidade de combinar prevenção e repressão para o sucesso das políticas de segurança, o modelo de gestão securitário deduzido da Constituição Federal de 1988, conforme os balizamentos acima delineados, assume o caráter de prestação de um serviço público, cujo destinatário é o cidadão.

Para além da histórica seletividade, deve ser entendido como serviço público indivisível, ou seja, sem a existência de beneficiários juridicamente individualizáveis para que se possa precisar o quanto cada cidadão frui da prestação securitária oferecida pelo Estado. Dessa maneira, o serviço é prestado a todos os indivíduos, sem o patrocínio de favoritismos. Mais que uma opção, portanto, a universalização da prestação securitária é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito brasileiro.<sup>81</sup> Eis porque Santin afirma que o direito fundamental à segurança pública tem natureza predominantemente difusa.<sup>82</sup>

Outrossim, diferente de uma prestação de educação ou saúde, por exemplo, o agir estatal no campo da segurança pública é marcado pela redução dos riscos controláveis, trabalhando, portanto, com parâmetros estimativos e incertos. O critério possível é o da eficiência que, no caso, não pode ser mensurada em termos rígidos ou matemáticos, já que subsistem fatores externos a influenciar decisivamente no campo da ocorrência de violações à segurança pública.<sup>83</sup> Tratar-se-ia, no entanto, de um direito fundamental justificável?

#### 5.4 *Apontamentos sobre a justificabilidade do direito fundamental à segurança pública*

A questão da mera programaticidade dos direitos fundamentais prestacionais no constitucionalismo brasileiro remonta aos debates travados ainda sob a égide da Constituição de 1934. Desde então, os sucessivos governos – autoritários ou não – contribuíram para a formação da ideia hegemônica de que os

---

*de ensayo sobre derechos humanos: la seguridad pública como derecho humano*. Toluca: CDHEM, 2002. p. 14.

81. Cf. STF, ADIn 2.424/CE, j. 01.04.2004, rel. Min. Gilmar Mendes.

82. SANTIN, Valter Foletto. *Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime*. São Paulo: Ed. RT, 2004. p. 81.

83. *Idem*, p. 83.

direitos sociais constituíam meras diretrizes governamentais sem força normativa quanto à sua aplicação imediata.<sup>84</sup> No plano jurisdicional, restava impossível a implementação judicial de tais prestações, já que o dogma da separação dos poderes impunha aos julgadores a adstrição plena à letra dos textos legais.

Somente em meados da década de 1990, portanto sob a égide da Constituição Federal de 1988, é que se iniciou um paulatino processo de ruptura, no sentido de que o Judiciário, em certas hipóteses, poderia concretizar certos programas e metas prestacionais estabelecidos na Constituição. Os primeiros casos, à guisa de implementação do direito fundamental à saúde, estiveram relacionados ao fornecimento de medicamentos a pacientes portadores do vírus HIV.<sup>85</sup>

Em que pese o franco desenvolvimento da teoria constitucional brasileira, o tópico relativo à justiciabilidade do direito fundamental à segurança pública ainda é uma temática pouco explorada. Tradicionalmente, esse debate tem se concentrado no âmbito da reparação de danos provocados a particulares, seja em relação à ação de agentes do aparelho securitário, seja em relação à ausência de prestação de segurança adequada num caso específico. Nesse particular, a orientação jurisprudencial dominante tem sido austera quanto à necessidade de verificação do nexo de causalidade entre a omissão estatal e o dano existente.<sup>86</sup>

O debate se torna bem mais espinhoso quando versa acerca das projeções deduzidas do direito fundamental à segurança pública delineado no Texto Constitucional, conforme expusemos no tópico anterior. Em outras palavras: se a segurança pública é, textualmente, dever do Estado (art. 144, CF), seria possível provocar o Judiciário com o intuito de obter de um ente federativo omissão a implementação e execução de uma política pública de segurança? Mais: seria possível uma decisão judicial que determinasse a abertura de canais democráticos para a participação popular na formulação de políticas públicas de segurança?

Uma leitura jurídica das políticas públicas pode apreendê-las como um conjunto programático de ações governamentais mediadas por um procedimento

---

84. BERCOVICI, Gilberto. Tentativa de instituição da democracia de massas no Brasil... cit., p. 55-61.

85. SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. A justiciabilidade dos direitos sociais: críticas e parâmetros. In: SARMENTO, Daniel. *Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 515.

86. Cf. STF, AgRg no AgIn 239.107/SP, j. 19.10.1999, rel. Min. Moreira Alves.

juridicamente regulado, que determina a realização de objetivos considerados socialmente relevantes, através da seleção de prioridades, reserva dos meios necessários e indicação do intervalo de tempo para sua implementação.<sup>87</sup> Denota, portanto, a ideia de um agir estatal voltado para o planejamento do futuro por meio de intervenções na realidade social a médio e longo prazo. No caso das políticas públicas especificamente securitárias – excetuadas as políticas sociais articuladas no campo da segurança pública – elas podem abranger dois aspectos: o combate às incivildades graves, como o crime, e a redução da chamada *sensação de insegurança*.

As ações securitárias, além de eminentemente técnicas, possuem caráter notadamente estratégico no campo da governabilidade. Demandam, por sua natureza, a autorrestrição do Judiciário caso se pretenda uma eventual interferência nesta seara. Poder-se-ia vislumbrar, em tais hipóteses, a realização de audiências públicas ou procedimentos congêneres, com o objetivo de subsidiar a decisão judicial com informações multidisciplinares, além de submetê-la a um certo crivo de legitimidade democrática.<sup>88</sup>

Contudo, apesar das vastas possibilidades hermenêuticas no sentido de densificar as limitadas previsões textuais no âmbito da Carta Constitucional de 1988, com o objetivo de delinear uma estrutura constitucional democrática para o campo da segurança pública, é forçoso reconhecer que o grau de densificação das proposições normativas insculpidas nos art. 6.º e 144 da CF/1988 desautoriza a intervenção judicial no sentido de concretizar o conteúdo de qualquer formulação de política pública de segurança, com base apenas na Constituição Federal de 1988.

Ainda que se discuta a necessidade de dar conta de uma omissão violadora da imperatividade da Constituição,<sup>89</sup> trata-se de um caso em que o direito público subjetivo está fixado em balizas demasiadamente abertas, o que demandaria do magistrado a prática de um ato volitivo típico da Administração Pública. Defender uma posição diferente endossaria a existência de um inconstitucional modelo ilimitado de jurisdição dos direitos prestacionais e implementação de políticas públicas. É preciso lembrar que as políticas públicas

---

87. BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: \_\_\_\_\_. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 39.

88. SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. A justiciabilidade dos direitos sociais: críticas e parâmetros cit., p. 529-531.

89. Nesse sentido, ver CUNHA JR., Dirley. *O controle judicial das omissões do Poder Público*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 337-367.

efetivadas pelo Judiciário não sofrem revisões em tese. Nesse particular, Appio destaca que “a busca da plena normatividade constitucional não pode significar o rompimento do delicado equilíbrio necessário à democracia. Um governo dos juízes, neste sentido, em nada difere de um governo aristocrático”.<sup>90</sup>

O mesmo se aplica à questão da imposição compulsória de canais democráticos a fim de permitir a participação popular na formulação das políticas públicas. Apesar da indicação da segurança pública como “responsabilidade de todos” e da iniciativa potencialmente homenageadora do princípio democrático, tal imposição sem a possibilidade de esteio em qualquer texto normativo é problemática. O Judiciário não pode determinar a criação de órgãos legislativos anômalos,<sup>91</sup> determinando que Executivo os leve em conta para a tomada de decisões. Tal solução feriria de morte o princípio da legalidade no campo da Administração Pública. Trata-se, na realidade, de uma (boa) solução *de lege ferenda*, mas que não é possível através de uma decisão judicial amparada tão somente no *caput* do art. 144 da CF/1988.

Questão diversa diz respeito à possibilidade de manejo de ação civil pública (ACP) com base na cláusula constitucional “a segurança pública é dever do Estado” (art. 144, CF) com objetivo de condenar o ente federativo a implementar uma política pública de segurança num prazo determinado, sem que o Judiciário interfira em qualquer aspecto quanto ao seu conteúdo. A identificação da ACP como instrumento processual eleito não se fundamenta no rol contido no art. 1.º da Lei 7.347/1985,<sup>92</sup> mas no próprio Texto Constitucional (art. 129, CF) que estabelece a possibilidade de manejo, pelo Ministério Público, de ACP para a defesa de qualquer interesse de natureza difusa – caso do direito fundamental à segurança pública.

Não se pode admitir, em tal hipótese, que a Constituição Federal tenha estabelecido parâmetros discricionários para a realização ou não de uma política pública de segurança pelo ente federativo. Trata-se de um serviço de natureza essencial que deve ser pautado num planejamento prévio e minimamente estruturado, inclusive em homenagem ao princípio constitucional da eficiência que orienta todo o agir estatal no âmbito da Administração Pública

90. APPIO, Eduardo. *Controle judicial das políticas públicas no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2009. p. 71.

91. *Idem*, p. 162.

92. Merece menção aqui o PL 5.139/2009, de autoria do deputado Antônio Carlos Biscaia (PT-RJ), com objetivo de alargar o rol do art. 1.º da Lei 7.347/1985 para contemplar, entre outras matérias, a segurança pública.

(art. 37, CF). Essa situação estaria muito mais afeita à noção de suprimento de uma omissão inconstitucional do que propriamente no campo do controle judicial das políticas públicas.

Para além do âmbito da formulação das políticas públicas de segurança, as fases de execução e avaliação de tais instrumentos de governo não são menos problemáticas. O Judiciário deve observar, entre outros aspectos, a questão da “reserva do possível”, cuja alegação somente pode prosperar em caso de demonstração objetiva da ausência completa de recursos financeiros.<sup>93</sup> Já subsistem, nesse aspecto, decisões judiciais que condenam o ente federativo a deslocar policiais a determinada municipalidade como atendimento de uma política pública de segurança previamente estabelecida que fixa um número mínimo de agentes de segurança por município.<sup>94</sup> Trata-se, no entanto, de questão delicada que deve observar minuciosamente os prós e contras da intervenção judicial no caso concreto, sempre considerando a natureza estratégica inerente ao campo da segurança pública.

Nos demais casos em que não subsista uma esfera marcadamente destinada à decisão política, o Judiciário pode avaliar a juridicidade de qualquer política pública de segurança, considerando de forma necessária os influxos democráticos, republicanos e garantidores dos direitos fundamentais estabelecidos pela Constituição Federal de 1988. Isso acontece, fundamentalmente, no concerne ao controle de legalidade ou constitucionalidade. É o caso, por exemplo, da proscricção na utilização de determinados equipamentos, na atuação da polícia ostensiva, que coloquem irrazoavelmente em perigo a vida e a integridade física dos cidadãos.

A análise da justiciabilidade do direito fundamental à segurança pública evidencia ser possível, portanto, a decisão judicial no sentido de determinar ao ente federativo que implemente uma política pública de segurança de conteúdo a ser definido pela própria unidade política, como concretização do ditame constitucional que afirma a segurança pública como um “dever do Estado”. Além, é claro dos controles de legalidade e constitucionalidade que não incorram em campos marcadamente destinados à decisão política.

Para além de uma postura aparentemente conservadora, é preciso ter clareza para reconhecer que, a pretexto de densificação de uma nova concepção de segurança pública, não se pode atropelar as exigências e vicissitudes do jogo democrático, deixando-se levar pela ilusão de que o Judiciário é panaceia para

93. SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. A justiciabilidade dos direitos sociais... cit., p. 526.

94. TJBA, AgIn 12243-0/2008, j. 20.01.2009, rel. Des. Maria Socorro Barreto Santiago.

todos os males da materialidade social brasileira. Não nos parece vantajoso, definitivamente, assumir o risco de um eventual autoritarismo jurisdicional em nome de um suposto (e contraditório em tais termos) projeto democrático.

## 6. CONCLUSÃO

Estão postas as condições históricas para a articulação de uma efetiva ruptura democrática, que enterre definitivamente o autoritarismo implantado não só na gestão do aparelho securitário, mas também na materialidade social brasileira. A vivência do maior período de estabilidade democrática de nossa história (no plano político-institucional), sem que ronde o espectro do retorno ao regime de exceção, já gera por si influxos importantes no sentido de mitigar os valores e práticas sociais atrelados à cultura autoritária.

A (re)construção das bases da segurança pública na Constituição Federal de 1988, fundada em um paradigma que articula valores democráticos, republicanos e o respeito aos direitos fundamentais, afigura-se como uma contribuição indispensável àquele jaez. É preciso fixar que, apesar da imprecisão semântica e da aparente abertura a fossilizações despóticas, a Constituição Federal de 1988 não comporta qualquer espécie ou grau de gestão securitária concebida sob parâmetros autoritários.

Outrossim, no atual estado das possibilidades de densificação de um direito fundamental à segurança pública, projetamos duas formulações logicamente decorrentes dos ditames constitucionais consignados nos arts. 6.º, *caput*, e 144, *caput*, da CF: o direito à existência e implementação de uma política pública de segurança minimamente efetiva e o direito à participação popular na formulação de tais políticas. Tais projeções se coadunam, inclusive, com a chamada cláusula de abertura material insculpida no art. 5.º, § 2.º, da CF/1988.

Nessa perspectiva, para além da função clássica de controle social e combate à criminalidade, afirmamos ainda a necessidade de encarar o direito fundamental à segurança pública numa perspectiva mais ampla, encarando a gestão securitária também como uma política de direitos, integrando intervenções no domínio social, cultura e econômico.

Reconhecemos, no entanto, que é preciso analisar com parcimônia a atuação do Poder Judiciário no campo da justiciabilidade do direito fundamental à segurança pública sob pena de, no ímpeto de contribuir para a superação da permanência autoritária, possamos cair no odioso e contraditório risco de autorizar a existência de uma Justiça fundada em bases autoritárias. Subsiste, no entanto, a possibilidade de ver imposta judicialmente a obrigatoriedade dos entes federativos implementarem uma política pública de segurança, com con-

teúdo jurídico a ser definido no campo da decisão política do próprio ente, em respeito à imposição constitucional que afirma a segurança pública enquanto “dever do Estado”.

Para além de tais limitações, o Poder Judiciário ocupa um campo privilegiado na manutenção e fomento de uma gradual ruptura com o autoritarismo implantado na gestão securitária, haja vista que sempre será mister a observância dos influxos democráticos, republicanos e asseguradores dos direitos fundamentais nas políticas públicas de segurança submetidas à sua avaliação. Isso ganha especial relevo em nossos dias, diante das iniciativas de mobilização integrada entre os diversos entes federativos em políticas públicas de segurança de caráter nacional, como a formação do Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci).

Por fim, é inegável que um grande desafio prático no que toca a uma concepção totalmente nova de segurança pública diz respeito ao seu desempenho e potencial de transformação e eficiência face à estrutura securitária hoje existente. Uma premissa, no entanto, é irrefutável: nada gera mais conflito e mais insegurança do que a violação sistemática dos direitos fundamentais sob a égide do autoritarismo e do imediatismo das políticas públicas de segurança usualmente aplicadas na sociedade brasileira contemporânea.

## 7. BIBLIOGRAFIA

- ADORNO, Sérgio. A violência na sociedade brasileira: um painel inconcluso em uma democracia não consolidada. *Sociedade e Estado*. vol. X. n. 2. Brasília: Ed. UnB, jul.-dez. 1995.
- APPIO, Eduardo. *Controle judicial das políticas públicas no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2009.
- ANASTASI, Fátima et al. De lá para cá: as condições e instituição da democracia depois de 1988. In: MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ, Manuel Alcántara (orgs.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.
- BARROSO, Luís Roberto. Vinte anos da Constituição Brasileira de 1988: o Estado a que chegamos. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de et al (org.). *Vinte anos de Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- BAUMAN, Zygmunt. *Comunidade: a busca por segurança no mundo atual*. São Paulo: Jorge Zahar Ed., 2001.
- \_\_\_\_\_. *Confiança e medo na cidade*. São Paulo: Jorge Zahar Ed., 2009.
- BERCOVICI, Gilberto. *Constituição e Estado de exceção permanente: atualidade de Weimar*. São Paulo: Azougue, 2004.



- \_\_\_\_\_. A problemática da Constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*. n. 142. p. 35. Brasília: Senado Federal, abr.-jun. 1999.
- \_\_\_\_\_. Tentativa de instituição da democracia de massas no Brasil: instabilidade constitucional e direitos sociais na Era Vargas (1930-1964). In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de et al (orgs.). *Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- BIRMAN, Joel. *Psicanálise, ciência e cultura*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1994.
- BISCAIA, Antônio Carlos et al (orgs.). *Projeto segurança pública para o Brasil*. São Paulo: Instituto Cidadania, 2002.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- BRASIL. *Texto-base para a 1.ª Conferência Nacional de Segurança Pública*. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- CARDIA, Nancy. Transições políticas: continuidades e rupturas, autoritarismo e democracia – Os desafios para a consolidação democrática. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio (org.). *Continuidade autoritária e construção da democracia: relatório final*. Disponível em: [www.nevusp.org/downloads/down000.pdf]. Acesso em: 17.07.2009.
- CERQUEIRA, Daniel et al. O jogo de sete mitos e a miséria da segurança pública no Brasil. In: CRUZ, Marcus Vinícius Gonçalves da; BATITUCCI, Eduardo Cerqueira (orgs.). *Homicídios no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2007.
- \_\_\_\_\_. O Ministério da Saúde adverte: 1 milhão de assassinatos no Brasil. In: ZOUAIN, Deborah Moraes et al. *Desafios da gestão pública de segurança*. São Paulo: Ed. FGV, 2009.
- CUNHA JR., Dirley. *O controle judicial das omissões do Poder Público*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- ESPINOZA, Danielle Sales Echaiz. *Entre substancialismo e procedimentalismo: elementos para uma teoria constitucional brasileira adequada*. Maceió: Edufal, 2009.
- LINARD FILHO, José Hugo de Alencar. *Segurança Pública e sua nota de fundamentabilidade no ordenamento jurídico brasileiro*. Dissertação de Mestrado, Fortaleza, Unifor, 2009.
- O'DONNELL, Guillermo. *Contrapontos. Autoritarismo e democratização*. São Paulo: Vértice, 1986.
- PADRÓS, Enrique Serra. Repressão e violência: segurança nacional e terror de Estado nas ditaduras latino-americanas. In: FICO, Carlos et al (orgs.). *Ditadura e democracia na América Latina: balanço histórico e perspectivas*. São Paulo: Ed. FGV, 2008.

- PERALVA, Angelina. *Violência e democracia: o paradoxo brasileiro*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio. Autoritarismo e transição. *Revista USP*. n. 9. São Paulo: Ed. USP, 1991.
- \_\_\_\_\_; BRAUN, Eric (orgs.). *Democracia e violência: reflexões para a Constituinte*. São Paulo: Paz e Terra, 1986.
- REIS, Fábio Wanderley. Dilemas da democracia brasileira. In: MELO, Carlos Raulfo; SÁEZ, Manuel Alcántara (orgs.). *A democracia brasileira: balanços e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.
- RAMÍREZ, Veronica Guadalupe Valencia. La seguridad pública como un derecho humano. In: COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DEL MÉXICO (org.). *Quinto certamen de ensayo sobre derechos humanos: la seguridad pública como derecho humano*. Toluca: CDHEM, 2002.
- RODRIGUES, João Gaspar. *Segurança pública e comunidade*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2009.
- SANTIN, Valter Foletto. *Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime*. São Paulo: Ed. RT, 2004.
- SAPORI, Luís Flávio. Os desafios da polícia brasileira na implementação da “ordem sob a lei”. In: BARROS, Marcelo; RATTON, José Luiz (orgs.). *Polícia, democracia e sociedade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2007.
- SOARES, Luiz Eduardo. *Legalidade libertária*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- \_\_\_\_\_. Pressupostos, raízes e condições para uma reforma das polícias brasileiras. In: BARROS, Marcelo; RATTON, José Luiz (orgs.). *Polícia, democracia e sociedade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
- \_\_\_\_\_. Segurança municipal no Brasil – Sugestões para uma agenda mínima. In: SENTO-SÉ, João Trajano (org.). *Prevenção da violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- SOUZA, Marcelo Ferreira de. *Segurança pública e prisão preventiva no Estado Democrático de Direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- SOUZA NETO, Cláudio Pereira. A justiciabilidade dos direitos sociais: críticas e parâmetros. In: SARMENTO, Daniel. *Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- \_\_\_\_\_. A segurança pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. In: \_\_\_\_\_ et al (orgs.). *Vinte anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- SULOCKI, Victoria-Amalia de. *Segurança pública e democracia: aspectos constitucionais das políticas públicas de segurança*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

VILHENA, Junia de. A violência da cor: sobre racismo, alteridade e intolerância. Disponível em: [www.fafich.ufmg.br/~psicopol/seer/ojs/viewarticle.php?id=7&layout=html&mode=preview].

WOLKMER, Antônio Carlos. *História do Direito no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

\_\_\_\_\_. *Humanismo e cultura jurídica no Brasil*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

ZALUAR, Alba. Violência: questão social ou institucional? In: OLIVEIRA, Nilson Vieira (org.). *Insegurança pública: reflexões sobre a criminalidade e a violência urbana*. São Paulo: Nova Alexandria, 2002.

## PESQUISAS DO EDITORIAL

### Veja também Doutrina

- Democracia na gestão da segurança pública, de Antonio Henrique Graciano Suxberger – *RBCCrim* 87/233;
- Questões preliminares para a discussão de uma proposta de diretrizes constitucionais sobre a segurança pública, de Magno Nazareth Cerqueira – *RBCCrim* 22/139;
- Seguridad por libertad: un paso atrás en el modelo penal garantista tras la última reforma del Código Penal de 2010, de Claudia de Miranda Avena – *RT* 905/439; e
- Una especial versión del autoritarismo penal en sus rasgos fundamentales: la "doctrina" de la seguridad ciudadana, de José Luis Guzmán Dalbora – *RBCCrim* 42/66.