

ODILARDO GONÇALVES LIMA

**ESTRUTURA CONSTITUCIONAL  
DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL**

Belém  
2005

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

ODILARDO GONÇALVES LIMA

**ESTRUTURA CONSTITUCIONAL  
DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Direito da Universidade da Amazônia (UNAMA), como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito, orientada pelo Prof. Dr. Luiz Alberto Rocha.

Área de Concentração: Direito do Estado.

Linha de Pesquisa: Constituição, Direitos Humanos e Relações Internacionais.

Belém  
2005

ODILARDO GONÇALVES LIMA

**ESTRUTURA CONSTITUCIONAL  
DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL**

BANCA EXAMINADORA:

---

---

---

Data: \_\_\_\_/\_\_\_\_/2005

Belém  
2005

DEDICATÓRIA

*Em memória.*

Ao colega

Carlos Ailton Castro de Matos.

## AGRADECIMENTOS

Aos professores do nosso Curso.

Ao meu Professor Orientador,  
pelo apoio.

Aos colegas da turma.

Aos funcionários do Mestrado em Direito

## EPÍGRAFE

O meu povo está sendo destruído  
porque lhe falta conhecimento.

*(Oséias, 4,6).*

## **RESUMO**

O estudo teve como objetivo analisar a estrutura constitucional da segurança pública no Brasil. Para isso, foi realizada uma pesquisa bibliográfica em que se revelaram os fundamentos conceituais do Estado e da ordem social. Observou-se a fundamentação jurídica e criminológica da segurança pública e a organização policial. As grandes transformações materiais e sociais que caracterizam a era moderna impõem imensos desafios ao direito à segurança. A criminologia crítica discute o efetivo controle da criminalidade para garantia de direitos das pessoas no mundo contemporâneo. As instâncias de controle social assumem papel relevante no processo de evolução e complexidade da vida em sociedade. O direito à segurança se encontra no bojo de documentos internacionais. No Brasil, a segurança pública é obrigação do Estado, que deve assegurar a todos a convivência pacífica. Os órgãos policiais são instrumentos do Estado para a garantia deste direito. Conforme ditames da Constituição, a segurança pública é mecanismo que contribui para afirmar e promover os direitos humanos no Brasil.



## ABSTRACT

**These studies propose to analyze the constitutional structure of public security in Brazil. For this, it was made a bibliography research were ist revels basis conceptual of the State and the Social order. It was observed juridical and criminology basis of security and political organization. The biggest material and social transformations that characterize the modern age impose a great challenge to the security's right. Critical criminology argues the effective criminality's control to guarantee people right in the contemporary world. The instances of social control adopt a relevant role in the evolution process and complexity of society life. Security right is in the international documents. In Brazil, the public secutity is States' obligation, that must assures everybody pacific acquaintance. Political organs are the State instruments to guarantee this right. Conform the Constitutional Rules, the public security is a mechanism that contributes to affirm and prove the human rights in Brazil.**

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	12
<b>Capítulo 1 - ESTADO E ORDEM SOCIAL</b>	14
1.1. Poder Político e Estado Moderno	14
1.1.1. Poder Político	14
1.1.2. Estado Moderno	21
1.1.3. Estado Brasileiro	27
1.2. Globalização e Ordem Social	31
1.2.1. Globalização	31
1.2.2. Direitos Sociais	36
1.2.3. Criminalidade	42
<b>Capítulo 2 - FUNDAMENTOS DA SEGURANÇA PÚBLICA</b>	46
2.1. Criminologia	46
2.1.1. Introdução	46
2.1.2. Criminologia Crítica	47
2.2. Direito Penal	51

2.2.1.Introdução	51
2.2.2.Direito Penal	52
2.3. Direito Internacional	54
2.3.1.Organizações Internacionais	54
2.3.2.MERCOSUL	60
2.3.3.Estados Unidos da América do Norte	63
Capítulo 3 - ESTRUTURA CONSTITUCIONAL E LEGISLATIVA	65
3.1. Introdução	65
3.1.1. Noções Históricas	65
3.1.2. Poder de Polícia	69
3.1.3. Sistema de Justiça Criminal	78
3.2. Controle Social	83
3.2.1. Introdução	83
3.2.1. Instâncias Informais de Controle Social	85
3.2.2. Instâncias Formais de Controle Social	87
3.3. Fundamentos Constitucionais	90

3.3.1. Princípios Jurídico-Constitucionais	90
3.3.2. Doutrina de Segurança Nacional	96
3.3.3. Estrutura Organizacional da Polícia	100
CONCLUSÃO	107
BIBLIOGRAFIA	111























## INTRODUÇÃO

O presente estudo tem por objetivo analisar a estrutura constitucional da segurança pública no Brasil, observando a perspectiva dos direitos humanos.

Os temas relacionados à segurança pública e aos direitos humanos vêm sendo discutidos com elevada preocupação pela sociedade, pelo poder público e por setores acadêmicos. Desenvolvem-se importantes iniciativas nacionais e nos fóruns internacionais, diante do avanço constrangedor da violência e da criminalidade, não sem antes enfrentar o paradoxo entre restrição das liberdades e garantia de direitos.

Muitas concepções e experiências sobre estas questões são apresentadas, quase sempre insuficientes para atender ao clamor social e, raras vezes, compatibilizando o gênero direito à segurança com os princípios da espécie direitos humanos.

A segurança é um direito imanente à própria existência da humanidade. É pressuposto da vida, harmonizando a sobrevivência dos seres e do meio ambiente. No Brasil, a natureza do direito à segurança pública envolve-se neste sentido de proteção e garantia, na forma prevista no artigo 144, da Constituição Federal de 1988:

*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, através dos seguintes órgãos: (...).*

Neste sentido, o presente trabalho por meio de estudo exploratório procurou responder à seguinte hipótese: *A segurança pública é um requisito essencial para o desenvolvimento dos direitos humanos no Brasil?*

Para conformar-se a esta indagação do trabalho foram estabelecidas as seguintes questões norteadoras:

1. De que modo ocorre a evolução do Estado moderno e da ordem social?
2. Quais os fundamentos teóricos da segurança pública?
3. Quais os fundamentos constitucionais da segurança pública?
4. A segurança pública é essencial para o exercício dos direitos humanos?

Para responder a estas questões foram determinados os seguintes objetivos:

1. Descrever o processo de evolução histórica do Estado moderno e da ordem social.
2. Identificar os fundamentos teóricos da segurança pública.
3. Analisar os fundamentos constitucionais da segurança pública.
4. Explicar a importância da segurança pública para o exercício dos direitos humanos, iminentes à pessoa e ao convívio em sociedade.

Ao final, este estudo foi organizado em três capítulos, na seguinte ordem: o primeiro, em que se relata a evolução política e da ordem social do Estado moderno, no contexto da globalização e da criminalidade. O segundo, aborda a fundamentação teórica da segurança pública no âmbito da criminologia e do direito e, o terceiro, em que se analisa, especifica e primordialmente, o fundamento constitucional da segurança pública, considerando a sua importância para assegurar os direitos da pessoa humana.



## CAPÍTULO 1 ESTADO E ORDEM SOCIAL

O objetivo deste capítulo é descrever os fundamentos teóricos e históricos que contextualizam a segurança pública em relação ao Estado e à ordem social, que se ampliará pelo conteúdo de todo o trabalho adiante.

A idéia central é a segurança pública como uma das expressões do poder do Estado para garantir o exercício dos direitos humanos, por conseguinte, da ordem social. Em decorrência, surgem preliminarmente três questões inter-relacionadas: o poder político e o Estado moderno, a ordem social contemporânea e o direito à segurança pública.

### 1.1. Poder Político e Estado Moderno

#### 1.1.1. *Poder Político.*

O poder político aparece de forma natural como principal órgão de onde emana a estrutura jurídico-positiva da sociedade, sobretudo a Constituição em sentido político-jurídico.

De início, há de se compreender o poder como fenômeno social, cujo reconhecimento é generalizado pelos grandes nomes da doutrina sociológica e da Ciência Política na atualidade, a partir da visão de que toda sociedade possui uma ordem social desejável, estabelecida na razão direta dos seus valores, uma vez que o homem está sempre submisso a padrões e comportamentos que lhes são impostos de fora pelo grupo. Possível entendê-lo enquanto veículo para se alcançar determinada ordem social, representando a idéia de Direito e objetivando o bem comum.

É uma necessidade que chega a gerar normas de conduta – inclusive, jurídica – que refletem esta mesma idéia de Direito, e que Moreira Reis (1972:82) diz ser a primeira crença a fundamentar o poder e a exigir o consentimento para a sua realização. Ou como afirma Hermes Lima, que sem iniciativa, sem direção, a ordem pública não se estabelece, nem perdura.

Por outro lado, o poder político possui bases psico-sociais, já que seu objetivo final é realizar idéias, o que pressupõe o entendimento do poder como relação social bipolar, constituído, primeiro, pela vocação psico-social de alguns em se fazerem obedecer, e

segundo, pela vocação psico-social de muitos em serem obedientes. Também em razão da anterior idéia de Direito existe uma influência entre os dois componentes desta relação: os primeiros com atuação predominantemente ativa, enquanto os segundos identificam-se com atuação predominantemente passiva, conforme observado por Timasheff (1939:159).

Quanto à *formação histórico-sociológica*, o poder atravessou três fases ou as fases de maturação política (Prélot:1973): do poder difuso, do poder personalizado e do poder institucionalizado, que conviveram sem uma divisão cronológica exata, pelo contrário, coexistiram duas ou mais formas, em diferentes épocas. Da mesma forma é possível localizar no mundo contemporâneo, em paralelo ao poder institucionalizado, próprio da forma estatal, manifestações do poder personalizado, através das chamadas ditaduras de direita ou de esquerda.

No primeiro estágio – *difuso*, existia o clã onde o poder pertencia ao grupo por não existir uma sociedade hierarquizada, mas sim, uma coletividade comunitária e igualitária. O poder se dividia uniformemente pela massa social, sem concentrar-se em um ponto ou em um indivíduo particular. São formas de poder que correspondem às formas de evolução da organização política nos diversos períodos da História, também visíveis na expressão do Estado Moderno.

É o que Prélot (1973:157) afirma sobre o poder em seu estágio difuso no período do clã:

*“Como consequência, o meio primitivo não é uma sociedade hierarquizada, senão uma coletividade comunitária e igualitária. O poder pertence ao grupo; nada pode apoderar-se dele tão pouco retirá-lo. Reparte-se uniformemente na massa social. Não existe concentração em um ponto ou em um indivíduo particular, em resumo, não há rastro de poder individual”.*

Ao analisar este período, Azambuja (1969:50) comenta que, na realidade, o poder difuso enquanto fundado nos costumes e na tradição, não é tão anônimo como o descrevem alguns sociólogos e cientistas políticos. Até porque em toda sociedade, ainda que sem organização política estável, uma diferenciação era fatal: ante as crianças, as mulheres e os velhos inválidos, os homens adultos formavam um grupo dominante, pois se encarregavam

dos alimentos e da defesa contra os inimigos, referindo-se a uma estratificação social baseada no sexo, colocando-a como fundamento da relação de poder.

No segundo estágio, o poder a princípio difuso no clã passa a se concentrar e fixar na *pessoa do chefe*, que dele se torna depositário e eminente, sem, contudo, abandonar a noção de *totem*, que se modifica para explicar e justificar o poder. Desta maneira, este símbolo da coletividade do clã primitivo se torna para todos o emblema pessoal do chefe, que absorve ao *totem* como seu brasão e estandarte e a impessoalidade passa a substituir a individualização da autoridade política.

Finalmente, no terceiro estágio ocorre a *institucionalização do poder*, que Burdeau (1962:13) define como a transferência do fundamento do poder da pessoa dos governantes para uma entidade – o Estado. O governante deixa de ser proprietário do poder, transformando-se em alguém que nele se encontra desempenhando uma função, mandato político-temporário vinculado a normas de direito, ou normas jurídicas de conduta, que lhe são anteriores e lhe subsistirão.

Constata-se, pois, que o poder político é um fenômeno social, inerente a toda a vida comunitária, por mais primitiva que esta seja. Burdeau (1964:189) assevera não existir sociedade sem poder e não existir poder sem possibilidade de estabelecer normas. Logo, toda sociedade possui uma ordem social desejável, impossibilitando pensar o homem em vida grupal sem submissão a padrões e comportamentos, que de fora são impostos pelo grupo.

O próprio Burdeau (1964:185) conceitua o poder político como sendo uma força ao serviço de uma idéia. Pode ser também uma força da vontade social preponderante, destinada a conduzir o grupo em direção a uma ordem social que considera benéfica e, conforme o caso, capaz de impor aos seus membros os comportamentos que esta busca exige. A vontade coletiva dominante termina por estabelecer os valores prevalecentes no ordenamento da sociedade.

Na doutrina brasileira, o jurista José Afonso da Silva (1989:94), a partir do entendimento do poder como fenômeno sócio-cultural, ou seja, que o fato é imanente à vida social, admite que fazer parte de um determinado grupo social é o reconhecimento de que ele pode exigir certos atos ou um comportamento conforme os objetivos a serem alcançados, mesmo submetendo-se a certas limitações, uma vez que o poder é próprio do grupo.

Para Silva, é correto definir o poder como uma energia capaz de coordenar e impor decisões visando à realização de determinados fins. O Estado como grupo social em instância soberana, empolga também o seu poder, assim considerado o poder político ou poder estatal. A este poder cabe circunscrever e ordenar a sociedade estatal ou sociedade civil, constituída pela diversidade de grupos sociais e indivíduos, considerando a realização dos fins últimos do Estado.

Como poder superior aos demais poderes sociais, o poder político os reconhece, rege e domina, ordenando-lhes as relações e dos indivíduos mutuamente, buscando a manutenção da ordem e estimulando o progresso para o bem comum. O mesmo Silva, conclui afirmando ser essa superioridade do poder político, que caracteriza a soberania do Estado, cujo resultado é, ao mesmo tempo, independência em confronto com os demais poderes fora da sociedade estatal (soberania externa) e supremacia sobre todos os poderes sociais existentes no interior dessa sociedade estatal (soberania interna).

Outros conceitos de poder político e seus elementos podem-se observar em diferentes autores, como Weber (1969:45), para quem se trata de um conceito sociologicamente indefinido e quer dizer que poder significa a possibilidade de impor a própria vontade, dentro de uma relação social, ainda assim contra toda resistência e qualquer que seja o fundamento dessa probabilidade.

O espanhol Heras (1957:301) também tem o entendimento de que todos os fenômenos políticos são fenômenos de poder, prelecionando que o que caracteriza fundamentalmente o político é a coação que o respalda, a possibilidade de apelar para fazer valer sua eficácia e, ao mencionar outro estudo, conclui que o poder político é, antes de tudo, a faculdade eficaz de regulamentar a conduta humana.

Pode-se constatar que em todos os conceitos apresentados por tantos dos maiores estudiosos da Sociologia e da Política, um termo perpassa todos eles: imposição. Então, surge necessariamente o questionamento sobre até que ponto a força e a sanção são elementos indispensáveis ao fenômeno poder. Concretamente, pode ser em razão da própria natureza daquilo sobre o que o poder político se exercerá – o homem -, com sua possibilidade de ser livre e, portanto, fazer a escolha final de seu comportamento, apenas dentro dos limites e parâmetros estabelecidos pelo grupo.

Mais ainda, para Hermes Lima (s/d: 11), destacado da natureza, o mundo humano apresenta problemas próprios de uma ordem que é social pelo fato de decorrer da atividade intelectual e produtiva inerente à espécie humana. É exatamente essa ordem social que não se arruma sem um instrumento organizador. O poder é esse instrumento. Desta forma, o elemento pelo qual se opera a imposição inerente ao poder pode ser chamado de força ou coação, que Maurice Duverger (s.d: 16) já identifica em sentido amplo do seu significado.

Segundo Duverger, como poder se designa todo elemento exterior aos indivíduos que exerça sobre eles uma pressão destinada a obter a obediência aos governantes. Ou seja, pode tratar-se de uma coação puramente material e física (a polícia ou o exército) ou de uma coação psicológica ou psico-sociológica (tal como resulta do peso dos costumes, por exemplo, ou da força da propaganda).

Por fim, não é demais retomar algumas situações para melhor esclarecê-las, de acordo com Gerth e Mills (1973:210), a saber: primeiro, a força ou coação como justificativas para uma ilimitação do poder, já que este tem e deve estar fiel aos valores e idéias vigorantes no grupo. O segundo, diz que a força ou coação como origem do poder, uma vez que a explicação do poder e da obediência, em termos do mais forte, limita-se à situação de tornar-se chefe político ou militar. O mesmo também se aplica à *gang*, onde o terror do mais forte é corporal. Além destas situações, no entanto, o problema do Poder não pode ser reduzido a uma simples questão de força física.

No que se refere à relação social bipolar desta análise do poder, necessário lembrar que no lado oposto à força há outro elemento, a obediência. Esta força só se consegue quando e na medida em que a atuação do poder traz em sua base os valores sociais, além da idéia de direito aceita pela sociedade. Decorre precisamente de que nenhum poder consegue se manter a partir do instante em que esta atuação se indispõe com os interesses últimos do grupo.

Desta forma, segundo Heras (1975:03), mando e obediência não só se complementam, como se engendram mutuamente, enquanto duas categorias que regem o fenômeno do poder. Todo poder real, efetivo, positivo, supõe uma obediência, pois não manda quem quer, mas quem pode e encontra obediência.

A partir desta concepção pode-se concluir que os vínculos entre poder e obediência convergem para uma questão de consenso ou anuência à atividade que aquele está tendo,

visando o bem comum tal como entendido em determinado momento geográfico e histórico, como bem é mostrado na evolução do constitucionalismo ocidental contemporâneo.

Encerrando o estudo sobre o poder político como elemento formal do Estado cabe a fundamental questão da legitimidade, das mais controvertidas e de maiores repercussões no Direito positivo, tanto interno quanto internacional, por assegurar a justificação para o fato de que uns mandam e muitos obedecem. Interessante, pela atualidade, o entendimento de Caetano (1972:253) ao mencionar a legitimidade quanto ao título e legitimidade quanto ao exercício.

No primeiro caso, o governante teria o poder de acordo com as normas vigentes de escolha e investidura, já na outra tipificação haveria uma relação entre o desempenho de sua função à frente do poder e as idéias que pregou, disse representar e ser capaz de realizar.

Ainda no raciocínio dos dias de hoje, importante também lembrar Burdeau (1968:5) para quem, enquanto as instituições constitucionais indicam uma imagem fixa da vida política, a ciência política propõe uma visão dinâmica. Em outras palavras, o poder político como força a serviço de idéias, em contínuo processo de mudança, não permite analisar a realidade política apenas em seu aspecto formal ou com base nos princípios das normas político-constitucionais.

Torna-se necessário que o estudo do poder político não prescindia do seu enfoque dinâmico, mesmo se realizado em uma perspectiva do Direito Constitucional ou da Teoria do Estado. É o fenômeno que Burdeau chama de poderes de fato – e que Loewenstein (1964:427) chama de grupos pluralistas - porque nenhuma sociedade estatal moderna pode ser analisada exclusivamente debaixo da luz de suas instituições constitucionais e legais, prescindindo do papel que os grupos pluralistas jogam no processo político.

Segundo Dantas (1989), esta situação é importante, pois se consolida cada vez mais a presença de tais forças na vida política, bem como a influência que elas imprimem, até mesmo na elaboração do ordenamento político-constitucional positivo, além de servir para demonstrar a complexidade que os estudos da Ciência Política e do Direito Constitucional alcançaram, sendo-lhes necessário recorrer, freqüentemente, às conclusões da Sociologia e de outras ciências sociais.

Todas estas considerações encontram ressonância no pensamento do teórico português Boaventura de Sousa Santos (2003:32), quando propõe a reinvenção da emancipação social pelo delineamento de formas de complementaridade entre o modelo hegemônico de democracia, que chama de liberal, representativa, e o modelo de democracia participativa ou popular. Aquela global e prevalecente, com densidade atenuada, onde as elites privatizam os bens públicos, apressam a distância entre representantes e representados e acentuam a exclusão social por meio da inclusão social abstrata.

Enquanto, por seu lado, a democracia participativa avança na mobilização por meio das comunidades e grupos subalternos, contra a exclusão social e a banalização da cidadania, em busca de contratos sociais mais inclusivos e de democracia de mais alta intensidade. São alternativas locais que desenvolvem crescentes vínculos de interconhecimento e de interação com iniciativas paralelas, formando, ainda embrionárias, verdadeiras redes transnacionais de democracia participativa.

### 1.1.2. Estado Moderno

Neste segundo momento, apresenta-se o estudo sobre o Estado moderno em sua pertinência com o poder político antes delineado. O vocábulo Estado originou-se de *status*, que significava um estado de coisas, a situação em que se encontrava um reino ou uma comunidade. Na Europa medieval, conceitos clássicos como *status reipublicae* ou *status civitatum* foram usados na formação de magistrados e príncipes, orientando-os sobre o dever de manutenção das cidades em ótimo ou próspero estado (o *optimus status reipublicae* de Cícero e Sêneca).

O Estado era a comunidade como um todo, a vida política bem ordenada. Ainda na tradição republicana, embora se distinga o Estado daqueles que o controlam, não se faz qualquer distinção entre poder do Estado e poder dos cidadãos, ou seja, cada um deles só existe na medida do outro. Todavia, foi na obra de Nicolau Maquiavel, *O Príncipe*, que surgiu, pelo menos de forma deliberada o termo Estado com o sentido atual.

Porrúa Perez (1966:27) ao discutir com outros teóricos sobre o estudo das disciplinas Ciência Política e Teoria do Estado, afirma que o objeto desta será o *Estado*, considerado como as sociedades políticas que as investigações lhes permitam aplicar esse qualificativo de ser estatal, ou seja, aquelas que Heller (1971) considera como Estado Moderno: “*a organização política que se dá na Europa a partir do Renascimento*”. Dantas (1989:71, 123) também concorda com a *Teoria do Estado como a Teoria do Estado Moderno*, de Heller, uma vez que renega a denominação de *Estado* às formas de organização política que lhe antecederam.

Desta feita, segundo Bonavides (1997:20), é deste entendimento que surge o conceito de soberania, fundamental para a compreensão dos princípios do Estado moderno, uma vez que os países atuais estabelecem a soberania como um dos seus alicerces, fornecendo-lhe o registro constitucional, assim como as cartas e documentos das organizações internacionais. O Estado moderno em sua consolidação conceitual remonta ao final da Idade Média e começo da Renascença no século XVIII, justamente quando a soberania se manifesta e cristaliza, perdurando até hoje, apesar da globalização e do neoliberalismo que convergem na resistência, buscando afastá-la das atuais teorias de poder.



Por seu turno, Santos (2000:263) ao tratar das relações entre as sociedades nacionais, o sistema interestatal e a economia mundial, refere-se à erosão do poder estatal, cuja presença não significa que cabe ao Estado menos fundamento para as funções políticas exigidas pelo sistema mundial, até porque a erosão do poder estatal é, quase sempre, provocada pela ação do próprio Estado.

Enquanto isso, a imensidão do campo jurídico, superando o campo jurídico estatal até os campos jurídicos locais e transnacionais, não implica diminuir a centralidade do direito estatal nas sociedades nacionais, nem a centralidade do direito internacional no sistema interestatal.

Bonavides (1997:27) leciona que o Estado moderno se assenta no pressuposto da conversão do Estado absoluto em Estado constitucional, ou seja, o poder centrado não mais em pessoas, mas em leis, sendo estas, e não mais as personalidades, que governam o ordenamento social e político. Torna-se a legalidade seu valor anterior e superior, concretizada textualmente nos Códigos e nas Constituições. Assim, da realização do constitucionalismo, decorrem três modalidades essenciais de Estado: *Estado constitucional da separação de poderes*, o Estado liberal; *Estado constitucional dos direitos fundamentais*, o Estado social; e o *Estado constitucional da democracia participativa*, ou Estado democrático-participativo.

O Estado constitucional da separação de poderes surgiu em seguida aos dois grandes períodos revolucionários da segunda metade do século XVIII: a Revolução da Independência Americana e a Revolução Francesa. Desta, emergiu a Europa das nacionalidades, da consciência constitucional, da legitimidade constituinte, das monarquias constitucionais, fruto das idéias dos filósofos contratualistas (Locke, Montesquieu, Rousseau, Sièyes, Constant e Kant), pensando transformar o mundo e refazer as instituições.

São estes teóricos da liberdade que inspiram a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), na qual os constituintes franceses de 1791 elaboram a fórmula da divisão de poderes, afirmando que toda sociedade, em que não se assegura a garantia dos direitos nem se determina a separação de poderes, não tem Constituição. Deste documento emerge o Direito Constitucional que mais veio influenciar a Idade Moderna.

Isto ocorre, basicamente, porque no espírito conceitual deste princípio insere-se a constitucionalidade programática de elevada salvaguarda e garantia dos direitos humanos como direitos fundamentais de primeira geração, correspondente, conforme Moraes (1997:70), aos direitos individuais, políticos e à nacionalidade, ou direitos de liberdade, balizador do Estado Liberal.

Em seguida, afirma Bonavides (1997:31), a Declaração funda o Estado de Direito, seja considerado Liberal, Democrático ou Social, uma vez que há de garantir a concretização da liberdade, demarcar o poder dos governantes, fazer da moralidade administrativa princípio e fé pública, ou princípio de governo, e elevar os direitos fundamentais ao estado de conquista inviolável da cidadania.

O Estado constitucional dos direitos fundamentais é o sucessor do chamado Estado Liberal – antes delineado com a separação de poderes, das formas de governo e dos direitos da liberdade (individuais, civis e políticos) -, configurando o clássico Estado de Direito do início do Constitucionalismo. Assim, o novo Estado constitucional faz prevalecer a justiça sobre a liberdade como paradigma social superior, mesmo distante de alcançar um igual nível de inserção, positividade e concreção da liberdade, já tida por adquirida e positivada nos ordenamentos constitucionais.

Enquanto isso, os direitos sociais e o direito ao desenvolvimento compreendem, genericamente, os direitos da justiça que introduzem, progressiva e evolutivamente, os direitos da segunda e terceira gerações, respectivamente, os direitos sociais ou direitos de igualdade, característicos do Estado Social e os direitos difusos ou direito de fraternidade ou solidariedade, característicos da proteção internacional dos direitos fundamentais (Moraes: 1997, 71).

Finalmente, Bonavides refere-se ao Estado constitucional da democracia participativa. Configura-se como o Estado no qual se busca construir concretamente os direitos da justiça, em favor do que chama de cidadania-povo e cidadania-Nação, mediante um Constitucionalismo de normas indistintamente principiológicas.

Quer dizer, para Bonavides, os princípios sendo essência da constitucionalidade, ocupam a supremacia na hierarquia dos ordenamentos jurídicos na sociedade contemporânea, de maneira múltipla, complexa e pluralista, confirmando a jurisdição constitucional que

regula o equilíbrio e harmonia das heterogeneidades sociais, da justiça sobre a vontade e a política dos governantes. Com a democracia participativa a soberania passa do Estado para a Constituição porque a Constituição é o poder vivo do povo, representação do povo juridicizado, ou o povo na sua versão mais própria e extrema de sua identidade com a soberania, da qual é sujeito e titular inviolável.

Em estudo sobre reinvenção da emancipação social, Santos (2003:71-78) não só discorda da pretensão hegemônica de universalidade e exclusividade da democracia liberal, como propõe algumas questões e respostas como crédito a concepções e práticas democráticas contra-hegemônicas, ante a impossibilidade de recolher delas soluções universais aplicáveis em qualquer contexto.

Santos demonstra que, principalmente a partir dos anos 60, o modelo hegemônico de democracia liberal, em prática na Europa ocidental e na América do Norte, convivia com outras práticas políticas que se apresentavam com o *status* democrático, feitas sob os valores de critérios autônomos e distintos daqueles próprios da democracia liberal. Estas práticas, todavia, perderam força e credibilidade ante o modelo democrático liberal, imposto pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional ao exigir tal *status* como condição política para a concessão de empréstimos e ajuda financeira.

Quanto aos questionamentos, Santos refere-se primeiro à perda da demodiversidade, ocorrida nos últimos trinta anos em nível global, entendida esta como a coexistência pacífica ou conflituosa de diferentes modelos e práticas democráticas. Atribui ainda dois fatores de negatividade dessa perda: o primeiro fator é pertinente à justificação da democracia. Quer dizer, se a democracia possui um valor intrínseco e não só instrumental, inscreve-se em um conjunto cultural específico, o da modernidade ocidental, daí não podendo assumir-se como universal, ao contrário, deve reconhecer a coexistência com outros conjuntos, em um mundo cada vez mais multicultural. Senão, prevalecerá a reivindicação imperial.

O segundo fator de negatividade relaciona-se à distinção entre democracia como ideal e democracia como prática. Trata-se da distinção para justificar a baixa intensidade democrática dos regimes políticos vigentes, comparados aos ideais democráticos revolucionários do termo do século XVIII e meados do século XIX. Santos defende a aspiração democrática séria e se recusa a aceitar sua prática caricata ou como fatalidade à

baixa intensidade democrática, que o modelo hegemônico impôs a participação dos cidadãos na vida política.

O segundo questionamento refere-se ao local e ao global, ou possibilidades de articulações transnacionais entre diferentes experiências locais de democracia participativa, ou entre essas experiências locais e movimentos ou organizações transnacionais interessados na promoção da democracia participativa. O terceiro questionamento designa os perigos da perversão e da cooptação no bojo da redução a partir do século XX, das aspirações revolucionárias do século XIX em prejuízo dos objetivos de inclusão social e de reconhecimento das diferenças, ao final, pervertidos e convertidos no seu contraponto.

Os riscos desta descaracterização podem atingir as práticas de democracia participativa ao serem cooptadas por interesses e atores hegemônicos e através de diferentes caminhos, tais como: burocratização da participação, novos formatos de clientelismo, instrumentalização partidária, exclusão de interesses subordinados através do silenciamento ou da manipulação das instituições participativas.

Por último, o quarto questionamento é pertinente à relação entre democracia participativa e democracia representativa, embora não sendo uma resposta adequada – não supera um certo simplismo teórico - pressupõe a capacidade de lidar com a complexidade cultural e administrativa sem o aumento da escala diferenciadora e, sobretudo, mostra existir um processo de pluralização cultural e de reconhecimento de novas identidades.

Santos admite duas formas de combinação entre democracia participativa e representativa: coexistência e complementaridade. Coexistência requer uma convivência, em níveis diversos, das várias formas de procedimentalismo, organização administrativa e de desenho institucional. Já a complementaridade exige uma articulação mais consistente entre ambas as formas, pressupondo a aceitação governamental do procedimentalismo participativo, de formas públicas de monitoramento dos governos e de que os processos de deliberação pública podem substituir, parcialmente, o processo de representação e deliberação, diferentes da concepção do modelo hegemônico de democracia.

Ao contrário deste modelo, o objetivo é associar ao processo de fortalecimento da democracia local formas de renovação cultural ligadas a uma nova institucionalidade política, que restaure na democracia as questões da pluralidade cultural e da inclusão social.

Depois de analisar todas estas questões, sobre a concepção de democracia participativa como delineamento para reinvenção da emancipação social, Santos (2003:78) conclui apresentando três teses para o fortalecimento da democracia participativa. A primeira tese propõe o fortalecimento da demodiversidade, ou seja, a noção de democracia sob múltiplas formas, a partir da consolidação onde o sistema político flexibiliza prerrogativas de decisão em favor de instâncias participativas e do multiculturalismo, do fortalecimento das experiências recentes de participação e de deliberação pública.

A segunda tese indica o fortalecimento da articulação contra-hegemônica entre o local e o global que, fundamentalmente, é a passagem do contra-hegemônico do plano local para o global, e que não podem prescindir da colaboração de atores democráticos transnacionais, onde a democracia ainda se fortalece, bem como possam servir de modelo de experiências alternativas ao modelo hegemônico. Finalmente, a terceira tese de Santos diz respeito à ampliação do experimentalismo democrático, ou a necessidade de que se multipliquem experimentos nos planos da pluralidade cultural, racial e distributiva da democracia.

Por termo pode-se afirmar que a compreensão de Estado moderno abrange a complexidade das teorias do Estado constitucional da democracia participativa, de Paulo Bonavides, contendo os princípios como essência da constitucionalidade. Todavia, sem excluir, segundo Boaventura de Sousa Santos, a democracia representativa, em níveis diversos de coexistência, convivência e complementaridade, delineando a reinvenção da emancipação social.

### 1.1.3. Estado Brasileiro

A formação do Estado brasileiro compreende, basicamente, três fases históricas, a partir da sua evolução político-constitucional: fase colonial, fase monárquica e fase republicana.

A fase colonial assentou no sistema de capitanias hereditárias que consistia na divisão da colônia em doze áreas territoriais, todas com frente para o Atlântico, e doadas a pessoas particulares ricas, dispostas a morar no Brasil para colonizá-lo e defendê-lo. Esta é a caracterização que segue, conforme explicitada por Silva (1990:62).

Apesar dos donatários possuírem poderes quase absolutos sobre seus domínios, estabeleceu-se, porém, uma completa dispersão do poder político e administrativo, sem nenhuma instância de articulação entre as capitanias, que se relacionavam diretamente com a metrópole. Para superar esta condição, em 1549, mesmo preservando o regime das capitanias, estabeleceu-se o sistema de governadores-gerais, como elemento unitário na organização colonial.

Tomé de Sousa é o primeiro governador nomeado e legitimado por um *Regimento do Governador-Geral*, carta solene de organização do regime colonial, fixando a ordem jurídica, atribuindo ao governador-geral poderes de governo político e de governo militar de toda a colônia. Documento que antecipa uma verdadeira carta política e esboça a estrutura do futuro Estado brasileiro independente, baseado no predomínio da dispersão do poder político e de centros efetivos de poder locais como fatores concretos de poder, ainda hoje perpassando a organização política do país: a formação coronelística oligárquica.

A fase monárquica inicia-se, efetivamente, com a chegada da Corte de D. João VI ao Rio de Janeiro em 1808, modificando o *status* colonial pela elevação do Brasil à categoria de Reino Unido a Portugal em 1815. Adotam-se medidas necessárias à organização do governo, como: repartições administrativas, tribunais, polícias, órgãos fazendário e financeiro, imprensa. Anteriormente abriram-se os portos e liberou-se a indústria, facilitando a expansão comercial. A atuação desta organização de poder, todavia, não ultrapassou os limites do Rio de Janeiro, isolado por três séculos de colonialismo.

O Estado brasileiro constituiu-se, concretamente, com a proclamação da Independência em 7 de setembro de 1822 e sob a forma de governo imperial. Surgiu no seio do movimento

constitucional brasileiro que frutificou amparado pela influência das novas teorias políticas que agitavam a Europa: Liberalismo, Parlamentarismo, Constitucionalismo, Federalismo, Democracia, República.

A unidade nacional e a unidade do poder foram preservadas com a elaboração da Constituição Política do Império do Brasil, em 25 de março de 1834, cujo princípio fundamental era o constitucionalismo daquelas teorias, formalizando o liberalismo. Isso se garantia por uma declaração constitucional dos direitos do homem e por um instrumento de divisão dos poderes, conforme o artigo 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, que afirma não existir constituição na sociedade onde não é assegurada a garantia de direitos nem determinada a separação dos poderes.

A fase republicana tem início em 15 de novembro de 1889 com a vitória das forças descentralizadoras, agora mais organizadas e aliadas aos novos valores que se firmaram na vida política brasileira: o federalismo, como princípio constitucional estruturador do Estado, e a democracia, como regime político capaz de assegurar os direitos fundamentais. A primeira Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil promulgada em 24 de fevereiro de 1891 adotou como forma de governo para a Nação a república, optando pelo presidencialismo e regime representativo tipo americano e pela doutrina da divisão de poderes de Montesquieu.

Após a agitação da Revolução de 1930, voltada para a questão social, e da Revolução Constitucionalista, em São Paulo (1932), a Assembléia Constituinte, em 16 de julho de 1934, proporciona a segunda Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. A Carta manteve e ampliou aqueles princípios fundamentais além de inscrever na clássica declaração de direitos e garantias individuais dois títulos históricos: sobre a ordem econômica e social e sobre a família, a educação e a cultura. Agora sob inspiração da Constituição alemã de Weimar, com predominância de normas programáticas, o que Silva (1990:73) considera um documento de compromisso entre o liberalismo e o intervencionismo.

No bojo dos movimentos pela recomposição dos princípios constitucionais, no Pós-Segunda Guerra Mundial, a Assembléia Constituinte formulou a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1946, que implantou o processo de redemocratização no País, principalmente, retomando o sentido republicano e preservando os princípios dos direitos e garantias individuais e a definição do campo econômico e social como base para a construção dos postulados constitucionais.

O Movimento Militar de 31 de março de 1964, que destituiu o Presidente eleito, manteve a ordem constitucional vigente até 24 de janeiro de 1967, quando o Congresso Nacional promulgou a Constituição do Brasil. Era um projeto apresentado pelo Governo Militar, cuja característica fundamentalmente era a segurança nacional, transformada em doutrina que perpassava toda a vida da Nação. Em 1969, os Ministros Militares no exercício do Poder Executivo outorgaram a Constituição da República Federativa do Brasil, através da Emenda Constitucional nº 1, mantendo o caráter autoritário do regime e, pela primeira vez, faz referência ao Estado Federativo.

A busca pela redemocratização e pela implantação do Estado de Direito Democrático começou desde o Golpe Militar de 64, em diferentes graus de resistência, desenvolvendo-se principalmente a partir do Ato Institucional nº 5, que instalou um aparato dos mais autoritário da vida do Brasil. A luta culminou com a eleição indireta, pelo Colégio Eleitoral, do Presidente da República, em janeiro de 1985, propondo uma fase histórica para as instituições políticas como estrutura do que se denominava Nova República, que seria democrática e social, a ser formulada pela Assembléia Constituinte e consolidada na Constituição.

Antes de tomar posse, porém, o novo presidente faleceu, assumindo o Vice-Presidente que procurou cumprir o programa idealizado e acabou por convocar um Congresso Constituinte, em lugar da Assembléia Nacional Constituinte, muito embora assim o fosse tratado. Os parlamentares elaboraram afinal a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988, considerado um texto avançado, moderno e com inovações relevantes até mesmo para a evolução do constitucionalismo. Fato proeminente neste trabalho foi uma vasta participação popular, contribuindo, assim, para o fortalecimento da realização da cidadania.

Desta maneira, em sua concepção constitucional o Brasil adotou a forma de Estado Federal e a República como forma de governo, os princípios da divisão, independência e harmonia dos poderes e o Estado Democrático de Direito. A República Federativa do Brasil assenta-se nos fundamentos da soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho, livre iniciativa e pluralismo político. Destes, avulta a dignidade da pessoa humana, no dizer de Canotilho (1984:70) a referência constitucional que une todos os demais direitos fundamentais.



O Estado brasileiro ao constituir-se Estado Democrático de Direito conforma-se aos seus princípios, que Canotilho (1986:296) elabora como: primeiro, o princípio da constitucionalidade, ou seja, legitimidade fundada em uma Constituição rígida, emanada da vontade popular, dotada de supremacia, capaz de vincular todos os poderes e seus atos com as garantias de atuação livre de regras da jurisdição constitucional. Segundo, o princípio democrático, com base na democracia representativa e participativa, pluralista e garantista da vigência e eficácia dos direitos fundamentais, do artigo 1º, da Constituição de 1988.

Refere-se o terceiro princípio ao sistema de direitos fundamentais que abarca os direitos individuais, coletivos, sociais e culturais (títulos II, VII, VIII, CF). O quarto, o princípio da justiça social (artigos 170, *caput*, e 193, CF), propondo sem tanta firmeza a realização da democracia social e cultural, também sem avanços mais significativos para a democracia econômica. O quinto, o princípio da igualdade (art. 5º, *caput*, e inciso I, CF).

O sexto, o princípio da divisão de poderes (artigo 2º, CF) e da independência do juiz (artigo 95). O sétimo, o princípio da legalidade (artigo 5º, II, CF) e, o oitavo, que trata do princípio da segurança jurídica (art. 5º, XXXVI a LXXIII, CF). Por conseguinte, superar as desigualdades sociais e regionais e efetivar um regime democrático que construa a justiça social é o desafio e tarefa fundamental do Estado Democrático de Direito.

## 1.2. Globalização e Ordem Social

Como visto, a era moderna engendrou novas funções e implicações nas relações jurídico-sociais, com mudanças profundas no sentido do Estado.

Por conseqüência, também na ordem social, hoje aceleradamente associada a um considerável avanço científico-tecnológico e nas transformações políticas, econômicas e sociais. Neste universo cristaliza-se o processo denominado de globalização, reformando profundamente conceitos como aqueles imanentes ao Estado e, sobretudo, o modo de vida da sociedade.

Em razão disso, a globalização exerce intensa influência sobre a segurança pública, exigindo-lhe a proteção e garantia de direitos diante da criminalidade, que se impõe com objetivos e metodologia operacional cada vez mais exacerbados e complexos.

### 1.2.1. Globalização

Dentre eminentes teóricos deste processo modernizador, o brasileiro Ianni (2003:243) acompanhando o entendimento de Giddens (1991:69) define a globalização como “*o avanço das relações sociais mundialmente, de tal forma que localidades distantes são modeladas por eventos que ocorrem a muitas milhas de distância e vice-versa*”.

A abordagem do tema em estudo segue esta conceituação, descrita sucintamente para melhor esclarecimento do fenômeno que influencia profundamente a segurança pública. Ianni reconhece existir várias teorias sobre a globalização e busca interpretar alguns dos seus fundamentos, cujas manifestações configuram os indivíduos e a sociedade.

Em primeiro lugar, observa a *crise do socialismo* como a grande transformação histórico-teórica, com algumas características próprias e outros fatores que a produziram. O primeiro fator refere-se ao “*agravamento da contradição entre as formas políticas e ideológicas de organização da sociedade e as manifestações reais e potenciais das forças sociais*”, durante a *Perestroika* de Gorbachev (s/d.:15, 19), desestruturando o mundo socialista.

O segundo fator está no que Ianni (2003:16) chama de revoluções prematuras, devidas ao atraso das políticas econômicas dos países europeus do Leste. O terceiro fator é o cerco hostil do capitalismo mundial ao socialismo nestes mesmos Países. O quarto fator decorre do avanço do capitalismo pelo resto do mundo, enquanto o quinto fator vê neste socialismo um

processo civilizatório porque componente da história das sociedades e capaz de reorganizar a vida, o trabalho e a existência de indivíduos e coletividades.

Em segundo lugar, quando o capitalismo cria nova história e o Estado-Nação expande-se como *sociedade global* ou sociedade civil mundial. Desfazem-se fronteiras e sistemas internos de organização da sociedade. Mandel (1982:230) considera que: a “*centralização internacional do capital se acompanhado pelo dismantelamento do poder em vários Estados nacionais burgueses pode dar origem a um novo poder estatal federal, e conclui, um Estado burguês supranacional*”.

Em terceiro lugar, o *capitalismo como processo civilizatório universal* ou a história da mundialização, porque avança enquanto modo de produção material e espiritual. Esse reconhecimento como processo civilizatório exige distinguir três das suas características essenciais. Primeira, a ampliação histórico-geográfica do capitalismo pelas nações, reestruturando espaços, vida social e formas de trabalho.

Ocorre a segunda característica quando o capitalismo redimensiona as forças e as relações de produção, a nova organização social deste redimensionamento transforma ciência em tecnologia informatizada e dinamiza as formações econômicas, sociais, políticas e culturais. A terceira característica informa que a concentração e centralização mundial do capital e o reinvestimento da mais-valia são próprios da estrutura capitalista.

Deste modo, a globalização desenvolve-se no mundo e a história também apresenta sete *características relevantes*. Primeira, a transformação da energia nuclear em poderosa tecnologia de guerra. Segunda, a revolução da informática proporcionando aos setores sociais dominantes o poder da comunicação. Terceira, o sistema financeiro internacional controlado pelos países dominantes. Quarta, as relações econômicas mundiais subordinadas aos interesses das empresas globais.

Quinta, a reprodução ampliada do capital universaliza-se na nova realidade de escala, confrontando as nações socialistas e sabotando seus sistemas econômicos. A sexta característica relevante destaca a adoção do inglês como língua universal, utilizada por todos em suas relações sociais, política, econômicas e culturais. A sétima e última caracterização relevante apontam o neoliberalismo como ideologia mundial, impondo a ordenação da sociedade e uma visão de mundo.

Tais características da globalização, como forma de sociedade universal, configuram a sociedade civil mundial, facilitando a livre circulação de coisas, pessoas e idéias.

Em quarto lugar dentre os fundamentos da globalização, o reconhecimento do *processo de ocidentalização do mundo* que se dá nos campos social, econômico, político e cultural, e sempre de modo desigual, articulado e desencontrado. Procedente da Europa a globalização revigora-se nos Estados Unidos e se expande pelos países do mundo. Constitui-se em padrões e valores sócio-culturais, modos de vida e trabalho, formas de pensamento, possibilidades de imaginação. Articula no contrato os princípios de liberdade, igualdade e propriedade, que resulta no mercado, produção de mercadoria, lucro e mais-valia, bem assim instituindo o liberalismo econômico e o contratualismo político dentre os fundamentos dessa civilização.

No contraponto, todavia, as lutas sociais conjuntas dos trabalhadores vão conquistando direitos sociais e políticos, favorecendo a institucionalização dos princípios da democracia e dos direitos de cidadania. Também se racionalizam as organizações públicas e privadas, econômicas e políticas, sociais, culturais, educacionais, religiosas e outras.

Contudo, a ocidentalização não decorre tranqüilamente, seja porque as nações e corporações dominantes atuam de modo diverso umas em relação às outras, seja porque as sociedades não ocidentais possuem cultura própria, que sofrem e devolvem influências com seus elementos. Neste contexto, porém, a globalização do mundo arrasta consigo outras novas possibilidades de autoconsciência, ou seja, o contraponto entre o eu e o *outro*.

Em quinto lugar, a *desterritorialização* que ocorre pela dispersão dos pontos de referência centrais que parecem desnordeados. O declínio do Estado-nação promove a dispersão dos centros decisórios por diferentes locais, instâncias e momentos, tais como, corporações e conglomerados, organizações e agências transnacionais. Desta maneira, globalizam-se as questões sociais, políticas, econômicas e culturais, além de demonstrar a gradual subordinação do Estado-nação aos movimentos e às articulações do capital global.

O processo de desterritorialização como característica essencial da sociedade global em formação, manifesta-se em todos os níveis da vida social, em quaisquer níveis sempre atingidos pelo deslocamento ou dissolução de fronteiras, dos centros decisórios ou de referência.

A desterritorialização pode significar dissolver ou deslocar tempo e espaço, implicando a perda de características essenciais. Quando o ponto e o momento de referência confundem sua linha demarcatória, os acontecimentos ampliam-se por diferentes lugares e épocas. Então, o processo de desterritorialização apresenta as *condições de solidão* como uma

das suas faces mais árdua, levando indivíduos, famílias e outros segmentos sociais, a se desencontrarem no mundo globalizado. Ao mesmo tempo, carentes de informações e suas articulações, mas submetidos aos interesses dos sistemas mundiais de dominação econômica e política.

Em sexto lugar, ainda sobre a fundamentação da globalização, a sociedade global repõe *novos problemas fundamentais* como o contrato social com tantas outras abrangências políticas, sociais, econômicas e culturais, cujas partes, ao mesmo tempo, se apresentam como Estados nacionais ou corporações multinacionais, coletividades internas nacionais ou o indivíduo como ser social, ou a população como o conjunto de pessoas subalternas. Uma vez que nesta sociedade os princípios da liberdade, igualdade e propriedade, organizam-se quase sempre em termos econômicos, acabam por reproduzir-se em todos os níveis como relações de trocas mercantis.

Outro problema fundamental é a *cidadania do homem do mundo*, ou cidadão do mundo, desta feita pela dificuldade das instituições centrais em concretizar aqueles princípios, consagrados pela Declaração Universal dos Direitos do Homem, promulgados pela Organização das Nações Unidas (ONU). O Documento declara que os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos, plenos de razão e consciência, devendo agir em mútua fraternidade, garantido o reconhecimento de sua personalidade jurídica sem quaisquer distinções.

Segundo Held (1991:178), mesmo perante as experiências de sólidas instituições jurídico-políticas e das recentes organizações multilaterais, a questão do contrato social revela nova configuração histórica baseada na mudança da ordem internacional e do papel do Estado-nação. Surgem daí conseqüências profundas da globalização, cumprindo observar como os processos desta interconexão modificam a natureza do Estado-nação, como este é corroído pelos nacionalismos locais, como a interconexão global encandeia decisões entre os Estados e seus cidadãos modificando a essência dos próprios sistemas políticos nacionais.

Os dilemas da cidadania não envolvem apenas as questões do contrato social, uma vez que o processo democrático em construção também envolve todos os níveis da vida social e pública. Também recria o problema da redução das desigualdades e da redistribuição da produção, enquanto resultado do trabalho coletivo. No processo de socialização estruturas e relações mundiais movimentam novas perspectivas da realização do indivíduo que se amplia do âmbito local, tendo suas referências habituais complementadas por padrões e valores de circulação mundial.

A emergência da sociedade global delinea-se contraditória porque além de modificar o contraponto partes e todo, altera também as mediações, padrões, valores e as condições de sua manifestação.

Isso que Edgar Morin (1969:168), diante da perspectiva criadora dessa emergência, classifica como o cosmopolitismo da cultura de massa, ou seja, quando o homem moderno se universaliza, busca a melhoria da vida, sua felicidade pessoal e assegura os valores da nova civilização. A cultura de massa une solidamente o universal da afetividade elementar e o universal da modernidade, com ambos apoiando-se mutuamente e no duplo movimento fortalecem a difusão mundial de cultura de massa.

Outro aspecto a considerar da cidadania é sua admissão como soberania, que implica em autoconsciência, cujas possibilidades ainda são precárias diante das limitações para se informarem e posicionarem perante os acontecimentos mundiais e suas implicações localizadas. A cidadania se realiza como soberania quando se desenvolvem condições para a elaboração da autoconsciência, da consciência para si. Conforme alguns autores é a forma de superar o utilitarismo, a tecnificação das formas sociais de existência, o desencanto e a burocratização que se diluem por todo o mundo e indivíduos. Vale dizer, o homem só encontrará a realização e a emancipação no bojo da sociedade.

Verifica-se em sétimo lugar, continuando os fundamentos da globalização, que na concepção de vários autores, *o poder global* que assume diferentes formas, sendo a primeira referente à ONU, como um órgão destinado mais a preservar a influência geopolítica das nações centrais, baseada na chamada nova ordem mundial sob o regime da lei e do princípio da segurança coletiva. A segunda forma, com o império das instituições ligadas ao sistema monetário mundial capaz de reorientar políticas econômicas nacionais, desterritorializando o capital. Na terceira forma as empresas planetárias como centros de comando e decisão acima dos interesses empresariais e de consumo. Na quarta forma, a supremacia das classes dominantes no plano nacional e global estruturada sobre o poderio da indústria cultural.

Em oitavo lugar, nos fundamentos da globalização, situam-se o avanço da história e as perspectivas do pensamento científico social contemporâneos. A sociedade global abriga relações importantes e ainda não sistematizadas entre interdependência e integração, entre fragmentação e antagonismo, que se sucedem, com repercussões locais e exteriores, devido às peculiaridades das próprias forças sociais, econômicas, políticas e culturais.

### *1.2.2. Direitos Sociais*

De acordo com o ensinamento de Silva (1990: 252), a dimensão jurídica da ordem social, tanto quanto a ordem econômica, como hoje se apresenta, teve início com a Constituição mexicana de 1917, quando as constituições começaram a sistematizá-la.

No Brasil, influenciada pela Constituição alemã de Weimar, foi a Constituição de 1934 a primeira a adotar uma parte própria sobre a ordem econômica e social. A partir daí, nas Constituições que se seguiram, os direitos sociais abandonaram o título da ordem social e econômica, tendo a Constituição Federal de 1988, inscrito um título próprio para os direitos sociais (capítulo II do título II) e muito adiante, também um título específico tratando da ordem social (título VIII), sem, contudo, separá-los.

O artigo 6º, da Constituição Federal, demonstra que os direitos sociais são o conteúdo da ordem social no momento em que declara que os direitos sociais são: a educação, saúde, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados, forma declarada no título da ordem social da Constituição.

Mesmo assim, não é nítida a linha entre direitos sociais e direitos econômicos, quando se colocam os direitos dos trabalhadores entre os direitos econômicos, até com certa razão porque o trabalho é um componente das relações de produção. Em particular, a Constituição Federal, corretamente, considera o direito dos trabalhadores como espécie dos direitos sociais, e o trabalho como primado básico da ordem social (artigos 7º e 93, CF).

Portanto, Silva afirma que os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas do Estado, descritas em normas constitucionais, visando melhorar as condições de vida dos mais vulneráveis, direitos que tendem a promover a igualdade de situações desiguais. Pressupõem o gozo dos direitos individuais conforme desenvolvem condições materiais mais favoráveis ao desfrute da igualdade real, proporcionando condição mais compatível com o exercício da liberdade.

O mesmo autor (Silva: 254) classifica os direitos sociais, no âmbito do Direito positivo e com base nos artigos 6º a 11, CF, nas seguintes classes: a) direitos sociais relativos ao trabalhador; b) direitos sociais relativos à seguridade, compreendendo os direitos à saúde, à previdência e assistência social; c) direitos sociais relativos à educação e à cultura; d) direitos

sociais relativos à família, criança, adolescente e idoso; e) direitos sociais relativos ao meio ambiente.

Silva também apresenta uma outra classificação, desta feita, como direitos sociais do homem como produtor e como consumidor. Aos primeiros, como homem produtor, correspondem: a liberdade de instituição sindical (instrumento de ação coletiva), o direito de greve, o direito de o trabalhador determinar as condições de seu trabalho (contrato coletivo de trabalho), o direito de cooperar na gestão da empresa (co-gestão ou autogestão) e o direito de obter um emprego. São aqueles previstos nos artigos 7º a 11, CF.

Quanto aos direitos sociais do homem consumidor, compreendem: os direitos à saúde, à segurança social (segurança material), ao desenvolvimento intelectual, o igual acesso das crianças e adultos à instrução, à formação profissional e à cultura e garantia ao desenvolvimento da família, que são os indicados no artigo 6º, CF, e desenvolvidos no título da ordem social.

Concernente aos direitos sociais, Moraes (2003: 202) diz que direitos sociais são direitos fundamentais do homem, caracterizando-se como verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria de condições de vida aos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social, e são consagrados como fundamentos do Estado democrático, pelo artigo 1º, IV, da Constituição Federal.

Como ressaltam Canotilho e Vital Moreira (1994: 285), a individualização de determinados direitos e garantias dos trabalhadores, ao lado daqueles de natureza pessoal e política, envolve particular significado constitucional, por traduzir o abandono de uma concepção tradicional dos direitos, liberdades e garantias como direitos do homem ou do cidadão genéricos e abstratos, fazendo intervir também o trabalhador. Exatamente o trabalhador subordinado como titular de direitos de igual dignidade.

Na compreensão de Carvalho (1982: 26), os direitos sociais previstos constitucionalmente são normas de ordem pública com as características de imperativas, invioláveis, portanto, pela vontade das partes contraentes da relação trabalhista. A definição dos direitos sociais no título constitucional destinado aos direitos e garantias fundamentais acarreta duas conseqüências imediatas: subordinação à regra da auto-aplicabilidade prevista,



no § 1º, do artigo 5º, CF, e possibilidade de ajuizamento do mandado de injunção, sempre que houver a omissão do poder público na regulamentação de alguma norma que preveja um direito social e conseqüentemente inviabilize seu exercício.

Em trabalho de Mota; Medeiros; Bartolo Jr. (2001) fica mais acessível acompanhar uma breve apresentação dos direitos sociais no quadro geral da política social brasileira. A Constituição de 1988 consagrou diversas regras garantidoras da sociabilidade e coresponsabilidade, entre as pessoas, os diversos grupos e as camadas socioeconômicas. Justifica-se um resgate histórico da política social, especialmente, porque o Brasil experimentou profundas mudanças nas décadas de 80 e 90.

A Constituição de 1988 alterou de modo radical o quadro institucional das políticas sociais no Brasil. Instituiu a descentralização para a esfera de atuação estadual e municipal, a participação da sociedade civil nos processos de decisão da política, por meio de conselhos aglutinados nas esferas federal, estadual e municipal, e a inscrição da saúde, educação e assistência como um direito do cidadão, o que colocou o Brasil (pelo menos constitucionalmente) no rol dos povos que conquistaram os direitos sociais. Essas são algumas das alterações de rumo trazidas pela Constituição.

Sistematizando as políticas sociais em diferentes épocas da história brasileira, denota-se em um primeiro momento, as origens político-ideológicas de um estigma que se construiu durante todo período colonial, alicerçado sobre as relações conflituosas de poder entre o Senhor de Engenho e o Escravo. Em um segundo momento, ocorreu no período que vai da Proclamação da República até a Revolução de 30, quando o estado republicano passou a ter uma visão de política social associada ao campo das obrigações morais.

Era essencialmente corretiva e o pobre passou a ser uma questão de polícia, cabendo à sociedade civil, a partir de suas instituições de ajuda, solucionar o problema da miséria e da pobreza. Nesse período surgiram, nos centros urbanos, diversas Sociedades Benéficas de Auxílio Mútuo, que, somando-se ao universo das tradicionais irmandades, em especial às Santas Casas de Misericórdia, e Ordens Terceiras, que prestavam serviços apenas a seus membros, configuraram um quadro de associações voluntárias.

A partir da Revolução de 30, o estado criou uma estrutura institucional e política, no meio sindical-operário e no empresarial, bastante atrelada e dependente do Estado – uma

cidadania regulada. O Estado assumiu um papel de mediador entre os segmentos sociais (operários e capitalistas) que mais cresceram durante o processo de industrialização. Porém, reproduzia uma dualidade típica de país de industrialização retardatária, isto porque, manteve a dualidade estrutural entre os que se inseriram no processo de industrialização e os que estavam fora desse processo. Para os segmentos mais modernos agiu como um grande negociador. Para os segmentos mais tradicionais continuou existindo o sistema de tutela de origem colonial.

No período que vai de 1964 até 1988, os militares centralizaram e ampliaram o sistema de previdência social, aumentando a clientela atendida e os serviços de saúde prestados. Os mecanismos de financiamento da política social foram alterados, voltando-se, principalmente, para as Contribuições Sociais. Na área de apoio à população mais pobre, como o menor abandonado, idoso, etc., a modernização não teve efeito esperado, mantendo-se atrelada aos esquemas e práticas tradicionais (troca de favores, clientelismo, nepotismo, corporativismo).

Com base na Carta Constitucional de 1988, em cada uma das áreas sociais – saúde, educação, assistência social, trabalho, segurança pública, saneamento e habitação – operou-se um amplo processo de descentralização, com a ampliação da capacitação de decisão dos estados e municípios. Cada uma dessas áreas tornou-se um direito do cidadão, o que evidenciou avanços na universalização dos direitos sociais.

Operou-se também uma importante abertura institucional, que permitiu a participação da comunidade na gestão de programas no âmbito estadual e municipal através dos conselhos estaduais e municipais de saúde, educação, assistência social, trabalho e outros. A questão que se apresenta, todavia, diz respeito às possibilidades de que o padrão real de política social estabelecido nos anos 90 e em curso no limiar deste milênio, tão diverso do padrão legal definido nos anos 80, senão até mesmo contrário, seja capaz de satisfazer as demandas da cidadania que, ainda perpassando as duas últimas décadas, continuam em pauta.

Na mesma direção, para Santin (2004:54), a interpretação mais adequada é a consideração de todos os serviços relativos aos direitos sociais (artigo 6º, CF) como de relevância pública (artigo 129, II, CF). Os serviços de relevância pública devem ser considerados como um serviço essencial especial, respeitante aos direitos assegurados na Constituição Federal, principalmente rotulados como direitos sociais.

O constituinte considerou como direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados (artigo 6º, CF), que têm relação direta com a dignidade da pessoa humana, fundamental no Estado Democrático de Direito (artigo 1º, III, CF).

A reforma administrativa consagrada pela Emenda Constitucional nº 19/1998 implantou uma nova sistemática organizacional, na busca de uma nova roupagem da Administração Pública brasileira, do sistema burocrático para um sistema híbrido burocrático-gerencial, principalmente para a melhor prestação de serviços públicos e atendimento das necessidades do cidadão e contribuinte, em que a meta principal é a concretização do padrão de eficiência.

Entretanto, há outros serviços essenciais como a justiça e a segurança pública, que são fornecidos por órgãos públicos, cujos níveis de qualidade e eficiência não atendem ao padrão necessário e desejado pela população. Os sistemas privados de arbitragem e de segurança particular são acessórios, não substituem nem preenchem o espaço dos serviços públicos de justiça e segurança pública, estes de cunho eminentemente público, portanto, não privatizáveis.

O serviço de justiça inclui-se no rol do núcleo estratégico, constituindo-se num serviço público estratégico. O serviço de segurança pública pertence ao setor das atividades exclusivas, podendo ser considerado um serviço público exclusivo, diante da doutrina implantada pela reforma administrativa (Emenda Constitucional nº 19/1998).

A propósito, Dallari (1994:62) enfatiza que o Poder Público somente cuida daquilo que é essencial e fundamental para a coletividade, e que, portanto, deve ser bom, produtivo, eficaz e eficiente, o que implica para o cidadão o direito de exigir eficiência, presteza, qualidade, podendo e devendo reclamar quando isso não estiver ocorrendo. Ademais, a busca da eficiência da atividade administrativa constitui uma preocupação marcante do constituinte reformador, tanto que previu expressamente o direito de participação do cidadão na gestão dos serviços públicos, prevendo o direito de reclamação, direito de acesso e direito de representação (artigo 37, § 3º, CF, nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98).

A participação popular deve ocorrer na gestão dos serviços públicos (artigo 37, § 3º, CF), com intuito de melhorar a sua prestação pelo Estado. O direito de reclamação contra a

ineficiente prestação de serviços públicos tem relação com a garantia da manutenção dos serviços de atendimento do usuário e da avaliação periódica da qualidade dos serviços (artigo 37, § 3º, I, CF). O direito de acesso dos usuários a registros administrativos e informações sobre ato de governo (artigo 37, § 3º, II, CF) é uma forma de transparência para permitir o conhecimento das informações e a maior fiscalização pública.

O direito de representação destina-se à movimentação das autoridades superiores contra o exercício negligente ou abusivo do cargo, emprego ou função na administração pública (artigo 37, § 3º, III, CF). Isso tudo leva a crer que a reforma administrativa sinalizou para a nova forma de agir da Administração Pública, na busca de atuação eficiente e prestação de serviço de melhor qualidade, incorporando à atividade pública as noções de eficiência, qualidade, produtividade, desempenho e resultado, que são de origem privada.

### 1.2.3. Criminalidade

O conceito de segurança pública é aqui considerado como direito à segurança pública, conforme Santin (2004:76). Trata-se de Direito sempre presente na evolução da humanidade desde os primórdios tribais até as sociedades do Estado moderno, para a proteção da população pela garantia da pacífica convivência social, especialmente quanto ao direito de propriedade e da incolumidade pessoal, através da polícia ou guarda similar. Para isso, o poder político, em todo tempo, manteve instituição armada destinada a impor o dever de obediência às normas pelo indivíduo, prevenção e repressão ao crime e manutenção da ordem pública.

Nos dias atuais, a segurança pública adquire considerável destaque no âmbito das chamadas gerações de direitos, ou dimensões, como classifica Guerra Filho (1999:40), considerando os direitos humanos, a partir de critério cronológico de afirmação. Existem, contrariamente, outras correntes teóricas que entendem dimensões como mera fantasia, entre os quais, Cançado Trindade e Piovesan.

Segundo Franco Filho (2001:120), os direitos de primeira geração compreendem os direitos civis e políticos, já na presença do Estado liberal, consagrando os direitos à vida, à liberdade e à propriedade. O Direito Internacional os consagrou no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1967. São os direitos de resistência perante o Estado, que deve manter a posição do não-fazer (*non facere*). Na Constituição brasileira vigente encontram-se, principalmente, na longa enumeração do artigo 5º, sendo que Bonavides (2001) afirma que esses direitos de primeira geração são as principais vítimas do capitalismo industrial.

Na segunda geração dos direitos humanos constam os direitos de igualdade, aqueles que surgiram na Declaração dos Jacobinos de 1793, afirmados na Constituição francesa de 1848 e, mais tarde, na encíclica *Rerum Novarum*, do Papa Leão XIII, base da doutrina social da Igreja. Nessa segunda geração, o Estado social assume uma postura positiva (*facere*), devendo buscar a garantia de direitos sociais, culturais e econômicos, coletivamente considerados, tais como saúde, educação e emprego.

São direitos consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 nos artigos 22 e 28 e foi objeto do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1967. Na atual Constituição brasileira encontra-se nos artigos 5º, LXXIV, 6º, 7º e

134. São o que Peña de Moraes (1997:189) diz o que, concretamente, constituem uma série de normas através das quais o Estado visa diminuir ou eliminar as desigualdades sociais, econômicas e culturais.

A terceira geração dos direitos trata dos direitos de solidariedade ou de fraternidade, entendidas estas não como palavras sinônimas, mas a solidariedade como princípio que possui consciência subjetiva de cada juízo de valor, sendo mais profundo que fraternidade, porque é um sentimento mais forte. Refere-se aos direitos difusos, como os direitos à paz e ao desenvolvimento, incluindo-se nesse particular, o direito ao meio ambiente sadio e à qualidade de vida. Na Lei Fundamental em vigor, apresenta-se nos artigos 4º, 220 e 223.

Mais recentemente surgiu no campo dos direitos fundamentais a chamada quarta geração de direitos, em duas versões: de um lado, direitos à democracia, à informação e ao pluralismo. Democracia para Bonavides (2001:10) é o direito à Constituição. A informação é o direito de acesso a todos e quaisquer registros sobre a pessoa e a liberdade dos meios de comunicação, além da possibilidade de conhecer dados sobre si próprio através do mecanismo do *habeas data*. (artigo 5º, LXIX, CF). O pluralismo representa a possibilidade de se constituírem associações de natureza política e de interesse geral, inclusive organizações não-governamentais (ONGS).

Um outro lado cuida dos direitos de quarta geração, que diz respeito à engenharia genética em todas as suas nuances, inclusive a manipulação genética com a possibilidade da clonagem humana, ainda não devidamente dimensionada. Também se destaca a questão da mudança de sexo por envolver diretamente os direitos à vida e a liberdade (primeira geração), à saúde (segunda geração) e à qualidade de vida (terceira geração), a necessitar, portanto, de um tratamento adequado, sério e sensível, por parte do Estado e da sociedade. Contudo é impossível afastar direitos fundamentais de qualquer geração dos problemas éticos que circunscrevem, em especial, as suas garantias e a sua efetivação como tal.

No mesmo sentido de Varga e Naline (1999:120) e Bidart Campos (1999:53), Franco Filho (2001) considera que o avanço tecnológico formulou a ética também como bioética, importando a moralidade de conduta humana na área das ciências da vida e em princípios a serem observados: autonomia pessoal, beneficência, que representa o bem-estar, e não ser causa do dano a outrem. Ao citar o caso da fecundação *in vitro*, forma artificial de criar o homem, ressalta a necessidade de criar mecanismos de defesa do embrião e a revisão dos

conceitos e das normas sobre paternidade e maternidade. As questões éticas, segundo Bobbio (1992:24), são mais relevantes por envolver o respeito aos direitos humanos, cujo problema principal no mundo pós-industrial em evolução não é o de justificá-lo, mas o de protegê-lo, de garanti-los.

O direito à segurança pública, portanto, está incluso em qualquer forma de geração de direitos, pela sua importância para a vida em sociedade, mais ainda no momento atual em que a violência e a criminalidade se aguçam no mundo e no Brasil, especialmente nas grandes e médias cidades.

O direito à segurança acolhe uma série de direitos, pela sua característica de liberdade pública e até pelo componente do direito da personalidade, por abrigar relações públicas e privadas, seja nas prestações estatais positivas e negativas como no respeito mútuo dos cidadãos dos cidadãos à incolumidade e patrimônio alheios e na preservação da ordem pública (Santin: 2004, 78). Santin vê na segurança pública, o direito como exercício de poder e controle social, porquanto a sociedade sempre adotou um conjunto de normas visando a sua organização, disciplina e exercício do poder, destinados à paz social.

Igualmente, desenvolve a idéia de segurança pública como um conceito seletivo que fascina e polariza os debates públicos, paradoxalmente deturpados e incompreendidos, a exigir maior racionalidade dos debates, em busca de formas diferenciadas de interpretação e encaminhamento das questões relacionadas à criminalidade e à reação social despertada por tal fenômeno.

Assim, a limitação central no enfrentamento do tema segurança pública é de ordem conceitual, ou seja, segurança pública e o que chama de conceitos-satélites, como *crime organizado* ou *criminalidade juvenil* incorpora-se hoje à linguagem cotidiana e acabam contaminados por estereótipos e sentidos comuns altamente seletivos e deturpadores da realidade.

Para Dias Neto (2005:72) a forma mais adequada de tratar o tema segurança pública é a adoção de marcos interpretativos ampliados, capazes de superar as razões da leitura penal e determinar nexos de causalidade entre o sentimento de insegurança diante da criminalidade e outras condições sociais de anomia e de exclusão no exercício de direitos. Dentre as propostas alternativas que surgem, há aquelas que enfatizam o caráter interdisciplinar e pluriagencial da

*questão criminal*, que deixa de ser monopólio do sistema de justiça penal para ser apropriado por abrangente leque de instituições, estatais ou não. A superação dos limites da cultura penal estimula a criatividade política para o surgimento de uma *nova cultura de defesa contra a criminalidade*, capaz de inserir as políticas criminais em contextos mais amplos de intervenções preventivas e reativas voltadas à prevenção global dos direitos fundamentais (Pavarini: 1994:73).

Por outro lado, é interessante acrescentar a noção de segurança pública no âmbito ampliado da *Criminologia Crítica*, teoria criminológica de Alessandro Baratta, escorada pelo novo discurso da Sociologia do Direito Penal, que, por sua vez, estuda as definições e o processo de criminalização do sistema penal como elementos constitutivos do crime e do *status* social do criminoso. Rejeita a função reeducativa da pena criminal, que consolida a identidade criminosa e introduz o condenado em uma carreira desviante. Ultrapassa, portanto, o limite da segurança pública vista como uma questão setorial da administração destinada à preservação da ordem social e ao controle da criminalidade, da violência, do medo.

Na formulação da Criminologia Crítica, Baratta (2002:11) apresenta o conceito de *reação social (labeling approach)*, contrária às diversas teorias tradicionais, indicando que a criminalidade não seria um dado ontológico preconstituído, mas realidade social construída pelo sistema de justiça criminal através de definições e da reação social. O criminoso não seria um indivíduo diferente, mas um *status* social atribuído a certos sujeitos selecionados pelo sistema penal.

A conclusão de Baratta é uma proposta: uma sociedade livre e igualitária, onde o controle social não-autoritário do desvio abriria espaço à diversidade, precisamente aquilo *que é garantido pela igualdade* e expressão da individualidade do homem, como portador de capacidades e de necessidades positivas. A superação do direito desigual seria conduzida pela idéia central da utopia libertadora: de cada um segundo suas capacidades; a cada um segundo suas necessidades.



## CAPÍTULO 2 FUNDAMENTOS DA SEGURANÇA PÚBLICA

O objetivo deste capítulo é descrever as principais bases jurídico-criminológicas modernas que sustentam os princípios da segurança pública. Neste aspecto, a abordagem se faz no campo da criminologia, do direito penal e do direito internacional.

### 2.1. Criminologia

#### 2.1.1. Noção Introdutória

No quadro das teorias da Criminologia moderna, avulta a Criminologia Crítica a ser considerada fundamental, na matriz de qualquer concepção de segurança pública.

Em significativo estudo que intitula de *As vertentes da criminologia crítica*, o jurista brasileiro Edmundo Oliveira (2005) contribui para melhor sistematização da Criminologia contemporânea, ao analisar sua corrente hegemônica, a Criminologia Crítica ou a chamada Nova Criminologia. Refere-se ao movimento criminológico do século XX que supera a Criminologia Tradicional prevalecente no século anterior.

A Criminologia Crítica transparece por toda a década dos anos sessenta, especialmente nos Estados Unidos e nos países da Europa Ocidental, no bojo das grandes transformações políticas e sociais. Época dos movimentos em busca de uma nova cidadania e de agitações universalizadas. Das lutas contra o racismo e a guerra do Vietnã, de novos modos de comportamento (veja-se os *hippies*), e formas de ensino e de Governo, como também se afirma o uso de drogas entorpecentes e a música jovem.

Ao vislumbre desse panorama de conflito impunha-se ao Estado e ao próprio homem se reposicionarem diante da vida social. Na Inglaterra, em 1973, com o trabalho de Ian Taylor, Paul Walton e Jock Young irrompe o movimento crítico sobre processo de criminalização e sobre a Justiça Penal como controle social. Esse enfrentamento à Tradição Criminológica vem formular uma progressista cultura de política criminal, ou seja, os valores intrínsecos da Criminologia Crítica ou Nova Criminologia delineadas a seguir em seis vertentes.

### 2.1.2 Criminologia Crítica

A *Criminologia Interacionista* ou *Labeling Approach*, primeira vertente da Criminologia Crítica, descarta as questões do crime e do delinqüente, voltando-se apenas para o sistema de controle do Estado no âmbito preventivo, normativo e seletivo de como reagir à criminalidade. Não se considera o motivo das pessoas se tornarem criminosas, mas a justificativa para o estigma a que apenas certas pessoas são submetidas, a origem de tal legitimidade e as conseqüências das suas punições. Importam as formas de seleção das instâncias de controle, não os motivos da prática delituosa. O sociólogo norte-americano Hans Becker é considerado o fundador do interacionismo criminológico.

A segunda vertente da Criminologia Crítica é a *Criminologia da Etnometodologia*, busca a exatidão da intersubjetividade do cotidiano para penetrar nos papéis, funções, regras e expectativas que o próprio homem assume no universo social. Destaca o conhecimento sociológico do comportamento desviante, portanto o crime como construção social a ser interpretado pelas instituições de controle (Legislador, Polícia, Ministério Público, Juízes e Órgãos de Execução Penal), visando atender aos ditames da sociedade. Exemplo dessa tendência criminológica é a repercussão da delinqüência juvenil e seu representante maior, H. Garfinkel, professor dos Estados Unidos da América do Norte, na mesma direção, seus seguidores, N. Denzin, J. Douglas e A. Cicourel.

Como terceira vertente apresenta-se a *Criminologia Radical*, que se desenvolveu ao mesmo tempo nos Estados Unidos da América do Norte e na Inglaterra, durante os anos setenta. Nos Estados Unidos, em Berkeley, com os sociólogos Hans e John Schwendinger, na Inglaterra, com os já citados Taylor, Walton e Young. Seguem-se, ainda, outros estudiosos: na Itália, D. Melossi, M. Pavarini, M. Simondi e A. Baratta, na Alemanha, com F. Slack, M. Baurman e K. Schumann, na Holanda, H. Bianchi e, na França, o celebrado Michel Foucault.

Destaca-se que, mesmo permeando toda a Criminologia Crítica, a Crítica Radical analisa o fenômeno do crime e seu controle com base na filosofia de Karl Marx e, por isso, se afirma como Marxista. Passa a diferenciar entre os fatos criminosos sob determinada conjuntura que lhe é apropriada (colarinho branco, tráfico, racismo, corrupção etc.) e aquela criminalidade própria das classes mais excluídas, quase sempre consideradas como revoltadas diante do cotidiano da sociedade.

Decorre, que os cultores da Criminologia Radical combatem os criminólogos tradicionais vistos como tecnocratas das sociedades capitalistas, cujas contradições alimentam a crise criminal e complicam sua solução. Levantam o paradoxo da Criminologia em defender a sociedade contra o crime enquanto objetiva proteger o homem contra essa sociedade. Estes mesmos teóricos recusam a proposta de prevenção especial, via ressocialização do criminoso, pois apregoam que, não este, mas a própria sociedade punitiva deve ser transformada radicalmente. Pela mesma razão, a idéia ressocializadora torna-se inoperante, considerando a diferença entre o comportamento do infrator e a natureza seletiva de sua definição, e ainda, de sua criminalização pelas instâncias de controle.

Quarta vertente, a *Criminologia Abolicionista* diferencia-se no campo da Criminologia Crítica ao propor o fim da prisão e do próprio Direito Penal e conseqüente tratamento para as situações-problemas, cujos antagonismos seriam solucionados pelo entendimento dos grupos sociais, o que poderia levar à privatização dos conflitos e a mudança da questão penal para questão civil.

Para os abolicionistas o Direito Penal, mais como causador de obstáculos, seria incapaz de resolver os conflitos de uma sociedade desigual. Isto porque, os sistemas penais somente reproduzem culpados, formalizando violência e estigma no indivíduo, além de afastar o julgador da realidade em que vive. Por outro lado, os abolicionistas chegam a aceitar a prática de medidas coercitivas, de responsabilização pessoal e presença de autoridade, desde que as instituições sejam aceitas pela sociedade e haja convivência comunitária entre julgador e condenado, senão o castigo imposto será considerado ilegítimo, portanto, uma violência.

Ainda no campo da discussão teórica a Criminologia Abolicionista se divide em três subcorrentes: 1) *abolição do sistema penal*, liderada pelo holandês Louk Hulsmam e chamada por certos tradicionalista de Anarquismo Penal por pregar a total abolição do sistema, retornando aos valores primitivos da sociedade e descartando a intervenção estatal nos conflitos. Para Hulsmam, o Poder Estatal pode existir enquanto *autoridade-castigo* dos abolicionistas e o Estado sempre anônimo frente à situação-problema, aceitando a impunidade. A própria polícia desconhece a elevada estatística da criminalidade, levando o Judiciário a um número ainda menor de condenação dos autores, o que demonstra a impunidade no Direito Penal, inclusive sem maiores conseqüências de clamor público. 2) *Abolição da prisão*, considera o cárcere apenas como meio de dominação política sobre os

mais pobres, por isso dificultando a vida da sociedade e a eficácia da penalização. 3) Preconiza a extinção da sanção penal que cause dor ou sofrimento pessoal, capaz de levar a comportamento moral insuportável. Esta situação é observada na América Latina por Raúl Zaffaroni contra os condenados.

Por outro lado, a Criminologia Abolicionista valorizada na Europa Ocidental encontra obstáculos na maioria das Nações, tal como na América Latina, devido difíceis condições sociais e resistência do Governo e da Justiça. A própria Justiça Penal é seletiva, filtrando a delinquência simbólica dos pobres atingidos pelas prisões, levando os Abolicionistas a dizer que o cárcere já não existe para a criminalidade subterrânea, onde vigora a impunidade pelo prestígio, privilégio ou influência. Por isso, o Abolicionismo é uma situação a se constituir no futuro, mas que permite desenvolver a Justiça com recurso à descriminalização, despenalização, desprisonalização, desjudiciarização e desinstitucionalização.

A quinta vertente refere-se à *Criminologia Minimalista* ou teoria do *Direito Penal Mínimo*, cujos expoentes são a venezuelana Lola Aniyar de Castro e o italiano Alessandro Baratta, e assenta-se em dois fundamentos. O primeiro, afirma Castro, a legislação penal deve ter um conteúdo mínimo visando garantir os direitos humanos e liberdades individuais, em defesa dos pobres e contra excessos de órgãos do Estado ou privados ou mesmo da vítima.

O segundo fundamento, conforme Baratta, exige a limitação do Direito Penal, porque instrumento da minoria dominante, uma vez que a pena, expressão severa do Sistema Penitenciário, constitui-se violação institucional dos direitos fundamentais das pessoas. Ou seja, as instituições do controle formal só garantem interesses da minoria dominante. Baratta compreende que a seletividade do Sistema Penal quanto à proteção dos direitos humanos e dos interesses sociais, quanto ao processo de criminalização ou escolha da clientela, confirma a idéia da completa inadequação do sistema punitivo em favor da sociedade, desmentindo a retórica oficial.

Minimizar a intervenção das agências formais de controle e do garantismo do Direito Penal e Processual Penal é o desígnio da Criminologia Minimalista como sistema punitivo alternativo voltado para o sistema social global, não priorizando a pena, no dizer de Zaffaroni.

A sexta vertente é a *Criminologia Neo-Realista*, dos ingleses Young e Lea, que compreende a corrente *Realista*, por contrariar a corrente Idealista então sustentáculo da

Criminologia Crítica oposta à Criminologia Tradicional, e a corrente *Neo-Realista de Esquerda*, formulada contra a política criminal de direita, cujo manto conservador contribuiu para o poder de Margaret Thatcher e Ronald Reagan, na Inglaterra e Estados Unidos da América do Norte, respectivamente.

Os Neo-Realistas indicam a volta da Criminologia Crítica para as causas e circunstâncias do crime que seria resultado da injustiça do sistema. Não só a pobreza incidindo na criminalidade, além de outros fatores como alta expectativa, individualismo, agressividade, anomalias sexuais, machismo etc., seriam enfrentados com políticas sociais e controle das regiões de delinqüência. Em resumo, prevenir o crime com soluções políticas, portanto, em atenção ao criminoso, à vítima e à sociedade. A Criminologia Neo-Realista considera o delito produto da falta de solidariedade, portanto, a pena deve retornar ao seu valor de *restauração moral*.

Como analisado, a Criminologia Crítica expõe discussões para um mundo pós-moderno, apontando para o efetivo controle da criminalidade e a garantia de direitos da pessoa humana e para a formulação de políticas de segurança pública.

## 2.2. Direito Penal

### 2.2.1. Introdução

O Direito Penal enquanto norma constitui-se a base principal da fundamentação jurídica da segurança pública. E em sua relação com a Criminologia apresenta os caminhos da moderna prevenção e repressão criminal através de instrumentos conceituais.

O mestre argentino Zaffaroni após recomendar sensatez em seu entendimento, afirma *ser o Direito Penal o ramo do saber jurídico que, mediante a interpretação das leis penais, propõe aos juízes um sistema orientador de decisões que contém e reduz o poder punitivo, para impulsionar o progresso do Estado constitucional de direito.* (2003:14). A cautela prende-se ao fato de que todo saber contém uma delimitação do objetivo que permite controlar a sua racionalidade.

Deste ponto de vista, o Direito Penal atua como parte do saber dos juristas que na prática procura o conhecimento para orientar a decisão do juiz, mais ainda em forma de sistema, evitando que elas sejam contraditórias. Este sistema orientador se formaliza conforme a *interpretação das leis penais*, por sua vez distintas das leis não-penais por meio da pena.

Prosseguindo nesta visão, o Direito Penal deve interpretar suas próprias leis exclusivamente no nível das outras leis que as condicionam e limitam (constitucionais, internacionais etc.). Também o sistema orientador proposto aos juízes deve almejar *conter e reduzir* o poder punitivo, uma vez que este poder é exercido pelas agências executivas e não pelos juízes, conforme o espaço que as agências políticas, ou legislativas, lhes proporcionem.

Para Zaffaroni, *a mais óbvia função dos juízes penais e do Direito Penal como planejamento das decisões judiciais é a contenção do poder punitivo*, sem a qual o poder ficaria subjugado aos propósitos das instituições executivas e políticas, conseqüentemente decretando o fim do Estado de Direito e da República.

### 2.2.2. Direito Penal Garantista

São os princípios básicos do Direito Penal que servem para orientar a construção dos tipos penais. Há a necessidade de compreendê-lo, porém, na sua função garantidora de liberdades e tutelar de direitos diante de todo processo de criminalização (Amaral: 2003). Princípios aqui entendidos como *a estruturação de um sistema de idéias, pensamentos ou normas por uma idéia mestra* da qual outras derivam, se reportam ou subordinam (Espíndola: 1999).

Para o zelo da *dignidade da pessoa humana*, inscrita na Constituição como valor fundamental do Estado Democrático de Direito brasileiro, os princípios penais se elevam à categoria de garantias constitucionais, delimitando e condicionando o poder punitivo do Estado. Dentre os princípios do Direito Penal, expressos ou subtendidos na Constituição, sobressaem-se os princípios da legalidade, da taxatividade, da intervenção mínima e da culpabilidade.

Antes de abordá-los cabe considerar que as relações entre o Direito Penal e o garantismo constitucional se desenvolvem melhor no âmbito dos estudiosos, enquanto a jurisprudência e os parlamentos atuam mais vagarosamente no entendimento da importância e atualidade do tema jurídico da aplicação da sanção penal. Justamente das formas mais dolorosas de o Estado paralisar legalmente os direitos e garantias fundamentais da pessoa humana.

No que se refere aos princípios, o *princípio da legalidade* é o que mais se destaca como princípio constitucional regulador do controle penal. Encontra-se previsto no artigo 5º, inciso XXXIX, da Constituição Federal: *não há crime sem lei anterior que o defina, nem sem prévia cominação legal*.

O princípio da legalidade admite três garantias próprias. Primeiro, o princípio da reserva legal como proibição de crimes e penas pelo costume. Os crimes e as penas só podem ser criados por forma escrita e conforme processo previsto na Constituição Federal. Segundo, a proibição de retroatividade da lei penal (artigo 5º, inciso XL, da CF). Refere-se não só à retroatividade da lei incriminadora, mas a qualquer coisa pertinente ao crime ou à pena, salvo para beneficiar o acusado ou no caso de leis excepcionais (calamidades, conflitos ou temporais, aqui artigo 3º do Código Penal). Terceiro, a proibição do emprego da analogia para criar crimes, fundamentar ou agravar penas. Analogia, portanto, como processo lógico de

integração do ordenamento jurídico, não como forma de interpretação da lei, mas como meio de preenchimento de suas lacunas.

O *princípio da taxatividade* é o segundo princípio constitucional do Direito Penal e afirma ser proibido empregar formas vagas e indeterminadas na elaboração dos tipos penais, ou seja, dizer inconstitucional as normas que contenham conduta imprecisa ou indefinida. O princípio da taxatividade contém uma dimensão material do princípio da legalidade ao garantir a máxima clareza na elaboração da lei, excluindo a subjetividade e arbitrariedade. Todavia, o princípio da taxatividade pode não ser atendido principalmente pela incapacidade do legislador em fazer leis precisas ou quando se sobrepõem escolhas ideológicas.

Terceiro princípio, o *princípio da intervenção mínima* é inerente ao Estado Democrático de Direito e próprio do seu Direito Penal. No Brasil, o artigo 1º, inciso III, da CF, ao estabelecer a dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado Democrático de Direito assentou que qualquer restrição a eles será legítima desde que efetivada por meio de sanção, objetivando a tutela penal de outro bem e, neste caso, que seja a última alternativa eficiente, necessária e razoável para a proteção do bem jurídico almejado pela norma.

Do princípio da intervenção mínima decorrem ainda o princípio da *fragmentariedade* e o princípio da *subsidiariedade*. O princípio da fragmentariedade legitima a intervenção penal quando há intolerável e grave ofensa a um bem jurídico essencial a pessoa humana, em seu direito de desfrutar a vida em comunidade e assegurar as condições necessárias ao desenvolvimento da sua personalidade.

Em contraposição, o princípio da subsidiariedade impede a ingerência penal enquanto existir outro meio de garantir a tutela jurídica do bem, diferente do caminho penal. Para mediar a questão onde haja violação de direito, a intervenção das instâncias penais são permitidas desde que esgotadas todas as instâncias de controle social informal (Igrejas, ONGs, escola, associações de bairro), e também as instâncias de controle social não-penal (Direito Administrativo, Direito Civil etc.).



## 2.3. Direito Internacional

### 2.3.1. Organizações Internacionais

Nesta subseção, o objetivo é analisar alguns dos principais aspectos pertinentes à segurança pública na Organização das Nações Unidas (ONU) e na Organização do Estados Americanos (OEA), respectivamente, pela jurisdição global e regional, sendo esta a que afeta o Brasil de forma mais direta. Pela força jurídica e premente atualidade, no âmbito da ONU a definição é pelo *Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP)* e no âmbito da OEA, a *Convenção Interamericana de Direitos Humanos* ou *Pacto de San José*, da Costa Rica.

Antes de tratar destes dois instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos é importante fazer algumas considerações introdutórias. A Carta da ONU resultado da Conferência de São Francisco, realizada em 1945, já trazia princípios de direitos humanos decorrentes de um mundo profundamente traumatizado pela tragédia da Segunda Guerra Mundial. Para desenvolver e explicitar seu conteúdo foi aprovada a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), pela Assembléia Geral da ONU, em 1948.

Em seu preâmbulo indicou que *os povos das Nações Unidas reafirmam sua fé nos direitos humanos, na dignidade e no valor da pessoa humana, nos direitos iguais de homens e mulheres*. Fazia referência acerca do respeito e da observação aos direitos humanos como uma das obrigações da própria ONU. O Brasil a ratificou em 21 de setembro de 1945.

Não possui natureza jurídica de tratado internacional, mas de resolução, portanto não vincula juridicamente os Estados-membros, mas a DUDH, atualmente, vem exercendo um maior papel jurídico e político em razão de seu conteúdo ético, destacando-se o que alguns autores consideram regras de matriz liberal, como o direito à vida, à liberdade, à integridade física, à segurança pessoal, ao devido processo legal, à irretroatividade das leis penais, à proibição da tortura etc.

Dentre suas características marcantes estão a amplitude, pela enumeração de direitos mínimos sem os quais uma pessoa não pode viver com dignidade, e a universalidade, pela proteção de qualquer ser humano sem qualquer tipo de discriminação.

Em 1996, a Assembléia Geral da ONU adotou o *Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos* e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, justamente pelo fato de a DUDH não gerar obrigações. Assim, atendia interesses dos Estado Unidos da América e da então União Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), empenhadas na situação de *guerra fria*, em plena corrida armamentista, e época da fracassada invasão de Cuba, episódio da Baía dos Porcos e da guerra do Vietnã.

O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966 reforçou a precisão jurídica de diversos direitos estabelecidos pela Declaração da ONU de 1948 e instituiu o Comitê de Direitos Humanos, que possui como um dos objetivos principais, analisar relatórios sobre a condição de implementação dos direitos humanos em cada Estado. O PIDCP é acompanhado por um Protocolo Opcional, considerado um verdadeiro tratado internacional que permite aos Estados adotantes a análise de denúncias privadas sobre violação dos direitos humanos garantidos pelo PIDCP.

Os direitos previstos têm auto-aplicabilidade, criando obrigações entre os Estados-membros. Em seu preâmbulo, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos assegura que:

*“O reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis constitui o fundamento da liberdade, da Justiça e da Paz do Mundo, (...) o ideal do ser humano livre, no gozo das liberdades civis e políticas e liberto do temor e da miséria, não pode ser realizado a menos que se criem as condições que permitam a cada um gozar de seus direitos civis e políticos, assim como de seus direitos econômicos, sociais e culturais”.*

No artigo 2º, o Pacto dispõe que os Estados-membros devem adotar medidas legislativas que permitam assegurar os direitos nele reconhecidos, se ainda não houver legislação própria, bem como assegurar o recurso necessário para impedir a violação desses direitos, garantindo a execução das decisões tomadas. O artigo 6º trata da garantia do direito à vida, o artigo 7º a exclusão da tortura e das penas cruéis, desumanas e degradantes, enquanto o 8º proscree a escravidão e a servidão.

O artigo 9º garante o direito à liberdade e à segurança das pessoas contra a detenção arbitrária, determinando a obrigação de que o preso seja informado, no instante em que se efetua a prisão, das razões que a justificam e de que seja conduzido à imediata presença da autoridade judiciária competente, assegurando-se o seu direito de contestar judicialmente a legalidade da prisão e a de ser julgado em prazo razoável, ou libertado. O artigo 10º destaca-se por exigir respeito ao preso.

Importante afirmar a profunda influência que estes artigos exerceram na elaboração do artigo 5º, e incisos, da Constituição da República Federativa do Brasil, colocando o País dentre as Nações com avançada legislação consoante os valores dos direitos humanos, próprios do sentimento de elevada civilidade. É um grande progresso mesmo se forem consideradas as dificuldades para a sua aplicação no cotidiano da sociedade.

O segundo instrumento em estudo é a *Convenção Interamericana de Direitos Humanos* ou *Pacto de San José*, integrante do sistema regional interamericano de proteção dos direitos humanos. Assim como a DUDH deu origem ao PIDCP de 1966, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem originou a Convenção Interamericana de Direitos Humanos ou Pacto de San José.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, surgiu nos continentes americano, europeu e africano, um sistema regional, com o objetivo de garantir um controle mais eficaz dos direitos humanos nos países dessas regiões. Inicialmente surgiu a Convenção Européia para Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais de 1950, celebrada em Roma, que proclamou somente as garantias tradicionais, sem referir-se aos direitos econômicos, sociais e culturais, mas com numerosas restrições ao exercício de direitos.

A Convenção Européia, por outro lado representou um avanço ao prever um sistema de garantia jurisdicional, com o fim de tornar efetivos os direitos, instituir uma Comissão permanente de Direitos do Homem e uma Corte Européia dos Direitos do Homem, competente para conhecer petições individuais, sendo instalada em 1958.

A Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem antecede o ideal do Pacto de San José e vem da IX Conferência Internacional Americana, reunida em Bogotá, em 1948. Em seu preâmbulo declara que:

As Constituições nacionais dos povos americanos reconhecem que as Constituições jurídicas e políticas, que regem a vida em sociedade, têm como finalidade principal a proteção dos direitos essenciais do homem e a criação de circunstâncias que lhe permitam progredir espiritual e materialmente, e alcançar a felicidade. Os direitos essenciais do homem não derivam do fato de ser ele cidadão de determinado Estado, mas sim do fato de os direitos terem com base os atributos da pessoa humana.

A Declaração apresenta um amplo conjunto de direitos civis e políticos, mais os direitos econômicos, sociais e culturais. Remonta à fundação, pela comunidade interamericana, da Organização dos Estados Americanos (OEA), alguns meses antes, baseando-se em direitos semelhantes à futura Declaração Universal, influenciada pelos seus trabalhos preparatórios.

Importante salientar que a Declaração Americana foi fruto do esforço dos países americanos ao lado dos países do Ocidente no campo da guerra fria, tanto que seu sistema demonstra nitidamente o antagonismo ideológico entre Leste e Oeste. Neste quadro, a criação da OEA, composta por países de democracia representativa, visava contrapor-se à democracia social, de natureza autoritária, vigente na então URSS, uma vez que o enfrentamento na Segunda Guerra Mundial deu-se radicalmente contra o totalitarismo por parte dos países aliados.

A Declaração Americana inaugura um fundamento primordial que sustenta o conceito de direitos humanos em todos os principais instrumentos internacionais, quando designa em seu preâmbulo a inscrição: *Todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direito.*

A *Convenção Interamericana de Direitos Humanos* ou *Pacto de San José*, adotada em 22 de novembro de 1969, com força jurídica de tratado internacional, em San José da Costa Rica, durante a Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos. Entretanto, só passou a vigorar em 1978 devido a dificuldade em conseguir as assinaturas necessárias, foi assinada pelo Brasil em 25 de setembro de 1992.

A Convenção Interamericana de Direitos Humanos refere-se em sua primeira parte, às obrigações dos Estados-membros e aos direitos suscetíveis de proteção, detalhando especialmente os direitos civis e políticos. Somente um artigo trata dos direitos econômicos, sociais e culturais, obrigando os Estados a promover internamente e mediante cooperação

internacional, progressivamente, medidas para garantir o usufruto desses direitos. Do mesmo modo, refere-se aos direitos relativos à educação, à ciência e à cultura, consignados na Carta da OEA, reformada pelo protocolo de Buenos Aires.

Em sua segunda parte a Convenção Interamericana dos Direitos do Homem criou a Comissão Interamericana dos Direitos do Homem e a Corte Interamericana dos Direitos do Homem, possuindo esta competência jurisdicional tanto contenciosa quanto consultiva. Uma das partes mais significativa dessa Convenção é o *reconhecimento do direito de petição em relação aos indivíduos*. O Pacto de San José trata também dos diversos direitos civis e políticos e da questão da discriminação e da implementação dos direitos sociais, econômicos e culturais.

Quanto à *Comissão Interamericana de Direitos Humanos* foi criada pela OEA em 1959, com o objetivo principal de implementar os direitos humanos no continente americano, zelando pelo cumprimento das regras da Convenção Americana de Direitos Humanos. Tem jurisdição sobre os Estados-membros, inclusive daqueles que não integrem a Convenção, podendo receber petições com queixas ou denúncias sobre a violação, por parte de um Estado, dos direitos assegurados pela Convenção.

Quanto à *Corte Interamericana de Direitos Humanos* só pode ser provocada por um Estado ou pela Comissão que aceitem a sua jurisdição, sendo constituída por sete juizes, que atuam em caráter pessoal, como num tribunal, e no âmbito interamericano, com prestação jurisdicional de natureza contenciosa, relativa a qualquer caso concernente à interpretação e aplicação da Convenção Americana ou de outros tratados de proteção dos direitos humanos.

As decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos podem não só buscar cessar uma situação de lesão a direitos garantidos na Convenção, como a tortura ou prisões ilegais, como também condenar os Estados a indenizar as vítimas ou seus familiares. Todavia, a jurisdição contenciosa internacional da Corte Interamericana é de natureza *subsidiária*, só podendo ser provocada após esgotar-se todas as instâncias administrativas e processuais na esfera nacional.

Mais precisamente, quando não existirem instrumentos jurídicos apropriados no país do fato ou quando os órgãos encarregados de aplicar o Direito se recusarem a fazê-lo. A Corte Interamericana também exerce *jurisdição consultiva*, podendo acessá-la tanto os Estados-

membros ou não da Convenção Americana. Também a Assembléia Geral e os demais órgãos da AOE são legítimos para provocar a jurisdição consultiva.

Outros instrumentos de proteção dos direitos da pessoa humana podem ser mencionados, como a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura de 1985, a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher de 1994, conhecida também como *Convenção de Belém do Pará*. Estes instrumentos reproduzem as normas correspondentes adotadas pela ONU.

Por fim, verifica-se que em quase todos os países proliferam positivamente movimentos e organizações sociais e órgãos estatais em torno da efetivação das normas que garantem os direitos humanos, neles configurado o direito à segurança, que permite concretização de tais direitos.

### 2.3.2. MERCOSUL

O MERCOSUL é o Mercado Comum do Sul, formado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, tendo como Membros Associados, Bolívia, Chile e Peru. Criado em 1991, com o objetivo de promover seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social, através da integração de seus mercados nacionais.

O alto desenvolvimento da tecnologia informatizada, da economia global, do capitalismo neoliberal e a crise política do Estado-Nação, impõem mudanças rápidas e profundas nas necessidades e expectativas, nos valores e comportamentos da sociedade. Os Estados do MERCOSUL são parte deste contexto e exigem estratégias criativas de enfrentamento aos novos desafios à Comunidade. No campo da segurança pública, os países da região enfrentam graves situações de violência e de criminalidade organizada.

E, enquanto prosseguem as discussões doutrinárias sobre segurança pública, novamente desponta a atualidade pioneira do jurista Edmundo Oliveira quando, como representante brasileiro no *1º Congresso das Nações Unidas Sobre Prevenção do Crime e Justiça Penal*, realizado na Tailândia, em abril de 2005, apresentou o instigante estudo sobre a *Cooperação e Aplicação da Lei para conter o Crime Organizado no MERCOSUL*. Como afirma no sumário:

*“Este documento básico traz o escopo de contribuir para a inauguração de um novo estilo de cooperação internacional para dar suporte à experiência de se por em prática um sistema único de segurança imprescindível ao desenvolvimento regional do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL (...). Nos mecanismos desse propósito, sobreleva-se o dimensionamento de uma política criminal com a missão de dar eficiente resposta às ameaças e inquietações sociais e econômicas fomentadas pelo crescimento do crime organizado, com suas formas de contaminação da qualidade de vida e fomentando sérios prejuízos aos investimentos saudáveis na região”.*

Na estrutura do seu trabalho, Oliveira analisa em primeiro lugar, as *Dificuldades para a Gestão de Estratégias de Cooperação contra o Crime Organizado no MERCOSUL*. Destaca a inexistência de visão conceitual e de projeto único de segurança, ausência de política externa para cooperação em segurança internacional voltada para a segurança interna,

contaminação do aparelho estatal, não implementação das regras da Convenção da ONU Sobre Delinquência Organizada Transnacional, sobre punição adequada para crime organizado transnacional e nacional, perda de competitividade de empresas, elevação dos gastos com segurança pessoal e, por fim, o paralelismo do *Estado Legal*, passivo, com um *Estado Bandido* atuante.

Em segundo lugar, apresenta as *Formas de Expressão do Crime Organizado nos Países do Mercosul*, ressaltando, no primeiro conjunto, as atividades organicamente articuladas e disciplinadas (tráfico de drogas, de armas, de seres humanos, trabalho escravo, turismo sexual, pirataria etc.). No segundo conjunto, infratores especializados em certa prática criminosa, às vezes sem estrutura organizacional (assaltos, adulteração de combustíveis, seqüestros, roubo de cargas etc.).

No terceiro conjunto, quadrilhas que atuam nos crimes contra o sistema financeiro, a ordem tributária, o meio ambiente e contra a administração pública. São chamados de *criminosos do colarinho branco*. No quarto conjunto, abriga-se a criminalidade dentro do Estado, praticadas por funcionários, fiscais, policiais desonestos. Por último, o quinto conjunto, a atuação de redes e organizações terroristas que agem com violência por razões ideológicas, de crenças religiosas, convicções filosóficas ou políticas. Resumindo, todas estas configurações indicam possibilidades da migração de uma infração penal para outra, conforme sua atuação criminosa.

Em terceiro lugar, Oliveira examina a *Viabilização de Procedimentos para Superar as Dificuldades na Luta Contra o Crime Organizado no Mercosul* e reconhece, inicialmente, que o diálogo para alianças e o marco de estabilidade no MERCOSUL sujeita-se apenas ao esforço político para a materialização do maior controle do sistema penal sobre o crime organizado.

Para tal, sugere dentre outras medidas, grupo de trabalho para o sistema único de segurança, banco de dados, integração das polícias, apoio do Ministério Público, tipificação do *crime antecedente* e *crime produto*, rever Tratados de Extradicação, sistematizar transferência de processos criminais e presos, regulamentar economia informal, controlar as fronteiras, envolver as comunidades no sistema de segurança pública, estratégias políticas contra a criminalidade, trabalho conjunto no Conselho de Segurança da ONU e realização de fóruns sobre crime organizado do MERCOSUL.



Em quarto lugar, apresentam-se as *Medidas Urgentes para Redução e Controle das Situações Críticas Resultantes da Projeção do crime Organizado no MERCOSUL*. O apoio da ONU para a realização de fóruns sobre crime e justiça penal no MERCOSUL e implementar um Plano Piloto são medidas urgentes a serem adotadas, dinamizadas pelas secretarias de segurança pública dos países membros, prefeituras fronteiriças, experts do Instituto Europeu das Nações Unidas para Prevenção e Controle do Crime (HEUNI), através de um Plano Piloto nas cidades das três fronteiras (Foz do Iguaçu, Del Leste e Puerto Iguazu).

O estudo constitui-se em um avançado referencial teórico que proporciona diretrizes de alto nível para formulação e desenvolvimento de políticas de segurança pública que, a partir da realidade do MERCOSUL, podem ser aplicáveis em qualquer região e no âmbito global.

A criminalidade se estrutura e se faz presente com mais abrangência de objetivos e sofisticação operacional. Desde as gangues de rua formadas por adolescentes até as quadrilhas do crime organizado aterrorizam a sociedade, geram medo e insegurança nas pessoas, tornam vulneráveis instituições e o próprio meio ambiente, fragilizando a qualidade de vida de toda a sociedade.

### 2.3.3. Estados Unidos da América do Norte (EUA)

A atividade ostensiva no serviço policial é sempre mais visível até mesmo pelos seus objetivos práticos como atendimento de chamadas, rondas e presença em lugares públicos, depois vem o desvendamento de prática criminosa.

Nos Estados Unidos realizaram-se algumas experiências controladas, como em Kansas City (1973), apurando que é ínfima a contribuição do patrulhamento motorizado para prevenir crimes. Em Newark (1981), concluiu-se que o patrulhamento a pé não interfere nos índices de violência e criminalidade, mas diminui a “síndrome do medo”. Em 1975, estudo da *Rand Incorporation* afirmou que os investigadores de polícia resolvem crimes mais por acaso que pela investigação técnica.

Em consequência desta situação uma comissão presidencial, depois de estudos realizados, concluiu que nos EUA a capacidade da polícia conter a violência e a criminalidade é altamente limitada, a participação do cidadão é essencial na manutenção da ordem, que a polícia deveria priorizar mais seu relacionamento com a comunidade e coibir pequenos problemas de segurança pública. Estes acabam por levar a deterioração do espaço urbano e daí, à ocorrência de graves e à elevação do índice de violência.

Os norte-americanos não consideraram o centenário processo de vida da organização policial, ainda hoje dominada pelo corporativismo negativo, burocracia arcaica, funcionamento em padrões antiquados, ignorando as mudanças que ocorrem na sociedade, além de aceitar-se como incapaz para mudar e se tornar eficiente.

Na década de 90, Nova York deixou de ser a *capital mundial do crime* com a drástica redução, de quase 40% do índice de criminalidade violenta e resultados altamente positivos para a vida comunitária e do cidadão. No período teve início a implementação do projeto *Tolerância Zero*, bem sucedido por algumas considerações como segue.

Primeiro, a vontade política e determinação do Prefeito Rudolph Giuliani para levar adiante as mudanças que planejou. Segundo, a coordenação dos serviços da administração pública com as atividades privadas que tratam regularmente com o problema da violência e da criminalidade. Considera-se que a prevenção deve envolver toda a sociedade e não só a polícia, embora lhe caiba a responsabilidade principal.

Terceiro, desburocratizar, flexibilizar e dar autonomia aos distritos policiais. Em Nova York, os comandantes dos distritos decidem quantos policiais e investigadores estarão diariamente nas ruas e quais as prioridades de policiamento da região. Quarto, a implantação de um sistema comparativo de estatística, o *Compstat*, que permite usar os dados sobre violência e criminalidade não como curiosidade, mas como instrumento de serviço policial,

Ao contrário do Brasil, onde as estatísticas são elaboradas e divulgadas apenas anualmente, o *Compstat* produz estatísticas e mapeamentos semanal e diário da atividade criminosa. Permite cobrar e avaliar corretamente a qualidade dos serviços prestados pela polícia, evita que a polícia seja administrada como simples repartição pública (em alguns casos, até como uma quadrilha). Por outro lado, permite um gerenciamento tipo empresarial, ou seja, uma organização com o objetivo de vencer a concorrência (os delinquentes), servir aos clientes (população) e obter lucros (manter tolerável o índice de violência e da prática criminosa).

Os distritos são medidos não pelo número de chamadas atendidas, mas pela redução do número de infrações. Nova York é dividida em oito regiões geográficas, cada uma com 8 a 10 distritos policiais. Mensalmente, das 7 às 10 da manhã, os comandantes de polícia e os chefes de investigação (no Brasil, os delegados de polícia) participam de uma rigorosa sabatina com os demais comandantes, promotores, analistas e representantes de todas as outras regiões, e respondem às perguntas: o que está acontecendo no distrito? Por que este tipo de crime aumentou? Porque este tipo de crime diminuiu?

Neste processo, as estatísticas apresentam os tipos de queixas da população e os *pontos quentes* (hot spots) de cada distrito, que são analisadas e comparadas no computador, ajudando a indicar os objetivos de cada comandante, sem questiúnculas e todos sabendo o que é feito para se cumprir a meta. Cada comandante faz seu relatório, se deixar de atingir a meta explica as razões e se não conseguiu-lo, será dispensado.

Sem dúvida, o *Compstat* elevou em muito o nível de transparência, cobrança e a qualidade de policiamento. Agora a polícia norte-americana busca introduzir nele metodologia científica, estabelecer relação de causa e efeito, num aperfeiçoamento contínuo na atividade policial como um todo e não fragmentariamente.

## CAPÍTULO 3 ESTRUTURA CONSTITUCIONAL E LEGISLATIVA

### 3.1. Introdução

#### 3.1.1 Noções Históricas

A idéia de segurança pública confunde-se historicamente com a noção de instituição policial, por conseguinte, no presente trabalho, as referências históricas visam apenas determinar o aparecimento de algumas instituições policiais, sem a preocupação do aprofundamento de outras circunstâncias relativas ao tema.

É difícil a notícia sobre o aparecimento da polícia na face da terra. Na época do nomadismo, as tribos eram dirigidas por chefes, formando os clãs, podendo assim dispor da sua tribo como lhe aprouvesse. Na era em que ocorreu a fixação do homem à terra, surgiram os primeiros desentendimentos entre os clãs, sendo que possivelmente o aparecimento da polícia tenha surgido nesse período.

O certo é que a polícia nasceu de uma necessidade social e, no tempo e no espaço, vem evoluindo com a sociedade, daí a dificuldade em precisar o ano em que apareceu, embora seja possível fixar a sua evolução em três períodos: 1) o período barbárico, de autodefesa, de vingança privada, da pena de talião. 2) o período de formação do Estado, quando surge a necessidade de defender a sociedade e preservar os seus bens comuns. 3) o período em que a polícia, já em desenvolvimento, transforma-se em ramo do poder público (Ladeira: 1971:17).

Porém, segundo Scuro Neto (2000: 151), as bases da moderna força policial foram lançadas na Europa. Na Inglaterra, em 1748, por um magistrado, Henry Fielding – autor do livro *Tom Jones* -, que por sua conta e risco criou os primeiros policiais, sem salário, mas com a possibilidade de ganhar algum dinheiro com recompensas pela captura de marginais que, na época, dominavam as ruas de Londres.

Com o tempo o governo transformou essa força em um corpo de cavaleiros uniformizados para patrulhar o centro da capital inglesa. No entanto, a população e os políticos não viam essa polícia com bons olhos, e durante muitos anos ela teve de se sustentar praticamente sem recursos públicos. Até 1829, quando um decreto do Parlamento definiu a *Metropolitan Police* como sendo o órgão autorizado para a prevenção de criminalidade e apreensão de infratores.

Por sua vez, antes mesmo dos ingleses, em Portugal tiveram início os primeiros rudimentos de segurança pública e de organização de uma força policial. Em 1605, o Rei Filipe IV determinou que funcionários públicos ficassem de prontidão para evitar que vadios, ladrões, escravos e toda a escória cometessem crimes e ficassem impunes. Cinco anos depois em face de *muitos e grandes delitos*, causados pelo abuso *de se trazerem espingardas e, geralmente usarem todos delas de dia e de noite, de que se segue a haver muitos roubos, afrontas, mortes e resistências* à Justiça, o mesmo soberano decretou a proibição do porte de armas, mesmo descarregada, de noite, depois das Ave-Marias em todo o reino. De dia, os cidadãos podiam levar espingardas, desde que descarregadas. Andrade e Silva (1603-1612: 149).

No entanto, a situação agravou-se e a necessidade de policiar a capital tornou-se cada vez mais imperiosa, inspirando reformas sucessivas. Em 1760 o rei D. José criou o posto de *Intendente-Geral da Polícia da Corte e do Reino*, cargo vitalício que viria a ser ocupado a partir de 1780 por Diogo Inácio de Pina Manique.

Homem de visão preventiva, esse magistrado cuidou não apenas do policiamento, mas também da iluminação de Lisboa *para que a gente possa, assim como estão em outras muitas corte estrangeiras, andar pelas ruas da cidade, com menos descômodo e perigo*, com isso, *evitando-se todos aqueles delitos e inconvenientes a que costuma ser capa a escuridão da noite, sendo por esta causa os de mais difíceis prova* (Fortunato de Almeida: 1984 321-94). Mas a principal preocupação do dedicado Intendente-Geral era mesmo impedir que a população tomasse a Justiça nas próprias mãos.

Não sem grande oposição, o campo de atuação da polícia de Pina-Manique foi-se ampliando e assumindo deveres que incluíam supervisão de higiene pública, zelar pelas condições sanitárias e o abastecimento de água da capital, ao mesmo tempo em que reprimia a atividade revolucionária e dos jacobinos. No ano de 1801, em boa parte devido ao recrudescimento da violência e criminalidade em Lisboa, atribuído a soldados que chegavam das colônias ultramarinas, criou-se, como em outras capitais européias, um corpo militar, a Guarda Real da Polícia, a pé e a cavalo, composta de 638 homens, logo em seguida bastante ampliada.

Esse desenvolvimento reproduzia na essência novos espaços de interesse público, impondo ao Estado moderno uma intensa atividade de controle e orientação, e já não se

reduzia à defesa da paz e do Direito. Um novo conceito de *polícia* incorporando esse processo emergiu, em particular na França, antes e depois da Revolução, onde a força policial foi completamente reorganizada, tornando-se uma máquina formidável. Nas grandes cidades francesas, comissários-gerais de polícia assumiram a autoridade dos prefeitos, com os quais freqüentemente entravam em conflito, reportando-se diretamente ao ministro do Interior.

Ocupavam-se de mendigos, prisões, prédios públicos, teatros, cultos, reuniões, vias de trânsito, segurança pública, salubridade, abastecimento etc. Suas atribuições incluíam varrição de ruas, coleta de lixo, iluminação pública, bem como censura, repressão ao contrabando e das atividades dos opositores do regime. Alguns contavam com chusmas de informantes, que, postados em bares, cabarés, prisões e até no exterior, davam a impressão de que a polícia estava em todos os lugares (Godechot, 1968: 624).

A história e criação da polícia brasileira têm o seu início no Império e neste período as suas funções eram variadas, que iam desde assegurar a ordem pública, investigar crimes, formar a culpa até o julgamento de pequenos crimes. Em 13 de maio de 1809, por decreto, foi criada a Divisão da Guarda Real de Polícia, para assegurar a ordem pública da Corte. Em 1831, por decreto do Governo Regencial, foi autorizada a criação de organizações policiais provinciais, começando a surgir as unidades respectivas.

Em São Paulo, em 15 de dezembro de 1831, o Presidente da Província, Brigadeiro Rafael Tobias de Aguiar, criou a Guarda Municipal Permanente de São Paulo. A Lei n. 261, de 03 de dezembro de 1841, em modificação ao Código de Processo Criminal, criou aparelhamento policial centralizado e retirou muitas atribuições do juiz de paz.

No Município da Corte (Rio de Janeiro) e em cada província passou a existir um chefe de polícia e respectivos delegados e subdelegados, nomeados pelo Imperador ou pelos Presidentes da Província. Em 02 de julho de 1856 surgiu o Corpo de Bombeiros da Corte. A Lei 2.033, de 20 de setembro de 1871, reformou o sistema adotado pela Lei 261, separando justiça e polícia, em virtude de considerar *incompatível o cargo de juiz municipal e substitutos, com o de qualquer autoridade policial* (artigo 1º, § 4º), criando o inquérito policial.

O Decreto 4.824, de 22 de novembro de 1871, regulamentou esta lei. O Decreto 4.405-A, de 1928, instituiu o Regulamento Policial do Estado de São Paulo, tratando da estrutura s

órgãos e unidades, as atividades administrativas e as atribuições das autoridades, além de questões processuais e do sistema prisional.

O Código de Processo Penal de 1941 conferiu o trabalho de *investigação criminal às autoridades policiais*, para a apuração das infrações penais e da sua autoria (artigo 4º), sem exclusão da função das autoridades administrativas autorizadas por lei (parágrafo único), o dever dos policiais de efetuar a prisão em flagrante de autor de crime (artigo 301) e outras incumbências de natureza processual (artigo 244), inclusive a busca pessoal por fundada suspeita de posse de arma ou objetos de corpo de delito (Santin: 96).

A polícia torna-se a instituição destinada à manutenção da ordem e dos bons costumes, encarregada de preservar tranquilidade dos cidadãos, como prestação de serviços de segurança pública incumbida da prevenção, repressão e investigação de infrações penais.

### 3.1.2 Poder de Polícia

No conceito clássico, atinente à concepção liberal existente no século XVIII, o poder de polícia relacionava-se à atividade estatal que limitava o exercício dos direitos individuais em benefício da segurança. Modernamente, passou a objetivar o benefício do interesse público (Santin: 2004: 105).

No mesmo sentido, para Batista Júnior (2001:332), no Brasil, dentro da multifacetada influência estrangeira, o poder de polícia aparece como a atividade do Estado consistente na limitação da propriedade ou da liberdade, nos termos da lei, em prol do bem comum. Este conceito engloba um poder de criar normas jurídicas ou emitir atos administrativos com a finalidade de promover o bem-estar público, abrangendo os mais variados setores da sociedade.

No dias atuais, o poder de polícia é visto como a atividade estatal que limita o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público. Na maioria dos países da Europa (excetuada a França) o tema é tratado como limitações administrativas à liberdade e à propriedade e não mais como poder de polícia, termo este sujeito à crítica semântica e histórica, por lembrar o *Estado de Polícia*, precedente do Estado de Direito.

No Estado de Polícia, vigente em alguns países no século XVIII, o Estado era considerado uma associação para a consecução do interesse público que, porém, atribuía ao príncipe total liberdade de meios para alcançar os fins, considerando que a vontade do príncipe tendia sempre à realização da felicidade dos súditos (Batista Júnior:2001:31). A expressão *poder de polícia* ainda é, entretanto, a mais adotada pelos administrativistas brasileiros.

A Constituição Federal de 1988 e os demais diplomas legais concedem aos cidadãos direitos e garantias, os quais devem ser compatibilizados com a atividade estatal e a convivência comunitária na busca da harmonia da sociedade. A compatibilização entre os interesses individuais e coletivos procede-se mediante limitações administrativas à liberdade e à propriedade.

Em sentido amplo, poder de polícia é a atividade estatal destinada a condicionar o exercício da liberdade e da propriedade, por medidas do Legislativo e do Executivo, em consonância com os interesses coletivos. O Estado delinea a esfera juridicamente tutelada da



liberdade e da propriedade dos cidadãos, impondo limites, para manutenção da ordem da vida em sociedade.

Poder de polícia, em sentido restrito, relaciona-se com as intervenções gerais e abstratas (regulamentos) ou concretas e específicas (autorizações, licenças, injunções) do Poder Executivo, medidas destinadas a prevenir e evitar atividades particulares contrastantes com os interesse sociais, na noção de polícia administrativa.

O Código Tributário Nacional para tipificar o fato gerador para a cobrança do tributo, conceitua poder de polícia. O artigo 78 dispõe que se considera *poder de polícia*:

*A atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando o direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.*

O ente público para desempenhar as suas atividades necessita utilizar poderes e mecanismos inerentes ao Estado, para atingir os seus objetivos. O Estado detém o poder de polícia para as limitações ao direito à liberdade e à propriedade, sendo que o particular não possui o poder de polícia que se caracteriza pela discricionariedade, auto-executoriedade e coercibilidade, além de corresponder a uma atividade negativa, com a finalidade de atender ao interesse público, tendo em vista as regras da necessidade, proporcionalidade e eficácia.

O poder de polícia e a limitação dos direitos do cidadão são exercidos por funções estatais denominadas tradicionalmente pela doutrina como polícia administrativa, de segurança e judiciária. As referidas polícias não são instituições públicas autônomas, mas sim tradução de funções, que podem ser desempenhadas por inúmeros órgãos públicos, não apenas órgãos policiais, propriamente dito.

O poder de polícia pode ser exercido por inúmeros outros órgãos executivos, por exemplo, pelos órgãos de vigilância sanitária, de saúde pública, ambientais e fiscais. Também por órgãos legislativos (poder de polícia parlamentar, nas audiências e sessões parlamentares do processo legislativo) e judiciários (poder de polícia judicial em audiências e no andamento

de processo). O juiz detém o poder de polícia na vigilância, fiscalização e disciplina dos atos processuais e nas audiências, para a adequada atuação das partes e regular tramitação dos procedimentos de investigação e processo.

Na Administração Pública brasileira surgiu, com ênfase na área de segurança pública, o gênero de *polícia de segurança pública*, cujas espécies são denominadas de polícia preventiva, polícia repressiva, polícia de investigação criminal, polícia de fronteiras e polícia judiciária, pelo que se extrai do disposto no artigo 144 da Constituição Federal.

O poder de polícia de segurança pública é exercido para permitir e facilitar o exercício das funções de prevenção, repressão, vigilância de fronteiras, investigação e cooperação judiciária. O Estado pode proceder à busca pessoal no caso de fundada suspeita de posse de arma proibida ou de objetos ou papéis que constituam corpo de delito, prescreve o artigo 244 do Código de Processo Penal (CPP), enquanto o particular não pode realizar revista pessoal. O agente público pode exigir a identificação de pessoas, situação não permitida ao particular, já a realização de prisão em flagrante é obrigação dos órgãos policiais, mas facultativa ao particular (artigo 301, CPP).

Afirma Sofiati (2001:48), que era comum se observar no ensino do direito administrativo o tema *poder de polícia* ser apresentado através de textos carregados de expressões como imperatividade, executoriedade, exclusividade e indelegabilidade. Ocorre que o poder de polícia deixou de ser esse instituto, apesar de ser tratado como um dogma pelos mais ortodoxos.

Quando o Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº. 9.503/97), em seu artigo 25, *caput*, estabeleceu, com redação incontestada, a viabilidade da delegação do poder de polícia, o dogma começou a sofrer modificações. E modificou-se como forma de priorizar a finalidade e simplificar o processo, como se verifica pela redação do dispositivo citado, que remete ao princípio da eficiência.

Se o que se busca no novo modelo de administração, conforme já demonstrado, é a participação da sociedade, como forma legitimante dos serviços públicos, não há porque não se cogitar um novo modelo de gestão associada para a Segurança Pública. Não se sustenta aqui a execução privada das limitações impostas aos direitos, o que se sugere, como

provocação aos estudiosos, é uma participação privada nas etapas imediatamente anteriores à operacionalização das políticas de segurança.

O poder de polícia tem suas bases definidas pelo legislador, que *comete ao administrador público o encargo de regulá-lo e de aplicá-lo* (Moreira Neto:1999:300). Desta forma, se as bases legais do poder de polícia estão legitimadas pelo sistema de representação (voto), há que se legitimar a sua regulação e a sua aplicação. Uma das inúmeras formas de se propiciar a permeação da Administração com o fator legitimante – sociedade – permitindo sua presença na formação das decisões e políticas públicas é através da participação.

Para Sofiati (2001:32), esta é uma prática que vem se tornando constante, basta que indique, como exemplo, os *orçamentos participativos*. O que importa agora é trazer esse tipo de experiência para o campo da Segurança, Pública e Ambiental (gênero e espécie), entendida esta como a gestão de técnicas, estruturas e meios que assegurem a ordem pública e o bem estar social do contexto municipal.

O modelo participativo sugerido para a Segurança Pública é a criação de Conselhos Comunitários de Segurança. Os Conselhos são órgãos assimilados pela Administração, com participação mista, de representantes do Estado e da Sociedade, que, em parceria, definirão as políticas de segurança para uma região pré-determinada.

Por outro modo, conforme (Batista Júnior: 90), cumpre assinalar que a Constituição da República de 1988, com o objetivo de defesa do Estado e das instituições democráticas possibilita a extensão excepcional do Poder de Polícia, como decorrência da decretação do Estado de Defesa e do Estado de Sítio (artigos 136, I; 139, III, IV e VI).

Entretanto, os atos praticados nestas circunstâncias continuam submetidos ao direito – o direito de crise -, sendo que, em qualquer das circunstâncias, os direitos fundamentais devem ser respeitados, ou seja, a Constituição Federal admite a *restrição* de direitos fundamentais, de acordo com um *regime legal excepcional* (Medauar:1999:37), que da mesma forma projeta o Princípio da Legalidade (Sousa: 1994/95:107), não abrindo ensejo a uma *abolição* desses direitos. É a conclusão de Bobbio (1997:171) quando afirma que o governo das leis celebra hoje o próprio triunfo da democracia, sendo a democracia um conjunto de regras (as chamadas regras do jogo) para a solução dos conflitos sem derramamento de sangue.

Quanto ao poder de polícia, também sobressai o papel das Forças Armadas (Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, como uma organização social baseada na hierarquia e na disciplina, fiadora da defesa da Pátria, dos poderes constituídos, da lei e da ordem (artigo 177 da Constituição de 1946 e artigo 91 da Constituição de 1967 também assim previam). São a derradeira instância constitucional brasileira, dos muitos privilégios preservados na Constituição de 1988, que reconheceu a intervenção militar como algo não condicionado à lei, mas à *autoridade suprema do Presidente da República* (artigo 142).

Em tempo de paz e de carência de motivos e situações de guerra, resta às Forças Armadas a finalidade de garantia da lei e da ordem. Os altos índices de criminalidade das cidades grandes podem indicar a necessidade de suplementação dos serviços de segurança pública por parte das Forças Armadas. Os serviços de segurança pública (preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, artigo 144, *caput*, CF) enquadram-se na finalidade de garantia da lei e da ordem das Forças Armadas.

Os instrumentos para a defesa do Estado e das instituições democráticas seriam o estado de defesa e o estado de sítio. O estado de defesa pode ser decretado pelo Presidente da República para preservar ou prontamente restabelecer, em locais determinados, a ordem ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza (artigo 136, *caput*, CF).

A medida é temporária e localizada, com prazo especificado (não superior a 30 dias, prorrogável por igual prazo, artigo 136, § 2º, CF) e as áreas abrangidas (artigo 136, § 1º, CF). As medidas coercitivas possíveis são as restrições aos direitos de reunião, de sigilo de correspondência e de comunicação telegráfica e telefônica (artigo 136, § 1º, I, CF).

Para a situação de deficiência dos serviços de segurança pública tradicional seria adequado o estado de defesa, forma de suplementação temporária dos serviços respectivos e inegável estímulo para que as autoridades públicas aperfeiçoem os serviços de segurança pública. Também pode ser utilizada a intervenção federal nos Estados por várias hipóteses (artigo 34, CF), dentre as quais se sobressaem a necessidade de pôr termo a grave comprometimento da ordem pública (artigo 34, III, CF) e assegurar a observância dos princípios constitucionais relativos aos direitos da pessoa humana (artigo 34, VII, *b*, CF).

O problema da intervenção das Forças Armadas na segurança pública pela incapacidade dos governos estaduais de fornecerem níveis aceitáveis de serviço e tranquilidade para a população tem gerado discussões, sendo exemplos os debates sobre o caso do Estado do Espírito Santo (a onda de violência em ligação com o crime organizado e com apoio ou omissão das autoridades locais).

É o mesmo caso do Estado do Rio de Janeiro, com livre atuação de grupos de traficantes e bandidos, que semeiam um clima de terror na população, além do notório domínio de morros e favelas por quadrilhas cariocas. Seria o momento de utilizar melhor as Forças Armadas, não com a simples intervenção no serviço de segurança pública, em substituição às polícias estaduais e municipais, mas sim em parceria.

É oportuno retomar o tema municipal e considerar a recente importância que se vem dando às Guardas Municipais, conforme estudo de Sofiati (2001), informando que, em mais de um século de experiência constitucional republicana, a partir de 1891, o Município tornou-se uma presença constante no quadro de nossas instituições, passando a fazer parte da tradição constitucional brasileira.

Município, Urbanismo e Segurança Pública são indissociáveis. No que tange aos Municípios, o tratamento constitucional da Segurança Pública e da Política Urbana estão intimamente ligados, onde aplicação das normas de um destes temas, sem a integração com as do outro, torna-se inviável. O Poder Público, especialmente o municipal, tem instrumentos de intervenção na propriedade privada que necessitam de apoio técnico e logístico para sua utilização.

O artigo 182 da Constituição da República trata da política urbana, elencando uma série de medidas de atuação concreta do Poder Público Municipal na propriedade urbana pública e privada. O zoneamento, o parcelamento, bem como as servidões e a desapropriação são exemplos dessa atuação. Para as cidades o Plano Diretor funciona também como uma estrutura programática, onde se pode vislumbrar o futuro de suas ruas, avenidas, praças e habitantes.

Mas os planos urbanísticos não são meramente indicativos, pois não possuem apenas sugestões, sem caráter obrigatório, contrariamente, são imperativos, vinculando todos os

indivíduos e determinando a atuação do Governo. O Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

O poder de polícia urbanística é o exercício indispensável à consecução das normas imperativas do Plano Diretor. E não há dúvidas de que a Guarda Municipal é que detém o Poder de Polícia Urbanística. Parece natural que o Município se faz presente na área de segurança pública através da Guarda Municipal, e melhorar os serviços inclui também investir no serviço de segurança.

A expressão *poder de polícia* aqui, também deve ser entendida como a atividade do Estado de estabelecer condicionamentos à liberdade e à propriedade, de modo que se garanta a satisfação do bem comum. A atividade urbanística é de natureza pública, e se exerce constringendo e limitando interesses privados. Essa atividade gera conflitos entre o interesse coletivo à ordenação adequada do espaço físico para o melhor exercício das funções sociais da cidade e os interesses dos particulares de um modo geral.

A composição desses conflitos, num primeiro momento, é da lei, que deve estabelecer, não só regras de solução, mas também modos de repressão à eventual não submissão a sua coerção. Num segundo momento, com base na lei, a Administração, através do poder regulamentar, se faz presente, dando maior densidade àquelas regras e utilizando-se, também, da auto-executoriedade de seus atos. Nesse exato momento é que se verifica, em nível municipal, a fusão entre poder de polícia urbanística e a segurança pública.

Guiando-se pelos artigos 144, § 8º, e 182, da Constituição da República, todo ato ilegítimo que viole o ambiente equilibrado da cidade torna-se um problema de segurança ambiental. Não se limita, o termo, às matérias relativas ao meio ambiente, pois esse é uma das inúmeras expressões do domínio público protegidas pela segurança ambiental.

A Guarda Municipal atua no controle repressivo e sucessivo do ambiente urbano através do exercício do poder de polícia urbanístico. Através do controle repressivo, a Guarda Municipal realiza as operações determinadas pelo Executivo Municipal, ou solicitadas pelos demais órgãos de coordenação pública (colaboração e cooperação). Numa segunda fase, verifica-se o controle sucessivo, que se resume à manutenção do equilíbrio ambiental atingido através daquelas operações.

As atuações da Guarda Municipal partem da apuração e repressão ao flagrante ilícito administrativo (de trânsito, ambiental, edilício, urbanístico etc.) até a manutenção da ordem urbana. Em momento algum suas funções se confundem com as das policiais estaduais. Essas atuam na Segurança Pública *lato sensu*, aquela atua tão somente na Segurança Pública Ambiental, especializada e extremamente específica, área essa que não é abrangida por nenhuma das demais forças de Segurança.

Desta forma, procurou-se, a partir de um panorama da atual inserção dos Municípios no cenário constitucional e, sobretudo, demonstrando sua importância nos fenômenos comunitários contemporâneos, abordando-se as suas competências e atribuições, concluir que o poder de polícia urbanística, em sua expressão local, de equilíbrio urbano, manifesta-se como segurança ambiental, e essa, certamente, insere-se num contexto maior de Segurança Pública.

O artigo 182 da Constituição Federal trata da política urbana, mencionando o Plano Diretor como uma estrutura programática em que se pode vislumbrar o futuro das cidades, indicando os instrumentos de controle da urbanização. O Poder Público Municipal busca fundamento para a sua atuação completa na segurança ambiental – proteção da qualidade de vida urbana – nos artigos 182 e 216 da Constituição da República, e esse, em seu inciso V, expressamente inclui os conjuntos urbanos como patrimônio cultural brasileiro.

A vigilância do patrimônio cultural brasileiro é dever do Poder Público, conforme dispõe o artigo 216, § 1º, da Constituição brasileira. Basta uma integração entre os artigos 216 e 182 da Carta Magna para se extrair com razoável clareza, que incumbe aos Municípios a vigilância dos conjuntos urbanos, o que representa, em suma, o que aqui se sustenta: a atuação dos Municípios na segurança ambiental, como garantia da qualidade de vida nas cidades.

A origem das Guardas Municipais remonta à instituição dos *Quadrilheiros*, que eram guardas civis, voluntários entre os próprios moradores da comunidade, que patrulhavam as quadras (quarteirões), fiscalizando e coibindo pequenas infrações. Assumiam uma postura muito mais ligada a auxiliar os habitantes locais, do que de polícia propriamente dita. Com a vinda da Família Real Portuguesa para o Brasil, os serviços que os Quadrilheiros prestavam na Corte de Portugal foram trazidas para o Rio de Janeiro.

Em 1808, havia diferentes regimentos que, incumbidos das rondas noturnas e, dentre eles, os Quadrilheiros, percorriam as ruas, velando pelo sossego público. Bastavam essas patrulhas para a cidade viver em segurança e tranqüilidade

Antes de ser cidadão de um Estado, emocionalmente, o indivíduo adota uma Cidade ou Município. É a cidadania municipal considerada feixe resultante de seus direitos e deveres do indivíduo para com sua Cidade, inquestionavelmente o que mais politicamente o sensibiliza, o que mais lhe toca de perto.

Quando se pensa numa cidade segura não se imagina apenas aquela em que a segurança pública se faz presente, mas num conjunto de estruturas e meios que permitam ao seu habitante usufruir todo o potencial da cidade, vivenciando sua cidadania de forma plena. Isso implica uma nova postura de cidadania, na qual o cidadão queira resgatar a qualidade e o equilíbrio urbano.



### 3.1.3. Sistema de Justiça Criminal

Para julgamento das infrações penais, no mundo greco-romano antigo, era adotado o sistema processual acusatório, caracterizado pela divisão dos poderes, que se exercem no processo, pois, de um lado, está o acusador, a exercitar o poder reclamante (ação), de outro, o acusado, sujeito de direitos, com poder para resistir à acusação e, o tribunal com o poder para decidir. Seu principal fundamento é a própria acusação.

Em Roma, surge o sistema processual penal inquisitório, adotado depois pelos Estados absolutistas, com preponderância do interesse da sociedade na aplicação das normas penais materiais, mas inobservados os direitos individuais, transformando o acusador em objeto da prova. Tem como característica marcante a própria atividade do órgão julgante, que acumula as funções de acusar e julgar.

Com a revolução burguesa, em meados do século XVIII, o processo penal inquisitório mereceu severa censura pelas incompatibilidades com a evolução dos direitos humanos, passando, desta forma, os países civilizados a adotar o sistema misto, no qual o poder inquisitivo do juiz não suprime a contrariedade, mas, conjuga-se com ela, regendo-a, quanto à postulação e a probação.

Tudo isso, além de facultar desvendar fatos e circunstâncias desconhecidos até então, não constantes da acusação, a exigir medidas para assegurar o contraditório e a ampla defesa, para observância do devido processo legal. Todos os envolvidos – acusador, acusado, defensor e julgador – têm o dever de buscar a verdade dos acontecimentos.

No Brasil, o sistema de justiça penal é um fluxo ordenado de decisões administrativas que têm início com a investigação policial e terminam com a reintegração do infrator na sociedade. O sistema é composto de três partes separadamente organizadas: polícia, Ministério Público, Judiciário. Também se apóia no sistema penitenciário, que integra a administração do Poder Executivo e na criação das leis, componente identificado na órbita das funções do Estado com o Poder Legislativo.

Segundo Dias Neto (2005: 76), o sistema jurídico-penal não constitui um corpo totalmente estranho em relação aos demais sistemas normativos. Roubo, homicídio, estelionato e estupro não são condutas previstas no Código Penal por mera arbitrariedade do legislador, mas por serem *comportamentos que agredem* os valores morais e bens jurídicos

fundamentais. São problemas nos quais a intervenção do sistema penal pode evitar reações sociais ainda mais violentas e arbitrárias.

Para Scuro Neto (2000: 149), ao contrário deste entendimento, quanto à sistemática jurídico-penal, o funcionamento do sistema de justiça decorre de acordo com os objetivos e *pontos de vista alternativos*, das várias corporações burocráticas integrantes do sistema.

O freqüente consenso entre o sistema penal e os outros sistemas de controle social não descaracteriza, contudo, o caráter discricionário da decisão de criminalização, sujeita a variações no tempo e no espaço, ou mesmo, como observa Reale Júnior, sujeita a variações transculturais que *fazem com que um fato seja normal em uma cultura e crime em outra, sendo lembrado o exemplo da incriminação do álcool nos países islâmicos nos quais se admite, contudo, a poligamia, punida nos países ocidentais* (2002:10).

Mesmo o homicídio, espécie de crime maior, no sentimento comum, juridicamente, possui diversas significações, podendo estar excluído de ilicitude (legítima defesa, estado de necessidade, cumprimento do dever legal) ou merecer sanções diversas (qualificadoras ou atenuantes). Desta forma, sempre haverá mecanismos sociais voltados a evitar o homicídio, o que não significa que esses mecanismos terão sempre as características do Direito Penal, tal como este é hoje pensado e estruturado.

Em suma, não há nada na essência da conduta de *matar alguém* que a vincule naturalmente ao Direito Penal. A própria concepção de vida (o seu início e o seu fim) é sujeita a profundas divergências que podem justificar enquadramentos jurídicos distintos da eutanásia e do aborto.

A natureza diferenciada da categoria criminal torna-se mais nítida em condutas como consumo de substâncias psico-ativas (álcool, heroína, maconha, antidepressivos) ou prática de jogos por dinheiro que, ora criminalizados, ora tolerados, ora oficializados, recebem tratamentos legais contraditórios em uma mesma comunidade jurídica.

As controvérsias envolvendo a conveniência da criminalização dessas condutas demonstram a ausência de amplo consenso, quanto ao seu caráter problemático nos planos moral e jurídico e quanto à conveniência de resposta penal. Há ainda condutas, na esfera financeira, tributária ou ambiental, por exemplo, que embora suscitem ampla reprovação no

plano ético e jurídico, não são capazes de produzir consenso quanto à eficácia do tratamento penal.

A atribuição da etiqueta criminal é somente uma entre as inúmeras formas possíveis de definir e enfrentar uma situação ou conduta problemática. Nem todas as situações problemáticas são percebidas como *questão de polícia*, não é sempre que se opta por atribuir ao sistema penal a responsabilidade pela tutela de um bem jurídico.

E mesmo nos casos em que a intervenção penal se revela imprescindível não se deve jamais excluir a possibilidade de intervenções paralelas, possivelmente mais eficazes e certamente menos restritivas das liberdades. Não há, enfim, um vínculo extrajurídico entre as diversas condutas criminais. Desta maneira, o universo penal constitui-se de um aglomerado de comportamentos heterogêneos, cujo elemento comum é o fato de estarem sujeitos, em um determinado tempo e em uma determinada sociedade à resposta punitiva do sistema penal (Baratta: 1988: 537; Lehne: 1993: 59).

Isso não significa que todas as condutas típicas cheguem a provocar a mesma reação por parte da sociedade e das instituições do sistema de justiça criminal, altamente seletivas em seus processos de incriminação e imunização. Os crimes econômicos, a corrupção, a violência policial, a violência doméstica podem até merecer reprovação no plano ético e jurídico, mas não moldam a percepção pública acerca do crime e da insegurança (Baratta: 1999).

Questiona-se sobre as particularidades do entendimento penal dos conflitos, sobre os aspectos desses conflitos que são priorizados ou desprezados quando de sua abordagem pela via penal, e sobre as dinâmicas sociais, políticas e culturais que explicam a frequência com que a sociedade contemporânea tem interpretado os seus conflitos pelas lentes do Direito Penal.

Conforme a crítica de Scuro Neto (2000: 20), em primeiro lugar, há a crise do sistema penal que está inserida em um amplo contexto, o sistema social de Justiça, cuja interpretação é tão complexa quanto as relações entre os fatores que determinam o funcionamento das instituições e, em especial, as funções estabilizadoras do Judiciário.

Nesse particular, adotando uma postura burocrática, interessados (juristas, políticos, sociólogos) no atual sistema de Justiça introduziram a idéia de *reforma*, utilizando-a prioritariamente para ampliar suas próprias zonas de influência, abrir novas vias, maximizar

recursos, aumentar verbas e salários, dar maior capacidade de persuasão e influência política aos órgãos do Judiciário.

Em segundo lugar, com esses objetivos, essa abordagem operacional propõe medidas de *simplificação processual* (juizados especiais, ritos sumários, poder decisório de primeira instância), *modernização gerencial* (informatização, recursos humanos, novos procedimentos e rotinas processuais) e *formação profissional* (incluindo a reforma do ensino do Direito nas faculdades, principalmente na rede particular), segundo afirmação de Machado (1994:123) e Sadek (1995).

Em terceiro lugar, outros (juristas, políticos e sociólogos) preferem abraçar idéias como a *desestatização da Justiça* ou *privatização da Justiça*. São adeptos do *pluralismo jurídico*, fundado em um truísmo (o Direito positivo pode ser algo tão mais amplo que o Direito posto tão-somente pelo Estado), combinado com uma *ruptura do monopólio do Judiciário*, em favor de uma *apropriação comunitária* das instituições judiciárias (Falcão: 1994).

Freqüentemente associam suas bandeiras a uma certa interpretação *sociológica*, baseada no ponto de vista que o Direito deve refletir a realidade de maneira menos formal, mais plástica e flexível, pois até mesmo a norma constitucional *pode não tender às realidades de uma determinada época e com isso impedir o desenvolvimento natural da sociedade* (Barros: 1994:190).

Enquanto isso, também há quem procure abordar o mesmo problema de uma perspectiva voltada à crítica da base corporativista do ordenamento jurídico brasileiro. Acentuam-se as dificuldades geradas pela curiosa mistura de filosofia liberal e práticas conservadoras, próprias do modelo rígido, hierarquizado, porém bastante funcional, que controla os mais variados padrões de convivência da sociedade atual.

Esse modelo concede às instituições ditas superiores não apenas o privilégio, mas igualmente a obrigação de intervir de forma autoritária, na intenção de reduzir conflitos e manter a ordem social em bases tradicionais. É o caso das Forças Armadas durante o regime militar de 1964 a 1985, quando o movimento golpista tornou-se um poder constitucional em si mesmo e os atos institucionais passaram a dar legalidade à Constituição de 1967, e não o contrário.

Concluindo, as origens da crise da justiça criminal estão associadas também às restrições ainda impostas ao Estado de Direito, ao contexto constitucional onde a Justiça se efetiva e à conjuntura de igualdade perante a lei, na qual o poder e a autoridade de Estado derivam exclusivamente da lei, vedada qualquer ação além dos limites juridicamente estabelecidos de poder e autoridade, mesmo se em nome do interesse público.

## **3.2 Controle social**

### *3.2.1. Introdução*

A sociedade existe como estrutura social e para se manter não pode prescindir da aceitação, por parte de seus membros, das regras e normas de convivência e relacionamentos interpessoais. Também constitui exigência para a manutenção da estrutura social, a existência de subordinação, ou mesmo legitimação a um poder dominante, capaz de tomar decisões, regular e aplicar punições às violações das normas estabelecidas.

A Ordem Social é, principalmente, a tendência à uniformidade do comportamento humano, ou ainda, a existência de uma estrutura social sólida, pouco ameaçada na sua permanência e estabilidade. Compreende, quase sempre, padrões repetitivos e previsíveis, tendentes ao conformismo, contrariamente à tendência de oposição à maioria. A média deste conformismo se chama de opinião pública, inclinando-se ao modismo da época ou a propaganda política mais eloqüente.

A socialização é o processo básico por meio do qual os indivíduos são conduzidos a esta uniformidade. Todavia, a tendência à uniformidade não significa uma aceitação automática ou mecânica das exigências culturais, nem elimina as variadas formas de comportamento, podendo a personalidade, diante da satisfação pessoal e das regras sociais, voltar-se tanto para a obediência quanto para o conflito antagônico.

Muitas vezes, cabe à própria sociedade temporizar certas condutas desobedientes, seja ignorando-as, seja tipificando-as como desvios leves de comportamento (por exemplo, brigas conjugais, bebedeiras). Normalmente as formas de controle social se baseiam na recompensa ou na punição. Às vezes, porém, a ordem social se fundamenta muito mais no sentimento ordeiro das pessoas (resultado da socialização) do que em intenções de recompensa ou de punição.

No Brasil, assim como na grande parte dos países do mundo, diante da preocupante situação da criminalidade, fulminando todos os setores e níveis sociais, muito se argumenta sobre possíveis alternativas de controle, enquanto o crime, por seu lado, assume uma complexidade cada vez maior.

Em resposta a este fenômeno globalizado, a Criminologia moderna também amplia seus estudos, saindo do tema criminal focado anteriormente no crime e no delinqüente, e se lança em quatro direções básicas e urgentes: crime, delinqüente, vítima e controle social. A conclusão indica que para conhecer melhor o fenômeno criminal torna-se necessário não só estudar a figura do crime e do delinqüente, mas incluir nas pesquisas científicas também a pessoa da vítima e os mecanismos que a sociedade utiliza para controlar a criminalidade.

### 3.2.2. *Instâncias Informais de Controle social*

São considerados controles sociais informais os procedimentos espontâneos com o objetivo de aprovar ou desaprovar certos comportamentos, conforme estejam ou não de acordo com as normas e valores da sociedade. Têm origem fora do indivíduo e são instâncias exercidas principalmente pelos *grupos primários*, nos quais a interação social é muito íntima e imediata, caracterizando-se por fortes sentimentos de solidariedade e de lealdade e de expectativas recíprocas.

Por isso, mesmo existindo alguma forma de conflito ou competição interna, sua coesão forma uma unidade só capaz de fragmentar-se em situações muito especiais, sendo características próprias das sociedades homogêneas tradicionais, das pequenas comunidades rurais, da vizinhança, dos amigos, de brincadeiras, turmas de adolescentes e, o mais comum, a família.

Também a Igreja atuando na conscientização religiosa, as Organizações Não-Governamentais (ONGs), na discussão e mobilização por interesses sociais que lhes dizem respeito, os movimentos sociais que se aglutinam em torno de reivindicações comunitárias. Da mesma forma, esta instância de controle social pode ser observada quando, por exemplo, a mãe adverte o filho sobre determinada conduta, quando um aluno corrige o outro sobre a maneira de pronunciar uma palavra.

Os participantes dos grupos possuem como um dos traços mais peculiar, aquela propensão ao conformismo, ou seja, adesão passiva às regras e normas de comportamento, fazendo com que a insubordinação seja mais conforme aos indivíduos solitários e socialmente desajustados, por sua vez, mais sensíveis às sanções do grupo do que aquelas tomadas pela sociedade.

Por outro lado, o grupo primário é capaz de desenvolver nos seus membros uma lealdade extrema, levando-os a crenças incontestáveis, que observadas por qualquer outro ponto de vista seria irracional e perigoso. É o caso de se ver o sacrifício de suicídio em massa ou do suicídio *terrorista* dos *homens-bomba*. Igualmente, são as atitudes racistas ou discriminatórias contra grupos étnicos, homossexuais, judeus, árabes, imigrantes.

Também as gangues de rua formadas por adolescentes constituem grupos culturalmente marginais, onde prepondera forte hierarquia de poder interno, na qual os papéis



e as relações recíprocas são marcados pela força e pela violência. Nem por isso, entretanto, os membros diminuem sua lealdade ao grupo, além de manter o sigilo quase religioso de suas atividades delinquentes e, enquanto grupos marginais separados travam violentas e sangrentas disputas *territoriais*.

Já em alguns casos podem formar-se grupos informais e espontâneos (de trabalho, de estudo, esportivo), compartilhando interesses e objetivos comuns, sendo neste caso a lealdade do grupo mais moderada e, por não ser institucionalizado, desagrega-se mais facilmente, apenas pela separação dos seus membros.

Cabe considerar, desta feita, que estas instâncias informais de controle, ou grupos sociais primários, praticamente universais e sempre encontrados em qualquer época ou estágio de desenvolvimento das sociedades, estão rapidamente perdendo espaço e importância para as relações de tipo secundário – ou formal -, marcado por melhor elaboração, frieza e impessoalidade, além de servir de meio para a obtenção de determinados fins, alheios aos objetivos do grupo primário.

Em razão disso, alguns acreditam que até mesmo as pessoas, principalmente as mais jovens, voltam-se para o álcool, drogas ou estilos de vida desviantes na busca desesperada de reencontrar vínculos primários de associação e cooperação, perdidos em decorrência da falta de sentido causada pelo avanço das instâncias formais no mundo moderno.

Mesmo diante desta evolução e complexidade da vida social, as instâncias informais preservam aspectos essenciais na formação do ser social das pessoas, impondo-se como primordiais: a) no *desenvolvimento da personalidade*, talvez sua característica mais destacada, sem importar-se com os atributos que as pessoas venham a adquirir, ou os papéis que venham a assumir, futuramente; b) nas *primeiras experiências* e no início do processo de *formação de conceitos pessoais*, fundamental não só pelo fato de ocorrerem em primeiro lugar, mas por seu impacto e significado nas experiências adquiridas e nos conceitos desenvolvidos posteriormente; c) em razão do caráter *íntimo*, reservado, das relações primárias, envolvendo interações com envolvimento emocional elevado, e centralidade na pessoa *total*, inclusive nas *coisas do coração*, e não pelo papel ou status que ela ocupa na sociedade.

### 3.2.3. Instâncias Formais de Controle Social

Os controles sociais formais são aqueles baseados nos grupos formados artificialmente, definidos pela existência de objetivos e tarefas específicas, os quais estão diretamente relacionadas com os interesses da organização. São delimitados pela divisão do trabalho, que geralmente corresponde à estrutura organizacional ou organograma e se constituem em instâncias exercidas principalmente pelos *grupos secundários*.

As características básicas das instâncias formais ou grupos secundários são a não-exigência de proximidade física, grupo mais extenso, duração variável da relação, relação impessoal, fragmentária e não-espontânea, relação não como um fim em si mesma e a sujeição de todos a um padrão comum. Assim, os controles formais são elaborados com a manifesta intenção de estabelecer a conformidade social.

Neste sentido, pode-se destacar a Igreja ou, abstratamente, a Religião, instituição social na qual as pessoas buscam respostas com base emocional e racional para os problemas da vida humana, dentre eles, o sofrimento, o mal e a morte. No campo filosófico, além de procurar dar sentido e finalidade à vida também proporciona um código moral para guiar o comportamento. No campo social, a religião é o elo de ligação entre as pessoas, dando-lhes um sentido de coesão e de unidade, contribuindo para a integração social.

No contexto da insegurança e violação de direitos que aflige o mundo contemporâneo, deve-se destacar o *fundamentalismo*, como sentimento religioso exacerbado e um desvio dos mais crítico da religião como instância social. No contraponto da busca pelo compromisso ecumênico, o fundamentalismo, em qualquer religião, é exclusivista, separatista e monopolista, uma vez que o *crente* acredita que a sua religião é verdadeira e que ela deve ser imposta à força aos *não-crentes*, ou *infieis*. O fundamentalismo quase sempre apresenta um forte componente político, isto porque, acredita que o Estado e a Religião são uma só coisa.

Após a família, a instituição social mais importante é a Escola, tendo em vista que, nas sociedades modernas, a obrigatoriedade da instrução escolar, pelo menos no nível elementar, modificou a natureza da escola, impondo-lhe a responsabilidade a ser compartilhada e algumas vezes até complementar com a família: a da socialização do indivíduo. Deste compromisso derivam as finalidades de preparar os indivíduos para uma adequada e produtiva

integração à sociedade, transferindo-lhes as realizações das gerações passadas no sentido de compreenderem os conhecimentos sobre a natureza, o homem e o universo.

Através das experiências educacionais a escola contribui para a integração da pessoa a meio social no qual vive, ensinando-lhe comportamento ético, valores e compreensão das relações sociais. A instituição escolar, todavia, algumas vezes carece de recursos necessários, levando-a a uma estrutura antiquada e ao distanciamento entre as necessidades de uma sociedade complexa e o que ela pode oferecer.

Especificamente, a universidade ainda não elucidou em profundidade o seu papel. Talvez a melhor posição seja entre a concepção tradicional e a engajada, adotando-se posição intermediária, nem marcada pelo envolvimento excessivo, nem pela fuga aos problemas sociais mais graves.

Uma terceira instituição, agora política, de controle social formal a destacar é o Estado (Governo), autoridade social suprema e a instituição social a quem compete garantir a ordem jurídica e promover o bem-estar comum para toda a população de seu território. Para alcançar este objetivo, o Estado utiliza-se de um conjunto de funções, chamado de governo, que permeia quase toda a vida da sociedade, interferindo nos processos sociais, regulando-os, transformando-os e planificando-os.

O Estado baseia-se em um ordenamento jurídico, que sustenta toda a estrutura social: a Constituição, lei maior que orienta todas as outras leis e institutos jurídicos que atingem a vida social. Entre suas funções específicas cabe ao governo. Outras instituições também são relevantes como instâncias formais de controle social. O Partido Político, grupos políticos diversos que sustentam o governo pelo processo de eleição e voto, o Sistema de Justiça Criminal.

No âmbito da segurança pública, os controles formais exercidos pelos diversos órgãos públicos que atuam na área criminal, como as polícias e Ministério Público, contribuem para dificultar a prática delituosa. Isto porque essas instâncias podem controlar as pessoas delinquentes, que desrespeitam as regras sociais e praticam infração criminal, de maneira mais contundente que as instâncias informais.

O incremento da atuação repressiva do sistema formal, porém, não significa a conseqüente diminuição dos índices de criminalidade, isto porque, para funcionar com mais

eficiência o sistema formal requer um melhor equilíbrio entre as funções informais e formais no controle da criminalidade. Atualmente, prevalece uma excessiva atuação voltada para dissuadir as pessoas a não praticar crimes o que sobrecarrega o sistema de controle formal.

Um exemplo significativo desta situação ocorre quando se aprova uma lei desproporcionalmente rigorosa, quase sempre sob a indignação popular ante um crime horrendo, cujo resultado na realidade é nulo, continuando a ser praticado o crime tipificado na nova lei, com igual frequência pelos infratores. Desta forma, é necessário fortalecer os controles sociais informais (ética, família, religião etc), porquanto o sistema de controle formal acaba sobrecarregado de uma missão que, em tese, deveria ser mais compartilhada com o sistema informal.

A família é uma peça fundamental nesse intrincado problema. Uma família desestruturada pode gerar adultos problemáticos para enfrentar a complexidade da convivência social, aproximando-os das drogas e do alcoolismo desenfreado, o que possibilita o aparecimento de oportunidades para a prática de delitos. Nesse contexto, a aplicação efetiva das normas de proteção de crianças e adolescentes da Lei Federal 8069/90, com o acompanhamento de psicólogos, assistentes sociais, e outros profissionais, impediria que muitos adolescentes optassem posteriormente pelo caminho do crime.

Enfim, com a integração dos controles sociais, informal (prévio) e formal (posterior-estatal), com uma equilibrada divisão dessas missões, ocorrerá uma importante contribuição para se reduzir os índices de criminalidade de forma mais eficiente.

### 3.3. Fundamentos Constitucionais

#### 3.3.1. Princípios Jurídico-Constitucionais

Segundo estudos realizados por Santin (2004:80), na sua dimensão atual o direito à segurança pública tem previsão expressa na Constituição Federal do Brasil (preâmbulo, artigos 5º, 6º e 144), e decorre do Estado Democrático de Direito (cidadania e dignidade da pessoa humana, artigo 1º, II e III, CF) e dos objetivos fundamentais da república (sociedade livre, justa e solidária e o bem de todos, artigo 3º, I e IV), com garantia do recebimento dos serviços respectivos.

A segurança pública é considerada dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, destinada à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (artigo 144, *caput*, CF), que implicam num meio da garantia da inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, direitos e garantias fundamentais do cidadão (artigo 5º, *caput*, CF).

Os valores protegidos também são considerados direitos humanos, pela garantia do direito à vida (artigo 4º), direito à integridade pessoal (artigo 5º.), direito à liberdade pessoal (artigo 7º.), direito à propriedade privada (artigo 21) e direito de circulação e de residência (artigo 22), previstos na Convenção Americana de Direitos Humanos, Pacto de São José, em vigor no Brasil por força do Decreto Legislativo 27, e Decreto 678, de 1992, o que evidencia que o direito à segurança pública tem características de direito humano, pelos valores que protege e resguarda para uma qualidade de vida comunitária tranqüila e pacífica.

O termo *segurança* constante do preâmbulo e dos artigos 5º, *caput*, e 6º, da Constituição Federal deve ser interpretado como relativo ao direito à segurança pública, predominantemente de caráter difuso, que visa tutelar a manutenção da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (artigo 144, CF), componente importante para a proteção da dignidade da pessoa humana (artigo 1º. CF) e exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, preservação da harmonia social e solução pacífica das controvérsias (preâmbulo da Constituição Federal).

Na outra margem, parece estranha a consideração do termo *segurança* como *segurança* jurídica, relativa à firmeza do ordenamento legal e das relações jurídicas. Isto porque o próprio sistema constitucional e normativo já configura a própria *segurança* jurídica,

embasada num estatuto fundamental, a Constituição Federal, prevendo direitos e garantias individuais e coletivas e a formatação do Estado Democrático de Direito, em que o direito tem grande importância. Numa visão da segurança pública à validade, vigência, eficácia e vigor, percebe-se que não há barreira normativa para a exigência do fornecimento do serviço com eficiência.

A norma que impõe o dever do Estado de fornecer serviço de segurança pública para manutenção da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio tem validade formal e material, porque foram obedecidas as condições de competência do órgão legislante, por meio do constituinte originário, com poder de traçar as normas fundamentais individuais e sociais e outros princípios atinentes ao Estado Democrático de Direito, em que se inclui a matéria relativa à segurança pública e aos correspondentes direitos individual e do cidadão e social de toda a coletividade.

A norma fundamental tem dupla função porque estabelece o próprio direito à segurança pública como garantia fundamental individual e social, dando o conteúdo específico do direito (receber proteção do Estado para a manutenção da ordem pública e incolumidade pessoal e do patrimônio, artigo 144, *caput*, CF), de forma eficiente (artigos 37, *caput*, e 144, § 7º, CF), e também atribui competência para o legislador sobre a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública (artigo 144, § 7º, CF).

A norma estabelece uma função do Estado, rotulada como dever do Estado, cuja conduta exigida é a preservação da ordem pública e incolumidade da pessoa e do patrimônio, sujeita à sanção correspondente por omissão, negligência ou deficiência do serviço respectivo, de ordem política (crime de responsabilidade), penal (prevaricação), civil (indenização e execução compulsória) e administrativa (improbidade ou falta funcional). Os dispositivos relativos à segurança pública encontram-se em plena vigência desde 05 de outubro de 1988, época da promulgação e publicação da Constituição Federal, com a recepção dos diplomas infraconstitucionais.

Da mesma forma, a eficácia com a presença dos requisitos de natureza fática e técnico-normativa. A eficácia fática tem respaldo na realidade que mostra a presença do serviço de segurança pública fornecido pelo Estado em todo o País, com estrutura material e pessoal e pleno funcionamento dos órgãos policiais encarregados da função pública, bem delimitada na organização estatal, em benefício do povo, que tem necessidade de receber a

prestação pública para a sua tranqüilidade, preservação da sua incolumidade pessoal e patrimonial, para a harmonia social. A eficácia técnica também se apresenta com a existência de diversas normas constitucionais e infraconstitucionais sobre a segurança pública, a organização e funcionamento dos órgãos policiais, configurando as condições técnico-normativas exigidas para a produção de efeitos.

A força ou vigor demonstra-se pela vinculação das normas constitucionais e infraconstitucionais ao dever de prestação de serviço de segurança pública pelo Estado, com impossibilidade do próprio Estado evitar o cumprimento da obrigação, de natureza básica na própria formação e manutenção do regime político de Estado. Pressupõe, portanto, a segurança do cidadão para o bem-estar da população e harmonia social, dignidade da pessoa humana, exercício da própria soberania estatal pelo uso da violência simbólica e outros atributos do Estado Democrático de Direito.

O padrão de eficiência do serviço de segurança pública decorre do princípio geral da administração (artigo 37, *caput*, CF, introduzido pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998) e do princípio específico da eficiência da segurança pública (artigo 144, § 7º, CF). É resultado lógico do dever primário, da atuação dos órgãos policiais e do exercício da função de segurança pública, cuja atividade é a preservação ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (artigo 144, CF). O grau de eficiência não pode ser matemático e rígido porque depende de várias circunstâncias de ordem social, econômica e estrutural do Estado, sendo uma criação cultural contínua em direção ao patamar indispensável à concretização dos anseios comunitários sobre segurança pública.

A eficácia da norma em relação à eficiência da segurança pública é plena, não limitada como poderia parecer da previsão do texto constitucional de que *a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades* (artigo 144, § 7º, CF). Não é suficiente para a diminuição da exigibilidade e rotulagem como mera norma programática e dependente da legislação infraconstitucional, tendo em vista que os órgãos policiais foram organizados e estão em funcionamento há muito tempo.

Data do Império a criação do primeiro órgão policial nacional, com diferentes instituições policiais, que sofreram transformação de nomes e fusão dos órgãos policiais, no decorrer do tempo até a sua atual configuração institucional. As polícias estão

institucionalizadas, nos incisos do artigo 144, *caput*, da Constituição Federal: polícia federal (I), polícia rodoviária federal (II), polícia ferroviária federal (III), polícias civis (IV), polícias militares e corpos de bombeiros militares (V).

A constatação de que o fornecimento de um serviço tão importante como a segurança pública em nível inadequado, sofrível como o atual, indica que o Estado não está cumprindo com a sua obrigação constitucional, em uma das suas mais importantes áreas, o que determina uma mudança de comportamento estatal, modificação estrutural profunda e medidas adequadas para a melhoria do serviço.

A previsão da disciplina pelo verbo no futuro (*disciplinará*) não transforma o texto constitucional em mera norma programática destituída de efeito ou importância no cenário normativo. O mesmo raciocínio segue em relação os princípios gerais da administração (*obedecerá*, artigo 37, *caput*, CF), sendo que não se cogita a inexorabilidade de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Além da condição do direito à segurança ser uma das garantias fundamentais do cidadão (artigo 5º, *caput*, CF), o entendimento é de que as garantias relacionadas no mesmo artigo 5º são exemplificativas e não taxativas, porque expressamente o constituinte não excluiu outros direitos e garantias decorrentes do regime e dos princípios adotados pela Constituição ou dos tratados internacionais (artigo 5º, § 2º, CF).

Nessa ótica, ao prestar um serviço inadequado e deficiente de segurança pública o Estado não está cumprindo a sua função de preservação dos valores que ele próprio sancionou como contrários ao direito e contribuindo para que a norma do resguardo não atinja a sua finalidade. Não há divergência sobre a condição de direito fundamental do direito à segurança pública.

A propósito, como não poderia ser diferente, no Plano Nacional de Segurança Pública, o Governo Federal considerou claramente o direito à segurança como um dos direitos fundamentais do cidadão. Consignou-se a inexistência de soluções milagrosas para enfrentar a violência e o desejo de aglutinar esforços nas áreas de segurança pública que propiciem melhorias imediatas na segurança do cidadão, tanto quanto o fomento de iniciativas de intervenção nas múltiplas e complexas causas que estão ligadas ao fenômeno da criminalidade.



E também expressou o seu convencimento de que por meio do estreitamento da cooperação com Estados, municípios, e demais Poderes e sociedade civil organizada – de forma firme e permanente – muito poderá ser realizado no sentido de se assegurar um dos direitos fundamentais do cidadão: o direito à segurança.

A exigência social da segurança pública eficiente e a concomitante maior intervenção do Estado interfere na esfera das liberdades públicas, desencadeando a inegável perda de uma parte do direito de liberdade do cidadão, numa relação inversamente proporcional entre liberdade do cidadão e poder do Estado para a concretização dos direitos sociais. Em contrapartida, há um acréscimo do direito da personalidade, em sentido amplo, tendo em vista que o cidadão protegido pela ação de segurança pública terá um maior escudo ao ataque do delinqüente à sua incolumidade pessoal e ao seu patrimônio.

O valor segurança pública tem destaque especial na atualidade, principalmente pela presença de níveis insuportáveis de violência e criminalidade que afetam a ordem pública e a convivência social pacífica da população, a exigir maior atuação dos mecanismos de proteção estatal, criando uma nova rodada no jogo entre liberdade e poder. Esta situação de busca da melhoria da convivência social traz uma necessidade de troca, porque como observa Norberto Bobbio a sociedade atual *caracterizada por uma organização cada vez maior em vista da eficiência, é uma sociedade em que a cada dia adquirimos uma fatia de poder em troca de uma fatia de liberdade.*

A necessidade de melhoria do nível de segurança pública pelo aumento do medo coletivo da violência também pode ser um fator de legitimação para o aumento da repressão do Estado, com vistas a uma finalidade de contenção da reação popular aos problemas sociais.

No Brasil, como na Alemanha reunificada, visualiza-se que a queda do bem-estar social coincide com o surgimento de novos mecanismos de repressão e o discurso da política de segurança (*erradicação da violência, medo da criminalidade e luta contra o crime*) teria entendimento diverso, porque tenta produzir dentro da sociedade insegurança e legitimar a repressão por parte do Estado e a noção de violência entra no discurso sobre a criminalidade, com o objetivo de produzir consenso, e impedir o desenvolvimento de uma resistência social a fenômenos como desemprego, a destruição do Estado social e a pobreza, conforme detecta Ana Lúcia Sabadell (2000:53).

A contenção deste acréscimo de poder de repressão deve impor a implantação de maior controle da atuação dos órgãos policiais, por meio de instituições públicas e da sociedade, para evitar abusos sob a justificativa de prestação de segurança pública eficiente, tendo em vista que a sociedade deseja que a intervenção mais forte seja em face do delinqüente e não do cidadão comum.

Nesta concepção, deve-se exigir maior aperfeiçoamento da estrutura material e pessoal e preparo adequado para a atuação dos órgãos de segurança pública. Na mesma proporção do maior poder de atuação policial deve aumentar o controle da atividade por mecanismos internos e externos, estatais e comunitários, para adaptação aos anseios populares e diminuição dos riscos de abusos e excesso policiais.

A função de prevenção estatal, porém, não se opera apenas pelos órgãos policiais, que atuam no vazio deixado pela inoperância de políticas sociais de bem-estar do povo, com impacto importante na prática criminosa. A prevenção é uma política de ações e serviços públicos para redução dos fatores de delinqüência, por meio de atuação social, policial ou extrapolicial, de caráter proativo.

### 3.3.2. Doutrina de Segurança Nacional

A segurança pública é uma das partes constitutivas da segurança nacional. Por conseguinte, a compreensão do sentido da segurança nacional torna-se preliminar ao estudo da segurança pública como fundamento doutrinário.

A formulação e a evolução conceitual da doutrina de segurança nacional é tarefa precípua da Escola Superior de Guerra (ESG), criada em 1949, cujos *Princípios Fundamentais* são: 1. A segurança nacional é função mais do potencial da Nação do que de seu potencial militar; 2. O Brasil possui os requisitos básicos (área, população e recursos) indispensáveis para se tornar uma grande potência; 3. O desenvolvimento do Brasil tem sido retardado por motivos suscetíveis de remoção; 4. Como todo trabalho, a orientação dessa aceleração exige a utilização de uma energia motriz e de um processo de aplicação dessa energia; 5. O impedimento até agora existente contra o surgimento de soluções nacionais para os problemas brasileiros é derivado do processo de aplicação de energia adotado e à falta de hábito de trabalho conjunto; 6. Urge substituir o método dos pareceres por outro método que permita se chegar a soluções harmônicas e equilibradas; 7. O instrumento a utilizar, para a elaboração do novo método a adotar e para a sua difusão, consiste na criação de um Instituto Nacional de Altos Estudos, funcionando como centro permanente de estudos.

Os *Princípios Filosóficos* que sustentam as bases dos trabalhos realizados na ESG são: fidelidade à Democracia, preponderância do interesse nacional sobre qualquer outro interesse e a valorização do Homem, origem e fim do desenvolvimento, síntese das aspirações e interesses nacionais. Além disso, a ESG adota a concepção de que os problemas da segurança estão intimamente ligados com os do desenvolvimento, impossibilitando tratá-los como fenômenos independentes.

A doutrina da ESG concebe que, no caso das decisões de Estado, os fins devem ser os objetivos próprios da cultura nacional – os Objetivos Nacionais – e os meios devem ser os recursos que a Nação aciona, principalmente por intermédio do Estado, para alcançar e manter aqueles fins – o Poder Nacional.

A *Doutrina de Ação Política* da ESG tem por fundamento o Homem, considerado pessoa dotada de consciência, liberdade e valores, em busca de bem-estar e de realização de suas potencialidades humanas. Prioritariamente, a ESG estuda a Segurança Nacional e

formula um método para seu planejamento, utilizando-se de um conceito de Segurança Nacional mais amplo que o de defesa. Para tanto, também acrescenta outros conceitos correlatos, em um conjunto sistematizado de conhecimentos, que constitui o núcleo da Doutrina de Ação Política da ESG. O núcleo é composto de Objetivos Nacionais, Poder Nacional, Política Nacional e Estratégia Nacional.

Os *Fundamentos Axiológicos* que orientam a Doutrina Nacional de Segurança Nacional encontram-se profundamente enraizados na sociedade brasileira, cujas influências respeita e resguarda, e apresentam alguns aspectos essenciais. Primeiramente, quanto aos *valores da cultura ocidental e cristã*, reconhecendo a presença imanente da divindade no ser humano, capaz de construir o próprio destino, dotado de consciência e vontade e da possibilidade moral de decidir seu projeto de vida pessoal.

Esse humanismo teísta e cristão da cultura brasileira ocorre pela assimilação de seus valores mesmo separado do dogma da fé religiosa, expressando a crença na superioridade do indivíduo sobre o grupo, na igualdade de todos os homens e na fraternidade. Igualmente, a preeminência da pessoa humana na consecução dos valores supremos, superior ao Estado, cabendo a este e à sociedade proporcionar-lhe condições de auto-realização. Por isso a liberdade do indivíduo constitui, na cultura brasileira – e na Doutrina – valor prioritário.

Outros valores são a dimensão da *liberdade*, necessária à construção de uma ordem social democrática, que pode assumir formas diversas, como liberdade de expressão do pensamento, de associação etc. A *igualdade* de todos os homens, outra dimensão fundamental por expressar que todos nascem iguais em dignidade e direitos, impondo livremente aos Homens o dever de *fraternidade*, também norteador da vida social.

A Doutrina de Ação Política da ESG ao reconhecer o primado da pessoa e do *Bem Comum* sobre as estruturas sociais busca ultrapassar a concepção individualista da convivência social. Assim, o Bem Comum torna-se o objetivo-síntese em torno do qual se articulam todos os outros referenciais significativos. À partir desta concepção, a Doutrina de Segurança Nacional entende Bem Comum como ideal de convivência que, transcendendo a busca do bem-estar, permite construir uma sociedade onde todos, e cada um, tenham condições de plena realização de suas potencialidades como pessoa, e de conscientização e prática de valores éticos, morais e espirituais.

Em resumo, a Doutrina de Ação Política da ESG apresenta as seguintes *características*: a) Humanista, o Homem é criatura de Deus, com dignidade e transcendência, e centro de todas as políticas e estratégias; b) Brasileira, com base na cultura brasileira, voltada para a solução dos problemas nacionais; c) Realista, avalia a realidade como processo histórico em transformação; d) Espiritualista, o Homem é global em espírito e matéria; e) Democrática, busca uma sociedade pluralista, no Estado de Direito, asseguradas as garantias fundamentais da pessoa; f) Adogmática, estimula o livre debate de idéias.

Estes aspectos demonstram um claro compromisso doutrinário com o Estado democrático de direito e com o ser humano na sua integralidade, o que requer usufruir o direito à segurança em todas as suas expressões. Conforme este entendimento, a Doutrina de Segurança Nacional estabelece quatro *conceitos fundamentais* para sua compreensão.

Primeiro, quanto aos Objetivos Nacionais, cujo principal pressuposto compreende a Nação como grupo complexo, constituído por grupos sociais distintos que, ocupando a mesma base física, compartilham da mesma evolução histórico-cultural e dos mesmos valores. Os Objetivos Nacionais Permanentes são aqueles que subsistem ao longo do tempo devido representar as necessidades, interesses e aspirações vitais da Nação.

Em segundo, trata o Poder Nacional como a capacidade que tem o conjunto interagente dos homens e dos meios que constituem a Nação, atuando na conformidade da vontade nacional, de alcançar e manter os Objetivos Nacionais. São características do Poder Nacional, o sentido instrumental, o caráter de integralidade e a relatividade. O terceiro conceito fundamental é a Política Nacional definida como o conjunto de Objetivos Nacionais, bem como a orientação para emprego do Poder Nacional, no sentido de conquistá-los e de mantê-los.

O quarto é a Estratégia Nacional, ou, a arte de preparar e aplicar o Poder Nacional para, superando os óbices, alcançar e preservar os Objetivos Nacionais Permanentes, de acordo com a orientação estabelecida pela Política Nacional.

Neste quadro teórico, a ESG considera segurança como uma necessidade e um direito inalienável do ser humano, enquanto noção de garantia, proteção e tranquilidade, sendo indispensável ao ideal do Bem Comum e cabendo ao Estado a sua responsabilidade. Em decorrência, a ESG formula o conceito de segurança como:

*Um elemento indispensável à busca do Bem Comum, caracterizado pelo fato de a Nação, a Comunidade como um todo e a cada um dos seus integrantes sentirem-se garantidos contra ameaças de qualquer natureza, pelo emprego do Poder Nacional.*

Por outro lado, a segurança é um estado que admite a ação de Defesa, uma vez que esta é o conjunto de ações visando alcançar ou resguardar a situação de segurança, o que diz respeito às várias dimensões da vida social e a responsabilidade de todos em relação à Segurança Nacional. Esta definida como *a garantia relativa, para a Nação, da conquista e manutenção dos seus objetivos permanentes, proporcionada pelo emprego do Poder nacional*. Já a Defesa Nacional compreende a aplicação do Poder Nacional para enfrentar as ameaças à consecução dos Objetivos Nacionais Permanentes.

De acordo com estes ensinamentos, a segurança e a defesa públicas têm por objetivo garantir a Ordem Pública, como situação de pacífica convivência social ou *situação de tranqüilidade e normalidade que o Estado assegura, ou deve assegurar, às instituições e aos membros da sociedade, consoante as normas jurídicas legalmente estabelecidas*.

Em decorrência, a segurança pública se expressa para a preservação da Ordem Pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através do exercício do Poder de Polícia, que é a manifestação do monopólio da força pelo Estado. No conceito da ESG, Segurança Pública *é a garantia relativa da manutenção da Ordem Pública, mediante a aplicação do Poder de Polícia, encargo do Estado*, em harmonia, portanto, com os fundamentos constitucionais da segurança pública.

### *3.3.3. Estrutura Organizacional da Polícia*

O sistema de organização policial no Brasil se implementa através das instituições policiais para a execução da política de segurança pública. E como já indicado antes, a segurança pública é exercida pelos seguintes órgãos: polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares. A atividade própria de polícia investigativa compete à polícia federal e à polícia civil.

Há, contudo, uma repartição de competências nessa matéria entre a União e os Estados, de tal sorte que o princípio que rege é o de que o problema da segurança pública é de competência e responsabilidade de cada unidade da Federação, tendo em vista as peculiaridades regionais e o fortalecimento do princípio federativo, conforme é tradição do sistema brasileiro.

Quando a Constituição atribui às polícias federais competências na matéria, logo se vê que são atribuições em campo e questões delimitadas e devidas e estritamente enumeradas, de maneira que, afastadas essas áreas especificadas, a segurança pública é de competência da organização policial dos Estados, na forma mesma prevista no artigo 144, §§ 4º, 5.º e 6.º.

Cabe, pois, aos Estados organizar a segurança pública. Tanto é de sua responsabilidade primária o exercício dessa atividade que, senão a cumprir devidamente, poderá haver ocasião de intervenção federal, nos termos do artigo 34, III, que dá, como um dos objetivos da intervenção federal, pôr termo a casos de grave comprometimento da ordem pública.

Por conseqüência, quando a Constituição determina que a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades, isso significa basicamente a lei estadual, mas também a lei federal, nos estritos limites de sua competência, relativamente às polícias federais (federal, rodoviária e ferroviária), ressalvadas, é claro, a competência da União para estabelecer as normas gerais mencionadas nos artigos 22, XXI, e 24, XVI, respectivamente sobre as polícias militares e as polícias civis.

Estão mencionadas três polícias federais nos artigo 144, I-III: a polícia federal propriamente dita, a polícia rodoviária federal e a polícia ferroviária federal. Todas elas são

organizadas e mantidas pela União (artigo 21, XIV, CF), que também organiza e mantém a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiro militar no Distrito Federal e nos Territórios. Todas elas são instituídas em lei, como órgãos permanentes estruturados em carreira.

A polícia federal destina-se: I - a apurar infrações penais contra a ordem política e social (portanto não contra a *ordem pública*) ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei. II – prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência. III – exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras. IV – exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

A polícia rodoviária federal e a polícia ferroviária federal destinam-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo, respectivamente, das rodovias e das ferrovias federais. Apenas das federais, porque o patrulhamento das rodovias e ferrovias estaduais é matéria de competência das polícias dos Estados.

As polícias estaduais são responsáveis pelo exercício das funções de segurança pública e de polícia judiciária e compreendem, a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar. À polícia civil, dirigida por delegado de carreira, em cada Estado, incumbe as funções de polícia judiciária, nos termos já definidos antes, e a apuração de infrações penais, exceto as de competência da polícia federal no âmbito restrito já assinalado e as militares.

À polícia militar, em cada Estado, cabe a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública, enquanto ao corpo de bombeiro militar de cada Estado, compete, além de outras definidas em lei, a de prevenção e debelação de incêndios e a execução de atividades de defesa civil. Essas polícias militarizadas dos Estados são consideradas forças auxiliares do Exército e se subordinam, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

As polícias civis e militares do Distrito Federal e dos Territórios são, porém, organizadas e mantidas pela União (artigo 21, XIV, CF), mas as dos Estados são por estes



organizadas e mantidas, obedecidas, no entanto, normas gerais federais previstas nos artigos 22, XXI, e 24, XVI, CF, sobre a organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e dos corpos de bombeiro e sobre organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis. Estas últimas, pela primeira vez, ficam subordinadas a normas gerais federais, sem qualquer justificativa para tanto, a não ser meros interesses corporativos que fizeram introduzir tal dispositivo na Constituição.

Referente à guarda municipal, os constituintes recusaram várias propostas no sentido de instituir alguma forma de polícia municipal. Com isso, os Municípios não ficaram com nenhuma específica responsabilidade pela segurança pública, somente ficando com a responsabilidade por ela na medida em que sendo entidade estatal não pode eximir-se de ajudar os Estados no cumprimento dessa função. Contudo, não se lhes autorizou a instituição de órgão policial de segurança e menos ainda de polícia judiciária.

A Constituição apenas reconheceu aos Municípios a faculdade de constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. Certamente esta é uma área de segurança pública porque lhe cabe assegurar a incolumidade do patrimônio municipal que envolve bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens patrimoniais.

Ainda sobre a organização policial brasileira, há de se mencionar que, embora não seja considerada mais uma instituição policial, mas um programa federal, acrescenta-se que hoje, conforme o disposto nos artigos 144 e 241 da Constituição Federal e o princípio de solidariedade federativa que orienta o desenvolvimento das atividades do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), por intermédio do Decreto n. 5.289, de 29 de novembro de 2004, ficou disciplinado as regras gerais de organização e funcionamento da administração pública federal para desenvolvimento do programa de cooperação federativa denominado Força Nacional de Segurança Pública, ao qual poderão voluntariamente aderir os Estados e o Distrito Federal.

A Força Nacional de Segurança Pública somente poderá atuar em situações emergenciais ou excepcionais, atividades de policiamento ostensivo destinadas à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Nas atividades da Força Nacional de Segurança Pública serão atendidos, dentre outros, os seguintes princípios: 1) respeito aos direitos individuais e coletivos, inclusive à integridade moral das pessoas. 2) uso moderado e proporcional da Força. 3) unidade de comando. 4) eficácia. 5) pronto atendimento. 6) emprego de técnicas proporcionais e adequadas de controle de distúrbios civis. 7) qualificação especial para a gestão de conflitos. 8) solidariedade federativa.

Compete ao Ministro de Estado da Justiça determinar o emprego da Força Nacional de Segurança Pública, que será episódico e planejado em qualquer parte do território nacional, mediante solicitação expressa do respectivo Governador de Estado ou do Distrito Federal.

Aa atividades de execução da política de segurança pública é responsabilidade principal do executivo, por meio dos órgãos policiais. A execução deve levar em consideração o planejamento governamental e atender ao delimitado no plano de segurança pública, instrumento de expressão da política de segurança pública. Se a política e o plano de atuação forem adequados e correspondentes à realidade social e a execução dos trabalhos de segurança pública seguir o planejado, a eficiência poderá ser alcançada.

Entretanto, na realidade, a política de segurança pública, o plano de atuação e a execução deixam a desejar porque a criminalidade aumenta constantemente na maioria das espécies de crimes, principalmente os mais graves sem que sejam tomadas pelo Executivo as providências adequadas para a reparação da falha e da prevenção.

O fornecimento de segurança pública é um serviço, essencial, de relevância pública, de uso comum (*uti universi*), em caráter geral, beneficiando todos os cidadãos. Visa tutelar a segurança da população, em face da necessidade do Estado garantir a defesa da vida, saúde e patrimônio do cidadão, bens jurídicos ameaçados pela prática do delito (artigo 144, *caput*, CF).

O bem jurídico imediato tutelado é a segurança pública, o mediato, a ordem pública, o cidadão e o patrimônio. Torna-se eficiente, porém, obtém resultado satisfatório na função de segurança pública, no controle da criminalidade e na transmissão da *sensação* de segurança à população.

A política de segurança pública é o meio pelo qual o Estado estabelece regras, sistemas, programas, ações e mecanismos para a manutenção da ordem pública e proteção da

incolumidade e patrimônio das pessoas e controle da criminalidade, preventiva ou repressivamente, no exercício da sua função constitucional, com a utilização das polícias e o auxílio dos cidadãos.

A formulação da política de segurança pública pode ser feita pelos governos federal e estaduais, sendo que a definição das políticas públicas é feita pelo chefe do Executivo, o Presidente da República, e os governadores dos Estados. Nesta política têm atuações determinantes o Ministério da Justiça e as Secretarias de Segurança Pública dos Estados, respectivamente.

Na esfera federal, a formulação da política de segurança pública incumbe ao Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP), órgão colegiado de cooperação técnica, no combate à criminalidade, subordinado ao Ministério da Justiça, presidido pelo Ministro da Justiça. O CONASP também é encarregado de estabelecer diretrizes, elaborar normas e articular a coordenação da política nacional de segurança pública e desenvolver estudos e ações visando aumentar a eficiência dos serviços policiais, além de outras finalidades.

O Ministério da Justiça tem divulgado plano nacional de segurança pública federal para o combate de crimes, buscando dar publicidade e transparência à política de segurança pública federal. O plano contém os pontos importantes de ações governamentais, indicando os principais assuntos da atuação estatal, numa verdadeira materialização da política pública.

A Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) criada em 1995 é o órgão federal de execução do Plano Nacional de Segurança Pública (SUSP) e de implementação do Fundo Nacional de Segurança Pública, como instrumento de efetivação das ações previstas no Plano. Entre as incumbências da Secretaria estão a administração dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, a estruturação e implantação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), instituído para operar a política nacional de segurança e traçar as linhas mestras de ação da polícia.

Atualmente as atribuições da SENASP foram redefinidas e ela passou a ser responsável pela criação e a implantação da Política Nacional de Segurança Pública cuja principal diretriz é o redesenho do aparelho policial brasileiro. Com isso o Fundo Nacional de Segurança Pública tornou-se instrumento indutor da Política Nacional de Segurança e passou a privilegiar planos que contenham planejamento, metas, avaliação e monitoramento.

Elaborado segundo valores universais da cidadania, referendados pelo Brasil por meio da ratificação dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos e pela própria legislação interna, como prevê a Constituição Federal de 1988, além do envolvimento de especialistas e gestores da segurança pública de todo o País, o Plano Nacional de Segurança Pública deu início aos Planos Estaduais de Segurança Pública, que seguem as suas diretrizes.

Os Planos Estaduais de Segurança Pública têm objetivos estratégicos comuns a todos os Estados e prevêm a redução da criminalidade e da insegurança pública, em especial os crimes contra a vida, controle do crime organizado, diminuição da corrupção e a violência policial.

Além disso, visam promover a expansão do respeito às leis e aos direitos humanos, bloquear a dinâmica do recrutamento pelo tráfico, de crianças e adolescentes, eliminar o poder armado de criminosos que se impõem à comunidades vulneráveis, expandindo-a sobre crescentes extensões de áreas públicas, valorizar as polícias e os policiais, com reformas e requalificação, recuperando a confiança da sociedade e reduzindo o risco de vida a que está submetido, ampliar a eficiência da organização policial, aplicar com rigor e equilíbrio as leis no sistema penitenciário, respeitando os direitos dos apenados, eliminando suas relações com o crime organizado, e contribuir para a democratização do Sistema de Justiça Criminal.

O Executivo estabelece a política de segurança pública, por normas administrativas, pelos planos e programas de ação, com a incumbência dos órgãos policiais de execução e prestação dos serviços correspondentes. Por outro lado, é conveniente a atuação normativa do Legislativo, para o legislador traçar as linhas de política de segurança pública, por meio de normas legais, destinadas a prevenção de crimes e combate à criminalidade.

O uso do processo legislativo é até recomendável para o debate amplo do assunto no parlamento, no governo e na sociedade, aumentando a possibilidade de controle do cumprimento das atividades e especialmente o nível de eficiência. A atuação do Estado na segurança pública necessita ser mais definida, os critérios de avaliação mais pormenorizados e possibilitado um maior campo para exigência do cumprimento da função estatal, por meio do controle do cidadão, do parlamentar, do Ministério Público e do Judiciário.

Uma área tão questionada na atualidade, como a segurança pública, não pode continuar a ser tratada de forma descuidada pelo Parlamento, devendo figurar na pauta das discussões legislativas e do seu poder normativo.

Por outro lado, não é desconhecido um movimento recente do Parlamento para debater o assunto segurança pública, movido em grande parte por recentes mortes de autoridades políticas e judiciárias e delitos que vitimaram pessoas famosas, mas é inquestionável que o tema sempre foi tratado como se a solução do problema estivesse na criação de tipos penais ou institutos repressivos, percebendo-se a pouca atenção para os mecanismos de prevenção ao crime, estrutura, organização e atuação dos entes policiais.

## CONCLUSÃO

O estudo da segurança implica estudar previamente o poder, uma vez que a segurança é imprescindível ao exercício do poder político soberano. Ao descrever os fundamentos do Estado, observa-se que o poder político se institucionaliza como força social dominante, em decorrência da transferência do poder pessoal do governante para a entidade Estado. O processo origina-se no estágio do poder difuso, então disseminado uniformemente pelos membros do clã, portanto, sem sociedade hierarquizada.

Segue-se o estágio do poder personalizado, quando o poder passa a se concentrar na pessoa do chefe, que dele se torna guardião e símbolo e a impessoalidade substitui a individualização do chefe político. No estágio da institucionalização do poder, o Estado absorve o poder político e a autoridade se legitima pelo mandato político temporário, delimitado pelas normas do direito.

A imposição é da natureza conceitual de poder, logo, o poder político visualiza-se como força social dominante que orienta a coletividade em busca da ordem social desejada. O Estado moderno, detentor exclusivo deste poder, configura-se Estado democrático constitucional, cujos princípios fundamentais o Brasil adota.

Na atualidade, a globalização atinge intensamente a ordem política e social, reestruturando valores e comportamentos em todo o mundo, que vive sob a ameaça da criminalidade difusa e organizada. Os direitos sociais e humanos sofrem maiores restrições em virtude do acelerado avanço dos complexos padrões impostos pelo poder global.

Neste contexto, a moderna compreensão da segurança pública assenta-se em bases jurídico-criminológicas, principalmente no campo da criminologia, do direito penal e do direito internacional. Para a criminologia crítica, o sistema penal vigente reproduz a desigualdade inerente à sociedade capitalista. Associado à Criminologia, o Direito Penal forma a base jurídica da segurança pública e propõe-se como fim, a contenção do poder punitivo e a função tutelar das liberdades e dos direitos, frente ao processo de criminalização.

No Direito Internacional, a ONU e a OEA, respectivamente, por meio dos instrumentos, PIDCP e Pacto de San José, da Costa Rica, asseguram a proteção dos direitos humanos, global e regionalmente. O MERCOSUL propõe um novo estilo de cooperação internacional, a partir de um sistema único de segurança capaz de controlar a criminalidade

organizada e apoiar o desenvolvimento regional. Nos EUA, importantes experiências são desenvolvidas com novos modelos de policiamento.

A segurança pública em forma de sistema se estrutura em bases constitucionais e legislativas e remete imediatamente à noção de instituição policial. Historicamente a polícia originou-se da necessidade social de proteção e evoluiu acompanhando a sociedade. O poder de polícia, atualmente, firma-se como atividade do Estado com a função de limitar o exercício dos direitos individuais em favor do interesse público.

A Constituição Federal de 1988 com outros instrumentos legais asseguram aos cidadãos direitos e garantias, os quais, entretanto, devem ser conciliados com a atividade estatal e a convivência comunitária, promovendo a harmonia da sociedade.

O sistema brasileiro de justiça criminal se insere no âmbito constitucional e do Estado de Direito, fundado no princípio de igualdade perante a lei. Em razão do contexto do sistema social de Justiça, do qual é parte integrante, torna-se sensível às suas limitações e contradições. O sistema também é atingido pela atual discussão sobre a reforma do sistema de Justiça, na qual são propostas algumas medidas, não sem receber críticas: simplificação processual, modernização gerencial, formação profissional, desestatização ou privatização da Justiça, e alguns falam em ruptura do monopólio do Judiciário e apropriação comunitária das suas instituições.

Na esfera do controle social, as instâncias de controle social informal ampliam suas responsabilidades na prevenção do crime. Os grupos, movimentos e organizações menores e com objetivos específicos são mais coesos e solidários capazes de se mobilizar por interesses sociais próprios. As instâncias de controle social formal são grupos formados em torno dos objetivos da sua organização. No caso da segurança pública, as polícias e o Ministério Público, dificultam a prática delituosa atuando repressivamente. Entretanto, melhor contribuição para reduzir os índices da criminalidade é a integração dos controles sociais, informal (prévio) e formal (posterior-estatal).

Os fundamentos constitucionais que norteiam a segurança pública decorrem do Estado de Direito Democrático, dos princípios da cidadania e da dignidade da pessoa humana, direitos e deveres individuais e coletivos, dos direitos sociais, e dos objetivos fundamentais da

República, ou seja, sociedade livre, justa e solidária e o bem de todos, com a garantia do atendimento das respectivas demandas.

A segurança pública, considerada dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, destina-se à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, que exigem a garantia da inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, que são direitos fundamentais do cidadão, que também são direitos humanos, na forma da tutela internacional,

O padrão de eficiência da prestação do serviço pública de segurança deriva do princípio constitucional da administração e do princípio específico da eficiência da segurança pública. Por outro lado, a prevenção é uma política que deve envolver ações e serviços públicos através de atuação social, policial ou extrapolicial, de forma dinâmica.

A segurança pública é parte da segurança nacional no contexto dos princípios conceituais, teóricos e da doutrina de ação política preconizada pela ESG, segundo a qual segurança pública é a garantia da manutenção da ordem pública pelo poder de polícia estatal.

O sistema de organização policial no Brasil se realiza através das instituições policiais para a execução da política de segurança pública e se constitui da polícia federal, polícia federal rodoviária, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros. A atividade própria de polícia investigativa compete à polícia federal e às polícias civis. A União é responsável pelas polícias federais, enquanto os Estados são competentes para organizar suas polícias, considerando as peculiaridades regionais e o fortalecimento do princípio federativo.

As guardas municipais embora não sejam consideradas polícias exercem, todavia, funções de segurança pública uma vez que investidas da função de assegurar a incolumidade do patrimônio municipal, portando bens comuns do povo.

Com relação à segurança pública, embora não seja uma instituição policial, mas um programa federal, menciona-se o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) que desenvolve o programa de cooperação federativa Força Nacional de Segurança Pública, destinada a atuar em situações emergenciais ou excepcionais, no policiamento ostensivo de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. No nível federal, a formulação da política de segurança pública incumbe ao Conselho Nacional de



Segurança Pública e à Secretaria Nacional de Segurança Pública incumbe executar o Plano Nacional de Segurança Pública e implementar o Fundo Nacional de Segurança Pública.

Finalmente, a partir dos seus fundamentos teóricos e constitucionais, conclui-se que a segurança pública é um mecanismo de proteção imprescindível ao exercício dos direitos da pessoa humana, no sentido de zelar pela convivência harmoniosa da sociedade e controlar a incidência de práticas delituosas, num mundo perplexo perante grandes transformações, mas que já vivencia um imensurável avanço nas alternativas saudáveis para a qualidade de vida do homem e do seu ambiente.

**BIBLIOGRAFIA**

ALMEIDA, Fortunato de. Organização político-administrativa portuguesa dos sécs. XVII e XVIII. In: HESPANHA, Antonio Manuel. *Poder e instituições na Europa do antigo regime*. Lisboa: Gulbenkian, 1984, p. 321-394.

AMARAL, Cláudio do Prado. *Princípios penais: da legalidade à culpabilidade*. São Paulo: IBCCRIM, 2003.

ANDRADE E SILVA, J. J. *Colecção chronologica da legislação portuguesa (1603-1612*. [S.l. S.d.].

AZAMBUJA, Darcy. *Introdução à ciência política*. Porto Alegre: Globo, 1969.

BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal*. Tradução de Juarez Cirino dos Santos. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan; Instituto Carioca de Criminologia, 2002.

\_\_\_\_\_. *El concepto de seguridad en Europa*. Conferência apresentada na Escola Política da Catalunya em 13 de junho de 2000. [S.l, S.n S.d.].

\_\_\_\_\_. Funciones instrumentales y simbólicas del derecho penal: una discusión en la perspectiva de la criminología crítica. *Pena y Estado*. V. 1, p. 37-55.

\_\_\_\_\_. Prefácio in Sergio Moccia, *La perenne emergenza: tendenze autoritarie nel sistema penale*. Napoli: Scientifiche Italiene, 1995.

\_\_\_\_\_. La política criminal y el derecho penal de la Constitución: nuevas reflexiones sobre el modelo integrado de las ciencias penales. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, 2, 1999, 89-114.

BARROS, Wellington. *A interpretação sociológica do direito*. Porto Alegre: Do Advogado, 1995.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. *O poder de polícia fiscal*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2001.

BIDART CAMPOS, German J. *Las transformaciones constitucionales en la postmodernidad*. Buenos Aires: EDIAR, 1999.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

\_\_\_\_\_. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. *Do país constitucional ao país neocolonial*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

\_\_\_\_\_. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1997.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre os princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

BURDEAU, Georges. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris: Librairie Generale de Droit et Jurisprudence, 1962.

\_\_\_\_\_. *Método de la ciencia política*. Buenos Aires: Depalma, 1964.

\_\_\_\_\_. *Traité de science politique*. Paris: Librairie Generale de Droit e Jurisprudence, 1968, Tomo III, p. 5.

CAETANO, Marcelo. *Manual de ciência política e direito constitucional*. Coimbra: Coimbra, 1972, v. 5.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da república portuguesa anotada*. 2. ed. V. 1. Coimbra: Almedina, 1994.

\_\_\_\_\_. *Direito constitucional*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 1996.

CARVALHO, Virgílio de J. Miranda. *Os valores constitucionais fundamentais: esboço de uma análise axiológica-normativa*. Coimbra: Coimbra, 1982.

DALLARI, Adilson Abreu. Administração pública no Estado de direito. *Revista Trimestral de Direito Público*. N. 5, p. 33-41. São Paulo: Malheiros, 1994.

DANTAS, Ivo. *Teoria do Estado: direito constitucional I*. Belo Horizonte: Del Rey, 1989.

\_\_\_\_\_. *Princípios constitucionais e interpretação constitucional*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1995.

DIAS NETO, Theodomiro. *Policimento comunitário e controle sobre a polícia: a experiência norte-americana*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003.

\_\_\_\_\_. *Segurança pública: o modelo da nova prevenção*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

DUVERGER, Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Caracas: Barcelona: Airel, S/d, p. 16.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. *Fundamentos doutrinários da escola superior de guerra*. Rio de Janeiro: Luzes – Comunicação, Arte & Cultura, 2000.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. *Conceito de princípios constitucionais*. São Paulo: RT, 1993.

FALCÃO, Joaquim. O desequilíbrio entre a demanda da sociedade civil e a oferta do poder judiciário. *São Paulo em Perspectiva*. V. 8, n. 2, p. 26-32. São Paulo: Fundação SEAD, 1994.

FRANCO FILHO, Georgenor de Sousa. *Identificação dos direitos humanos*. Estudos de direito constitucional: homenagem a Paulo Bonavides. Coord. José Ronaldo Cavalcante Soares. São Paulo: LTr, 2001.

GERTH, Hans; MILLS, Wright. *Caráter e estrutura social: a psicologia das instituições sociais*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.

GIDDENS, Anthony. *As conseqüências da modernidade*. São Paulo: Unesp, 1991.

GODECHOT, Jacques. *Lês institutions de la France sous la révolution et l'empire*. Paris: Universitaires de France, 1968, p. 624-625.

GORBACHEV, Mikhail. *Perestroika: novas idéias para o meu país e o mundo*. Tradução de J. Alexandre. São Paulo: Best Seller [s. d.].

GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Processos constitucionais e direitos fundamentais*. São Paulo: Celso Bastos, 1999.

HELD, David. *A democracia, o Estado-nação e o sistema global*. Tradução de Régis de Castro. Lua Nova, n. 23, São Paulo, 1991.

HELLER, Hermann. *Concepto, desarrollo y función de la ciencia política*. Buenos Aires: Ediciones Nuevas, 1971.

HERAS, Jorge Xifras. *Curso de derecho constitucional*. 2. ed. Barcelona: Bosh, 1957, Tomo I, p. 301-302.

IANNI, Octávio. *Teorias da globalização*. 11. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003

\_\_\_\_\_. *A sociedade global*. 11. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LADEIRA, Antônio Dutra. *Manual de organização e práticas policiais*. Belo Horizonte: Academia de Polícia Civil de Minas Gerais, 1971.

LIMA, Hermes. Notas sobre a natureza do poder político. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. V. I, n. 1, p. 10. Belo Horizonte, s/d.

LOEWENSTEIN, Carl. *Teoria de la constitución*. Barcelona: Ariel, 1964, p. 427.

MACHADO, Mário Brochmann, Reforma do judiciário e cidadania. *O Brasil no fim do século: desafios e propostas para a ação governamental*. Rio de Janeiro: IDEA, 1994.

MANDEL, Ernest. *O capitalismo tardio*. Tradução de Carlos Eduardo Silveira Mattos; Regis de Castro de Andrade; Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, 335-336.

- MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- MORAIS, Guilherme Braga Peña de. *Dos direitos fundamentais: contribuição para uma teoria*. São Paulo: LTr, 1997.
- MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.
- MOTA, Carlos Renato; MEDEIROS, Cristina M. B. de.; BARTHOLO JR., Roberto dos Santos. *História e atualidade da política social brasileira*. Brasília: SESI; Departamento Nacional, 2001.
- OLIVEIRA, Edmundo. *As vertentes da criminologia crítica*. Disponível em: [www.ufpa.br/posdireito/caderno3/texto2\\_c3.html](http://www.ufpa.br/posdireito/caderno3/texto2_c3.html). Acesso em: 10/10/2005.
- \_\_\_\_\_. *Cooperação e aplicação da lei para conter o crime organizado no Mercosul*. Helsinki – Finland: Heuni, 2005.
- PAVARINI, Massimo. *Produrre le condizione materiali della sicurezza*. Sicurezza e Territorio. S. l. 1994, p. 15-22.
- PEÑA DE MORAIS, Guilherme Braga. *Dos direitos fundamentais: contribuição para uma teoria*. São Paulo: LTr, 1997.
- PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 4. ed. São Paulo: Max Limonad, 2000.
- PORRÙA PEREZ, Francisco. *Teoria do Estado*. México: Editorial Porrúa, 1996, p. 27.
- PRÉLOT, Marcel. *Sociologie politique*. Paris: Précis Dalloz, 1973, p. 239.
- REIS, Palhares Moreira. *O poder político e seus elementos*. Recife: UFPE. S. d, p. 82.
- SABADELL, Ana Lúcia. *Segurança pública: prevenção e movimento feminista: uma aproximação ao caso alemão*. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. São Paulo: IBCCRIM-RT, n. 29, p. 53-67, Jan./mar. 2000.
- SADEK, Maria Tereza (Org.). *O judiciário em debate*. São Paulo: Sumaré; IDESP, 1995.
- SANTIN, Valter Foletto. *Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- SCURO NETO, Pedro. *Manual de sociologia geral e jurídica: lógica e método do direito, problemas sociais, comportamento criminoso, controle social*. 4. ed., rev. São Paulo: Saraiva, 2000.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

\_\_\_\_\_, Tadeu Antonio Dix. *Liberdade de expressão e direito penal no Estado democrático de direito*. São Paulo: IBCCRIM, 2000.

SOFIATI, Raphael. *Direito público & segurança pública: ensaios e pareceres*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001.

TAYLOR, Ivan; WALTON, Paul e YOUNG, Jock. *Critical criminology*. London: Routledge and Kegan Paul, 1975.

TIMASHEFF, N. S. *Introduction a la sociologie juridique*. Paris: A. Pedone, 1939, p. 159.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *Tratado de direito internacional dos direitos humanos*. Porto Alegre: Fabris, 1997.

VARGA, Andrew, apud NALINI, José Renato. *Ética geral e profissional*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

WEBER, Max. *Economia y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1969, v. I, p. 45.

ZAFFARONI, E. Raúl; BATISTA, Nilo; ALAGIA, Alejandro; SLOKAR, Alejandro. *Direito penal brasileiro I*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)