

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL

LEILA MACHADO COSTA

**Segurança Pública: Direito Fundamental Social, Política
Pública ou ainda um Novo Paradigma?**

UNIVERSIDADE
FEDERAL
FLUMINENSE

NITERÓI, RJ
2012

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL DE NITERÓI
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL**

LEILA MACHADO COSTA

Segurança Pública: Direito Fundamental Social, Política Pública ou ainda um Novo Paradigma?

Dissertação apresentada, sob a orientação da Professora Dr^a. Nivia Valença Barros ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense, como requisito para obtenção do Grau de Mestre em Política Social. Área de Concentração: Avaliação e Gestão de Políticas Sociais.

**NITERÓI
2012**

LEILA MACHADO COSTA

Segurança Pública: Direito Fundamental Social, Política Pública ou ainda um Novo Paradigma?

Aprovado em 31 de maio de 2012.

BANCA EXAMINADORA:

Prof^a. Dr^a Nivia Valença Barros – Orientadora
Universidade Federal Fluminense

Prof^a. Dr^a Andréia Clapp Salvador – 1^a Examinadora
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Jean Albert de Souza Saadi – 2^o Examinador
Universidade Federal Fluminense

Prof^a. Dr^a. Rita de Cássia Santos Freitas – 3^a Examinadora
Universidade Federal Fluminense

A Deus que me ensinou a amar os homens. Ao Ministério Público que me permitiu viver esse amor garantindo aos homens os seus direitos.

Agradecimentos especiais

A minha filha amada Natalia Costa Polastri Lima, ouvinte incansável dos meus delírios teóricos, pelo amor incondicional e a compreensão pela falta de respostas. Amo você.

Ao meu marido Carlos pelo apoio moral com sua presença constante e sem cobranças, diante de tantas “ausências” minhas. Sei que foi difícil.

AGRADECIMENTOS

À **Nivia Barros**, minha querida orientadora, cuja sabedoria me conduziu nessa maravilhosa caminhada pelo mundo acadêmico e na construção teórico-metodológica do estudo. Obrigada pela abertura de um vasto horizonte de reflexão.

Aos Professores Dr^a. Andréia Clapp Salvador, Dr. Jean Albert de Souza Saadi e Dr^a Rita de Cássia Santos Freitas, membros da Banca Examinadora, por terem aceitado o meu convite e pelas sugestões dadas por ocasião da qualificação que muito contribuíram para o aperfeiçoamento deste trabalho. Espero que gostem.

Ao Dr. Antonio Carlos Biscaia, ao Coronel Jorge da Silva e à Promotora de Justiça Alice Almeida Freire informantes-chave da minha pesquisa, pela contribuição com as suas informações e pelo compartilhamento de seus conhecimentos e ideias, fundamentais para a realização da minha pesquisa.

Aos Professores do Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da UFF pelo carinho no trato pessoal e pela dedicação no cumprimento da missão de transmitir os seus vastos conhecimentos. Vocês me tornaram um ser híbrido.

Ao amigo e revisor jurídico Desembargador Edson Aguiar de Vasconcelos pela paciência de rever o meu trabalho e pelas sugestões dadas. Aproveitei tudo, sem restrição.

À amiga virtual MagdaLena pelo carinhoa mim dispensado, pelo incentivo nas horas de fadiga e pelo trabalho incansável de revisão, de organização e de montagem deste trabalho. Não sei o que seria de mim sem você, querida irmã.

Aos amigos da Pós, valeu a ajuda!!!

Às queridas Luzia e Rachel pelo apoio material e pela preocupação com os meus “babadinhos”.

À amiga e ajudadora Débora Becker por aliviar o meu fardo. Obrigada pelo descanso.

RESUMO

Esta dissertação apresenta uma perspectiva histórico-interpretativa, de método qualitativo, que busca refletir sobre a política nacional de segurança. O principal objetivo da pesquisa é analisar o atual paradigma dessa política – Segurança Pública –, a partir do olhar que privilegia os direitos humanos e a cidadania, bem como fazer a interseção dos conceitos jurídicos e sociais referentes ao tema, com vistas a oportunizar a criação de políticas públicas adequadas ao nosso tempo político e à realidade social. As principais questões discutidas organizam-se em três eixos: 1) a análise histórica do processo de reconhecimento do direito fundamental à segurança, em sua dupla dimensão, nos seis períodos políticos de nossa sociedade que foram retratados através das Constituições Federais editadas no país; 2) a evolução das formas estabelecidas pelo poder público para manutenção da ordem pública, sob uma perspectiva sistêmica e temporalizada dos conceitos políticos; 3) a análise do atual paradigma norteador da política pública de segurança, na forma como elaborada pelo legislador constituinte, e as iniciativas promovidas pelo governo federal no Brasil pós-1988. Ao final, a apresentação de considerações propositivas que contribuam para o aprofundamento do debate acerca da temática e para a elaboração de políticas públicas.

Palavras-chave: Direitos humanos. Política pública. Segurança pública.

ABSTRACT

This essay presents a historical-interpretative approach, of quality method, which tries to reflect on the National Security Policy. Its principal aim is to analyze the current paradigm of this policy - Public Security – from a view which privileges the human rights and citizenship, and moreover to intersect the juridical and social concepts related to the topic, aiming at creating public policies adequate to our political time and social reality. The main discussed issues are organized in three parts: 1) the historical analysis of the recognizing process for the fundamental right to security, in its double dimension, in the six political periods of our society which were portrayed through the Federal Constitutions promulgated in the country; 2) the evolution of the forms established by the Public Power to maintain the public order, under a systemic and time-honored perspective of the political concepts; 3) the analysis of the current paradigm that guides the Public Security policy, the way the constituent legislator elaborated it, and the initiatives sponsored by the Brazilian government after 1988. In the end, there is the presentation of some considerations which may contribute to the deepness of the debate about the theme and the development of Public Policies.

Key Words: Human rights. Public policy. Public security.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AI	Ato Institucional
AISPs	Áreas Integradas de Segurança Pública
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
ALERJ	Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
BNH	Banco Nacional de Habitação
CF	Constituição Federal
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNPG	Conselho Nacional de Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União
CONSEG	Conferência Nacional de Segurança Pública
COPEIJE	Comissão Permanente da Infância e Juventude e da Educação
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
DDHC	Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão
DEGASE	Departamento Geral de Ações Socioeducativas
DH	Direitos Humanos
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
ERJ	Estado do Rio de Janeiro
ESG	Escola Superior de Guerra
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNSP	Fundo Nacional de Segurança Pública
FONCAIJE	Fórum Nacional de Coordenadores de Centro de Apoio da Infância e Juventude e da Educação

FTC EAD	Faculdade de Tecnologia e Ciências Educação a Distância
FUNRURAL	Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
GGI	Gabinetes de Gestão Integrada
INFOSEG	Integração Nacional de Informações de Segurança Pública, Justiça e Fiscalização
LC	Lei Complementar
LOA	Lei Orçamentária Anual
MP	Ministério Público
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
NUFEP	Núcleo Fluminense de Estudos e Pesquisas
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
PIDhESC	Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PNDH	Programa Nacional de Direitos Humanos
PNSP	Plano Nacional de Segurança Pública
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
SEASDH	Secretaria de Estado Assistência Social e Direitos Humanos
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SINPRO	Sindicato dos Professores
SGD	Sistema de Garantia de Direitos
SNSP	Sistema Nacional de Segurança Pública
STF	Supremo Tribunal Federal
SUSP	Sistema Único de Segurança Pública
TJ	Tribunal de Justiça

UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Documentos referentes ao direito à segurança individual ou pessoal.....	51
Quadro 2 - Mudanças sugeridas para a implementação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).....	151
Quadro 3: Focos prioritários das ações e projetos vislumbrados pelo PRONASCI.....	153

SUMÁRIO

RESUMO	7
ABSTRACT	8
INTRODUÇÃO	15
10 DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA	32
1.1 ASPECTOS RELEVANTES DA GÊNESE E DA EVOLUÇÃO HISTÓRICA E DIMENSIONAL DO RECONHECIMENTO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS.....	35
1.2 DO SUPOSTO DE VALIDADE INTERNACIONAL DO DIREITO HUMANO À SEGURANÇA.....	48
1.3 HISTÓRICO CONSTITUCIONAL DO DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA.....	51
2 A POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA	72
2.1 ORDEM E DESORDEM – UMA VISÃO SISTÊMICA.....	73
2.2 ORDEM PÚBLICA E SEGURANÇA PÚBLICA.....	78
2.2.1 Construção de significados nos diversos tempos políticos	79
2.2.2 Construção de vínculos a partir da visão polissistêmica da sociedade	82
2.3 SEGURANÇA PÚBLICA: REFLEXÕES SOBRE O ARTIGO 144 DA CF E O SEU CARÁTER PLURAL.....	93
2.4 PRINCIPAIS PARADIGMAS DA POLÍTICA DE SEGURANÇA NO BRASIL.....	114
3 A CONJUNTURA ATUAL DA SEGURANÇA	120
3.1 CRIMINALIDADE, VIOLÊNCIA, SENSAÇÃO DE INSEGURANÇA, DESCRÉDITO DO ESTADO DETENTOR DO MONOPÓLIO DO USOLEGÍTIMO DA FORÇA, URBANIZAÇÃO – FATORES DA DESORDEM PÚBLICA.....	128
3.2 POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL PÓS-88.....	138

3.3 INICIATIVAS ESTATAIS PARA A PRESERVAÇÃO DA ORDEM PÚBLICA.....	141
3.3.1 Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH I.....	141
3.3.2 Plano Nacional de Segurança Pública – PNSP.....	143
3.3.3 Programa Nacional de Direitos Humanos II.....	146
3.3.4 Projeto “Segurança Pública para o Brasil”	147
3.3.5 Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI.....	152
3.3.6 Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3.....	154
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	158
REFERÊNCIAS.....	169
APÊNDICE A - ROTEIRO DA ENTREVISTA PARA DESENVOLVIMENTO DE TESE DE MESTRADO SOBRE SEGURANÇA PÚBLICA	185

INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca identificar os principais paradigmas que fundamentaram as políticas de segurança pública no país e seus processos históricos, percebendo como tais fundamentos se consolidam na atualidade.

A Segurança Pública é um dos assuntos que está na ordem do dia e a chamada para investir-se na análise dessa política é indeclinável. Planos, conferência, sistema; tudo, como antes feito em relação a outros direitos sociais, agora se cumpre na seara da segurança.

Mas não foi sempre assim.

Não se pode olvidar que o processo evolutivo da política de segurança na história democrática recente não teve a mesma velocidade nem a mesma atenção que outras áreas e, além disso, esteve baseada em um modelo político repressor que, disfarçada sob o manto da redemocratização, em seu âmago não havia desatado seus punhos do passado ditatorial.

Logo após a abertura política, como fruto do descaso estatal e da ineficiência do arquétipo, aquilo que estava encoberto veio a eclodir – uma explosão da criminalidade e violência avassalou o país. “Democracia e violência têm caminhado juntas na história recente da sociedade brasileira, apesar de não podermos atribuir a primeira a responsabilidade pela proeminência da segunda” (SAPORI, 2007). Não se ignora que houve, a partir daí, algum progresso na temática da segurança, mediante a apresentação de planos de governo, mas estes eram tímidos e sem sustentação executória. Serviram, basicamente, de rodízio para empurrar a velha máquina rumo à construção de uma “política nacional de segurança pública”.

O insucesso dos planos era inevitável, posto que encobriam o falso comprometimento político originado pelo receio do fracasso político ou por melindre de promover qualquer intervenção nos estados sob a alegação de violação do princípio federativo. Lado outro, as autoridades estaduais sempre estiveram refratárias a qualquer esforço empreendido pela Secretaria Nacional de Segurança

Pública (SENASP), por mais que lhes fossem imprescindíveis os investimentos do governo Federal.

Desse *imbróglio* político resultou que o governo federal, por anos, absteve-se do dever de elaboração da política, largando nas mãos dos estados, aos alvedrios de seus governantes, a implementação no âmbito de suas esferas federativas. Com a ideia de “mero colaborador” e agindo com pouca vontade, relegou a um plano inferior o que era premente, depositando unicamente na conta dos estados a pesada responsabilidade pela desenfreada onda de violência e criminalidade. Exemplo disso foram os sérios contingenciamentos no orçamento federal nessa área.

Em consequência da ausência de uma política nacional, os estados se posicionaram de duas formas, nesses últimos 30 anos: ou com total falta de vontade política de suas autoridades estaduais, ou com diferentes linhas de atuação, que retratavam a plataforma e o perfil político de cada governante.

Imobilizada pela impotência e refém da vontade política a sociedade assistiu, por sujeição ao clientelismo e à desigualdade social, o total enfraquecimento dos sistemas de segurança pública, de justiça criminal e penitenciário, fato que gerou uma impunidade perversa, e, como num círculo vicioso, deu crédito à crescente criminalidade.

A regra tem sido o atuar repressivo; mesmo assim, só quando pressionadas pelos não raros surtos de extrema violência é que as autoridades promovem megaoperações policiais, como forma de demonstração de força estatal e de controle situacional. Na verdade, essas ações apresentam alto índice de letalidade e de desrespeito à cidadania, o que revelam a falta de estratégia e de inteligência. Triste engano achar que isso convence a sociedade, já calejada em assistir a episódios de repressão policial.

Os estados ancoram-se no modelo de ação reativa, que faz da favela um “teatro de operações”. O Estado entra nas comunidades, troca tiros e sai deixando aquela comunidade desassistida, pois são invasões policiais desacompanhadas de “invasão social” e com *performance* destituída de respeito à cidadania, matando-se mais do que se prende.

Até pouco tempo, essas ações policiais eram consideradas como “arma eficaz” para combater a criminalidade e, no contraponto, as propostas de ações de prevenção com intersetorialidade não saíam dos projetos e planos.

A estrutura organizacional frágil e tecnicamente despreparada, o alto nível de corrupção dos policiais e a baixa taxa de esclarecimento dos crimes alimentando a ineficiência do sistema de justiça criminal geram, cada vez mais, maior impunidade.

Essa concepção é um dos maiores problemas para a implantação do novo paradigma de segurança pública, na medida em que atravança os processos de rompimento com a visão institucional convencional e de efetivação de ações proativas e concludentes em que haja agregação de política preventiva.

O país atravessa, agora, importante momento histórico em que se modela, com a participação dos profissionais das áreas de interesse e da sociedade civil, a política nacional da área ancorada em novo paradigma de ação, cujo processo resultará, inevitavelmente, na (re) formulação das políticas estaduais. Conclui-se, dessa forma, que a crise da segurança pública é incontestável; agora, no que tange à melhor opção política para reversão do caos implantado é que não há consenso entre os governantes estaduais. Melhor dizer que durante anos se gerenciou crises sem pensar em mudança de modelo (SOARES, 2007).

Providências urgentes devem ser empreendidas, mas com consciência de que a ação policial reativa e repressiva, por si só, não traz resultado efetivo no combate à criminalidade e à redução da violência. A nossa história já demonstrou isso, e hoje não há voz que se levante em sentido contrário.

Com base nesse contexto, o Governo Federal trouxe, por meio do PRONASCI, uma nova visão, um novo paradigma para estabelecer uma efetiva política nacional de segurança pública – SEGURANÇA COM CIDADANIA – compreendendo uma atuação preventiva da criminalidade e da violência e melhorias na estrutura dos órgãos de segurança e na qualificação de seus profissionais. A resposta estatal à criminalidade, pelas diretrizes do programa, deve partir de dois níveis: prevenção (intersectorialidade das ações, em vista da multifatorialidade do crime) e repressão qualificada (atuação com racionalidade e estratégia, pontuais e imprescindíveis à contenção da criminalidade violenta, que conte com infraestrutura institucional dos órgãos de segurança). Enfim, “o cenário de aperfeiçoamento das políticas de segurança demanda qualificação dos mecanismos, bem como dos agentes da repressão” (texto-base da 1ª CONSEG, p. 29).

Essa visão ainda está em processo de disseminação nos estados de forma a influenciá-los na mudança do modelo de ação policial eminentemente

repressivo e construir uma política estadual firmada em bases mais sólidas e com ações de médio e longo prazos. Programas de prevenção são absolutamente centrais, pois não adianta entrar com todo o aparato policial em favelas quando a população jovem ainda vê no tráfico a melhor opção de vida e quando faltam políticas de assistência social, de saúde e de educação.

A despeito das iniciativas que marcaram as gestões do Presidente Fernando Henrique Cardoso (Plano Nacional de Segurança Pública - PNSP) e do Presidente Luis Inácio Lula da Silva (Projeto Segurança Pública para o Brasil e o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI, o atual governo anunciou a edição de um novo plano na 3ª reunião extraordinária¹ do Conselho Nacional de Segurança Pública - CONASP -, realizada em Brasília, em 28 de junho de 2011. Na ocasião, o Ministro da Justiça, José Eduardo Cardozo, informou as diretrizes de atuação para a segurança pública no período de quatro anos do governo Dilma.

[...] neste primeiro período nós vamos definir novas situações e estamos numa reflexão sobre segurança pública para construir um plano. É claro que este plano exige primeiro uma elaboração interna uma aquiescência da Presidenta para depois fazermos uma consulta à sociedade. É nesta fazer que nos encontramos. [...] Nós temos claro que o problema de segurança pública no país foi relegado, os estados têm o direito constitucional de gerirem a política de segurança e assim ficamos patinando. A segurança pública envolve um conjunto de políticas, União, Estado e Município tem responsabilidade compartilhada na política de segurança pública. Em nenhum momento nos passa pela cabeça que o Governo Federal não tem nada a ver com isso, sim, nos temos muito a ver com isso.

As principais linhas de intervenção propostas pelo governo são: 1 - integração dos estados e municípios ao sistema; 2 - integração de atuação e articulação entre forças policiais federativas e inteligências; 3 - integração internacional para combate ao narcotráfico internacional; 4 - produção de sistema de informação para planejamento e gestão da segurança pública; 5 - valorização dos recursos humanos; 6 - ampliação de vagas de encarceramento; 7 - criação de um sistema nacional de informação e estatística.

Não podemos negar a evolução na visão do Estado, nos governos pós-1988, acerca do reconhecimento do direito à segurança e do significado de

¹ Disponível em:
<<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ337926C4ITEMIDB7EADD32D6D84917830D4DB425CB5A13PTBRNN.htm>>.

segurança pública exercida para a preservação da ordem pública com um olhar na garantia nos direitos humanos.

Nesse passo, cabe trazeremos à colação um conceito que tem sido construído no âmbito da política externa (no Conselho de Segurança das Organizações das Nações Unidas - ONU), qual seja o de “responsabilidade ao proteger”, anunciado pelo Brasil, com vistas à evolução do conceito de “responsabilidade para proteger” que tem norteado as ações daquele organismo nesses últimos dez anos. Esse novo conceito apresenta como principais elementos: a valorização da prevenção e dos meios pacíficos de solução de controvérsias; a excepcionalidade do emprego de meios coercitivos, especialmente o uso da força, e de forma proporcional; a obrigação de que a ação militar não cause danos maiores do que aqueles que tenciona evitar.

Considerando a construção de tantos novos conceitos ocorrida, em regra, nas mudanças de governo, necessário se faz refletirmos se o significado de “segurança pública” é compartilhado de forma uníssona pela comunidade política brasileira na atualidade, fator fundamental para a formulação de uma efetiva política pública nessa área.

Assim, a base do nosso estudo está na seguinte questão: **Segurança Pública: um direito fundamental social, uma política pública ou apenas o atual paradigma?**

Essas reflexões perpassaram, por longo tempo, a nossa experiência profissional, de forma que o nosso envolvimento com o tema – segurança pública – deu-se em razão da minha atuação como membro do Ministério Público (MP), órgão do sistema de justiça criminal, detentor, exclusivo, da legitimidade ativa para propositura da ação penal pública, que em atuação na área criminal, diretamente com inquéritos policiais, pudemos constatar os baixos resultados obtidos nas investigações criminais promovidas pela Polícia Judiciária e seus reflexos na geração da impunidade.

O órgão ministerial, com o papel medular, apoia-se, na maior parte das vezes, em inquérito policial. Caso a prova indiciária seja precária, sem a elucidação do crime, mormente de sua autoria, como sói em regra acontecer, engessa-se a sua atuação, ensejando, por conseguinte, a diminuição do número de ações penais. Foi o que aconteceu no Estado do Rio de Janeiro, em que se verificou a extinção de inúmeros órgãos judiciários criminais.

Como é possível isso, quando o estado apresentava a maior taxa de criminalidade do país?

Atualmente, em nossa atuação junto ao Tribunal de Justiça (TJ) do nosso estado, na área criminal, por reiterada vezes notamos a impotência do Sistema de Justiça Criminal para dar conta do alto índice de criminalidade que o nosso estado apresenta, com a resposta mínima de conclusão dos processos em tempo razoável. Não será, apenas, por meio de metas de produção aplicadas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a exemplo da Meta 2² "Bater recordes é garantir direitos", que se resolverá a questão, a despeito da relevância da medida.

Já em relação à política pública, o aprofundamento dos nossos conhecimentos na área foi em razão de atuação em órgãos especializados na área da infância e juventude, quando pudemos trabalhar diretamente na formulação e implementação de políticas públicas, do qual destacamos o período à frente das coordenações do Centro de Apoio das Promotorias de Justiça da Infância e Juventude (CAO) do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, gestão 2005 a 2008, e das instâncias nacionais – Fórum Nacional de Coordenadores de Centro de apoio da Infância, Juventude e Educação (FONCAIJE) e Comissão Permanente da Infância, Juventude e Educação do Conselho Nacional de Ministérios Públicos Estaduais e da União (COPEIJE/CNPG). Nessas ocasiões, foi estabelecida uma política institucional voltada à atuação articulada com os demais órgãos e entidades integrantes do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) (de defesa, controle ou promoção), visando ao fomento e à produção de políticas sociais, fosse por meio de construção de rede social, fosse pela apresentação de planos de ação e projetos, direcionados tanto ao governo estadual (reformulação do sistema socioeducativo – Departamento Geral de Ações Socioeducativas – DEGASE) como às administrações superiores institucionais de âmbitos estadual e nacional.

² As metas de nivelamento do Poder Judiciário foram definidas pela primeira vez no 2º Encontro Nacional do Judiciário, que aconteceu em Belo Horizonte, Minas Gerais, em 2009. Ao final do Encontro, os tribunais brasileiros traçaram 10 metas de nivelamento para o Judiciário no ano de 2009. O grande destaque foi a Meta 2, que determinou aos tribunais que identificassem e julgassem os processos judiciais mais antigos, distribuídos aos magistrados até 31.12.2005. Com a Meta 2, o Poder Judiciário começou a se alinhar com o direito constitucional de todos os cidadãos brasileiros que estabelece a duração razoável do processo na Justiça. Foi o começo de uma luta que contagiou o Poder Judiciário do país para acabar com o estoque de processos causadores de altas taxas de congestionamento nos tribunais. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metasp>>. Acesso em: 07 out. 2011.

Para tanto, a unidade de análise é a segurança pública, tratada de forma interdisciplinar, mediante a conjugação das concepções jurídica e sócio-política, tendo como base uma abordagem histórico-comparativa do direito fundamental à segurança e suas relações com direitos humanos, mediante a visão sistêmica da ordem pública.

Primeiramente, buscamos identificar o fundamento material e resgatar a origem conceitual do direito à segurança, enquanto norma de conteúdo material constitucional, utilizando com primazia a dogmática dos direitos fundamentais, mediante auxílio da teoria social e política da dignidade humana. Em um segundo momento, objetivamos construir a evolução das formas estabelecidas pelo poder público para manutenção da ordem pública com o enfrentamento dos fenômenos sociais complexos como a criminalidade e a violência urbana – raízes da insegurança pública, alicerçadas no poder privado e depois no monopólio estatal do uso legítimo da força. Concluimos com uma análise do atual paradigma norteador da política pública de segurança – Segurança Pública –, na forma como elaborada pelo legislador constituinte, e as iniciativas promovidas pelo governo federal no Brasil pós-88.

No aspecto conceitual, relativo ao termo “segurança pública”, o foco consiste na identificação do suposto de validade de afirmação do direito à segurança, na seara internacional, como direito humano, assim como perceber sua influência para o reconhecimento, na ordem jurídica interna nacional, como direito fundamental, hoje em dupla dimensão - individual e social, com base no princípio da dignidade humana. A base teórica dessa parte é o neoconstitucionalismo e a doutrina pós-positivista, enquanto visão neokantiana, que encontra na dignidade humana sua ideia paradigmática e cujo núcleo é a distinção entre regras e princípios, influência trazida pelos teóricos Ronald Dworkin e Robert Alexy.

Cônsua de que as concepções jurídicas não são suficientes para responder à efetivação dos direitos fundamentais sociais face à sua natureza multifacetária e multidisciplinar, procura-se, nesta dissertação, a interação de saberes, imergindo nas teorias política e social, para encontrar resposta à incompletude da dogmática jurídica, assim como para “afrouxar os cordões que amarram os braços do operador do direito”.

Concordamos com Bello (2012) ao informar que a doutrina constitucionalista brasileira desconsidera as ligações entre o direito e as ciências política e sociais (2010):

[...] a simples existência de normas constitucionais que consagram direitos sociais de cidadania não garantem a sua conseqüente implementação concreta no mundo dos fatos, pois direitos não são autorrealizáveis e demandam mobilização política e social para serem concretizados em níveis democraticamente satisfatórios. Prova disso é o fato de que nunca existiu no Brasil algo parecido com um *Welfare State*, pranto não basta, *per si* a mera proclamação normativa de um modelo de estado e de direitos para que estes sejam materializados. Eis a importância de se conjugar a política com o direito constitucional.

Assim, não basta ter a normatividade constitucional para que se compreenda o real alcance acerca da efetividade dos direitos fundamentais.

Nessa linha, em um segundo nível de abordagem, a centralidade está no fundamento da constituição do Estado e na evolução das formas de socialização, até o surgimento da categoria “segurança pública” como política social. Isso se fez através da perspectiva da temporalização dos conceitos políticos, conjugada com a visão polissistêmica social, buscando, assim, estabelecer os significados de ordem e desordem no sistema de convivência pública como uma parte da ordem social. Essa análise buscou resgatar a história concreta como “espaços de experiência” dos agentes sociais historicamente situados para traçar um “horizonte de expectativas” na formulação de uma política nacional de segurança.

Nesse contexto, objetivamos uma reflexão acerca da categoria “segurança pública” como posta pelo legislador constituinte de 1988, ou seja, como garantia do direito fundamental à segurança e demais liberdade, indispensáveis à realização da cidadania plena, como propriedades emergentes das unidades do polissistema social complexo, o padrão fundamentador das ações estatais de enfrentamento de um dos principais problemas que mais aflige o cidadão na atualidade, mormente a insegurança pública advinda do crescimento da criminalidade, da violência urbana e da desigualdade social. Busca-se, assim, tratar, em especial, da experiência histórica concreta dos dois últimos tempos políticos nacionais que possibilitaram mudanças conceituais – a ditadura militar e a Nova República – e de como foram as respostas estatais à insegurança pública. Para tanto nos utilizamos dos pensamentos, principalmente, de Reinhart Koselleck, Kari

Panonem, Ludwig Von Bertalanffy, Thomas Kuhn, Diogo Ferreira Moreira Neto, Alvaro Lazarrini.

Na terceira etapa, analisamos o fundamento da política nacional de segurança pública pós-1988 – mudança paradigmática³ para conceber as ações estatais voltadas para a realização da cidadania –, com o objetivo de identificar entraves e desafios para a sua implementação, mediante uma visão contemporânea de prevenção da criminalidade e da violência, principalmente a urbana, que perpassa pelo enfrentamento da desigualdade social, um dos fatores para a desordem pública.

O eixo orientador consiste na análise da evolução do processo (histórico) de formulação do conceito de segurança pública, partindo, inicialmente, da ideia de insegurança individual advinda da violação das liberdades (direitos) civis e, depois, de seu reconhecimento como direito fundamental social⁴, ou seja, a insegurança pública dependente de uma ação positiva do Estado consubstanciada na elaboração e implementação de uma política pública social específica.

Uma das razões desse trabalho é provocar uma análise conjunta de diferentes saberes, de forma a oportunizar uma reflexão acerca da necessária visão interdisciplinar para o enfrentamento da grave situação prevalecente em nosso país que é o alto índice de criminalidade e violência.

Como observa Kuhn:

Uma comunidade científica é formada pelos praticantes de uma especialidade científica. Estes foram submetidos a uma iniciação profissional e a uma educação similares, numa extensão sem paralelos na maioria das outras disciplinas. Neste processo absorveram a mesma literatura técnica e dela retiraram muitas das mesmas lições. Normalmente as fronteiras dessa literatura-padrão marcam os limites de um objeto de estudo científico e em geral cada comunidade possui um objeto de estudo próprio. Há escolas nas ciências, isto é, comunidades que abordam o mesmo objeto científico a partir de pontos de vistas incompatíveis. Mas são bem mais raras aqui do que em outras áreas; estão sempre em competição e na maioria das vezes essas competições terminam rapidamente. O resultado disso é que os membros de uma comunidade científica vêm a si

³“Uma analogia melhor seria dizer que mudar de paradigma é como escolher uma nova ferramenta para realizar um velho trabalho”, conclusão do autor do texto “Os 22 paradigmas de Thomas Kuhn” – Thiago Henrique dos Santos. Disponível em: <<http://polegaropositor.com.br/os-22-paradigmas-de-thomas-kuhn/>>. Acesso em 04 nov. 2011.

⁴Direitos sociais são aqueles que têm por objetivo garantir aos indivíduos condições materiais tidas como imprescindíveis para o pleno gozo dos seus direitos, por isso tendem a exigir do Estado intervenções na ordem social segundo critérios de justiça distributiva. Assim, diferentemente dos direitos liberais, realizam-se por meio de atuação estatal, com a finalidade de diminuir as desigualdades sociais. Por isso, tendem a possuir um custo alto e a se realizar a longo prazo.

próprios e são vistos pelos outros como os únicos responsáveis pela perseguição de um conjunto de objetivos comuns, que incluem o treino de seus sucessores. No interior de tais grupos a comunicação é relativamente ampla e os julgamentos profissionais relativamente unânimes. Uma vez que a atenção de diferentes comunidades científicas está focalizada sobre assuntos distintos, a comunicação profissional entre grupos é algumas vezes árdua. Frequentemente resulta em mal-entendidos e pode, se nela persistimos, evocar desacordos significativos e previamente insuspeitados (KUHN, 2011, posfácio1969, p. 222-223).

Entendemos, assim, que para a elaboração de uma política social eficaz e efetiva é fundamental buscar a origem e o conceito do respectivo direito social que se pretende garantir para realização da justiça social, além do conhecimento do seu processo histórico de afirmação. No caso do direito à segurança, destacamos a peculiaridade de ter sido reconhecido pela atual ordem constitucional em duas dimensões de direito fundamental – individual e social.

Como Bering e Boschetti (2011, p. 22) “queremos pensar a política social como um processo inscrito na história, com seus momentos de inflexão, de ruptura e continuidades e que implicaram também mudanças conceituais, com fortes repercussões para a política social”.

Desta feita, destacamos neste trabalho a importância dos conceitos para a avaliação de políticas públicas, sendo que isso não significa concordar com a tradicional teoria do naturalismo científico, pois temos a consciência de que mesmo quando “ajustados os conceitos de análise e superadas as deficiências de informação, [...] em princípio, é impossível produzir completa e objetiva avaliação política” (SANTOS, 1994, p. 09).

Ainda, concordando com Wanderley dos Santos (1994, p. 43-44), acrescentamos que:

[...] não é fácil diagnosticar o estado social/ o grau de cidadania de um país, nem avaliar as medidas cujo alvo é a maximização da justiça social, na medida em que os “sistemas geradores de informação não estão normalmente orientados para a coleta e o processamento de certos dados, entretanto cruciais para o diagnóstico e monitoramento das condições sociais da nação. Entende-se: a produção de dados úteis está essencialmente ligada às preocupações maiores dos governos, quer dizer, àquilo que os governos consideram como problemas de governo, e só muito recentemente, na prática, e não apenas na retórica, questões sociais foram recuperadas à área da repressão policial. Ademais, os problemas, difusamente reconhecidos, devem ser traduzidos em perguntas precisas, às quais são uma decorrência do arcabouço conceitual que está, em realidade, por trás de todo sistema gerador de informações, como a simples lembrança de conceitos como urbanização, subemprego/desemprego e criminalidade, entre outros, permite evidenciar. Dependendo de como se definam os conceito mencionados, o sistema gerador de informações

formulará perguntas diversas, obtendo, em consequência, respostas distintas. Vale a pena observar, neste passo, que o refinamento conceitual de um dado sistema produtor de informações é função da sofisticação crítica das disciplinas sociais que dão origem aos conceitos. [...] é indispensável à análise desses conceitos gerais em suas dimensões componentes a fim de que um certo perfil de valores possa ser discutido quanto à equidade de sua distribuição. [...] Qualquer tentativa de diagnóstico social deve, portanto, estabelecer, preliminarmente, o conjunto de dimensões componentes do agregado bem-estar coletivo, de preferência a um nível de especificidade capaz de suscitar respostas relativamente inequívocas.

O objetivo geral da pesquisa é, dessa forma, analisar o atual paradigma da política nacional de segurança pública a partir do olhar que privilegia os direitos humanos, com foco nas mudanças sócio-políticas que influenciaram o processo de reconhecimento e concretização desse direito, percebendo como tais fundamentos se consolidam na atualidade.

Especificamente, este trabalho objetiva fazer a interseção dos conceitos jurídicos e sociais referentes ao tema “segurança pública” e fornecer elementos que oportunizem a criação de políticas públicas de segurança adequadas ao nosso tempo político e à realidade social, norteadas pelo paradigma “segurança pública” em uma nova concepção, ou seja, a que busca desconstruir a visão meramente repressora para o enfrentamento do fenômeno crime, introduzindo o olhar dos direitos humanos e da garantia da cidadania.

METODOLOGIA

O método utilizado nesta pesquisa foi o qualitativo, posto que adequado ao estudo comparativo na perspectiva temporal de processos de natureza social e histórica. São caracterizados pela valoração das percepções e interpretações feitas pelo ator a respeito dos bens, serviços públicos ou políticas que constituem o objeto de avaliação. Pressupõe que o sucesso de uma ação pode ser medida também pelos significados atribuídos a esta pelos agentes sociais que foram submetidos a ela.

Além disso, a pesquisa qualitativa retrata a complexidade dos fenômenos sociais analisados repletos de contradições, interconexões, determinações e causalidades que acabam não sendo identificados pelos métodos quantitativos tradicionais (MINAYO, 2005), como é o caso da criminalidade violenta.

A finalidade real da pesquisa qualitativa não é contar opiniões ou pessoas, mais ao contrário, explorar o espectro de opiniões, as diferentes representações sobre o assunto em questão. Em síntese, o objetivo da pesquisa qualitativa é apresentar uma amostra do espectro dos pontos de vista” (BAUER e GASKELL, 2002, p. 68).

O aspecto descritivo da pesquisa foi para o aprofundamento da base teórico-histórica que sustenta os modelos de controle social, sendo necessário descrever a evolução da sociabilidade humana, da afirmação dos direitos humanos e das reformas de Estado.

Os instrumentos de avaliação usados no estudo para coletar as informações, considerando o método qualitativo, foram os seguintes: fonte oral – entrevista individual semiestruturada com informantes-chave do processo; e fonte documental – documentos, bibliografia, teses de doutoramento, conferências.

Cumpri-nos dizer que a escolha pela entrevista foi por entendermos que é a medida mais adequada para a pesquisa qualitativa em análise, que se vale de interpretações narrativas dos principais agentes envolvidos, à época, no processo político de debates e de construção da política de segurança pública.

Interviews are a widely used tool to access people's experiences and their inner perceptions, attitudes, and feelings of reality (ZHANG E WILDEMUTH, 2012).

Essa abordagem nos permitiu fazer esclarecimentos e sondagens e trazer riqueza de informações, mediante a leitura compreensiva das falas, direcionadas à análise categorizada de direitos fundamentais (humanos), política pública e segurança pública.

A forma de entrevista foi a semiestruturada, por ser a mais adequada, na medida em que pretendemos coletar informações históricas, as quais precisam de liberdade para se discorrer sobre várias questões. Essa liberdade seria impossível de se conseguir com a formulação de perguntas fechadas, as quais dão margem para a perda de informações importantes, por vezes não previstas pela entrevistadora. Por outro lado, as abertas permitem possível divagação por parte do entrevistado, o que cria maior dificuldade no momento de análise do seu conteúdo.

Semi-structured interviews (see the later chapter on this method) are more flexible. An interview guide, usually including both closed-ended and open-ended questions, is prepared; but in the course of the interview, the

interviewer has a certain amount of room to adjust the sequence of the questions to be asked and to add questions based on the context of the participants' responses. This chapter will focus on unstructured interviews as a qualitative research method for data collection(ZHANG E WIDEMUTH, 2012).

A identificação dos informantes-chave foi baseada em suas representatividades dentro do conjunto de atores, buscando a validade da informação por meio do seguinte critério para a escolha deste elenco: gestores da área que participaram na formulação de projetos e programas de segurança pública e de defesa dos direitos humanos, assim como atores escolhidos dentre representantes da sociedade civil com notório saber ou vivência profissional nas temáticas da Segurança Pública e Direitos Humanos.

Foi formulado um roteiro com tópicos e questões a serem abordados nas entrevistas (Anexo 1), que permitiu que um mesmo tema fosse abordado com diferentes entrevistados. Entretanto, considerando a técnica empregada para a entrevista (semiestruturada) foi possível a sua flexibilização e a inserção de perguntas que, no decorrer do processo de coleta das informações, tornaram-se imprescindíveis para a pesquisa. Foram realizadas no total de cinco entrevistas semi-estruturadas com informantes-chave. Algumas das entrevistas foram feitas pessoalmente e outras por meio eletrônico (email).

A conformação dos informantes-chave foi: quatro representantes do Estado: do Poder Executivo – 01; do Ministério Público – 01; e da sociedade civil (Fórum temático, academia e também militar) – 01, conforme abaixo nominadas, com a indicação da instituição a que pertencem.

1- Dr. Antonio Carlos Biscaia – ex- membro do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, sendo duas vezes Procurador-Geral de Justiça; ex-Deputado Federal pelo Estado do Rio de Janeiro; ex-Secretário Nacional de Segurança Pública e de Justiça e atualmente Subsecretário de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos da SEASDH (Secretaria de Estado Assistência Social e Direitos Humanos) do ERJ (Estado do Rio de Janeiro), Mestre pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) na área de Direito Penal e Professor de Direito Processual Penal da Faculdade de Direito Cândido Mendes.

2- Dr^a. Alice de Almeida Freire – Membro do Ministério Público do Estado de Goiás, titular da 7^a Promotoria de Justiça de Goiânia, com experiência em segurança pública e controle externo da atividade policial.

3 - Professor Jorge da Silva - Professor-adjunto da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), onde é coordenador-executivo da Coordenação Multidisciplinar de Estudos e Pesquisas em Ordem Pública, Polícia e Direitos Humanos / Reitoria; pesquisador-convidado do Núcleo Fluminense de Estudos e Pesquisas (NUFEP) da Universidade Federal Fluminense (UFF), e professor do Curso de Especialização em Políticas Públicas de Justiça Criminal e Segurança Pública do referido Núcleo; coordenador do Curso de Especialização em Direito da Segurança Pública, da Faculdade de Tecnologia e Ciências Educação a Distância (FTC EAD), mestre em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense, doutor em Ciências Sociais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e Pós-Doutor na Universidade de Buenos Aires / Equipo de Antropologia da Faculdade de Filosofia e Letras.

A apresentação dos dados analisados das entrevistas foi feita de forma articulada ao conteúdo teórico, uma vez que as entrevistas trazem pontos fundamentais ao debate.

Considerando a abordagem histórica do direito à segurança e sua concretização por meio do Estado em ação do estudo, a fonte documental utilizada foi: pesquisa de documentos – Constituição Federal, leis, decretos, programas e projetos oficiais –, impressos ou disponibilizados na internet; revisão bibliográfica – plataforma construída por meio de busca bibliográfica em bases de dados com descritores apropriados ao objeto de pesquisa; análises de teses de doutorado e conteúdo de sites institucionais relacionados ao tema; e análise de conferência relativa ao tema.

Importante, nesse passo, distinguir pesquisa de documento da bibliográfica.

A pesquisa bibliográfica utiliza-se fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, enquanto a pesquisa documental utiliza-se, também, de materiais que não receberam tratamento analítico. As fontes de pesquisa documental são mais diversificadas do que as da pesquisa bibliográfica (PINHEIRO, 2009).

A revisão bibliográfica foi apoiada por pesquisas em artigos, livros e periódicos sobre o tema, com predomínio de três áreas de conhecimento: jurídica, social e política, embora tenha sido utilizado um vasto material multidisciplinar. Esse

material deu sustentação à parte teórica, com a finalidade de propiciar um instrumento analítico das convergências entre as teorias jurídicas e sócio-política.

Todas as fontes documentais foram analisadas em consonância com o ponto nodal do estudo, qual seja a construção do direito fundamental social à segurança e a sua concretização sob o paradigma “Segurança Pública”.

Para a análise dos dados qualitativos colhidos de fonte documental usamos também a técnica de análise de conteúdo, modalidade temática, que “consiste em descobrir os ‘núcleos de sentido’ que compõem a comunicação e cuja presença, ou freqüência de aparição podem significar alguma coisa para o objetivo analítico escolhido” (BARDIN *apud* GOMES, 1994). Também foi utilizada a técnica de categorização, tomando como unidades as seguintes categorias: direitos humanos, política pública e segurança pública.

Já em relação às entrevistas, a técnica usada para a análise foi a de “interpretação de sentidos”, baseada em princípios de hermenêutica-interpretativa para tratamento do contexto, das razões e das lógicas das falas, das instituições, das conjunturas, dentre outros corpos analíticos (GOMES, 2007).

Para a análise do conceito “segurança” como direito e política a partir do conteúdo das entrevistas, buscamos os sentidos das falas de forma contextualizada e com atenção no referencial institucional. Foram cumpridos os seguintes procedimentos: leitura compreensiva das entrevistas, recorte de trechos em duas classes: direito e política; identificação dos diferentes sentidos a cada classe; reunião dos sentidos encontrados em cada classe temática mais amplas, elaboração de síntese interpretativa dos indicadores (GOMES et al, 2007, p. 1293).

A presente dissertação encontra-se organizada da seguinte forma:

O Capítulo 1 busca explicitar o desenvolvimento histórico do conceito de segurança reconhecido como direito fundamental em cada ordem jurídica referente aos seis períodos da história do Brasil, correlacionando-o com a sua elevação, no plano internacional, ao status de direito humano, e com a evolução da cidadania no país, até a atual ordem democrática que o reconhece em dimensões de direito fundamental: individual e social.

O Capítulo 2 visa à construção do significado de segurança pública a partir da interdependência e da imbricação da ordem pública dentro de uma visão sistêmica de ordem social ampla, em que vários sistemas (social, político, econômico, jurídico e de convivência pública) interagem entre si e influenciam-se

mutuamente, mas que, ao mesmo tempo, distinguem-se enquanto ordens pré-ordenadas. Essa construção se deu através do método de temporalização dos conceitos políticos trazidos por Koselleck e Palonem. Os contornos dados a cada época da história em relação às formas de controle social, entendida desde a forma privada até a forma de repressão pelo Estado, legitimado no direito de punir, apresentam informações que constituem a base para o enfrentamento dos fenômenos criminalidade e violência, em determinado espaço de tempo e lugar. A esses modelos de tratamento chamam-se “paradigma”, que na definição de Thomas Kuhn (2011), no sentido sociológico, refere-se a um “conjunto de crenças, valores e técnicas comuns a um grupo que pratica um mesmo tipo de conhecimento” (BARROS, 2010), sendo que a cada problema solucionado, reforça-se a crença no paradigma estabelecido.

O Capítulo 3 aborda a pesquisa e a análise dos dados que consistirá na realização de entrevistas com autoridades que, à época, participaram do processo de construção da atual política de segurança pública, assim como os que tenham reconhecidamente uma atuação institucional de defesa dos direitos humanos, com vistas a identificar se o atual paradigma da segurança pública, como vem se delineando na política nacional, atende, na prática, à necessária visão interdisciplinar que abranja tanto a preservação da ordem pública quanto a redução da desigualdade social, ou se permanece atrelado ao passado ditatorial meramente repressor.

Por fim, o presente trabalho tem como perspectiva provocar uma sensível reflexão acerca da incompletude das ciências, tanto no campo da ciência social quanto na área do direito, para o trato de temas multifacetários como os que aqui serão analisados, e de contribuir para a consciência de uma necessária interação de saberes com vistas à produção de um consistente substrato científico para a formulação de políticas públicas que compreendam a amplitude do direito fundamental que pretende garantir com base em uma visão interdisciplinar (sistêmica), para que seja possível estabelecer-se uma efetiva atuação intersetorial.

CAPÍTULO I

O DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA

1 O DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...].

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, Arts. 5º e 6º).

Para que compreendamos, o mais amplamente possível, o direito fundamental à segurança como reconhecido em nossa ordem jurídica, assim como as bases em que o Estado deve realizá-lo – no atual paradigma da segurança pública –, necessário se faz, inicialmente, identificarmos alguns aspectos da sua gênese e da sua evolução histórica.

Com franqueza, buscar a gênese do direito à segurança não nos parece uma tarefa tão fácil, considerando a sua própria natureza jusfundamental, de substrato absoluto, o qual não restará plenamente justificado, apesar das inúmeras concepções filosófico-jurídicas à disposição do tema, como Mendes *et al* (2008) citam:

[...] para os jusnaturalistas, os direitos do homem são imperativos do direito natural, anteriores e superiores à vontade do Estado. Já para os positivistas, os direitos do homem são faculdades outorgadas pela lei e reguladas por ela. Para os idealistas, os direitos humanos são idéias, princípios abstratos que a realidade vai acolhendo ao longo do tempo, ao passo que para os realistas, seriam o resultado direto de lutas sociais e políticas (MENDES *et al*, 2008, p. 235).

Entretanto, sem perder o fôlego, buscamos não entrar nessa discussão, mas ultrapassá-la, utilizando sua vertente principiológica, nos termos preconizados por Robert Alexy⁵(2001, p. 54)e socorrendo-nos da maestria de Bobbio (2004) ao asseverar que esta perscrutação evidencia-se ilusória, e, até mesmo, infundada, tendo em vista que, como premissa maior, há a dificuldade de definir os direitos humanos, de uniformizá-los e de trazer-lhes homogeneidade diante dos diversos campos de eficácia.

⁵ Para Alexy (2001, p. 54), nem todo enunciado normativo é enunciado deôntico, mas todo enunciado normativo pode ser transformado em enunciado deôntico.

Contra essa ilusão, levanto quatro dificuldades [...]. A primeira deriva da consideração de que “direitos do homem” é uma expressão muito vaga. [...] Em segundo lugar, os direitos do homem constituem uma classe variável, como a história destes últimos séculos demonstra suficientemente. [...] além de mal definível (item 4) e variável (item 5), a classe dos direitos do homem é também heterogênea.[...] Portanto, sobre esse ponto, parece que temos de concluir que direitos que têm eficácia tão diversa não podem ter o mesmo fundamento (BOBBIO, 2004, p.16-20).

A opção foi, então, ainda naquela esteira, buscar a fundamentalidade material do mencionado direito fundamental, ou seja, as “pretensões que, em cada momento histórico, descobrem-se a partir da perspectiva do valor da dignidade humana” (MENDES *et al*, 2008, p. 237), cônica das multidimensionalidades desse sobreprincípio constitucional, como o referente fundamental das ideias de Justiça e de Direito.

Araújo (2009) comunga da mesma ideia ao afirmar que:

Melhor será colher, em cada caso concreto, as razões para a elevação de um direito à categoria de fundamental, em face das condições, meio e situações nas quais esta ou aquela pretensão haverá de atuar (ARAÚJO, 2009, p. 10).

Dessa premissa, tentaremos “colher” a razão de ser do direito à segurança na ordem jurídica pelo viés da explicitação do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, em que se funda a República Federativa do Brasil (art.1º da CF/88), enquanto valor pré-constituente e de hierarquia supraconstitucional, sob uma concepção metafísica do ser humano (MENDES *et al*, 2008 p. 150).

Mas, ainda que não abordemos a questão da justificação do valor absoluto em relação aos direitos fundamentais, devemos deixar clara, de início, a nossa posição na discussão doutrinária acerca do valor absoluto dos princípios constitucionais, enquanto conjunto de normas que espelham a ideologia da Constituição, seus postulados e seus fins, mormente em Constituições analíticas, como é o caso da brasileira (BARROSO, 1999, p.147).

Concordamos, em parte, com a corrente doutrinária pós-positivista, cujos principais teóricos são Ronald Dworkin e Robert Alexy, que relativiza os princípios constitucionais, colocando-os sujeitos a juízos de ponderação – em cada situação hermenêutica – com outros bens ou valores dotados de igual hierarquia constitucional. Indicam esses teóricos, como norte desse processo interpretativo constitucional, a utilização do princípio da concordância prática ou da harmonização, ou seja, na interpretação da Constituição “os bens constitucionalmente protegidos,

em caso de conflito ou concorrência, devem ser tratados de maneira que a afirmação de um não implique o sacrifício do outro, o que só se alcança na aplicação ou na prática do texto" (COELHO, 1997, p. 91). Não obstante dita a direção, impõe-se, nesse processo, a observância do princípio da unidade da constituição, uma vez que, como adverte Canotilho (2003, p. 162), não se admite contradição ou antagonismo entre normas constitucionais.

Ousamos discordar, entretanto, da citada corrente teórica, no que tange ao seu alcance em relação ao princípio da dignidade humana, dotando-o dessa relatividade. Nesse aspecto, aderimos ao posicionamento de Ingo Sarlet (2004) de que o juízo de ponderação por meio do princípio da concordância prática só se faz possível, no caso de direitos fundamentais, quando haja uma situação concreta de conflito entre as dignidades de pessoas diversas.

Tratando-se de um método de ponderação de bens *à luz do caso concreto*, é intuitivo que *a priori* não exista uma hierarquia fixa e abstrata entre os diversos princípios, ressalvada – porque fora do cotejo axiológico – apenas a *dignidade da pessoa humana* como *valor-fonte* dos demais valores, valor fundante da experiência ética ou, se preferirmos, *princípio e fim* de toda ordem jurídica (MENDES et al, 2008, 36).

Mendes *et al* (2008, p. 152) aclaram essa ideia quando assentam no posicionamento de Sarlet (2004), e de forma sucinta esclarecem:

[...] a dignidade da pessoa humana, porque sobreposta a todos os bens, valores ou princípios constitucionais, em nenhuma hipótese é suscetível de confrontar-se com eles, mas tão-somente consigo mesma, naqueles casos-limites em que dois ou mais indivíduos – ontologicamente dotados de igual dignidade – entrem em conflitos capazes de causar lesões mútuas a esse valor supremo.

Dessa forma, a dignidade da pessoa humana consiste na ideia paradigmática da doutrina pós-positivista de Dworkin (2002), enquanto visão neokantiana, assim como é fonte inspiradora do neoconstitucionalismo.

A expressão “dignidade da pessoa humana” – identificada como a realização e a sobrevivência da pessoa humana, enquanto ser digno, livre e igual, com vistas à sua convivência social pacífica – traduz a razão de ser, a fundamentalidade material, dos direitos fundamentais.

Antropologicamente, o homem como ser racional, busca seus fins a partir de valores, tornando-se pessoa. No sistema kantiano, “pessoa” significa o ser humano como um fim em si mesmo, como um ser autônomo e digno.

Para Arendt (1978) a dignidade humana se exerce nas relações estabelecidas no espaço público, pelo que considera contraditória a definição de direitos humanos como direitos emanados do homem, enquanto ser abstrato e indefinível à própria condição humana da pluralidade.

A pluralidade é a condição da ação humana pelo fato de sermos todos os mesmos, isto é, humanos, sem que ninguém seja exatamente igual a qualquer pessoa que tenha existido, exista ou venha a existir (ARENDR, 2007, p. 16).

“De fato, na filosofia arendtiana, são as relações estabelecidas no espaço público com os diversos homens que representam a atividade dignificadora do ser humano”. (BRITO, 2006).

Na temática trabalhada neste estudo, de acordo com Cretella Junior (1986, p. 159-203), “a segurança das pessoas e dos bens é o elemento básico das condições universais, fator absolutamente indispensável para o natural desenvolvimento da personalidade humana”. Portanto, a segurança é um elemento inerente ao conjunto do valor dignidade humana, mas que teve seu significado variável de acordo com os paradigmas que influenciaram as ordens públicas instituídas em nosso país.

Concluimos explicitando a ideia central desse capítulo, dentro do contexto pesquisado, que é a de procurar identificar a fundamentalidade material do direito à segurança nos seis períodos políticos do nosso país, como delimitados neste trabalho, mesmo que as respectivas ordens jurídicas não o tenham reconhecido formalmente como um direito de segunda dimensão.

1.1 ASPECTOS RELEVANTES DA GÊNESE E DA EVOLUÇÃO HISTÓRICA E DIMENSIONAL DO RECONHECIMENTO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Para a identificação da gênese do direito fundamental à segurança, é mister fazer, antes de tudo, uma breve colocação acerca da raiz política e histórica

dos direitos humanos em geral. Destacamos, neste sentido, as seguintes orientações:

1 - A gênese política da afirmação dos direitos humanos, assim reconhecidos no plano internacional, “deriva de uma radical inversão de perspectiva, característica da formação do Estado moderno, na representação da relação política, ou seja, na realização Estado/cidadão ou soberano/súditos” (BOBBIO, 2004).

Passou-se da prioridade dos deveres dos súditos à prioridade dos direitos do cidadão, emergindo um modo diferente de encarar a relação política, não mais predominantemente do ângulo do soberano, e sim daquele do cidadão, em correspondência com a afirmação da teoria individualista da sociedade em contraposição à concepção organicista tradicional (BOBBIO, 2004, p. 4-5).

Para o constitucionalismo contemporâneo, isso representa a consagração da vitória do cidadão sobre o poder.

2 – A histórica advém das “lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas” (BOBBIO, 2004, p. 5).

Usualmente para determinar a origem dos direitos humanos é costume remontar à *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, em 1789, na qual se proclamava a liberdade e a igualdade nos direitos de todos os homens, antes reconhecidas nos *Bills of Rights* das colônias americanas (1776) e inglesa (1689).

Bobbio (2004) adota a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) como fundamento de validade internacional, dado ao fato de ter obtido esse status, com sua aprovação pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em 1948.

a única prova através da qual um sistema de valores pode ser considerado humanamente fundado e, portanto, reconhecido: e essa prova é o consenso geral acerca de sua validade (BOBBIO, 2004, p. 26).

Ao trazermos essa direção para os direitos fundamentais, que são os direitos humanos reconhecidos pelo Estado em sua ordem jurídica interna, podemos identificar a sua gênese político-jurídica no nascedouro de cada ordem política legítima e de regime constitucional, decorrente da ruptura da “cadeia de sustentação do sistema” (MENDES *et al*, 2008, p. 3). Ou seja, na constitucionalização desses

direitos, tal qual expressa o art. 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789.

Art. 16. "Não possui Constituição a sociedade em que a garantia dos direitos não esteja assegurada ou a separação dos poderes estabelecida (Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, 1789).

Esse entendimento converge para a ideia de que no Direito há a limitação do retrocesso fundante (SOLER, 1962, p. 95-96, *apud* MENDES *et al*, 2008, p. 3), isto é, o suposto de validade do sistema jurídico de um país - que se pressupõe possuir força de obrigatoriedade em determinadas esferas temporal e territorial (KELSEN, 2005)- é sempre a última Constituição editada.

A limitação do retrocesso fundante, além de ser um aspecto formal de toda estrutura jurídica, é concretamente uma característica positiva de todo o sistema vigente de direito [...] Num extremo da ordem jurídica está a Constituição. No outro, a coisa julgada; no direito, assim como não há 'regressus', tampouco há 'progressus' 'infinitem' (SOLER, 1962, p. 95-96).

Portanto, uma ordem jurídica não é eterna, podendo ter sua validade limitada temporalmente, e, por conseguinte, o Estado que ela cria não é especificamente infinito, sendo delimitado pelo Direito Internacional que determina, pelo princípio da eficácia, o momento no tempo em que ele começa ou deixa de existir validamente. Para Kelsen (2005, p. 314-315), além do território, povo e poder, o tempo é um elemento do Estado.

A gênese histórica, por sua vez, pode variar de país para país, por estar intimamente ligada às lutas políticas e ao contexto histórico-social de cada povo.

Diante dessa perspectiva, trazendo para o âmbito interno, temos que a origem política dos direitos fundamentais está na edição da Constituição de 1988, após o rompimento com o Estado autoritário da ditadura militar imposta desde 1964 e a instituição, formal, de um Estado Democrático de Direito, de bases republicana e federativa, em cujos fundamentos estão, dentre outros, a cidadania e a dignidade da pessoa humana, que se materializam por meio da proteção dos **direitos** (a possibilidade de exercer poderes ou de exigir condutas) e das **garantias** (instituições, condições materiais ou procedimentais colocadas à disposição dos titulares de direito para promovê-los ou resguardá-los) **fundamentais**

(BARROSO, 2009, p. 176). Portanto, isso se deu num contexto de redemocratização e de reconstitucionalização.

Por reconstitucionalização, na linha de Barroso (1999, p. 245), entendemos o rompimento da tradição de tornar a Constituição como documento antes político que jurídico, redefinindo o seu lugar e a sua influência sobre as instituições contemporâneas. Foi uma mudança paradigmática ocorrida ao longo do século XX de atribuir à norma constitucional o status de norma jurídica, porém com a característica da supremacia constitucional.

Fleury (2006, p.7-71) traz uma visão político-social caracterizadora desse novo padrão constitucional de democracia brasileiro, informando que nosso país passou por um “triplo processo social de construção da cidadania, constituído pelas dimensões de subjetivação, institucionalização e constitucionalização”.

Por subjetivação estamos entendendo aqueles aspectos relativos ao reconhecimento e à facilitação da constituição e organização de sujeitos políticos, capazes de participar do processo de gestão pública e reivindicar seus direitos. Por institucionalização entende-se a construção de uma nova institucionalidade que permita a formação da vontade política, a negociação e pactuação, a co-gestão e deliberação, a devolução de poderes à sociedade local. Por constitucionalização compreendemos a necessidade de garantir que os benefícios sociais passem a serem considerados como direitos da cidadania, assim como seja assegurada a implementação da institucionalidade das políticas públicas compatível com o modelo democrático assumido (FLEURY, 2006, p. 54-55).

O preâmbulo do texto constitucional – do qual se extrai o sentido ideológico da Constituição – é categórico no reconhecimento, pelo novo Estado instituído, da obrigação de garantir o exercício dos direitos sociais e individuais fundamentais. Vejamos os seus termos:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2012).

Canotilho entende o sistema de direitos fundamentais como a “raiz antropológica” essencial da legitimidade da Constituição e do poder político: “Esta

dimensão de universalidade e de intersubjetividade reconduz-nos sempre a uma referência – os direitos do homem” (*apud* GLANZ, 2001, p. 109-114).

A Constituição da República não deixa quaisquer dúvidas sobre a indispensabilidade de uma base antropológica constitucionalmente estruturante do Estado de direito (CANOTILHO, 2003, p. 248).

Já a gênese histórica dos direitos fundamentais em nosso país encontra-se na primeira Carta Política, a Constituição Imperial do Brasil de 1824, em seu art.179, que criou o Estado Brasileiro, após a declaração de sua independência de Portugal.

Assim constou no documento:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio.

A razão de uma constituição ser válida é por derivar de “alguma constituição que é historicamente a primeira e que foi estabelecida por um usurpador individual ou por algum tipo de assembléia.” (KELSEN, 2005, p. 168).

Outro aspecto importante é a forma como se procedeu a sua evolução, agora no sentido do reconhecimento dos direitos humanos e fundamentais nas respectivas ordens internacional e nacional.

A evolução dos direitos humanos acompanhou, inicialmente, a dos Estados-Nação, fenômeno histórico oriundo da Revolução Francesa, que terminou por lançar luz nos microcenários, pois neles se concentraram as lutas pela formação e consolidação da cidadania, a tempo e a caminho distintos. Com isso, houve o “cair das cortinas” da ideia naturalística dos direitos humanos, até então prevalecente, para enfatizar a disposição de cada Estado na absorção dos ideais revolucionários aos seus contextos histórico-sociais.

Nesse sentido, ocorre a transmudação terminológica de direitos humanos para direitos fundamentais, na medida em que são positivados na ordem constitucional nacional, ou como diz Canotilho (2003, p. 393) são “jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espaço-temporalmente”.

A longa lacuna na história dos direitos humanos, de sua formulação inicial nas revoluções americana e francesa até a Declaração Universal das

Nações Unidas em 1948, faz qualquer um parar para pensar. Os direitos não desapareceram nem no pensamento nem na ação, mas as discussões e os decretos agora ocorriam quase exclusivamente dentro de estruturas nacionais específicas. A noção de vários tipos de direitos garantidos pela Constituição — os direitos políticos dos trabalhadores, das minorias religiosas e das mulheres, por exemplo — continuou a ganhar terreno nos séculos XIX e XX, mas os debates sobre direitos naturais universalmente aplicáveis diminuíram (HUNT, 2009, p.177).

Com as atrocidades praticadas durante as duas Guerras Mundiais contra o ser humano, acobertadas pelo “manto da soberania dos Estados”, levantes internacionais se deram com vistas à criação de um organismo supranacional de defesa dos direitos humanos. Primeiramente, criou-se a Sociedade (Liga) das Nações, em 1919, por ocasião da assinatura do acordo de paz da Primeira Grande Guerra - Tratado de Versalhes -, por meio de um pacto que visava mais à reparação de guerra pela Alemanha do que propriamente à defesa dos direitos humanos.

Arendt (1978) descreve bem a atmosfera de desintegração característica do período entre as duas grandes guerras mundiais. Anuncia a autora que o que houve foi um período de vinte anos de “paz agitada”, ou seja, regido por guerras civis. “Desnacionalização de minorias” que não eram bem-vindas ou assimiladas em nenhum país tornavam-se apátridas e perdiam os seus direitos.

Com o aparecimento das minorias na Europa oriental e do sul, e com a incursão dos povos sem Estado na Europa central e ocidental, um elemento de desintegração completamente novo foi introduzido na Europa do pós-guerra. A desnacionalização tornou-se uma poderosa arma de política totalitária, e a incapacidade constitucional dos Estados-nações europeus de proteger os direitos humanos dos que haviam perdido os seus direitos nacionais permitiu aos governos opressores impor a sua escala de valores até mesmo sobre os países oponentes (ARENDR, 1978, p. 349).

Ante o fracasso da Liga em sua função pacificadora, inclusive mantendo-se inoperante durante a Segunda Guerra, esse organismo foi substituído, em 1945, pela Organização das Nações Unidas (ONU), cuja razão central para sua criação era a efetivação de um compromisso entre as Nações de cooperação internacional na solução de problemas humanitários, em especial quanto à liberdade do homem de viver a salvo do temor. Essa intenção formalizou-se com a edição, pela ONU, da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) em 1948.

A partir daí, outras normativas relativas à garantia dos Direitos Humanos (DH) foram sendo editadas no âmbito daquela organização, constituindo-se em um aparato institucional de sistema global de defesa dos DH, cujos sujeitos

eram os Estados nacionais. Assim, em um caminho inverso, essas normativas acabaram por influenciar diretamente os pactos políticos internos.

El fundamento de los Derechos Humanos está conformado por un macroescenario institucional dependiente de un sistema global compuesto por Declaraciones, Pactos Internacionales y Derecho Internacional pertinente a los Derechos Humanos. Los esfuerzos de las Naciones Unidas por promover el respeto universal de los Derechos Humanos, además de ser constatable en el importante número de tratados, declaraciones y conjunto de principios adoptados, también lo es en la actividad de los órganos competentes en materia de Derechos Humanos que devinieron en formulaciones novedosas [...] Dentro de los macroescenarios se constituyen microescenarios en los cuales se desarrolla el fenómeno de los Derechos Humanos. En dichos microescenarios variados actores desempeñan roles, defienden intereses distintos (incluso paradigmáticamente distintos), engendran ópticas, confrontan intereses, entrecruzan lógicas específicas y alcanzan finalmente soluciones concretas que inciden en la vida cotidiana de todos nosotros (NICOLETTI, 2012).

Retornamos ao pensamento de Hannah Arendt (2007) de que a construção da cidadania está ligada ao acesso do homem a um espaço público comum, para a construção do processo de afirmação dos direitos humanos.

A experiência histórica dos *displaced people* levou Hannah Arendt a concluir que a cidadania é o direito a ter direitos, pois a igualdade em dignidade e direito dos seres humanos não é um dado. É um construído da convivência coletiva, que requer o acesso a um espaço público comum. Em resumo, é esse acesso ao espaço público – o direito de pertencer a uma comunidade política – que permite a construção de um mundo comum através do processo de asserção dos direitos humanos (LAFER, 1997).

Importante trazer, nesse momento, a distinção feita por Canotilho entre direitos do homem e direitos do cidadão. Para o autor os primeiros pertencem ao homem enquanto tal e os segundos, ao homem enquanto ser social, isto é, como indivíduo vivendo em sociedade (CANOTILHO, 2003, p. 393-394).

Benevides (1998, p. 138), por sua vez, distingue os direitos humanos dos direitos do cidadão sob o seguinte ângulo:

Direitos humanos são aqueles direitos comuns a todos os seres humanos, sem distinção de raça, etnia, nacionalidade, sexo, orientação sexual, nível socioeconômico, religião, instrução, opinião política e julgamento moral, e que têm como pressuposto óbvio o direito à vida. Decorrem do reconhecimento da dignidade intrínseca a todo ser humano e diferem dos direitos do cidadão embora estes estejam, em grande parte, aí incluídos, porque os direitos humanos extrapolam as condições legais e as fronteiras, as quais definem a cidadania e a nacionalidade.

Ocorre que com a crise mundial do Estado-Nação, derivada da internacionalização do sistema capitalista e da criação de blocos econômicos e alimentada pela aceleração dos avanços tecnológicos, os pilares da cidadania puseram-se em risco; turbaram-se os princípios da lealdade do Estado para com os seus cidadãos e o da identidade nacional (CARVALHO, 2009).

A relevância das positivações no campo internacional revela-se indiscutível do ponto de vista histórico e formal para a garantia constitucional dos direitos fundamentais no âmbito interno brasileiro, que se fez presente em todas as ordens jurídicas, desde a Constituição Imperial de 1824 – outorgada numa monarquia constitucional e impregnada pelos ideais liberais do final do século XVIII - até a atual Carta Magna – promulgada numa República Federativa, tendo como pano de fundo um cenário internacional marcado pelo tratamento de temas sociais na agenda dos direitos humanos, durante a década de 90 (KOERNER, 2002, p. 88). Ademais, na atual ordem jurídica, as declarações, os pactos e os instrumentos internacionais foram elevados, a partir de 2004, à equivalência de emendas constitucionais, com a inclusão do §3º ao art. 5º da CF/88, pela Emenda Constitucional nº 45.

Outro aspecto da evolução dos direitos humanos foi o estabelecimento de um conceito mais amplo de cidadania, fruto das mudanças sociais ocorrentes, supondo uma dinâmica evolutiva, que combinasse liberdade, participação e igualdade para todos, estabelecendo relações entre a cidadania e os direitos civis – cidadania civil, cidadania política e cidadania social – o que Marshall (1967) chamou de elementos de uma cidadania, dentro de sua teoria da mudança social, na qual descreve, em base histórica, uma suposta trajetória natural da sociedade – desenvolvimento da cidadania – que envolveu um processo duplo, de fusão e de separação entre os direitos civis, políticos e sociais, e, conseqüentemente, da separação das instituições a eles associadas.

[...] pretendo dividir o conceito de cidadania em três partes. Mas a análise é, neste caso, ditada mais pela história do que pela lógica. Chamarei estas três partes, ou elementos, de civil, política e social. O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual [...] isto nos mostra que as instituições mais intimamente associadas com os direitos civis são os tribunais de justiça. Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. As instituições correspondentes são o parlamento e

conselhos do Governo local. O elemento social se refere a tudo o que desde o direito mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo da herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições intimamente ligadas com eles são o sistema educacional e os serviços sociais. Nos velhos tempos, esses três direitos estavam fundidos num só. Os direitos se confundiam porque as instituições estavam amalgamadas [...] os seus direitos e deveres específicos eram estritamente locais, enquanto a cidadania, cuja história tento reconstruir é, por definição, nacional. Sua evolução envolveu um processo duplo de fusão e de separação. A fusão foi geográfica e a separação, funcional (MARSHALL, 1967, p. 63-64).

Essa concepção de cidadania leva em conta as necessidades humanas e parte de uma sequência histórica de seu pleno reconhecimento: primeiro, os direitos individuais civis (que traçam a esfera de proteção das pessoas contra o poder do Estado); depois, os políticos (que expressam os direitos de nacionalidade e os de participação política na formação da vontade do Estado) e, por fim, os direitos sociais, econômicos e culturais (normalmente chamados de direitos sociais incluem direitos a determinadas prestações positivas do Estado) (BARROSO, 2009, p.201). Essa sequência refere-se à gradativa inserção constitucional das diversas nuances de direitos fundamentais exurgidas ao longo da história, classicamente conhecida como gerações dos direitos fundamentais (BOBBIO, 2004). A doutrina moderna defende o emprego do termo dimensões no lugar de gerações, vez que esta traz em si uma ideia de ruptura em relação ao estágio anterior, quando, em verdade, as ditas gerações se complementam. Outros autores preferem: espécies, categorias (DIMOULIS e MARTINS, 2007, *apud* MARANHÃO, 2009), famílias ou naipes. (ROMITA, 2005, *apud* MARANHÃO, 2009).

Abrimos um parêntese para anotar a distinção entre os direitos econômicos e os sociais: os primeiros têm alcance institucional e visam às políticas econômicas, enquanto os sociais *stricto sensu* constituem-se formas de tutela pessoal e disciplinam situações subjetivas, pessoais ou grupais, de caráter concreto (SILVA, 2008, p. 286).

A despeito das críticas à teoria de Marshall (1967), no sentido de que ele tem uma tendência de evolução linear da cidadania, esta é tida como parâmetro fundamental da discussão sobre o tema (REIS, 1999, p. 13-17).

Esse processo de afirmação histórica dos direitos fundamentais deveu-se à eterna e constante busca do homem por mais proteção e mais garantias, com o objetivo de alcançar uma sociedade mais justa, igualitária e fraterna.

Rememoremos, nesse passo, de maneira breve, o processo histórico de surgimento dos direitos individuais e sociais, e reafirmemos suas primeiras positivações: os primeiros foram base das Declarações de Direitos norte-americanas de 1776 e francesa de 1789 e os últimos estiveram presentes, primeiramente, na Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos de 1917 e na Constituição do Império Alemão - documento político da República de Weimar (1919-1933), que representa o auge da crise do Estado Liberal do séc. XVIII e a ascensão do Estado Social do séc. XX.

A Carta Política mexicana de 1917 foi a primeira a atribuir aos direitos trabalhistas a qualidade de direitos fundamentais, juntamente com as liberdades individuais e os direitos políticos (arts. 5º e 123). A importância desse precedente histórico deve ser salientada, pois na Europa a consciência de que os direitos humanos têm também uma dimensão social só veio a se firmar após a grande guerra de 1914-1918, que encerrou de fato o “longo século XIX”. A Constituição de Weimar, em 1919, trilhou a mesma via da Carta mexicana⁶.

A concentração de poder nas mãos da monarquia sufocou a emergente classe social burguesa, que embasada nas ideias iluministas pregou a concessão de ampla liberdade às pessoas, “contingenciando-se, desta forma, a intervenção estatal na vida privada, intervenção essa que certamente embaraçava seus anseios econômicos e frustrava suas metas políticas” (MARANHÃO, 2009).

Sarmiento (2006, p. 11) escreve:

Interessante notar que a consagração da igualdade formal, a garantia da liberdade individual e do direito de propriedade, ao lado da contenção do poder estatal, eram medidas vitais para coroar a ascensão da burguesia ao Olimpo social, em substituição à nobreza. Estas medidas criavam o arcabouço institucional indispensável para o florescimento do regime capitalista, pois asseguravam a segurança e a previsibilidade tão indispensáveis para as relações econômicas.

O resultado foi o reconhecimento dos direitos individuais de liberdade civis e políticos, restando incontroverso a separação entre o Estado e a Sociedade.

São conquistas que pululuramem meio às revoluções burguesas dos séculos XVII e XVIII, notadamente as Revoluções Americana (1776) e Francesa (1789), onde se objetivava apresentar uma resposta contundente

² Texto extraído do site <<http://www.dhnet.org.br/educar/redeedh/anthist/mex1917.htm>>. Acesso em 26 fev. 2012.

aos graves excessos praticados pela monarquia absoluta. Sua fonte de nutrição foram os ventos do liberalismo político e do individualismo jurídico, enquanto reações ideológicas à ação absolutista dos soberanos, tendo como centro de sua atenção o indivíduo, enquanto ser abstrato dotado de direitos. Trata-se do preparo de um ambiente de mínima intervenção estatal, consentâneo com o paradigma de Estado Liberal de Direito então reluzente (MARANHÃO, 2009).

Nessa época, desponta o valor liberdade, em conotação exclusivamente individual, como direito público subjetivo oponível em face do Estado, inibindo o arbítrio do poder político. Exige-se, então, uma postura basicamente absenteísta, ou seja, impunha-se ao poder estatal o dever de interferir minimamente na realidade privada, em uma típica obrigação de não fazer, o que demonstra seu caráter negativo. Afirmam-se, dessa forma, como direitos de liberdade ou direitos de defesa (MARANHÃO, 2009).

Se o espírito individualista, que animava as lutas dos homens por emancipação da família, do clã, do estamento ou de alguma organização religiosa, achava apoio no processo de industrialização que alavancava os centros urbanos, lado outro, tornou o indivíduo vulnerável aos reveses da vida, pois a ideia de que “todos poderiam, pelos seus próprios meios, prover sua subsistência e enfrentar as adversidades impostas pela vida, resultou em um avassalador empobrecimento da massa operária” (GONÇALVES, 2009). Aquela altura, e diante dos graves problemas sociais e econômicos que acometeram a população europeia na primeira metade do século XIX, o advento dos direitos individuais de liberdade - considerados como direitos naturais e correlatos à própria condição humana - e a mera preconização de que todos são iguais perante a lei mostravam-se de "pomposa inutilidade" (COMPARATO, 2007, p. 53-54). Enfim, não havia garantia de que seriam efetivamente gozadas as liberdades de forma igualitária, mormente com a postura absenteísta do Estado Liberal.

Assim foi que, ainda no decorrer do século XIX, fruto de conflitos crescentes no âmbito social, amplos movimentos reivindicatórios buscaram o reconhecimento de direitos de índole “artificial”, que impunham ao Estado um comportamento ativo na busca da realização de justiça social (SARLET, 2007, p. 56). Instituiu-se, a partir daí, o Estado Social com vistas à reformulação do capitalismo, em face ao colapso do modelo liberal.

O *Welfare State* substituiu o *ÉtatGendarme* com a bandeira do valor igualdade, mas o da liberdade continuou a ser transcendente/social-imanente do ideal democrático.

A positivação constitucional dos direitos sociais, culturais e econômicos, no início do século XX, inaugura uma nova fase política: a fase do Estado do Bem-Estar Social. Nesse momento, sobre os ombros do Estado recaiu a obrigação de realizar políticas públicas interventivas tendentes à melhoria das condições de vida da sociedade. Despontou o valor igualdade. Exigiu-se, pois, do governo, o cumprimento de prestações positivas, inibindo, agora, o arbítrio do poder privado (notadamente, o econômico e o social). Passou-se a exigir do governo uma postura ativista, ou seja, impunha-se ao poder estatal o dever de interferir ao máximo na realidade privada, em uma típica obrigação de fazer, o que demonstra seu caráter positivo (MARANHÃO, 2009).

Importante trazer a reconceituação do *Welfare State* feita por Gosta Esping-Andersen (1991), que vai além da “proposição de T.H. Marshall (1967) de que a cidadania social constitui a idéia fundamental de um *Welfare State*”, envolvendo a garantia de direitos sociais, em bases de “desmercadorização” do status dos indivíduos *vis-à-vis* o mercado, e a estratificação social, em que o status do cidadão vai competir com a posição de classe das pessoas, e pode mesmo substituí-lo (ESPING-ANDERSEN, 1991). Em sentido oposto era o *Etat Gendarme* – o Estado Policial de Kant –, sem responsabilidade na promoção do bem-comum. É o Estado liberal clássico que limita sua atuação de velar pela segurança e pela ordem públicas, sem qualquer iniciativa de natureza social (BONAVIDES, 2007, 40 p.)

Na busca da desejada equidade, como reconhecida formalmente nas Constituições, o Estado, para definir as demandas de igualdade, deve ter como ponto de partida as diferenças pessoais e sociais dos indivíduos que compõem o coletivo. Sem isso, não haverá igualdade materialmente assegurada. Afinal, a “*igualdade* corresponde aos direitos à igualdade diante da lei, mas também em relação a necessidades básicas” (BENEVIDES, 1998, p. 139).

Gonçalves (2009) relaciona algumas características dos direitos sociais em sentido estrito citadas por diversos autores, correlacionando-os aos direitos das liberdades públicas, por serem ambos direitos subjetivos:

- os direitos sociais não são meros poderes de agir (como é típico das liberdades públicas de modo geral), mas sim poderes de exigir do Estado (FERREIRA FILHO, 2006, p. 49-50);

- não se cuida de liberdade 'do' e 'perante' o Estado, como os direitos civis e políticos, e sim de liberdade 'por intermédio' do Estado (SARLET, 2007, p. 56-57);
- embora tenham o indivíduo como titular, em regra, não são fruíveis ou exequíveis de forma individual (FARIA, 1994, p. 54);
- caracterizam-se por serem densificação do princípio da justiça social, a título de compensação em decorrência da extrema desigualdade (SARLET, 2007, p. 57);
- dependem, para sua eficácia, da atuação dos Poderes Executivo e Legislativo, pelas características da generalidade e da publicidade (LOPES, 2005, p. 205);
- são direitos a ações positivas, sendo que estas representam uma "mudança causal de situações ou processos na realidade, enquanto a omissão significa uma não-mudança de situações ou processos na realidade, embora fosse possível a mudança" (LEIVAS, 2006, p. 87);
- demandam a intervenção ativa e continuada dos Poderes Públicos, sendo que, ao contrário da maioria dos direitos individuais tradicionais, cuja proteção exige do Estado que jamais permita sua violação, os direitos sociais requerem uma enorme diversidade de políticas públicas que devem ter por objetivo a sua concretização (FARIA, 1994, p. 54).

Vale observar que não existe relação de hierarquia entre esses direitos, até porque todos interagem entre si, de nada servindo um sem a existência dos outros; aliás, os direitos de segunda dimensão só surgiram para proteção das liberdades clássicas do homem por meio de ações (prestações) estatais.

Rabenhorst (2012) resume a questão:

Os primeiros direitos humanos, que surgiram no século XVIII, são os chamados direitos civis e políticos. Os sujeitos desses direitos são os indivíduos; objetos sobre os quais eles versam, por sua vez, são as liberdades individuais (liberdade de ir e vir, liberdade de expressão, liberdade de crença etc.). Por isso mesmo, os direitos civis e políticos são também conhecidos como "direitos-liberdade". No século XIX, por sua vez, apareceram os direitos sociais, econômicos e culturais, cujos sujeitos são também os indivíduos, só que agora considerados do ponto de vista coletivo e no plano da distribuição dos recursos sociais. São os chamados "direitos-prestação", posto que exigem uma intervenção por parte do Estado de maneira a suprir as necessidades mais básicas dos indivíduos e a propiciar o próprio exercício das liberdades individuais.

No presente estudo, trabalharemos apenas com essas duas dimensões, ou seja, os direitos de liberdade (individuais civis e políticos) e os direitos de igualdade (sociais e econômicos), pois consideramos que o direito à segurança se apresenta mais fortemente expresso nessas duas categorias, nas quais a segurança foi reconhecida na atual ordem constitucional brasileira.

1.2 DO SUPOSTO DE VALIDADE INTERNACIONAL DO DIREITO HUMANO À SEGURANÇA

A segurança pessoal remonta os idos da própria história humana, quando, ainda sem organização política formal, reinava a forma privada de assegurá-la (a vingança ou vindita privada).

Estabeleceremos, contudo, um marco histórico formal de reconhecimento global, diante do risco de recairmos num suposto de validade *infinitem*.

Não podemos olvidar que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (DDHC) de 1789 é considerada o mais importante documento, em vista de seu eco internacional e do marcante contexto histórico de origem, qual seja, o de ruptura com a velha ordem absolutista, positivando-se pela primeira vez a existência de direitos humanos inalienáveis e universalmente oponíveis a qualquer um. Contudo o seu alcance político, contrariamente do imaginável, não exsurge imediatamente. Na verdade, seu impacto é mais tardio e difuso, tomando contornos mais fortes, tão-somente nos séculos XIX e XX, quando os numerosos estados, nela embasadas, promovem a adoção de constituições protetoras das liberdades (NAY, 2007).

Impossível não citarmos, aqui, que no seu art. 2º foram enunciados os direitos essenciais da pessoa: a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão e que no art. 8º definiu-se o que vem a ser “segurança”.

Artigo 2º- O fim de toda a associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses Direitos são a liberdade, a propriedade, **a segurança** e a resistência à opressão.

Artigo 8º- A segurança consiste na proteção acordada pela sociedade a cada um de seus membros para a conservação de sua pessoa, de seus direitos e de suas propriedades (BRASIL, 2012, grifo nosso).

Nay (2007, p. 290), comentando os direitos acima citados, coloca a liberdade como valor central do qual decorre todo um conjunto de direitos derivados, que obstaculizam a violência exercida sobre o corpo (poder de polícia) e sobre a razão (poder de censura). Já a segurança assevera um prolongamento natural da liberdade na cidade, constituindo-se um direito natural, na medida em que nenhum homem, seja qual for a sua condição, não deve ser inquietado fisicamente, mas também a entende como um direito do cidadão, visto que o contrato de origem da sociedade política tem por principal motivação a busca da segurança, estando, por conseguinte, na órbita das responsabilidades dos governos a proteção dos indivíduos.

Das extensões políticas internacionais da DDHC, temos como principais documentos editados no plano internacional de reconhecimento formal do direito à segurança: a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948 (artigo III) e o Pacto Internacional sobre direitos civis e políticos de 1966 (artigo 9º). Neste último, importantes avanços devem ser ressaltados, como a criação de mecanismos de proteção da pessoa individualmente e a expressa imposição ao Estado de responsabilidade de sua garantia.

Assim, rezam os respectivos artigos:

Art. III - Toda pessoa tem direito à vida, à liberdade e à **segurança pessoal** (Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948) (BRASIL, 2012, grifo nosso).

Art. 9º - 1. Toda pessoa tem direito à liberdade e à **segurança pessoais**. Ninguém poderá ser preso ou encarcerado arbitrariamente. Ninguém poderá ser privado de sua liberdade, salvo pelos motivos previstos em lei e em conformidade com os procedimentos [...] (Pacto Internacional sobre direitos civis e políticos) (BRASIL, 2012, grifo nosso).

Importante notar que o tratamento dado ao direito à segurança nos referenciados documentos dizem respeito a direitos de índole individual a serem garantidos em contraposição a atos arbitrários praticados por parte do Estado, quando lhe incumbia uma postura de abstenção.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 sintetiza, em dezessete artigos, todo o ideário liberal de ruptura com a velha ordem absolutista, positivando, pela primeira vez na História, a existência de direitos humanos inalienáveis e universalmente oponíveis a qualquer um. Afirmação esta que se consubstancia, seguramente, como o mais elevado fundamento do novel Estado liberal de Direito. O direito à segurança, nesse espaço, não fora negligenciado pelos revolucionários, merecendo menção

expressa já no artigo 2º da Declaração o qual dispõe que ‘o fim de toda a associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão’. De forma ainda mais específica, o artigo 8º do mesmo documento estabeleceu que ‘a segurança consiste na proteção acordada pela sociedade a cada um de seus membros para a conservação de sua pessoa, de seus direitos e de suas propriedades’. É interessante notar, já a esta altura, que a positivação de um direito à segurança assumia nesse contexto sócio-histórico uma dimensão eminentemente individual, carecendo de uma necessária e conseqüente dimensão coletiva - a ideia de segurança pública. [...] Apesar de sua proposta universalizante, não se pode dissociar a reflexão acerca da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, ou qualquer fenômeno do mundo da cultura, de sua historicidade. Assim, no contexto da Europa do século XVIII, ‘deve provavelmente ter aparecido como evidente, aos autores da Declaração de 1789, que a propriedade era ‘sagrada e inviolável’, como consta expressamente do decorrer do documento (art. 17). Disso dependia, fundamentalmente, a consolidação do capitalismo industrial como modo de produção hegemônico e a afirmação da burguesia como classe política dirigente. Nessa perspectiva, a ênfase dada pelos revolucionários no artigo 8º da Declaração ao direito de propriedade evidenciara, de forma clara, que o caráter instrumental do direito humano à segurança, naquele contexto, se comprometia, em primeiro lugar, com a defesa da propriedade privada, o que era, por si só, uma perspectiva bastante excludente. Não é à toa, nesse âmbito, que o Estado liberal de Direito também ficará conhecido como *État Gendarme*, um aparelho de funções bastante limitadas, com objetivo exclusivo de manter a ordem pública, defendendo a liberdade e a propriedade privada, não sendo lícita qualquer intervenção na esfera econômica dos indivíduos (LINS, 2010).

Sobressai, ainda, o direito à segurança como expressão da liberdade individual, no célebre discurso proferido, em 1941, pelo Presidente dos EUA Franklin Delano Roosevelt, conhecido como “Roosevelt e as Quatro Liberdades”, em que o estadista destaca, no efervescer do conflito mundial, o direito de sentir-se seguro para viver, no sentido de estar livre do medo, considerado fator essencial à pessoa humana (SHILLING, 2012).

O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, por sua vez, reconhece expressamente o direito à segurança social. Pelo conjunto do documento revela-se nítida diferença da categoria de “segurança” inscrita na DUDH, como se extrai do teor do seu artigo 9º a assertiva de que “Os Estados Signatários do presente Pacto reconhecem a toda pessoa o direito à segurança social, inclusive ao seguro social”.

Dessumimos que a direção dada nesta normativa retrata, especificamente, as inquietudes sociais, ou seja, o desemprego, a instabilidade econômica, entre outras vividas pela conjuntura político-econômica mundial do período de sua edição -o desmonte do *Welfare State* nos países europeus e na América e a, conseqüentemente, implantação de novo modelo capitalista com bases

nas ideias neoliberais e no capitalismo. Essa percepção é extraída da natureza assistencial da exemplificação constante do dispositivo – o seguro social –, que se refere à promoção de igualdade material.

De amplitude continental, temos os seguintes documentos referentes ao direito à segurança individual ou pessoal:

DOCUMENTOS	ARTIGOS
Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, de 4 de abril de 1950.	Art. 5º, 1 – “Toda a pessoa tem direito à liberdade e segurança [...]”.
Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) adotada pela Conferência Interamericana especializada em Direitos Humanos de 22 de novembro de 1969, mas só entrou em vigor na ordem internacional em 18 de julho de 1978, com adesão brasileira em 25 de setembro 1992.	Art. 7º: “Toda a pessoa tem direito à liberdade e à segurança pessoais”.
Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (Carta de Banjul), aprovada pela Conferência Ministerial da Organização da Unidade Africana em Banjul, Gâmbia, e adotada pela XVII Assembleia dos Chefes de Estado e Governo da organização da Unidade Africana em Nairóbi, Quênia, em 27 de julho de 1981.	Art. 6º: “Todo indivíduo tem direitos à liberdade e segurança da sua pessoa [...]”.

Quadro 1: Documentos referentes ao direito à segurança individual ou pessoal.
Fonte: O Autor (2012).

1.3 HISTÓRICO CONSTITUCIONAL DO DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA

No âmbito interno, considerando que a norma suprema dá validade aos direitos fundamentais, importante perceber a *ambiance* em que essas normas se produziram, pois são sempre fruto de determinado clima histórico e ideológico. Nesse aspecto, aliás, a nossa história constitucional nos oferece uma vasta experiência, que merece ser retratada; afinal, tivemos constituições outorgadas e promulgadas, em governos de formas monárquica e republicana e sob os regimes políticos autoritários e democráticos.

Imperioso, desta forma, tentar remontar o percurso da história do direito à segurança e das competências e ações estatais implementadas nesse campo, com vistas a identificar os paradigmas estabelecidos em cada um dos seis períodos políticos brasileiros, considerados neste estudo como: Império, Primeira República, Ditadura Civil, Interlúdio Democrático, Ditadura Militar e Nova República.

Antes de adentrarmos na análise das Constituições brasileiras, importante fazer referência ao Decreto de 23 de maio de 1821, baixado pelo Príncipe Regente, que, indignado com os arbítrios praticados pelas autoridades regionais e verificando a inexistência de disposição constitucional ou legal portuguesa que garantisse o direito natural de segurança individual, o reconhece como direito natural e estabelece garantias para o seu livre exercício, prevendo, inclusive, sanções por eventuais violações.

DECRETO DE 23 DE MAIO DE 1821 (Dá providencias para garantia da liberdade individual) Vendo que nem a Constituição da Monarchia Portugueza, em suas disposições expressas na Ordenação do Reino, nem mesmo a Lei da Reformação da Justiça de 1582, com todos os outros Alvarás, Cartas Régias, e Decretos de Meus augustos avós tem podido affirmar de um modo inalteravel, como é de Direito Natural, a segurança das pessoas; e Constando-Me que alguns Governadores, Juizes Criminaes e Magistrados, violando o Sagrado Deposito da Jurisdicção que se lhes confiou, mandam prender por mero arbitrio, e antes de culpa formada, pretextando denuncias em segredo, suspeitas vehementes, e outros motivos horrorosos à humanidade para ipunimente conservar em masmorras, vergados com o peso de ferros, homens que se congregaram convidados por os bens, que lhes offerecera a Instituição das Sociedades Civis, o primeiro dos quses é sem duvida a segurança individual; E sendo do Meu primeiro dever, e desempenho de Minha palavra o promover o mais austero respeito à Lei, e antecipar quanto ser possa os beneficios de uma Constituição liberal [...].

A Constituição Imperial outorgada em 1824, alterada pelo Ato Adicional (Lei nº 16) de 1834 e parcialmente interpretada pela Lei nº105, de 1840, foi criadora da nossa identidade nacional e “veio impregnada de idéias jusnaturalistas, sob a

influência marcante de John Locke,” (BARROSO. 2009, p. 237). A sua base foi o constitucionalismo clássico – movimento de ideias construído em torno no artigo 16 da DDHC –, que se opunha ideologicamente ao regime absolutista, complementado pelos ideais do liberalismo francês pós-revolucionário. Apesar dessa progênie, o que se verificou foi o desmonte dos direitos políticos frente aos civis, posto que nossa sociedade manteve-se escravagista, instituindo-se ainda o Poder Moderador, com absoluta hegemonia do Poder Executivo em relação aos demais poderes.

CONSTITUIÇÃO POLITICA DO IMPERIO DO BRAZIL (DE 25 DE MARÇO DE 1824)

TÍTULO 8º

Das Disposições Geraes, e Garantias dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brazileiros

[...]

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brazileiros, que tem por base a liberdade, a **segurança individual**, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio (BRASIL, 1824, grifo nosso).

No que tange à competência para legislar, tributar e prover a respeito da segurança da população, esta coube às províncias. Concordamos com a opinião de Dolhnikoff (2005) de que, embora não tenha sido oficialmente instituído o federalismo, a Carta Magna estabeleceu um pacto de divisão territorial por províncias autônomas. E, nesse modelo, a função de prover a segurança foi, inicialmente, exercida aos juizes de paz e, posteriormente, aos prefeitos, mediante leis locais, considerando que às Assembleias Provinciais competia criar e manter a força policial - Lei de 1º de outubro de 1828 e Lei nº 16 de 12 de agosto de 1834.

Interessante notar que essa mesma força provincial transmudava-se em Guarda Nacional, com provisão pelo Poder Executivo, quando era denominada de milícia central. Como função cabia-lhe garantir a unidade nacional, sob o comando dos presidentes de províncias. Essa dupla função deveu-se ao pouco efetivo humano para o estabelecimento de duas guardas distintas, além do Exército.

Digno de nota é a divisão da função policial, introduzida pela Lei de Interpretação do Ato Adicional de 1840, estabelecendo-se, a partir daí, a polícia judiciária, subordinada ao Poder Judiciário e com atribuição de investigar crimes previstos no Código Penal, e a polícia administrativa encarregada de conservar a ordem e a segurança pública.

Só com a reforma do Código de Processo Penal de 1841 – Lei nº 261, de 1841 – foram criadas as figuras do chefe de polícia e dos delegados e subdelegados, pessoas responsáveis pelo inquérito policial e pela polícia judiciária, acabando com a figura do prefeito e esvaziando as atribuições dos juízes de paz. A polícia administrativa, que continuava sendo objeto de legislação provincial, respondia pela manutenção da ordem, proteção do patrimônio.

Esgotado o regime monárquico, instalou-se a República, sob uma nova ordem constitucional de bases federativa, cuja Constituição foi promulgada em 1891, com forte influência do constitucionalismo norte-americano, coroando o liberalismo no Brasil.

O direito fundamental à segurança manteve-se no campo do individual, relativos aos atos arbitrários do Estado, sendo declarado da seguinte forma:

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL
(DE 24 DE FEVEREIRO DE 1891)
TÍTULO IV
Dos Cidadãos Brasileiros
[...]
SEÇÃO II
Declaração de Direitos
Art 72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à **segurança individual** e à propriedade (BRASIL, 1891, grifo nosso).

Sem inovações quanto à autonomia dos governos estaduais, o federalismo republicano deu margem, em razão do processo histórico desenvolvido, para o surgimento de oligarquias regionais e do coronelismo, cujo topo da hierarquia política era o coronel da Guarda Nacional. Esses fatores obstaculizaram o livre exercício dos direitos políticos pelo povo. Os coronéis disputavam o poder com as elites oligárquicas rurais e, mediante acordo político com o Estado, obtiveram a preferência na indicação das autoridades, como delegados e juízes, colocando a justiça e a polícia a serviço do poder privado (CARVALHO, 2009).

Diante da força política da Guarda Nacional, o reconhecimento do direito à segurança deu-se basicamente em nível nacional e com enfoque na estrutura das instituições, de igual forma que as das forças armadas, como se vê das disposições gerais do referido documento. Não se verifica, por parte do constituinte “recém-republicanizado”, uma maior atenção com as polícias locais, cuja organização continuou a cargo dos poderes oligárquicos e dos coronéis locais.

A ortodoxia liberal, que impregnava a Carta da Primeira República, impediu o reconhecimento e a realização dos direitos sociais, só virando esse quadro político com a reforma constitucional de 1926, quando se abriu alguma brecha para a intervenção estatal na área legislativa trabalhista.

Assim, como bem definiu Carvalho (2009, p.83), o período da Primeira República foi de “cidadania em negativo”, no sentido de que o povo não tinha lugar no sistema político, pois tinha “limitada participação [...] na política nacional; mais, a falta de organização política do povo e de sentimento nacional consolidado”, situação que perdurou até 1930, ou seja, até a sua queda por meio de um movimento armado dirigido por civis e militares em oposição à elite civil oligárquica.

Uma ordem política ditatorial instaurou-se sob o calor de graves acontecimentos que conturbaram o mundo político e econômico na década de 1920, como: a Primeira Grande Guerra, a Revolução Russa, a criação do Partido Comunista e o crack da Bolsa de Nova Iorque. Esses fatores abalaram acordos internos do Estado com as oligarquias regionais, devido à queda do preço do café e às greves operárias nos centros urbanos pelas péssimas condições de vida. A visão era investir na defesa nacional.

Por esses fatores, o terreno era fértil tanto para mudanças sociais quanto para agitação política. A Revolução Constitucionalista de 1932, deflagrada pelas elites paulistas contra o governo federal ditatorial, foi influente para o retorno ao governo constitucionalista e à restauração da “legalidade”, que se concretizou com a promulgação da nova Constituição, em 16 de julho de 1934, tendo como referência a Constituição de Weimar de 1919 e a Constituição Mexicana de 1917, como dito, pioneiras na afirmação dos direitos sociais.

Foi nesse contexto que os direitos fundamentais foram declarados.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL
(DE 16 DE JULHO DE 1934)

“TÍTULO III

Da Declaração de Direitos

[...]

CAPÍTULO II

Dos Direitos e das Garantias Individuais

Art. 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à **segurança individual** e à propriedade (BRASIL, 1934, grifo nosso).

Como a ordem jurídica retrata fielmente o contexto histórico, é de se notar que, pela primeira vez, tivemos um título específico para a Ordem Econômica e Social e outro para a Segurança Nacional, respectivamente, Títulos IV e V da Carta Magna de 1934.

Na área da segurança, o destaque, como dito, era a defesa nacional (externa) e o aperfeiçoamento das Forças Armadas, de competência da União, inserindo nesse contexto os policiais militares, como reserva do Exército, quando mobilizados pela União (art. 167).

Por outro lado, digno de registro é a expressa constitucionalização dos direitos sociais. Essa decisão, como adverte Bonavides (apud MENDES *et al*, 2008, p. 167), está inserida no novo modelo de Estado Social, inspirado no valor da pessoa humana, em oposição às anteriores referências individualistas do Estado Liberal. Tenta-se promover a convergência entre liberdade e igualdade, mas restou infrutífera.

O momento era crítico externa e internamente, com constantes conturbações políticas, fatores que minaram a resistência daquela ordem política, que não resistiu mais do que três anos e rompeu-se por meio de um golpe.

Instituiu-se o chamado Estado Novo, por meio de uma nova Constituição, outorgada em 1937, que, mediante a implantação de uma ditadura civil, garantida por militares, visou a combater a desordem e o comunismo, bem como a impedir a iminente guerra civil, como resta claro no seu prelúdio. Vejamos os termos do preâmbulo:

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, ATENDENDO às legítimas aspirações do povo brasileiro à paz política e social, profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem, resultantes da crescente agravação dos dissídios partidários, que, uma, notória propaganda demagógica procura desnaturar em luta de classes, e da extremação, de conflitos ideológicos, tendentes, pelo seu desenvolvimento natural, resolver-se em termos de violência, colocando a Nação sob a funesta iminência da guerra civil; ATENDENDO ao estado de apreensão criado no País pela infiltração comunista, que se torna dia a dia mais extensa e mais profunda, exigindo remédios, de caráter radical e permanente; [...] (BRASIL, 2012).

Nesse clima de autoritarismo político, o consectário lógico foi a centralização político-administrativa, diga-se levada a extremo, competindo à União a organização de todos os tipos de segurança nacional - forças armadas, marítima,

portuária, de fronteiras -, e a regulamentação da organização das forças policiais estaduais, ainda tidas como de reserva do Exército (CF/1937, Art. 15 e 16).

No que dizia respeito aos direitos fundamentais, a Carta Política de 1937 previa alguns direitos e garantias, mas, pelo seu caráter autoritário, limitava-os expressamente aos fins públicos, obviamente adequados aos ditames do Governo Militar, e às exigências da segurança da Nação e do Estado.

CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 10 DE NOVEMBRO DE 1937)
 DOS DIREITOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS
 Art.122 - A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à **segurança individual** e à propriedade, [...]
 Art 123 - A especificação das garantias e direitos acima enumerados não exclui outras garantias e direitos, resultantes da forma de governo e dos princípios consignados na Constituição. O uso desses direitos e garantias terá por limite o bem público, as necessidades da defesa, do bem-estar, da paz e da ordem coletiva, bem como as exigências da segurança da Nação e do Estado em nome dela constituído e organizado nesta Constituição (BRASIL, 1937,grifo nosso).

Nítida, pois, a preocupação do Chefe de Governo com a segurança nacional, entendida não só como a segurança da Nação contra forças externas, mas também a defesa do Estado, ou seja, a segurança do Estado ou dos cidadãos contra forças externas e internas. E, nessa linha, foram delineadas as principais medidas federais de segurança: o estado de emergência e o de guerra (CF, 1937, Art.161 e 173).

Entretanto, por outro lado, esta mesma ordem constitucional foi frutífera em relação ao reconhecimento dos direitos sociais, mormente nas áreas trabalhista, previdenciária e sindical, todavia sua base era restrita a profissões privilegiadas pelo governo. A isso Santos (1979) denominou “cidadania regulada”, para caracterizar a política social daquela época, amparada pela concepção da política social como privilégio e não como efetivamente direito de todos, o que, evidentemente, se coadunava com a natureza autoritária.

No caso brasileiro, inverteu-se a ordem de surgimento dos direitos – dimensão - como descrita por Marshall (1967), sendo certo que a precedência dos direitos sociais aos políticos, maculou o seu sentido.

A antecipação dos direitos sociais fazia com que os direitos não fossem vistos como tais, como independentes da ação do governo, mas um favor em troca do qual se deviam gratidão e lealdade. A cidadania que daí

resultava era passiva e receptora antes que ativa e reivindicadora (CARVALHO, 2009, p. 126).

Com o fim da Segunda Guerra, e a derrota dos regimes nazista e fascista, o poder que legitimava aquela ordem jurídica fragilizou-se, restando, em consequência, uma Constituição de pouca eficácia, que foi suprida (e suprimida) por atos executivos infraconstitucionais, chamados de Ato Institucional – AI. Para Pontes de Miranda (1963) a Carta Política de 1937 “não se realizou; não foi respeitada – quase toda, nem sequer, existiu” (*apud* MENDES *et al*, 2008, p. 171).

Com a deposição do Presidente da República pelas Forças Armadas, o povo retoma o poder para estabelecer um regime democrático, que significou, na verdade, um mero interlúdio ditatorial de aproximadamente 20 anos.

Nova ordem estabeleceu-se com a promulgação da Constituição de 1946, considerada, até então, a mais democrática, manteve as conquistas sociais e garantiu os tradicionais direitos civis e políticos, declarando os direitos fundamentais individuais da seguinte forma:

CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 18 DE SETEMBRO DE 1946)
TÍTULO IV
Da Declaração de Direitos
CAPÍTULO II
Dos Direitos e das Garantias individuais
Art 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à **segurança individual** e à propriedade (BRASIL, 1948, grifo nosso).

Alguns dos direitos sociais amparados anteriormente foram reunidos nessa ordem jurídica, nos capítulos referentes ao trabalho, à família, à cultura, à educação. Na verdade, em matéria de reconhecimento de direitos fundamentais em geral, houve mais avanço nos de caráter político do que social.

Na mesma esteira da concepção anterior, a segurança foi reconhecida como liberdade individual, mas também se manteve ligada especificamente à segurança nacional, em título próprio das forças armadas, cujas funções eram a defesa nacional e a garantia dos poderes constituídos, da lei e da ordem (artigo 176 e seguintes). Essa postura do constituinte refletia do sentimento de insegurança que afligia os povos, diante do conflito mundial que assolou a maior parte das Nações.

Esse tempo não foi tão tranquilo; ao contrário, muitos embates políticos aconteceram e quase acabamos numa guerra civil. A consequência foi um novo golpe em 1964, e outra ditadura, desta feita, militar.

Carvalho (2009, op. cit., p. 190) avalia os 21 anos de governo militar no viés da construção da cidadania, como um período em que “houve retrocessos claros, houve também avanços, a partir de 1974, e houve situações ambíguas”, dando ênfase aos aspectos positivos relativos à unificação e universalização do sistema previdenciário, com a agregação de categorias dos empregados domésticos e trabalhadores autônomos e às criações do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL), do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). Enfim, de qualquer forma que se veja o exercício da cidadania nesse período, uma coisa é certa: a considerada ampliação dos direitos sociais não compensou a restrição aos direitos políticos nem os abusos praticados em relação às liberdades civis.

O texto constitucional que fundamentou o regime ditatorial trouxe a separação entre os direitos políticos e os direitos fundamentais individuais com suas garantias, haja vista o realce à restrição daqueles, mas os mantém no Título Da Declaração de Direitos, reservando dois outros Títulos aos direitos sociais: um da ordem econômica e social e, outro, da família, da educação e da cultura.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1967

TÍTULO II

Da Declaração de Direitos

[...]

CAPÍTULO II

Dos Direitos Políticos

[...]

CAPÍTULO IV

Dos Direitos e Garantias Individuais

Art 150 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à **segurança** e à propriedade (BRASIL, 1967, grifo nosso).

Bonavides (*apud* MENDES *et al*, 2008, p. 174) com precisão afirma que a Constituição de 1967 foi promulgada por meio de uma “farsa constituinte”, vez que a ação dos parlamentares investidos na função era cerceada por atos institucionais cerceadores, que nada mais fez do que institucionalizar os ideais revolucionários. Mendes *et al* (2008, p. 176,), citando Cesar Saldanha, aduzem que:

apesar da intenção e do sentimento de muitos dos seus fatores, aquele texto não conseguiria libertar-se, plenamente, de um sabor autoritário, que brotava, de um lado, da concepção de que o povo brasileiro, ainda não estando preparado para o exercício da democracia, deveria ser governado por um Executivo forte, centralizado, nacionalista e intervencionista; e, de outro, da idéia de que a segurança nacional, tal como concebida por estrangeiros franceses e norte-americanos e assimilada pelos nossos chefes militares, deveria constituir-se em objetivo prioritário, a ser preservado no Ocidente, mesmo à custa de eventuais limitações ao método democrático, em face da natureza e dos métodos da nova forma de agressão ideológica – a guerra revolucionária – promovida em escala mundial pelas potências comunistas.

Nessa linha, a segurança nacional, fundamento do regime militar, passou a ser destaque no texto constitucional com dois capítulos específicos, apostos logo abaixo das atribuições do Presidente da República e de seus Ministros. Outrossim, delegou-se à União a competência para a organização, efetivos, instrução, justiça e garantias das polícias militares, instituídas para a manutenção da ordem e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, e os corpos de bombeiros militares, ambas instituições consideradas forças auxiliares reserva do Exército (artigos 8º e 13).

Importante registrar a excrecência constante na referida Carta autoritária de conceder a toda pessoa natural ou jurídica a responsabilidade pela segurança nacional. Na verdade, o que se deduz dessa inditosa afirmação era a forma de embasar a responsabilização de qualquer pessoa, até jurídica, por ato praticado contra a segurança nacional. Direito à segurança ninguém tinha...

Até a edição da atual Lei de Segurança Nacional – Lei nº 7110, de 14 de dezembro de 1983, prevaleceu a doutrina da Segurança Nacional elaborada pela Escola Superior de Guerra, influenciada pela Guerra Fria, era a alma do regime militar, cujo motivo era proteger o Estado contra o inimigo interno – os comunistas.

Fragoso (1983), ao comentar a edição da atual Lei de Segurança Nacional (Lei nº 7.170/83), é bem explícito quanto à intenção da referida doutrina:

3. Nos últimos tempos, a lei de segurança vinha sendo aplicada pela Justiça Militar de forma draconiana, com observação estrita da doutrina da segurança nacional, o que possibilitava a perseguição de pessoas que se manifestavam contra o Governo, por fatos que nada tinham a ver com a segurança do estado. A substituição da lei de segurança havia se tornado inadiável. 4. A característica mais saliente e significativa da nova lei é a do abandono da doutrina da segurança nacional. Essa doutrina, profundamente antidemocrática, foi introduzida na lei de segurança pelo Decreto-Lei nº 314, de 13 de março de 1967. De acordo com essa doutrina, objeto de proteção jurídica passam a ser certos objetivos nacionais, elementos que levam a confundir a criminalidade comum com a

criminalidade política.[...]7. A nosso ver, está bem claro o abandono da doutrina da segurança nacional desde a epígrafe da lei. E, muito particularmente, pela supressão do conceito de segurança nacional, que constava de todas as leis desde 1967, e sua substituição pela expressa referência a bens-interesses políticos como objeto de tutela jurídica (p. 60-69).

Formalmente, sob o Título Segurança Nacional, o Conselho de Segurança Nacional foi mantido como órgão de assessoramento ao Presidente da República incumbido da formulação e condução da segurança nacional, enquanto que às Forças Armadas foram destinadas à defesa da Pátria e à garantia dos Poderes constituídos, da lei e da ordem (CF, 1967, Art. 89 a 94).

Em 1969, mediante “um golpe dentro do golpe”, em afronta aos próprios ditames constitucionais, três ministros – Aurélio de Lira Tavares (Exército), Augusto Rademaker (Marinha) e Márcio de Sousa e Melo (Aeronáutica) –, formam a Junta Militar e investem-se na Presidência da República, até que se legitimam no poder com a edição da Emenda Constitucional nº 1 de 1969, considerada como uma verdadeira “Constituição de tipo instrumental, destinada tão-somente a dar fisionomia jurídica a um regime de poder de fato” (FRANCO, 1976, p. 177-178, *apud* MENDES *et al*, 2008, p. 174).

Vejamos seu introito:

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 1, DE 17 DE OUTUBRO DE 1969
OS MINISTROS DA MARINHA DE GUERRA, DO EXÉRCITO E DA AERONÁUTICA MILITAR, usando das atribuições que lhes confere o artigo 3º do Ato Institucional nº 16, de 14 de outubro de 1969, combinado com o § 1º do artigo 2º do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, e (...)(BRASIL, 1969).

Não houve modificação substancial nos pontos em destaque neste estudo, mantendo-se, basicamente, o mesmo texto da CF de 1967. Contudo, cabe uma alusão ao texto de José Murilo de Carvalho que retrata como a segurança era vista e praticada nos anos que se seguiram, chamados de “anos de chumbo” da ditadura.

A máquina de repressão cresceu rapidamente e tornou-se quase autônoma dentro do governo. Ao lado de órgãos de inteligência nacionais como a Polícia Federal e o Serviço Nacional de Informações (SNI), passaram a atuar livremente na repressão os serviços de inteligência do Exército, da Marinha, da Aeronáutica e das polícias militares estaduais e as delegacias de ordem pública e política dos estados. Dentro de cada Ministério e decada empresa estatal foram criados órgãos de segurança e informação, em geral

dirigidos por militares da reserva. O Exército criou ainda agências especiais de repressão chamadas Destacamento de Operações de Informações e Centro de Operações de Defesa Interna, que ficaram tristemente conhecidas pelas siglas DOI-CODI (CARVALHO, 2009, p.163).

O crescimento da economia e das cidades geradas pela política desenvolvimentista militar possibilitou ampla mobilização popular e organização social a partir de 1974 direcionada à abertura política, no que só, posteriormente, foi alcançada com a primazia do poder civil.

A par disso, o exercício dos direitos civis ainda era restrito, principalmente em relação à grande parcela da população que se achava marginalizada, vivendo em favelas formadas nos grandes centros urbanos, a qual se encontrava privada dos serviços públicos, dentre outros, os de segurança pública e de justiça. Com isso, esses espaços tornaram-se terra fértil para o surgimento do crime organizado, em especial para a prática do tráfico de drogas, trazendo um novo perfil à violência urbana.

Não se pode olvidar que, até então, o foco da mobilização popular estava na restrição ao exercício do direito civil à segurança individual, que, como se sabe, não foi imediatamente conquistado, apesar do processo de descompressão política iniciado em 1985. Todavia, a conjuntura socioeconômica do país à época impunha também uma ação estatal, enquanto possuidor do monopólio do uso legítimo da força, para combater e prevenir o agravamento da criminalidade e da violência urbana que assolavam a sociedade. Assim, não se tratava mais de o Estado apenas se abster de praticar atos que atentassem contra o direito individual do cidadão; urgia um posicionamento estatal para trazer concretude à segurança da população, enquanto direito de viver de modo seguro nas cidades, a salvo dos atos criminosos praticados por particulares violadores das liberdades.

Por outro lado, a corporação estatal incumbida do policiamento ostensivo foi trabalhada, naqueles 20 anos, nos princípios filosóficos e táticos de combate à guerrilha, os quais, mesmo após a ditadura, ficaram entranhados, tornando-a imprópria à proteção e ao respeito dos direitos do cidadão. “A polícia tornou-se, ela própria, um inimigo a ser temido em vez de um aliado a ser respeitado” (CARVALHO, op. cit. p. 194).

Perfilhando que a raiz das violações dos direitos humanos é a concentração de poder e que, em sentido inverso, “os altos índices de concentração

de poder somente podem perdurar pelo exercício de atos de violação de direitos humanos”, Guimarães (2012) explica o estágio de violência que estamos vivendo:

As violações que se verificam no presente podem decorrer da concentração de poder no passado, já superada de fato ou legalmente, mas que gerou estereótipos e preconceitos, em um processo de concentração de poder simbólico, que justifica os atentados, no presente, a grupos e indivíduos. As violações de direitos políticos que ocorrem nos regimes ditatoriais ou autoritários, tais como atentados contra a vida, a liberdade, a integridade física, a liberdade de expressão, os direitos civis de etnias, provêm justamente da concentração de poder político típico desses regimes e das tentativas de seus beneficiários de manter os privilégios de que desfrutam contra as organizações e indivíduos que procuram reverter esta situação. As violações desses direitos em regimes democráticos são muitas vezes uma sobrevivência de práticas de regimes anteriores que permanecem e se refletem no comportamento da polícia e das autoridades e funcionários do Executivo que se viciaram naquelas práticas do autoritarismo e da ditadura. A violência policial no Brasil contra a maioria da população – os pobres e os descendentes de escravos – é terrível e condenada pela mídia, pontual e inadequadamente, e pelas organizações civis (GUIMARÃES, 2012).

Traz, ainda, Carvalho, a informação de que pesquisas de opinião pública da época indicavam a segurança *pública* como uma das demandas mais importantes dos habitantes das grandes cidades (CARVALHO, 2009, p. 195).

Soares (2003) é concorde que “desde 1982, quando as eleições estaduais voltaram a ser disputadas de forma direta no Brasil, ainda em ambiente autoritário, o tema da segurança tem ocupado uma posição de destaque na agenda pública”.

A emenda constitucional nº 1, de 1969, vigorou até a promulgação da CF de 1988, que inovou com nova institucionalidade democrática, conhecida como *Nova República*, em alusão a primeira chamada de *República Velha*.

Em matéria de reconhecimento de direitos fundamentais a nova ordem jurídica é farta, sem contar o lugar de destaque que lhes foi concedido - os primeiros artigos da Constituição -, numa nítida demonstração de que a primazia é a dignidade da pessoa humana e a constituição de uma sociedade justa e solidária.

Na verdade, o longo período ditatorial fez com que o Brasil entrasse em descompasso com a ordem internacional, que, à época, já se achava sob a influência do modelo neoliberal.

A Constituição Federal de 1988 foi a expressão da canalização de todas estas demandas para um novo marco legal. Inovadora na construção de uma nova institucionalidade democrática manteve, no entanto, a

proeminência da posição do Estado, em completa ausência de sintonia com os ditames da nova ordem internacional, globalizada e liberal. A associação entre a luta por uma democracia participativa, com a inclusão de toda a população em sistemas universalizados de proteção social e com a organização descentralizada das políticas e serviços, foi a marca da reforma brasileira dos anos 80, quando os demais países da região já sofriam as conseqüências do predomínio da onda liberal e seus modelos de reforma social orientados pela lógica de mercado(FLEURY, 2006).

Dentre as questões sociais que emergiram nesse momento de transição do modelo político, o direito à segurança alcançou relevo face à crescente criminalidade que avassalou nos centros urbanos no período da ditadura, abrindo-se, com isso, uma ampla discussão a respeito do tema. A toda evidência, as instituições públicas não deram conta da insegurança da população, mormente pelo modelo “policialesco” das iniciativas implementadas.

Soares (2003) explica essa questão da seguinte forma:

Com a promulgação da primeira Constituição democrática brasileira, em 1988, criaram-se condições para uma ampla participação popular e removeram-se as barreiras tradicionais, que excluía do direito ao voto a inúmeros segmentos da população. Dado o novo contexto político, as agendas públicas tornaram-se ainda mais sensíveis às demandas da sociedade. Sendo a segurança um item eminentemente popular – sem deixar de ser tema prioritário também para as elites e para as camadas médias – impôs com mais peso à consideração dos atores políticos. O crescimento da violência criminal, ao longo da última década, reforçou essa tendência. Hoje, a questão da segurança é parte não apenas das preocupações estaduais, mas também dos municípios e governos federal, torando-se uma das principais problemáticas nacionais, seja nas eleições, seja para além delas.

Nesse contexto, a CF de 1988, diferentemente de todas as outras constituições, reconheceu o direito à segurança numa dupla concepção: no artigo 5º, como direito individual civil (liberdades); e no artigo 6º, como direito social (poderes). Aliás, pela primeira vez, o direito à segurança foi elevado a essa última dimensão pelo legislador constituinte brasileiro.

Interessante notarmos a observação de Le Fur (*apud* LEITE, 2007) feita nos idos de 1930, de que todo direito é, ao mesmo tempo, social e individual, pois, o “indivíduo isolado nem é sujeito nem objeto de direito: o direito só aparece em vida em sociedade”. Radbruch (*apud* LEITE, 2007), também naquela época, atribui a distinção entre os direitos individuais (liberdades clássicas, negativas ou formais) e os sociais (liberdades positivas, reais ou concretas) a “uma modificação estrutural de todo o pensamento jurídico, sobre uma nova concepção do homem”, na medida em

que os direitos sociais se dirigem ao indivíduo como homem concreto e socializado, enquanto que a organização jurídica individualista orientava-se sobre o indivíduo despersonalizado e abstrato (*apud* LEITE, 2007). Assim, o direito social é:

(...) como a cristalização de uma consciência coletiva que brota espontaneamente do seio da comunidade humana, consciência que vai, por *soi même*, construindo um sistema de normas de ação, que integram e harmonizam a vida interior da comunidade ou grupo social” (LEITE, 2007).

Contando, pois, agora com um sentido amplo, a segurança pode ser entendida de forma mais próxima da explicitada no artigo III da DUDH – segurança pessoal – cuja concepção foi claramente abordada por Luciano Oliveira (2000):

(...) a segurança pessoal é uma variável das mais importantes a serem consideradas nas estratégias de respeito aos direitos humanos. E segurança - tanto quanto saúde, educação, trabalho, etc... – é um benefício que um Estado democrático deve aos seus cidadãos. Sem ela, voltamos ao chamado “estado de Natureza” – que talvez seja menos idílico do que pintaram os contratualistas da nossa predileção. Ou seja: lemos tanto Rousseau que esquecemos Hobbes.

Coerente com essa nova categoria de segurança, o legislador constituinte também trouxe uma nova concepção de provê-la, agora, numa perspectiva de Segurança Pública.

Assim reza o art. 144 da CF/88:

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 [...].

Esse novo paradigma estabelecido para a segurança deveria jogar uma pá de cal na doutrina (paradigma) da Segurança Nacional e na ideologia militarizada das polícias militares estaduais – que não se originou na ditadura militar, mas nela teve seu apogeu – como soluções para o enfrentamento dos graves problemas da violência e da criminalidade.

Entretanto há, pelo menos, duas questões que denotam ser a atual institucionalidade democrática uma sombra da anterior em que vigorava a doutrina da Segurança Nacional e que não se coadunam com a mudança paradigmática “Segurança Pública”.

Consideramos que um dos fatores para tal contexto relaciona-se ao fato de o legislador constituinte não ter estabelecido um capítulo intitulado Da Ordem Pública, em que se fizesse a distinção entre o sistema constitucional das crises – estado de defesa e de sítio – e a Segurança Pública, ao invés do atual Título V – Da Defesa do Estado e Das Instituições Democráticas. Com o advento da era democrática e do paradigma da cidadania para garantia da ordem pública, a correlação temática de segurança pública com as medidas de exceção do sistema constitucional das crises, que embora restritas e excepcionais, servem a acontecimentos de natureza gravíssima de ruptura institucional, apresenta-se, no mínimo, incoerente, pois sabemos bem que essas medidas se mal empregadas transmudam-se em golpes políticos. Afinal, um dos traços pelo qual se mede o nível de democracia, assim como, se reconhece a existência efetiva da instituição de um Estado de Direito, é o grau de garantia do exercício de seus direitos pelos indivíduos.

Outra questão é a manutenção da natureza militar das polícias administrativa estadual – Polícia Militar –, cuja função é preventiva à ocorrência do delito, ou seja, visa a evitá-lo.

Do ponto de vista institucional, vemos uma forte hierarquização na Polícia Militar e no Corpo de Bombeiros que não lembra em nada as funções civis da segurança pública. Esse formato cria instituições pouco propensas à democracia interna e externa. [...] A pauta da desmilitarização da segurança pública e a reforma profunda da atividade policial foram sistematicamente boicotadas por esse governo e os anteriores em nome da continuidade de um modelo, que apesar de aberrante, tinha se cristalizado como natural e inamovível. As manifestações das organizações da sociedade civil, que detectavam os graves problemas sociais e as violações de direitos humanos perpetuadas, não ganharam eco no aparelho de Estado, apesar do extermínio em curso da juventude negra do país. Seguimos com uma institucionalidade na PM que não responde às demandas atuais por segurança pública e está conformada para manter os policiais e a própria sociedade sob controle. A utilização do código militar e o impedimento de sindicalização dos policiais militares em organização de caráter civil é a mostra da força das ideias que estão insistentemente fora de lugar. No período de democratização permaneceu e se consolidou um formato do regime ditatorial. O efeito disso é que os policiais militares (pouco afeitos com as atividades civis) a título de greve fazem, por vezes, aquilo que aprenderam nas casernas”. Colocam-se pelo poder das armas acima dos interesses da sociedade, como se viu há pouco no movimento paredista da Bahia(DIAS e CARVALHO, 2012).

A desmilitarização, em que pese a indefinição da expressão ou sua importância na estética militar para a hierarquia da corporação, foi tema relevante na

1º Conferência Nacional de Segurança Pública (CONSEG), ocasião em que duas diretrizes foram aprovadas neste sentido, sob o fundamento de que essa providência se constituiria em importante avanço no plano da construção democrática de políticas públicas de segurança no país.

Vejamos:

12. 2.19 A - Realizar a transição da segurança pública para atividade eminentemente civil; desmilitarizar as polícias; desvincular a polícia e corpos de bombeiros das forças armadas; rever regulamentos e procedimentos disciplinares; garantir livre associação sindical, direito de greve e filiação político-partidária; criar código de ética único, respeitando a hierarquia, a disciplina e os direitos humanos; submeter irregularidades dos profissionais militares à justiça comum. (508 votos). 18. 3.2. A - Criar e implantar carreira única para os profissionais de segurança pública, desmilitarizada com formação acadêmica superior e especialização com plano de cargos e salários em nível nacional, efetivando a progressão vertical e horizontal na carreira funcional (331 votos)⁷.

Não podemos deixar de mencionar a ação programática de proposição pelo Ministério da Justiça, constante do Eixo Orientador III: Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência; Diretriz II: Democratização e modernização do sistema de segurança pública; Objetivo Estratégico I: Modernização do marco normativo do sistema de segurança pública, do Programa Nacional de Direitos Humanos IV (PNDH 3), aprovado pelo Decreto nº 7037/09, no sentido de alterar o texto constitucional para considerar as polícias militares não mais como forças auxiliares do Exército, mantendo-as apenas como força reserva. Embora não seja enfática com relação à desmilitarização, cuja resistência tem se verificado em todos os governos, é fato que essa ação será um passo rumo a esse fim.

Ainda citando Dias e Carvalho (2012):

A pauta da desmilitarização da segurança pública e a reforma profunda da atividade policial foram sistematicamente boicotadas por esse governo e os anteriores em nome da continuidade de um modelo, que apesar de aberrante, tinha se cristalizado como natural e inamovível.

De acordo com Ratton (*apud* LEMLE, 2009), as vantagens da desmilitarização progressiva são várias: descentralizar o trabalho das PMs, facilitando a integração com as polícias civis; impulsionar a inovação organizacional,

⁷Dados extraídos do site <http://www.comunidadessegura.org/pt-br/MATERIA-a-controversa-desmilitarizacao-das-policias>, em 27/05/2012).

especialmente de modalidades de policiamento adaptadas aos contextos locais, o que muitas vezes é impedido pelos excessivos níveis de comando e centralização da hierarquia militarizada; diminuir as probabilidades de militarização da questão social, dificultando estratégias criminalizadoras da pobreza e dos movimentos sociais na imposição da ordem pública; reduzir as tensões entre oficialato e tropa, favorecendo a construção de perfis e estratégias agregadoras nas organizações policiais, o que aumentaria a eficácia coletiva das polícias e das políticas públicas de segurança.

Lado outro, a atual Constituição Federal, em seu art. 142, prevê o emprego das Forças Armadas, por iniciativa de qualquer dos poderes constituídos, na garantia da ordem pública, nas atribuições das Polícias Militares Estaduais, quando esgotados os instrumentos previstos no art. 144 da Carta Magna, ou seja, no momento em que estiverem indisponíveis ou forem inexistentes ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional (Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001).

Podemos, então, resumir o que foi dito a respeito da evolução histórica sobre o direito à segurança da seguinte forma:

Até a edição da CF de 1946, o direito à segurança esteve sempre inserido no âmbito das liberdades e ligado ao termo “individual”, atravessando várias fases históricas do nosso país – a Monarquia, a República Velha, a ditadura civil e o interregno democrático do pós-guerra –, perpassando, pois, por diversas ideologias políticas. Nesse período, o direito à segurança adquiriu distintos significados, à medida que se associava a diferentes práticas sociais.

Em 1948, a DUDH trouxe a concepção de segurança pessoal, embasada num sentimento de indignação em relação às graves violações aos direitos humanos praticados durante a Segunda Guerra.

A partir da CF de 1967 houve a supressão da expressão “individual” (EC nº 1 – 69 – art. 153), que foi mantida na CF de 1988. Fazemos, aqui, um parêntese para destacar que, tecnicamente, havia uma redundância, pois o referido direito estava inserido no capítulo dos Direitos Individuais, mas uma nota deve ser tecida: o caráter mais genérico do termo segurança aposto nas Constituições Federais de 1967 (e em sua Emenda Constitucional nº 01 de 1969) e de 1988 deve ser compreendido de maneira completamente distinta, ou melhor, inversas, considerando as ideologias políticas prevalentes nesses interregnos históricos, ou

seja: uma sob o viés da repressão civil e política e a outra sob o manto da cidadania. A primeira denota o estreitamento do conceito de segurança, em vista da ampliação do poder estatal e do contingenciamento das liberdades política e civil; a segunda, por outro lado, tem o significado de alargamento desse conceito, impulsionado que foi, ainda que de forma atrasada, pelas luzes da social-democracia pós-guerra, que veio preconizando o caráter social da Carta de 1988 (PAIVA, 2012).

Lado outro, devemos ter como referência de segurança desse último contexto o direito do cidadão de ter a sua liberdade individual preservada, como direito de defesa em relação ao Estado, ou seja, contra as arbitrariedades praticadas pelo Estado no exercício do uso da força, a que está legitimamente investido e tem o monopólio. A força do Estado nas ordens constitucionais anteriores é notória, e isso se verifica pela posição de destaque das normas materiais de organização política e de estruturas dos poderes em relação às dos direitos fundamentais, situação esta que só se alterou na atual Carta Política.

Alguns pontos dignos de nota são percebidos dessa perspectiva histórica do direito à segurança:

- 1 - O reconhecimento *formal* da cidadania plena só se deu com a promulgação da Constituição Federal de 1988, considerada a mais democrática de nossa história.
- 2 - Somente na CF de 1988 é que foi dado proeminência aos direitos fundamentais, enquanto norma materialmente constitucional, passando a figurar entre os seus primeiros artigos da parte normativa, na medida em que a dignidade humana se realiza quando esses direitos são garantidos.
- 3 - Os direitos sociais na CF de 1988 foram acolhidos no capítulo dos direitos fundamentais, quando nas anteriores estavam inseridas no título da ordem econômica e social.
- 4 - O direito à segurança, embora reconhecido antes mesmo do nascimento de nossa Nação, sempre foi visto como de natureza individual, pois se relacionava a atos abusivos de repressão estatal.
- 5 - Em razão da proeminência dos militares na chefia dos governos anteriores à redemocratização, seja direta ou indiretamente, as ações de segurança, em todas as respectivas ordens jurídicas, foram implementadas pelo viés da defesa interna e externa do país, tratando-as, nessa linha, como ações de combate à desordem político-social.

6- A condição de reserva do Exército, concedida às polícias militares estaduais, teve sua origem desde a Carta Imperial quando se estipulou a transmutação a milícia provincial em central para garantir a unidade nacional, permanecendo inalterada até a atual ordem.

A análise histórico-comparativa dos direitos fundamentais mostrou-nos a reconfiguração constitucional generalizada do termo segurança pelo legislador constituinte de 1988. Essa mudança conduziu à discussão a respeito da nova terminologia “segurança pública”. Ou seja, se reconhecida como nova dimensão de direitos fundamentais – social –, como política pública, ou apenas (no sentido de “ainda”) como novo paradigma para as iniciativas a serem empreendidas para a garantia – promoção, defesa e controle – do direito à segurança, como previsto no art. 6º da CF/88.

Nessa primeira parte do trabalho, enfatizamos o longo caminho percorrido para o reconhecimento do direito social à segurança na ordem jurídica interna, cujos passos firmaram-se, muitas vezes, em paradigmas nada democráticos. No momento seguinte, buscamos compreender o significado de “segurança pública” e perceber a procrastinada efetivação da prestação positiva pelo Estado para garantia da ordem pública baseada em valores democráticos e que possibilite a fruição desse direito por todos os cidadãos de forma igualitária.

CAPÍTULO II

A POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA

2 A POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA

Art. 144. A segurança pública é dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, devendo ser exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio [...] (Constituição Federal, 2012).

Se o momento do reconhecimento de determinado direito fundamental está na sua constitucionalização – o que, em regra, dá-se na transição entre ordens jurídicas, como sinal do movimento contraditório da sociedade na correlação de forças existentes consolidadas em determinado padrão hegemônico –, a sua realização nem sempre é automática, mormente quando subordinada a uma normativa infraconstitucional para a montagem de sua estrutura e definição das ações.

Aqui se distinguem as duas faces (ou etapas) da efetivação de um direito fundamental social – o plano teórico e precedente do seu reconhecimento pela ordem jurídica e o plano prático e consequente da sua realização (garantia) pelo Poder Público, por meio de política pública, entendida como “uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas” (LOWI apud SOUZA, 2007).

Considerando-se a assertiva de Bobbio (2004), mais importante que o reconhecimento do direito à segurança na ordem jurídica é a sua realização, até porque o que se pretende é superar a ideia de que ele seja mera pretensão política para ganhar força nos âmbitos das agendas governamentais e da sua garantia (proteção) jurídica.

Nesse ponto, o tempo e a forma de elaboração de cada política dependerão da disputa entre os interesses sociais e os estatais na construção da agenda de determinado tempo. As lutas sociais, os episódios de desordem ou de instabilidade setorial, a força e a influência política do gestor, enfim, uma série de fatores é decisiva para a eleição de determinada política.

Se as concepções jurídicas não são suficientes para responder à efetivação dos direitos fundamentais sociais que apresentam natureza multifacetária, torna-se fundamental a sua interação com as teorias política e social, com vistas a encontrar resposta à incompletude da dogmática jurídica e a “afrouxar os cordões que amarram os braços” do operador do direito. Apesar da abertura

interdisciplinar promovida pelo neoconstitucionalismo, a doutrina constitucionalista brasileira ainda desconsidera as ligações entre o direito e as ciências sociais.

Embora crítico da doutrina neoconstitucionalista, Bello (2010) concorda com a necessidade de resgate das dimensões social e política no reconhecimento e na efetivação dos direitos sociais.

Considerando o minimalismo da visão estritamente jurídica da cidadania e o fato de que os direitos não são auto-realizáveis, peca por deficiência qualquer compreensão unicamente normativa ou de orientação moral da cidadania, porque despe-a das suas condições de produção e efetividade. Afinal, estas somente se manifestam no plano real, na vida em sociedade e em meio a possibilidades políticas de realização. Assim, não assegura sua concretização a mera previsão normativa de demandas sociais como direitos e garantias, e sua caracterização como de igual patamar em relação aos direitos liberais (BELLO, 2010, p. 2135).

Não podemos, portanto, atrelar-nos, apenas, em revelar a origem histórico-jurídica do direito à segurança, que, em seu tempo, serviram para o aperfeiçoamento de sua positivação constitucional. Mister a sua conjugação com a evolução política da humanidade, de modo a se perceber as bases utilizadas pelo Estado para a concretização desse direito.

Afinal, “os direitos são históricos: é preciso entendê-los nas suas origens, mas também no seu significado atual e universal, assim como é mister compreender as dificuldades políticas e culturais para a sua plena realização” (BENEVIDES, 1998, p. 149).

2.1 ORDEM E DESORDEM – UMA VISÃO SISTÊMICA

Utilizamos como ponto de partida, para entender a ordem pública e os fatores de sua desordem, a Teoria Geral dos Sistemas de Von Bertalanffy (1973), que se coaduna com a interdisciplinaridade proposta neste estudo, uma vez que entende que muitos princípios e conclusões de algumas ciências têm validade para outras. Antes de buscar soluções práticas, essa teoria visa também a desenvolver estudos conceituais que possam criar condições de aplicação na realidade empírica. Contrapõe-se à teoria reducionista e critica a visão de que o mundo se divide em diferentes áreas (visão cartesiana do universo). Assim, em uma visão sistêmica entende-se que exista sistema dentro de sistemas, dentro de um meio que os envolve e são por ele condicionados, o que possibilita revelar o geral no particular;

contudo são sistemas interdependentes, isto é sofrem interações com o ambiente onde estão inseridos e influenciam-se mutuamente, gerando realimentações positivas ou negativas. São, portanto, critérios da visão sistêmica: o ambiente (o meio que o envolve), as transformações operadas, os *inputs* e *outputs*, as retroalimentações.

Bertalanffy entende sistema como “um conjunto de elementos em interação” (*apud* MOREIRA NETO, 1988, p. 138), ou seja, esse conjunto de órgãos só funciona quando todas essas partes estão trabalhando em conjunto; se uma dessas partes for eliminada do sistema ele para de funcionar.

O ponto de partida para buscarmos o significado de ordem pública, nesse trabalho, foi a ideia desenvolvida por Moreira Neto de inter-relacionar os conceitos de sistema de Bertalanffy e os de organização de Ferdinand Saussure (1931) que se refere ao “caráter regular e estável das interações dentro de um dado sistema”. “Um sistema é um conjunto de elementos que se inter-relacionam de maneira regular e estável” (MOREIRA NETO, 1988, p. 138), que se faz por meio de uma ordem - princípios de disposição desses elementos e dessas inter-relações – e produzirá o resultado a que se propõe.

A ordem é, pois, esse pré-requisito funcional da organização [...] A expressão pré-requisito funcional é consagrada no sentido de ‘condição básica indispensável para o funcionamento de uma sociedade, concebida como um sistema social’ [...] Em outros termos, ordem é a disposição interna que viabiliza uma organização (JOSÉ GARMENDIA, 1986, *apud* MOREIRA NETO, 1988, p. 139).

Nessa linha, temos que a sociedade apresenta vários sistemas em seu plurissistema; “que é na verdade, um polissistema do poder, desdobrável em incontáveis sistemas que se escalonam, que se superpõem e que se imbricam, de mil maneiras, no todo social” (MOREIRA NETO, 1988). Nele inserem-se, dentre outros, os sistemas político, jurídicos, social (sentido estrito), econômico, inclusive o sistema de convivência pública, que possuem organização e ordem próprias.

Esses sistemas, nas ciências sociais, são tratados por duas dimensões: o *do ser* (sistemas reais) e *do dever-ser* (sistemas ideais), estes últimos, diferentemente da concretude (realidade) dos primeiros, são “concebidos como uma superior disposição, voltados ao aperfeiçoamento do plurissistema da sociedade” (MOREIRA NETO, 1988, p. 139).

Para a compreensão de cada um dos sistemas isoladamente, devemos, antes, entendê-los sempre ligados ao seu entorno e como partes interdependentes, todos buscando atingir um objetivo comum. Esses sistemas, embora possam ser estudados isoladamente, não podem ser assim compreendidos, em razão do estreito relacionamento entre si e da influência das diversas variáveis internas e externas.

Enfim, para este estudo devemos identificar e destacar os sistemas, cada um por meio de uma expressão descritiva (a ordem existente é objeto de constatação e descrição, “do ser”) e outra normativa (em que a ordem existente é objeto de imposição, mediante normas de conduta; “do dever-se”), e, depois, voltar a inseri-los no todo, para saber como estes influenciam o sistema sociedade e como são por ele influenciados (*inputs* e *outputs*) (MOREIRA NETO, 2008).

Desse ponto, e considerando que a ordem normativa foi dissecada no primeiro capítulo, nos deteremos no estudo da ordem descritiva, real, observável. A maneira geral de entender a ordem percebida é dando “atenção às diferenças similares e às similares diferenças” (BOHM, 2008, p. 126).

Nessa linha, embora o objeto de estudo seja o sistema de convivência pública e sua ordem pública, urge trazermos os significados das principais ordens referentes a estes sistemas, em suas dimensões descritivas, a saber: a ordem social (como pressuposto funcional observável numa organização social), a ordem política (como fenômenos de poder, que direta ou indiretamente importam na condução de todo o grupo social), a ordem jurídica (como resultado da observância social às normas jurídicas). Elas exerceram influências mútuas em todo percurso da história até a construção de seus significados na atualidade (MOREIRA NETO, 1988, p. 139-141).

A ordem jurídica é a que apresenta a organização das demais ordens com suas estruturas e, para Bohn (2008, p. 131) a função de cada sistema depende de sua estrutura, que implica uma totalidade harmoniosamente organizada de ordem e que apresenta uma natureza dinâmica.

Tão importante quanto o estudo da ordem nesses diversos sistemas é buscar compreender a sua desordem, ou seja, perquirir sobre os fatores que levam os pressupostos funcionais a não se adequarem às disposições que se pretende impor para ajustamento do sistema, através da ordem normativa, assim como, colocar as formas de enfrentamento dessas desconformidades.

Como há interdependência entre sistemas abertos, e, portanto, entre suas ordens, o mesmo acontece em relação às suas desordens que são as interações externas negativas que os afetam diretamente quando são valores dominantes de seu ambiente. A desordem de cada sistema – social, político e jurídico – tem sido tratada isoladamente, sem a percepção da influência mútua que provocam, o que torna o processo de identificação e de restabelecimento das ordens, em regra, fragmentados, falíveis, paliativos e incompletos. A desordem social afeta a pública, que, por sua vez, afeta a jurídica, que na mesma dinâmica afeta a política; por outro lado, a política afeta a social, que afeta a pública, influenciando diretamente na política, naquilo que interseccionam.

Em nossa ordem jurídica (art. 144 da CF de 1988), segurança pública insere-se no sistema de convivência pública, como elemento de sua organização e que tem como finalidade específica a manutenção (preservação e restabelecimento) de sua ordem (pública), com o fim de evitar ou reprimir a ocorrência de interações negativas, internas – criminalidade, violência, sensação de insegurança, etc. – e externas – desigualdades sociais, modelo econômico ausenteísta –, do ambiente como um todo, que extrapolam suas medições (limites) e influenciam na realidade da ordem pública, por meio da desconformidade normativa da ordem jurídica que sustenta todo o polissistema social.

Na visão kantiana, a natureza de obrigação da norma jurídica traz vantagens que se pode obter por sua obediência “e como tal se satisfaz como uma mera adesão exterior (ou seja, de uma ação conforme com o dever)” (BOBBIO, 2008, p. 130), sendo diferente da norma moral que não pode ser obrigada e se refere ao campo do interno do indivíduo (ou seja, uma ação pelo dever). Bobbio, no caminho inverso, traz o critério da não conformidade, de transgressão da norma jurídica, que afeta diretamente a ordem pública e o Estado, detentor do monopólio do uso legítimo da força – pelo poder de polícia e de punição – dentro do sistema de convivência pública (preservação da ordem pública), deve ser acionado para dar restabelecimento à ordem com uma resposta a essa violação, através da sanção jurídica. Não se deve olvidar que as normas morais e sociais são passíveis de sanção, só que de outra ordem, sendo a sanção moral de ordem interna – remorso, arrependimento, sentimento de culpa, angústia – e a social como sanção externa não-institucionalizada – reprovação social, banimento, isolamento, expulsão.

Justifica o pertencimento do sistema de convivência pública nesse polissistema da sociedade como um sistema específico, porquanto o viver em sociedade abrange também o conviver publicamente “independentemente do Estado e de outras instituições a que pertençam: o que releva é a interação individual pública, permanente ou ocasional, nas diferentes circunstâncias de espaço e de tempo” (MOREIRA NETO, 1988, p. 142). Quanto a isso o referenciado autor, de forma simples e clara, lembra que “só o homem convive; o Estado e as demais instituições coexistem, mas não convivem. Daí não serem objeto do sistema de convivência pública” (nota 18).

Mas para que esse sistema se movimente de forma mais “equilibrada” possível, ou seja, a fim de que os indivíduos possam exercer o seu direito de liberdade sem extrapolar os seus limites e manter incólumes a vida e os bens dos demais indivíduos, é indispensável o estabelecimento de uma “*nova organização mínima* de convivência em que se observe, *obrigatoriamente*, uma *ordem ética mínima*” (MOREIRA NETO, 1988, p. 142). Portanto, a ordem pública é um pré-requisito de funcionamento do sistema de convivência pública.

A noção de ordem pública tem sido considerada muito ampla e vaga e sua definição difícil ou incerta, como afirmam os teóricos do tema⁸, sendo que uns definem ordem pública pelo seu conteúdo positivo por meio da observância de princípios éticos e morais de convivência social; outros acrescentam ao seu conceito um conteúdo negativo, no sentido de “ausência de desordem, de atos de violência contra as pessoas, os bens ou o próprio Estado” ou “ausência de agitações, ausência de desordem” (KNAPP, 1980, p. 20, e BERNAND, 1962, p. 12 e 25, *apud* LAZZARINI, 1992, p. 279). LAZZARINI (1992) conclui, após detida revisão conceitual no conceito de ordem pública, que, “em suma, a ordem pública é uma situação de fato oposta à desordem, sendo, portanto, essencialmente de natureza material e exterior”.

Neste trabalho, detivemo-nos à definição dada por Miguel Seabra Fagundes (*apud* FILOCRE, 2012), que, em última análise, é sistêmica e distingue a ordem pública normativa da descritiva:

⁸ Ver: Emilio Fernández Vásquez, Alvaro Lazzarini, Cretella Junior, Giuseppe de Vergontini, Negi Calixto, Pontes de Miranda, Amílcar de Castro, José Carlos Cenzano (*apud* FILOCRE, 2012) e Marcel Waline (*apud* MOREIRA NETO, 1988), Blaise Knapp e Paul Bernand.

Na terminologia jurídica a expressão *ordem pública* assume duas significações. Ora aparece como designativa de parâmetros basilares de comportamento social (no mais amplo sentido, isto é, com relação aos costumes morais, à estrutura e vida de família, à economia geral, etc.), ora diz com o clima de equilíbrio e paz indispensável à convivência coletiva do dia a dia” (José Cretella Junior, na apresentação da obra de Direito Administrativo da ordem pública, 3 ed., Rio de Janeiro: Forense, 1998, *apud* FILOCRE, 2012).

Destarte, a ordem pública dispõe “os elementos que nela interagem, de modo a permitir-lhe um funcionamento regular e estável, assecuratório da liberdade de cada um”, donde podemos entender os dois sentidos acima citados da seguinte forma: no sentido normativo (formal) a ordem pública “é um conjunto de valores, de princípios e de normas que se pretende devam ser observadas numa sociedade, impondo uma disposição ideal” dos elementos, e no sentido descritivo (material) “é uma situação de fato, ocorrente numa sociedade, resultante da disposição harmônica dos elementos” (MOREIRA NETO, 1988 e FILOCRE, 2012).

Neste sentido, podemos concluir que o sistema de convivência pública (sua ordem e desordem, bem como as suas organizações estruturantes) recebe e transmite (*inputs* e *outputs*), respectivamente, de um ambiente maior formado por outros sistemas, com suas ordens e organizações, e encontra-se garantido por meio de ações estatais norteadas por paradigmas cambiantes de acordo com a movimentação dos demais sistemas, principalmente o jurídico que estabelece a ordem polissistêmica. Atualmente, a nossa ordem jurídica encontra fundamento na cidadania, na solidariedade e na dignidade humana, o que influencia diretamente o paradigma da ordem pública – segurança pública. Por paradigmas entendemos como “um conjunto de crenças, valores e técnicas comuns a um grupo que pratica um mesmo tipo de conhecimento” (KUHN, 1962) colocados para responder aos problemas de determinado tempo.

2.2 ORDEM PÚBLICA E SEGURANÇA PÚBLICA

O ponto nodal, tratado no capítulo anterior, foi construir a concepção jurídica de segurança pública mediante a elaboração da evolução histórica do fundamento de validade do direito à segurança nas esferas internacional e nacional (ordem jurídica).

Neste momento, buscamos construir o atual significado de segurança pública (conceito adjetivo), a partir do conceito de ordem pública (conceito

substantivo) (MOREIRA NETO, 1988, p. 135), sem o qual o governante não conseguirá posicionar-se adequadamente no enfrentamento da criminalidade com a elaboração e efetivação de uma eficaz política de *segurança pública* (FILOCRE, 2012). Esse processo será realizado por meio da perspectiva sistêmica, ou seja, percebendo como as transformações política e social foram decisivas para alterar a forma de convivência entre os indivíduos.

2.2.1 Construção de significados nos diversos tempos políticos

“O conhecimento humano, em si, é de natureza provisória. [...] Daí porque revisitar conceitos impõe-se como um dever metodológico para o investigador preocupado com a exatidão e o avanço de seu ramo de saber” (RODRIGUES, 2009, p. 39).

Se nessa revisitação ao conceito de segurança pública nos apropriássemos apenas da assertiva de Kelsen, comumente usada no campo do direito, de que “qualquer tentativa de definição de um conceito deve adotar como ponto de partida o uso comum da palavra, denotando o conteúdo em questão” (KELSEN, 2005, p. 07), essa tarefa não seria nada simples. Isso porque, a expressão “segurança pública” tem sido aplicada de múltiplas formas/naturezas por cientistas, estudiosos, operadores do direito e sociais, políticos, ora como um direito fundamental social, ora como uma política pública de segurança, e, outras vezes, como o atual paradigma para dirigir as iniciativas estatais na preservação da ordem pública.

Diante dessa multiplicidade de aplicações, e considerando tratar-se de um conceito político, que demanda para a sua apreensão o sentido dado pela ordem jurídica vigente e originado pelas lutas políticas da sociedade, a qual se pretende vincular, adotaremos a linha teórica de Reinhart Koselleck que apreende a perspectiva histórica dos conceitos com base na sua temporalização⁹ – tempo histórico.

⁹ Teoria formulada por Reinhart Koselleck fundador e teórico da história dos conceitos (Begriffsgeschichte). Várias instâncias de ruptura com a temporalização meramente quantitativa do tempo na ordem política – acontecimentos politicamente cruciais indicam uma recorrência de pontos de ruptura. É a recorrência esperada – fenômeno chave da temporalização – que indica a compreensão desiludida de que nenhuma ruptura é absolutamente a última e, conseqüentemente, todo regime político é transitório e frágil (PALONEM, 2007, p. 32).

A temporalização para esse autor “é um movimento da história que ocorre não somente no tempo, mas também através do tempo” (KOSELLECK, *apud* PALONEM, 2007, p. 32).

Para essa teoria, os conceitos no presente tempo histórico se extraem a partir dos elementos “espaços de experiência” e “horizonte de expectativas” dos agentes sociais historicamente situados, extraídas a partir da tensão entre as instâncias da temporalidade (tempos históricos): Passado, Presente e Futuro (KOSELLECK, 2006).

A experiência é o passado atual, aquele no qual acontecimentos foram incorporados e podem ser lembrados. Na experiência se fundem tanto a elaboração racional quanto as formas inconscientes de comportamento, que não estão mais, que não precisam estar mais presentes no conhecimento. Além disso, na experiência de cada um, transmitida por gerações e instituições, sempre está contida e é preservada uma experiência alheia (KOSELLECK, 2006, p.309).

Ou seja, o primeiro elemento ressignifica o Passado e o último projeta o Futuro, sendo que ambos se entrelaçam no fugaz momento chamado Presente (BARROS, 2011).

Já as expectativas – que visam o Futuro – correspondem a todo um universo de sensações e antecipações que se referem ao que ainda virá. (BARROS, 2011) [...] se efetua no hoje, é futuro feito presente, aponta ao [...] não experimentado, ao que só se pode descobrir. Esperança e temor, desejo e vontade, a inquietude, mas também a análise racional, a visão receptiva ou a curiosidade formam parte da expectativa e a constituem (PEREIRA, 2004, p. 44).

Assim, entendemos o movimento da ação política e social ao longo da história da humanidade “a partir da investigação acerca da maneira com que os homens combinaram concretamente em seu presente a dimensão de sua experiência passada com suas expectativas de futuro” (PEREIRA, 2004, p. 46).

Em todo conceito, realidade ou período histórico a ser analisado pelo historiador estaria em jogo uma determinada relação entre ‘espaço de experiências’ e ‘horizonte de expectativas’. A primeira categoria diz respeito à tradição recebida e experiências que informam o presente. A segunda se refere ao elemento de projeção futura, de transformação. [...] ‘Espaço de experiências’ e ‘horizonte de expectativas’: através destas duas categorias Koselleck propõe a tematização do tempo histórico. [...] Através destas duas categorias fundamentais referentes a dimensões de espaço e de tempo – neste ponto, vemos que Koselleck segue também a proposição kantiana –, o homem organiza seu mundo, dá sentido às suas experiências (PEREIRA, 2004, p. 44).

No que se refere à conceituação de termos políticos torna-se pertinente à adoção da variante à teoria koselleckiana da temporalização trazida por Kari

Palonem, no sentido de entender o “tempo” não só como histórico, natural, mas também político, como referencial para a mudança dos conceitos.

Koselleck vê a temporalização como um movimento da história que ocorre não somente no tempo, mas também através do tempo [...] No entanto, esta fórmula também pode ser compreendida como uma mera adaptação às ‘demandas do tempo’, isto é, enquanto aceitação da agenda do progresso e de sua aceleração (KOSELLECK *apud* PALONEM, 2007, p. 32).

Nessa baliza, várias instâncias de ruptura, além da temporalidade meramente quantitativa do tempo, também indicam interrupções no movimento político e social. Essas instâncias são “acontecimentos politicamente cruciais que indicam uma recorrência de pontos de ruptura e, em termos políticos, o fenômeno chave da temporalização é a recorrência esperada” (PALONEM, 2007, p. 32). Portanto, não há rompimento definitivo “e, conseqüentemente, todo regime político é transitório e frágil” (PALONEM, 2007, p. 32).

Enquanto “historicizar um conceito político seria [...] para Koselleck, entender sua inserção progressiva no mundo moderno, caracterizado pela ‘temporalização’ e ‘aceleração da experiência’”, (PEREIRA, 2004, p. 54), Palonem acrescenta o viés “político” à ideia de camadas do tempo – temporalização *da política* –, que se dissocia da dicotomia entre processos e acontecimentos do pensamento koselleckiano e se liga aos momentos de rompimento político e de duração de sua cotidianização.

Nessa variante, Palonem introduz uma tipologia ideal de quatro camadas temporais da política: oportunidade, *momentum*, extensão temporal e calendário.

A oportunidade refere-se aos momentos de dissolução de quaisquer categorias e hipóteses supra-políticas. *Momentum* se refere [...] a uma constelação de poder que liga uma instância de ruptura inicial a um período posterior. A extensão temporal alude às linhas divisórias futuras como condição de tempo político limitado que, não obstante, pode se transformar em ocasião para a mudança [...] o *calendário* atribui um índice temporal [...] às atividades ao tratá-las como itens de uma agenda política que permite inclusões e alterações (PALONEM, 2007, p. 33).

Com isso, Palonem desatrela-se da ideia koselleckiana de processos de longa duração e de transições meta-históricas (PALONEM, 2007, p. 33).

De acordo com tais considerações, sustentamos a existência de “mudanças” temporais decisivas nas práticas políticas que são como transições para

a contemporaneidade, o que Reinhart Koselleck chamou de tempos na história dos conceitos, para o estudo histórico do suposto de validade no plano internacional, e adotamos a alternativa de Kari Palonem no sentido de se ter a consciência de que essas mudanças temporais elaboram conceitos temporalizados aplicáveis às condições temporalizadas da política, na pesquisa referente ao conceito político de segurança pública no plano da ordem interna (PALONEM, 2007, p. 31). Assim, “para Palonem, a teoria das ‘camadas temporais’ de Koselleck parte da constatação de que ‘a temporalização de conceitos significa uma mudança no próprio paradigma de conceitos, de conceitos orientados no espaço ou ‘topologias’ para os novos ‘conceitos de movimento’” (SILVA, 2009, p. 125).

2.2.2 Construção de vínculos a partir da visão polissistêmica da sociedade

Antes mesmo da instituição de uma ordem política formal, e também depois dela quando já estabelecida uma esfera pública, a segurança sempre foi uma das grandes preocupações dos homens com vistas ao bem comum e à paz social (civil). Seja pelo instinto de conservação da espécie, ou para legitimação dos Estados, indiscutivelmente, a segurança foi, é e sempre será uma condição indispensável para o homem viver digna e harmoniosamente em sociedade, e segurança pública “é antes de tudo uma condição ou sensação de sentir-se protegido ou livre de riscos” (RODRIGUES, 2009, p. 35).

Durante toda a existência humana, a segurança esteve ligada a outros dois conceitos fundamentais: vida e liberdade. A evidência da relação entre vida-segurança pelo mero instinto se revela, mas entre liberdade-segurança a relação é mais complexa. A segurança individual ou pessoal restringe a liberdade estatal e coletiva, enquanto a segurança coletiva, muitas vezes, restringe a liberdade individual. Como diz Bauman (2001), estes são valores complementares e incompatíveis, razão pela qual foi fator de tensionamento durante todo o processo civilizatório, que podia variar, no máximo, no grau de tensão social a depender do modelo de organização política ou social estabelecida para a manutenção da ordem pública ou privada.

A teoria favorável à ideia da sociedade natural entende o homem como um ser social por natureza, ou seja, por impulsos vitais de autossobrevivência e conservação da espécie o homem busca a associação com outros homens,

formando “grupos”. Todavia, se essa convivência, pretendida pacífica, fica ameaçada, os homens reagem e se opõem entre si. Essa teoria encontra antecedente no pensamento aristotélico de que o homem é um animal político – *zoon politikon* (ARISTÓTELES, 1997).

Assim era nos primórdios da história da humanidade, quando ainda sequer se pensava em ordenamento político nem em direitos, o homem vivia em um estado primitivo sob o puro comando das leis naturais. A segurança do homem estava diretamente relacionada ao seu instinto de conservação de sua vida e de sua liberdade, era o “estado de natureza” hobbesiano. “Uma guerra que é de todos contra todos os homens” (HOBBS, 2003, p. 95). Reinava a força desregrada para ordenar as relações interpessoais.

A sociabilidade é uma construção histórico-social e que impulsiona o compartilhamento da existência humana coletiva em busca do “bem comum” (bem estar individual e coletivo), enquanto finalidade social. Dallari (2011, p. 35) cita como melhor definição para “bem comum” a formulada pelo Papa João XXIII: “O bem comum consiste no conjunto de todas as condições de vida social que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana”. Em tese, os membros de uma comunidade vinculam-se aos interesses do bem comum, sempre no atendimento às necessidades de paz e de liberdade. Essa vinculação pode ocorrer, nesta expectativa, de duas formas: como seus elaboradores e beneficiados, e expressa a linha aristotélico-tomista de que a noção de bem está inserida no conceito mais amplo de justiça, na medida em que alguns se encontram em ambas as categorias: agente ativo na justiça geral e passivo na justiça distributiva, enquanto outros estão apenas na de agente passivo, seja da justiça distributiva seja da social (NADER, 2003, p. 109).

Neste sentido, para alcançar esse objetivo – o bem comum –, os homens (ou grupo de homens), em cooperação, instituíram diferentes formas de se socializar – por instituições sociais e políticas.

Cabe destacar que na Grécia antiga o homem tinha a responsabilidade de agir corretamente perante a comunidade, era uma responsabilidade geral pela boa convivência em busca do bem comum, sob o fundamento de repressão à retribuição divina, ou seja, para que os “deuses” não pesassem suas mãos sobre todos. Aqui o homem é um ser livre, e está acima do mero agir e existir natural, isto é, o homem pode dominar os seus instintos através de suas livres decisões.

Nesse tempo (Antiguidade) e espaço (Grécia) é que se começa a percepção da existência de um espaço privado – a intimidade personalíssima (valores, sentimentos) e a privacidade do indivíduo (família, amizade) e um espaço público – a cidade, *polis* – na vida do homem e da sociedade. Embora essa dicotomia tenha sido bem destacada na época da democracia grega e da república romana, e em outras, quase desapareceu – no Império Romano e no sistema feudal.

Nas sociedades medievais, antes do surgimento do Estado Moderno, apesar da existência de uma autoridade central nos regimes monárquicos, a função de manutenção da ordem era frágil e dividida, posto que atribuída aos senhores feudais a administração da justiça e da polícia em seus domínios, sob a forma de trocar trabalho por segurança. A inexistência de fronteiras entre a esfera privada e a pública era típica nessa ordem de natureza meramente social e de predomínio absoluto das estruturas privadas, a qual legitimava a resolução dos conflitos através da vingança privada, pelo que a violência e a insegurança tornaram-se graves problemas sociais.

Em alguns países, ao final da Idade Média, antes da centralização do poder, houve o estabelecimento do Estado Corporativo ou Patrimonial, em que o espaço público e o privado ainda se confundiam com o poder partilhado entre estamentos dominantes (reis, Igreja e senhores de terra), havendo o *imperium* (poder político) e o *dominium* (direitos decorrentes da propriedade). Só aos pobres eram cobrados tributos, pois à nobreza eram concedidos privilégios (BARROSO, 2009, p.64).

Com a transição da Idade Média para a Moderna, sérias transformações se deram na organização do poder político e na sociabilidade dos indivíduos. Passou-se às ideias republicanas e monárquicas como formas de governar. O prevalecente à época era o regime absolutista com a centralização do poder político na figura do Monarca e a institucionalização de um corpo burocrático para estabelecer o controle da violência, agora, sob o domínio da lei, uma vez que o indivíduo busca a proteção que deixa de receber do senhor feudal.

É o Estado Moderno hobbesiano, cujo entendimento era de que o homem não se deleita na companhia de outros, como pensava Aristóteles, mas busca a honra e o proveito numa associação contratada. Para o Estado preconizado pela teoria contratualista – justificativa de caráter filosófico da ordem social – todos os indivíduos pactuam concordando em ceder parte de suas liberdades para o ente

político soberano, em prol da segurança de todos. Os homens celebram o contrato (hipotético), que é a mútua transferência de direitos, em que por puro ato racional o homem estabelece a vida em sociedade. Contudo, esse acordo dependente de um poder visível – o Estado, um grande e robusto homem artificial, construído pelo homem natural para sua proteção e defesa – “que mantenha os homens dentro do limite consentido e os obrigue, por temor ao castigo, a realizar seus compromissos e à observância das leis da natureza.” (DALLLARI, 2011, p. 25).

Eis a geração do Leviatã, alusão hobbesiana ao assustador monstro marinho citado na Bíblia, que traduz de maneira figurada a ideia de que a garantia da paz civil somente seria possível através de uma estrutura gigantesca e de poder ilimitado capaz de impor a todos os homens, mediante o monopólio da força, o cumprimento do pacto social de renúncia de parcela da liberdade em troca de uma parcela de segurança. [...] Esse é o marco que Hobbes designa como o surgimento de um Estado político ou Estado por instituição, o que se identifica, historicamente, com a formação do Estado Moderno nas sociedades europeias a partir do final da Baixa Idade Média (LINS, 2010, p. 4803).

Bobbio (1994) considera a instituição do Estado – organização política – a forma mais viável de conter a posição originária do homem que é o estado natureza:

[...] como o momento supremo e definitivo da vida comum e coletiva do homem, ser racional; como o resultado mais perfeito ou menos imperfeito daquele processo de racionalização dos instintos ou das paixões ou dos interesses, mediante o qual o reino da força desregrada se transforma no reino da liberdade regulada (BOBBIO, 1994, p. 19).

Marca-se a transição da manutenção de ordem da esfera privada para a pública com a monopolização da força no poder central. “A segurança surgira nesse contexto, não apenas como o fim último perseguido pelo aparelho estatal, mas também com a razão fundamental de sua existência” (LINS, 2010, p. 4804).

Contudo, o Estado Moderno Absoluto tornou o poder do soberano ilimitado, sob o argumento de que a ação do príncipe, por mais injusta que fosse, era também a ação dos súditos que assim contrataram. Percebeu-se que o pacto social não trazia a segurança proposta face à liberdade absoluta do soberano – ente político –, que de forma similar assumiu a posição política do estado de natureza do homem; ao contrário, o pacto legitima as ações arbitrárias do Estado Absolutista.

O despotismo do soberano pelo desrespeito aos direitos naturais dos indivíduos, a ineficiência administrativa do Estado impregnada dos favores reais e a ascensão da burguesia como classe dominante socialmente geraram uma demanda entre os indivíduos no sentido de buscarem o resguardo frente aos abusos estatais e ao desenvolvimento econômico. Fortalece-se a esfera privada, no sentido lockeano, de união dos homens em sociedade civil com o fim de resistir aos desmandos do poder soberano para a preservação de sua propriedade – a vida, a liberdade e os bens. “Os que estão unidos em um corpo, tendo lei comum estabelecida e judicatura para a qual apelar, com autoridade para decidir controvérsias e punir ofensores, estão em sociedade civil uns com os outros” (LOCKE *apud* WEFFORT, 2006, p. 96). Surge, através do pensamento do teórico liberal-burguês, ainda influenciado pela ideia do contrato social hobbeseano, a noção de sociedade civil distinta do Estado e a origem dos Poderes Legislativo e Judiciário, tendo como cerne do projeto a ideia de segurança, para assegurar a propriedade, a vida e a liberdade.

A requalificação política da vida privada na Idade Moderna como instrumento de contestação da legitimidade do poder absoluto encontra em Locke a sua primeira e mais bem acabada justificação teórica. A sua concepção de poder político deixa claro o seu posicionamento, em flagrante contraste a Hobbes e outras teses absolutistas, de que aqueles que exercem o poder soberano devem fazê-lo limitados pelos direitos inalienáveis à personalidade de cada indivíduo, a saber: ‘Entendo, pois, por poder político o direito de elaborar as leis [...] e de utilizar a força da comunidade para garantir a execução de tais leis e para protegê-la de ofensas externas. E tudo visando só o bem da comunidade’. O bem da comunidade para Locke não é outro senão a manutenção da ordem pública, ou seja, o provimento de segurança através da ‘proteção da propriedade privada e de todos os direitos dela decorrentes’ (LINS, 2010, p. 4805).

Distingue-se, pois, as bases paradigmáticas dos Estados hobbeseano e lockeano quando se trata de vincular os dois direitos inalienáveis do homem – liberdade e segurança. No primeiro, parte da liberdade do indivíduo é suprimida para garantia da segurança da coletividade e, no segundo, a ideia é de liberdade com segurança (LINS, 2010, p. 4806).

Quase cem anos depois, sob os ideais da Revolução Francesa de proclamação da soberania do povo e do rompimento com o sistema político absolutista e econômico feudal, consolida-se uma nova ordem – o Estado Moderno Liberal de Direitos, de base teórica lockeana, aliada à teoria tripartida dos poderes estatais de Montesquieu –, trazendo como valores a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão, que deixaram de ser vistos como advindos de

leis naturais para serem reconhecidos como inerentes ao ser humano, inalienáveis e universais, como afirmados no item 2 da DDHC de 1789, e a sua preservação tornou-se o fundamento de toda associação política.

Rousseau (2009), em distinta concepção contratualista, trouxe uma nova visão, a qual se tornou bandeira da Revolução Francesa e base de toda democracia: a do reconhecimento da igualdade (além da liberdade) como um dos objetivos da sociedade. Entende o filósofo a ordem social como a base para todos os direitos sagrados, pois o homem em seu estado de natureza (antecedente ao estado social), embora seja bom, só se preocupe com a sua própria conservação e não com a da coletividade. Somente com base na razão é que “os homens poderiam criar, juntando suas forças, uma forma eficiente de proteger e defender as pessoas” (ROMÊO, 2011, p. 169).

Suponhamos os homens chegando àquele ponto em que os obstáculos prejudiciais à sua conservação no estabelecimento da natureza sobrepujam, pela sua resistência, as forças que cada indivíduo dispõe para manter-se nesse estado. Então, esse estado primitivo já não pode subsistir, e o gênero humano, se não mudasse de modo de vida, pereceria. Ora, como os homens não podem engendrar novas forças, mas somente unir e orientar as já existentes, não têm eles outro meio de conservação senão formando, por agregação, um conjunto de forças, que possa sobrepujar a resistência, impelindo-as para um só móvel, levando-as a operar em conserto (ROUSSEAU, *apud* ROMÔE, 2011, p. 169).

Diante disso, Rousseau formula a teoria da “vontade geral”, entendendo que o povo age soberanamente, numa síntese da vontade de cada indivíduo, em prol da proteção da liberdade de cada um e da correção da desigualdade entre eles.

Tendo partido da afirmação da existência de uma liberdade natural, que a sociedade visa proteger, não aniquilar, Rousseau se refere também à igualdade natural, dizendo que, longe de destruí-la, o pacto fundamental procede a uma correção, suprimindo as deficiências resultantes de desigualdade física e fazendo com que os homens, podendo ser desiguais em força ou engenho, se tornem iguais por convenção e de direito (DALLARI, 2011, p. 29).

Já Kant, pensador de seu tempo histórico – era das Luzes –, viveu a transição de buscar a liberdade humana e a paz entre os homens, de um ponto de vista diferenciado, qual seja, entende a prevalência da ordem encarnado no direito sobre a liberdade e o fim da ação política, o homem. “Para ele, é a coexistência

pacífica entre os homens, ao nível de sociedade, que lhes garante uma vida livre. O inverso não é verdadeiro, a saber: a defesa da liberdade não conduz naturalmente à paz social” (NAY, 2007, p. 353). No sistema filosófico kantiano, a liberdade lançou o homem na sociedade civil, a qual é “a união de homens livres que consentiram fazer parte de um mundo de leis que garantiria a liberdade não do mais forte, do mais ágil, mas a liberdade de todos” (CHAVES, p.146).

Nay (2007) destaca a ordem de valor dada pelos pensadores daquela época aos direitos naturais do homem, como afirmados na DDHCA.

“A liberdade como valor central decorre todo o conjunto de direitos derivados [...] A segurança constitui igualmente o prolongamento natural da liberdade na cidade. Ela constitui um direito natural [...] um direito do cidadão, visto que o contrato na origem da sociedade política tem por principal motivação a busca da segurança. É lógico, pois, que a proteção dos indivíduos seja responsabilidade do governo” (NAY, 2007, p. 289-290).

À segurança foi concedido carácter instrumental, ou seja, estava a serviço da defesa da propriedade privada (item 8 da DDHC), nos moldes do ideário liberal – novo paradigma. O Estado seria um aparelho de funções bastante limitadas, com o objetivo exclusivo de manter a ordem pública, defendendo a liberdade e a propriedade privada (LINS, 2010).

Sobre a noção de ordem pública no contexto liberal-burguês, diz Lins:

[...] poderia ser traduzida enquanto uma situação ou estado de normalidade, onde as autoridades desempenham as suas funções legalmente estabelecidas e os cidadãos as respeitam e as acatam sem resistência ou protestos. Está sempre relacionada à categoria como “ordem moral, segurança de bens e pessoas, conservação da ordem social estabelecida” (LINS, 2010).

A concepção liberal de segurança, por sua vez, tinha natureza excludente socialmente e contraditória com os direitos humanos afirmados. Excludente na medida em que o seu objetivo era a defesa da propriedade privada, o que, conseqüentemente, trazia uma desigualdade na efetivação desse direito em relação às classes sociais, e contraditória porque, ao mesmo tempo, a normativa reconhece, no item 1, a igualdade entre homens. Com certeza, tratava-se de uma igualdade meramente formal.

A fruição das liberdades públicas – e, conseqüentemente, do direito humano à segurança – juridicamente afirmada como igual para todos, pautava-se, na realidade, em parâmetros claramente assimétricos, à luz da divisão binária estabelecida pela Revolução Industrial no âmbito econômico-produtivo. Para os proprietários dos meios de produção, o paradigma fundante era liberdade, segurança e não-interferência em sua esfera privada. Para as massas trabalhadoras, um regime disciplinar rigoroso e supervisionado, não apenas no interior das fábricas, mas principalmente em face das instituições específicas dirigidas à manutenção da ordem pública pautada de forma monológica na visão de mundo burguesa, como a polícia e o sistema prisional (LINS, 2010, p. 4809).

A ordem pública era mantida sob as condições de vigilância e punição da classe trabalhadora, marginalizada pelo seu empobrecimento material em razão do cego “progresso econômico” (POLANYI, 2000, p. 55). Esse processo foi fruto da crescente força desintegrante social do capitalismo voraz que promoveu a “desincrustação” da atividade econômica das relações sociais trazendo a ameaça à coesão social e à identidade cultural. Em um contramovimento, como Polany bem argumentou, histórica e antropologicamente, em defesa de sua teoria do duplo-movimento, a sociedade, agora não mais participante do processo de desenvolvimento humano, auto-organiza-se, distinguindo-se do Estado, para buscar a proteção (das pessoas e da terra) das conseqüências trazidas pelo funcionamento do mercado autorregulável, bem como da coesão social por meio da solidariedade entre indivíduos ou de providências estatais a serem reivindicadas.

A luta pela liberdade e a ampliação da participação política efetivou, nesse período, a retomada da distinção entre o espaço público e o privado, trazendo a dualidade sociedade civil/Estado, criando um espaço intermediário entre a vida exclusivamente privada e a vida pública. São as relações sociais baseadas nos interesses coletivos (BARROSO, 2009, p. 61).

Nesse sentido, foi o pensamento liberal de Burke, “que abordou o tema do pauperismo a partir do ângulo estrito da segurança pública” (POLANY, 2000, p. 142), numa análise comparativa dos riscos existentes para os senhores brancos nas Índias Ocidentais em razão da escravização de grande parte da população negra que andava armada e da situação ocorrente na Inglaterra em relação ao grande número de desempregados, na medida em que não havia força policial suficiente para contê-los.

Como conseqüência do movimento da sociedade em busca de proteção social e do advento de Guerras Mundiais, foi a instituição do Estado Social de Direito e a edição do conjunto da Carta Internacional de DH. O que norteava as

políticas estatais naquele momento era a defesa das nações (segurança nacional), já o *leitmotiv* das lutas da sociedade era a justiça social e a igualdade material, por meio da “segurança social” que se promoveria por meio de intervenção estatal. Esse talvez tivesse sido o momento histórico de uma possível revisão paradigmática na práxis estatal em torno também da segurança pública, de forma que a contemplasse “uma dimensão renovada, voltada precipuamente ao âmbito coletivo” (LINS, 2010, p. 4809). Mas assim não o foi.

Não durou muito o Estado intervencionista e de bem estar europeu, tendo seu desmonte, em meados da década de 1970, fruto de uma severa crise no capitalismo mundial que propagou novas ideias liberais voltadas à mudança do padrão dos gastos sociais e à imposição de perversas medidas de retração social. Não podia ser diferente, o agravamento dos problemas sociais desencadeou uma crise nas ordens político-sociais dos países periféricos e centrais. Como consequência desse processo, as ordens públicas daqueles países entram em crise, face à expansão da criminalidade urbana (insegurança pública) e ao avanço do terrorismo (insegurança nacional), respectivamente, e à desestrutura e ao despreparo do aparato institucional estatal em diminuir os riscos e perigos a que a sociedade está exposta. Com isso há um crescimento não só no nível de insegurança objetiva, que é o risco real de perigo à vida, à liberdade e à propriedade, como também subjetiva, esta entendida como o medo, “a sensação ou a percepção pessoal e íntima de segurança experimentada pelos cidadãos” que interferem no bem-estar e na qualidade de vida da sociedade (RODRIGUES, 2009, p. 45).

Com isso, podemos compreender que o direito à segurança tem caráter multidimensional e pluralista e deve ser categorizado a partir do nível de insegurança a que a pessoa esteja sujeita e da prevalência nas práticas sociais e nos discursos políticos de cada período.

Assim, a depender do contexto histórico o termo “segurança” apresentou-se com particular concepção – individual, social, coletiva (difusa), nacional ou pública –, como reflexo imediato das desordens prevaletentes. A cada momento da história, o homem perseguiu um modo de viver seguro. Inicialmente buscou apenas a sua segurança individual, depois a segurança social e, a seguir, a coletiva (difusa), nacional, pública e assim por diante, mas sempre fruto das

experiências vivenciadas pela sociedade, semente para modernizar o seu significado nos tempos seguintes.

E o que podemos extrair como “espaço de experiência” dos tempos históricos passados acima descritos que nos permita ressignificar, na contemporaneidade, a ideia de segurança pública? É compreendê-la para além da manutenção da ordem pública e, portanto, além do limite dos sistemas de segurança e de justiça criminal. É considerar o seu caráter multidimensional ligado aos modelos econômico (ordem econômica) e sociopolítico (ordem social e política), instituídas pela ordem jurídica vigente, que lhes dá existência formal. Tanto é assim que se observa na estrutura da atual Constituição (ordem jurídica) uma clara divisão das ordens: a política nos títulos III e IV, a pública no título V, a tributária e orçamentária no título VI, a econômica e financeira no título VII e, por fim, a social no título VIII.

No presente, vivemos num mundo globalizado e neoliberal individualista (contrária à solidariedade e a favor do Estado mínimo), em que se opera a transmutação das formas de delinquência e que torna impossível a limitação da ordem pública, sempre considerada requisito do sistema de convivência pública que sempre trouxe intrínseca a noção nacional. O terrorismo e a criminalidade transnacional organizada, como o narcotráfico e o contrabando de armas, ultrapassam a capacidade dos Estados-Nação – modelo político da modernidade – e alimentam a insegurança nacional nos países centrais e a violência urbana nos países periféricos, mas causam uma insegurança supranacional. De qualquer forma, o que ainda se tem visto é a primazia da defesa nacional nos primeiros (segurança nacional), enquanto nos periféricos, a contenção da criminalidade, principalmente da violência (segurança pública).

A expressão “Segurança Humana” foi utilizada pela ONU, em 1994, e tem como paradigma o desenvolvimento humano norteador das iniciativas do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, que visam à “implementação de políticas para fortalecer setores críticos para o desenvolvimento humano”, que busquem responder às demandas e enfrentar os desafios dos países dentro de uma visão integrada de desenvolvimento (PNUD, 2012).

Esse novo conceito tem sido elaborado a partir do seguinte pressuposto: para saber sobre o “avanço de uma população não se deve considerar apenas a dimensão econômica, mas também outras características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade da vida humana” (PNUD, 2012).

Rodrigues (2009, p.36) define segurança humana como:

Entende-se a segurança humana como o marco organizacional, e funcional no qual cada indivíduo pode desenvolver-se, crescer, viver com qualidade, procriar e perseguir suas metas, em equilíbrio com o contexto social, político, econômico, cultural e natural. É o cenário que nos permite o exercício pleno da liberdade com responsabilidade, e outorga a cada indivíduo a possibilidade de seu em si mesmo e pertencer harmonicamente a uma sociedade integrada ao mundo.

Na área de Segurança Pública e Justiça, o PNUD segue o paradigma “Segurança Cidadã” nos seguintes termos:

[...] a cooperação técnica oferecida pelo PNUD no país segue o conceito de Segurança Cidadã, que envolve a adoção de um enfoque integral no tratamento da segurança pública, de implementação de atividades multissetoriais para a prevenção e controle da criminalidade e da violência. Esta estratégia inclui a articulação de todas as instâncias do sistema de justiça: as forças policiais, instituições judiciais e sistema prisional. Incorpora ações em diversas áreas temáticas relacionadas aos fatores de risco da violência e ambientes onde a violência pode ser gerada, além de agregar múltiplos atores para o trabalho conjunto (PNUD, 2012).

Já com relação à busca de um “horizonte de expectativas”, o que se tem projetado para o futuro nos organismos internacionais é ressignificação do conceito de segurança pública para além do de ordem pública nacional, alargando-o com vistas à construção do conceito “segurança humana”, entendida como o velho direito à segurança, num plano ético-moral, multidimensional, universalizado e interdependente de outros direitos humanos, sob a perspectiva do desenvolvimento humano.

A busca do bem comum, ou do bem-estar, visa não só ao desenvolvimento integral da personalidade humana, mas também ao desenvolvimento social, que representa hoje a “transformação” da sociedade além dos aspectos econômicos. Para a ampliação das liberdades individuais – liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora –, que são os fundamentos do novo conceito de desenvolvimento, é necessário remover as principais fontes de sua privação. Disso extraiu-se a orientação para a ampliação da esfera pública e a expansão da cidadania (FLEURY, 2006, p. 68-69).

O desenvolvimento nacional e a justiça social devem ser considerados, reciprocamente, meio e fim (art. 170 da CF de 88). Esse pensamento é fruto do

enfoque normativo e da visão humanista como trazidos por Amartya Sen (2000, p. 17) a respeito do conceito de desenvolvimento, no sentido de ser “um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam”.

2.3 SEGURANÇA PÚBLICA: REFLEXÕES SOBRE O ARTIGO 144 DA CF E O SEU CARÁTER PLURAL

Na história da garantia dos direitos fundamentais na ordem interna, já analisada no capítulo anterior, adotamos como referência de camadas dos tempos políticos as rupturas das ordens jurídicas, consideradas como mudanças temporais decisivas para as práticas políticas brasileiras. Esses acontecimentos tornaram-se momentos de desafios e abriram possibilidades para revisões conceituais (PALONEM, 2007, p. 35).

O ponto de partida foi a identificação dos padrões estabelecidos para as “leituras” ou “visões” partilhadas pela comunidade, no que tange ao reconhecimento do direito à segurança, em cada uma das Constituições Federais, dos seis períodos políticos da história brasileira.

Identificados esses modelos, propomos uma reflexão a respeito do significado da novel expressão “segurança pública”, padrão estabelecido pela atual ordem jurídica.

A despeito da referida expressão só ter sido introduzida na ordem jurídica com o advento da nova CF¹⁰, De Plácido e Silva, em 1963, já a definia:

Segurança: derivado de segurar, exprime, gramaticalmente, a ação e efeito de tornar seguro, ou de assegurar e garantir alguma coisa. Assim, segurança indica o sentido de tornar a coisa livre de perigos, de incertezas. Tem o mesmo sentido de seguridade que é a qualidade, a condição de estar seguro, livre de perigos e riscos, de estar afastado de danos ou prejuízos eventuais. **E Segurança Pública?** É o afastamento, por meio de organizações próprias, de todo perigo ou de todo mal que possa afetar a ordem pública, em prejuízo da vida, da liberdade ou dos direitos de propriedade de cada cidadão. A segurança pública, assim, limita a liberdade individual, estabelecendo que a liberdade de cada cidadão, mesmo em fazer aquilo que a lei não lhe veda, não pode turbar a liberdade assegurada aos demais, ofendendo-a (De Plácido e Silva, 1963 *apud* Carlos Fernando Priolli L'Apicciarella, 2003, grifo nosso).

¹⁰Não desconhecemos a citação da expressão segurança pública na CF de 1824 (arts. 34, 102 e 179), mas a ênfase aqui está no período republicano de nossa história.

Como o fez o jurista citado, antes de adentrarmos especificamente na reflexão sobre o significado da expressão “segurança pública”, mostra-se necessário analisar o termo segurança, de amplo sentido. No conceito destacado, “segurança” é entendida como a ação e o efeito de garantir algo, podendo, portanto, ser a ação de tornar a coisa livre de perigos e incertezas ou o resultado da ação de preservação ou de restabelecimento do estar seguro.

Assim, podemos dizer que “segurança” é a liberdade de um viver seguro nos âmbitos pessoal, comunitário, social, coletivo e, ainda, nacional; afinal, a segurança “*sempre se constituiu na necessidade inerente à coexistência humana*” (SANTOS JUNIOR; THOMAZINI, 2012). Não é concebível que a pessoa humana possa viver atemorizada por desemprego, perseguições políticas, racismo, discriminações, instabilidade econômica, incerteza em suas relações e negócios jurídicos, perda da dignidade, criminalidade, violência, terrorismo e etc. Enfim, segurança é o estar livre do temor (ALMEIDA, 1996, p. 63) de todas e quaisquer vicissitudes que possam assolar a pessoa humana na sua vida em sociedade e, também, enquanto cidadão participante de uma Nação.

Entretanto, esse sentido amplificado de “segurança”, assume características próprias e restritas, a depender dos vários campos de proteção da estabilidade, recebendo o adjetivo que a qualifica. Em vista disso, é inapropriado o uso da expressão “insegurança social” para caracterizar especificamente o estado de insegurança que a sociedade vive pelo agravamento da criminalidade e da violência urbana. Seu emprego deve revelar o estado de desordem social, política, econômica e pública, considerada em uma visão polissistêmica social.

O foco deste trabalho é o termo “segurança” ligado à ideia de direito de liberdade de viver seguro na ordem pública – no sistema de convivência pública –, ou seja, livre da violência e da criminalidade. E nesse ângulo, também podemos dizer que a segurança apresenta caráter plural.

Como visto anteriormente, o predomínio do modelo liberal nas ordens jurídicas anteriores à de 1988, a terminologia “segurança” havia sido categorizada, apenas, como direito fundamental individual. A despeito disso, o seu significado não foi lineal, alterando-se de acordo com o modo como o poder havia sido distribuído nos diversos períodos pelas concepções políticas e econômicas dominantes e as correlações de forças existentes em determinados contextos.

Com a instituição do Estado Democrático de Direito e o estabelecimento de nova ordem jurídica, segundo a CF de 88, o direito fundamental à segurança foi reconhecido em dupla dimensão: uma de direito fundamental individual constante na norma constitucional do artigo 5º (liberdades); outra de direito fundamental social, na do artigo 6º (poderes).

Merece fazer um parêntese para trazer uma discussão importante no campo jurídico a respeito da natureza jurídica da segurança. Para alguns, um direito, como expressa a CF/88, para outros, uma garantia¹¹.

A percepção da diferença entre *direitos* e *garantias* é condição de possibilidade para compreensão da maneira pela qual o Constitucionalismo moderno e as declarações de *Direitos Humanos* geram impactos no modelo de Estado e nas suas práticas, eis que a confusão terminológica impede a efetivação dos *direitos* em face das *garantias* que lhe servem justamente de elemento *garantidor/implementador* (MORAIS DA ROSA, 2006. p. 101).

Rui Barbosa Souza (*apud* SOUZA, 2008, p. 7) faz a distinção entre direitos e garantias, considerando os primeiros como “aspectos, manifestações da personalidade humana em sua existência subjetiva, ou nas situações de relação com a sociedade, ou os indivíduos que a compõem” e garantias como as “solenidades tutelares de que a lei circunda alguns desses direitos contra o abuso de poder”.

SOUZA (2008), diante das divergências jurídicas, que reproduz o modelo de Estado e serve de parâmetro para medição do grau de democracia, entende que a natureza jurídica da segurança revela-se híbrida.

[...] a natureza jurídica da segurança se revela híbrida, configurando um direito intimamente ligado à noção de garantia, uma vez que vis à proteção, à defesa e à salvaguarda, frente às eventuais ameaças às situações jurídicas (segurança jurídica), às pessoas e ao patrimônio (segurança física), viabilizando a fruição dos demais direitos fundamentais (SOUZA, 2008, p. 8-9).

No art. 5º da CF, o direito fundamental individual à segurança encontra-se reconhecido juntamente com os demais direitos civis, aos quais está intimamente relacionado, diante da função de protegê-los, pois o viver seguro de um indivíduo na

¹¹ Manoel Gonçalves Ferreira Filho trata a segurança como direito, e José Afonso da Silva considera como um conjunto de garantias (ver MORAIS DA ROSA, 2006, p. 8).

ordem pública significa ter garantidas a sua vida, a sua liberdade, a sua propriedade (sentido amplo) e a sua igualdade.

Sob esse prisma, extrai-se o duplo caráter da dimensão civil do direito à segurança, baseado na relação entre violador e violado, ou seja, entre indivíduo/Estado ou entre indivíduo e outro (s) indivíduos (s). Essas relações é que determinam a medida (enquanto dever) estatal para garantir esse direito.

Na categoria relacional indivíduo/Estado, o direito à segurança enquadra-se na categoria das liberdades públicas, as quais podem se referir às liberdades/limites – aquelas advindas do estabelecimento de uma zona imune à intervenção estatal – ou às liberdades/oposição – as que armam os indivíduos contra o poder dentro do próprio domínio estatal, em que se opõe ao “abuso” da força ou uso ilegítimo pelo Estado. Qualquer que seja o tipo de liberdade, a relação estabelecida entre Estado/indivíduo se dá por meio de um dever estatal de abstenção de práticas/ações violadoras ou mesmo ameaçadoras da segurança individual. Portanto, nessa hipótese, o indivíduo encontra-se num status negativo em relação ao Estado – de exigir a não ingerência do Estado no uso ilegítimo ou abusivo da força por parte do Estado, a quem foi conferido o seu monopólio. Ou seja, a CF concede garantias ao cidadão para opor-se aos atos abusivos do Estado praticados sob o manto do monopólio do exercício legítimo da força (policial ou punitiva), como prender, processar e punir arbitrariamente, sem justa causa ou violentamente.

Entretanto, a segurança individual (pessoal) não se refere apenas ao direito de viver seguro das arbitrariedades do Estado. Esta abrange também outra esfera pública, qual seja a da convivência pública pacífica e harmoniosa entre indivíduos, fundadas em valores jurídicos e éticos. Nessa hipótese, o enfoque é a abstenção pelos indivíduos de ações violentas contra o próximo, com vistas ao cumprimento da responsabilidade social de buscarem o bem comum. Esse direito de estar livre de agressões de terceiros é garantido pelo dever de proteção estatal, por meio do poder de polícia – poder de interferir e limitar, em casos específicos o particular, em vista dos interesses sociais – para excluir a violência nas relações sociais, com base no monopólio do uso legítimo da força na sociedade. Aliás, “a ideia de Estado é inseparável da de polícia” (CRETELLA, Jr., 1992, p. 537), com corolário da identificação feita por Max Weber, de raízes kantianas de Estado:

Em última análise, só podemos definir o Estado Moderno sociologicamente em termos dos *meios* específicos peculiares a ele, como peculiares a toda associação política, ou seja, o uso da força física (WEBER, p. 98).

Medauar (2001), quanto ao poder de polícia, assim o define: “é a atividade da Administração que impõe limites a direitos e liberdades”. Essa proteção estatal dependerá do modelo de controle social do espaço público, se paralelepípedo ou piramidal, em vista das concepções da sociedade da apropriação desse espaço, que terão reflexo imediato na obediência às regras pela coletividade e nas medidas de intervenção estatal para a administração dos conflitos (LIMA, 2012).

A categoria do direito individual à segurança alude, pois, à garantia de que os indivíduos possam exercer “suas atividades sem perturbação de outrem, salvo nos limites de gozo e reivindicação de seus próprios direitos e defesa de seus legítimos interesses” (RESSEL, 2012).

Nesse ponto, Canotilho faz uma abordagem funcional dos direitos fundamentais, que bem destaca essas categorias. Para o citado autor, o direito individual tem uma dupla função:

- 1 - de defesa em relação ao Estado, mediante exigência de abstenção estatal em relação às liberdades que deve garantir;
- 2 - de proteção perante terceiros, com dever estatal de ação no sentido de proteger os direitos civis dos indivíduos de eventuais agressões de outros indivíduos.

Como se observa, a diferença entre essas funções refere-se ao esquema relacional, ou seja, na função de proteção a relação estabelecida não é “entre o titular do direito fundamental e o Estado (ou uma autoridade encarregada de desempenhar uma tarefa pública), como se dá na função de defesa, mas entre o indivíduo e outros indivíduos” (CANOTILHO, 2003, p. 409).

Destarte, a socialização dos indivíduos, antes titulares de direitos individuais, na busca do bem comum, dentro do sistema de convivência pública, é garantida pelo Estado mediante a adoção de medidas positivas destinadas à proteção do exercício desses direitos individuais e à preservação da ordem pública.

O titular dos direitos sociais continua sendo, como nos direitos civis e políticos, o homem na sua individualidade”. (LAFER, 2006, p. 127) [...] A nota distintiva dos direitos sociais é sua dimensão positiva, uma vez que não mais estamos diante de situações nas quais o que se busca é evitar a intervenção do Estado na esfera da liberdade individual; pelo contrário, o

que se pretende, com o reconhecimento dos direitos sociais, é a garantia de participação do indivíduo no bem-estar social. 'Não se cuida mais, portanto, de liberdade 'do' e 'perante' o Estado, e sim de liberdade 'por intermédio' do Estado' (SARLET, 2007, p. 56-57).

Ocorre que na sociedade neoliberal individualista, a desigualdade social impede que essa sociabilidade se realize de forma equilibrada no polissistema social. Portanto, não bastava o reconhecimento da liberdade formal abstrata, a ordem jurídica precisou criar condições para a sua transição para as liberdades materiais concretas (direitos sociais) (SARLET, 2007, p. 57) necessárias “ao estabelecimento de patamares mínimos de igualdade material, sem a qual não existe vida digna nem é possível o desfrute efetivo da liberdade” (BARROSO, 2009, p. 41).

Se os direitos civis e políticos exigem que todos gozem da mesma liberdade, *são os direitos sociais que garantirão a redução das desigualdades de origem*; caso contrário, a falta de igualdade pode acabar gerando, justamente, a falta de liberdade (BENEVIDES, 1998, p. 140).

De se observar, porém, que os direitos sociais diferem em natureza dos clássicos direitos subjetivos. Tal diferença decorre da circunstância de que os direitos sociais não são fruíveis ou exequíveis de forma individual. [04] Isso não quer dizer que não possam, em determinadas circunstâncias, ser exigidos judicialmente de forma semelhante a outros direitos subjetivos. Entretanto, via de regra, os direitos sociais, por terem como característica a generalidade e a publicidade, dependem, para sua eficácia, da atuação dos Poderes Executivo e Legislativo. Assim é o caso, por exemplo, dos serviços públicos de educação, saúde e segurança (LOPES, 2005, p. 129, *apud* GONÇALVES, 2012).

Há, portanto, complementaridade recíproca entre os direitos fundamentais de primeira e segunda dimensão, até porque os direitos fundamentais (direitos humanos) são interdependentes.

Importando a experiência do campo internacional quando da edição dos pactos de reconhecimento dos direitos humanos, civis, políticos, econômico, culturais e sociais pelas Nações Unidas, lembremos que, apesar do insucesso da proposta do bloco soviético de formulação de um só pacto para reconhecimento, à época de sua edição, logo após, em 1968, na Conferência de Teerã¹², essa

¹²Art. 13 Como os direitos humanos e as liberdades fundamentais são indivisíveis, a realização dos direitos civis e políticos sem o gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais resulta impossível [...]. Proclamação de Teerã - Proclamada pela Conferência de Direitos Humanos em Teerã a 13 de Maio

aparente cisão desmistifica-se, sendo expressamente afirmadas a interdependência e indivisibilidade dos direitos humanos pela comunidade internacional (WEIS, 2012).

Assim é que as expressões "interdependência" e "indivisibilidade" têm sido empregadas reiteradamente por documentos internacionais e escritos sobre direitos humanos, tais como se fossem sinônimos, o que se explica pelo desejo de limitar a possibilidade dos Estados construírem interpretações restritivas dos direitos enunciados, alegando o cumprimento parcial das normas internacionais sobre a matéria.

Daí que a ONU, mesmo tendo editado dois pactos internacionais de direitos humanos, aparentemente separando os direitos humanos em duas classes, fez questão de afirmar a concepção unitária já em 1968, como visto. Nos anos setenta, resoluções das Nações Unidas reiteraram esta idéia, consolidada no item quinto, parte primeira, da Declaração e Programa de Ação adotada pela Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (Viena, 1993), ao afirmar que: "Todos direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados."

A indivisibilidade, então, está ligada ao objetivo maior do sistema internacional de direitos humanos, a promoção e garantia da dignidade do ser humano. Ao se afirmar que os direitos humanos são indivisíveis, se está a dizer que não existe meio-termo: só há vida verdadeiramente digna se todos os direitos previstos no Direito Internacional dos Direitos Humanos estiverem sendo respeitados, sejam civis e políticos, sejam econômicos, sociais e culturais. Trata-se de uma característica do conjunto das normas e não de cada direito individualmente considerado. Como diz Dalmo de Abreu Dallari, "Não existe respeito à pessoa humana e ao direito de ser pessoa se não for respeitada, em todos os momentos, em todos os lugares e em todas as situações a integridade física, psíquica e moral da pessoa. E não há qualquer justificativa para que umas pessoas sejam mais respeitadas do que outras."(9)

A interdependência diz respeito aos direitos humanos considerados em espécie, ao se entender que um certo direito não alcança a eficácia plena sem a realização simultânea de alguns ou de todos os outros direitos humanos. E essa característica não distingue direitos civis e políticos ou econômicos, sociais e culturais, pois a realização de um direito específico pode depender (como geralmente ocorre) do respeito e promoção de diversos outros, independentemente de sua classificação (WEIS, 2012).

Na verdade, desde a edição do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDhESC –, já houve estes reconhecimento, como se vê de seu preâmbulo:

Reconhecendo que, em conformidade com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, o ideal do ser humano livre, liberto do medo e da miséria, não pode ser realizado a menos que sejam criadas condições que permitam a cada um desfrutar dos seus direitos econômicos, sociais e culturais, bem como dos seus direitos civis e políticos;

Assim, não há como respaldar os arquétipos liberais e deixar de entender que os direitos sociais, econômicos e culturais constituem condições indispensáveis para o efetivo exercício dos direitos fundamentais civis e políticos, com vista a eliminar ou atenuar os impedimentos ao pleno uso das capacidades humanas.

Representam, pois, pressupostos para o exercício pleno dos direitos de liberdade, tendo em vista que, possibilitam a criação de condições materiais para a obtenção da igualdade real (material), proporcionando assim a concretização do exercício efetivo da liberdade (Silva, 2006). A igualdade meramente formal, de caráter puramente negativo, tem o condão de gerar diversos tipos de desigualdades, pois a mesma não sopesa nem diferencia situações diferentes que precisam ser equilibradas, ou seja, não leva em consideração as distinções existentes entre os seus destinatários. Igualdade material deve ser compreendida como aquela que prioriza o tratamento equânime e uniformizado de todos os seres humanos, e quando preciso, fundamentadamente, realiza as diferenciações necessárias para contrabalancear situações desequilibradas (MACEDO E SILVA, 2012).

“Por tal motivo, os direitos sociais, enquanto direitos de crédito, podem ser encarados como direitos que tornam reais direitos formais” (GONÇALVES, 2012).

[..] como as liberdades públicas, os direitos sociais são direitos subjetivos. Entretanto, não são meros poderes de agir – como é típico das liberdades públicas de modo geral – mas sim poderes de exigir. São direitos de crédito (FERREIRA FILHO, 2006, p. 49-50).

O STF Pleno¹³, corroborando esse entendimento, declarou que os chamados direitos de segunda dimensão (geração) – ou seja, os direitos econômicos, sociais e culturais que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade. Enquanto que os direitos de primeira geração, os direitos civis e políticos compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais e realçam o princípio da liberdade.

A igualdade incide numa dimensão social (dentro de um grupo social, ou entre grupos sociais) e não entre indivíduos isoladamente considerados, e Benevides identifica quatro dimensões de igualdade democrática: a igualdade diante da lei; a igualdade de participação política; a igualdade que decorre do direito à diferença e a igualdade de condições socioeconômica, para garantir a dignidade humana (1998, p. 141).

¹³ No MS 22164-SP, relator Ministro Celso de Mello (j.30.10.1995, v.u. DJU 17.11.1995).

A ideia trazida pelo legislador constituinte, para a inserção da expressão “segurança” no art. 6º da CF de 88, deve partir da noção de direito social. Enquadra-se na categoria de exigência de uma ação estatal positiva – em contrapartida ao dever do Estado de elaborar as diretrizes de atuação por meio de políticas públicas – para garantir a todos os indivíduos, indistintamente, que tenham a mesma qualidade de vida segura, livre de perturbações lesivas ou ameaçadoras de terceiros.

Essa questão foi bem enfatizada na 1ª CONSEG, como se vê do seu texto-base:

Diante desse cenário, a constatação mais importante é que tamanha vitimização deixa claro que ainda há no país um abismo referente à garantia de direitos, que impede que a cidadania seja uma experiência integral, assegurada ao conjunto da sociedade. Se por um lado a violência alimenta cotidianamente o ciclo de desigualdades no país, por outro é preciso reconhecer que a segurança – e sua garantia na condição de direito de todo cidadão e cidadã – é uma premissa essencial à efetivação de uma noção plena de cidadania, além de ser um direito fundamental previsto na Constituição Federal de 1988. Fica claro, portanto, que um projeto político que tenha no seu horizonte a promoção de uma sociedade igualitária e justa deve incluir no seu compêndio de temas e objetivos a segurança de cada cidadão, combinada com a segurança da coletividade.

A promoção da justiça social e do exercício da cidadania plena devem ser as principais metas de todo governo em relação à sociedade, enquanto razão de ser do Estado. A segurança, na condição de necessidades básicas para o desenvolvimento humano de qualquer cidadão, deve ser garantida de forma universal, sem modelos exclusivos de enfrentamento da criminalidade para as áreas mais vulneráveis, com atuações repressivas sem planejamento ou estratégias, fazendo das favelas palco de guerra, com violências arbitrárias, onde indivíduos-cidadãos, “famílias-cidadãs” e comunidades-cidadãs são destituídos de toda e qualquer dignidade humana, privacidade familiar e justiça social, respectivamente. Com esse agir, o Estado corre o risco de empreender uma política de segurança específica para a favela e outra para a não-favela. Duas cidadanias e duas seguranças.

Não se quer com isso dizer, e frise-se aqui, que não se tenha que dar mais atenção às áreas de vulnerabilidade social e de maior insegurança pública. Na verdade, o que se propõe é justamente isso, uma vez que são as áreas com maiores índices de criminalidade e violência, as quais requerem sejam empreendidas

medidas pontuais e preventivas específicas em vista das peculiaridades geofísica e socioeconômica apresentadas. Em se tratando de uma democracia – em que todos são iguais perante a lei –, no que tange aos direitos sociais, faz-se necessário priorizar a garantia da população dessas áreas para a efetiva concretização da igualdade material (pelas desigualdades) e alcançar-se a igualdade formal (pelas diferenças).

É preciso entender claramente o significado de igualdade contido na proposta da cidadania democrática. É evidente que não se supõe a igualdade como “uniformidade” de todos os seres humanos – com suas saudáveis diferenças de raça, etnia, sexo, ocupação, talentos específicos, religião e opção política, cultura no sentido mais amplo. O contrário da igualdade não é a diferença, mas a desigualdade, que é socialmente construída, sobretudo numa sociedade tão marcada pela exploração classista. As diferenças não significam, necessariamente, desigualdades, isto é, não existe uma valoração hierárquica inferior/superior na distinção entre pessoas diferentes (BENEVIDES, 1999, p. 140).

É a função prestacional social do Estado, para atender à população, que se encontra em situação de vulnerabilidade/risco em relação à segurança de sua pessoa e de seu patrimônio, o que importa ir além de ações estatais específicas para garantia da liberdade do indivíduo da não intervenção lesiva de outros indivíduos, na responsabilidade de todos na busca do bem comum.

Nessa seara, o Estado não pode implementar, apenas, políticas públicas de segurança voltadas à repressão da criminalidade e da violência, ainda que de formas qualificadas, ou seja, com a modernização do aparato de segurança, de investimento em infraestrutura e pessoal, de controle de armas, mas, também e de forma conjugada com políticas públicas específicas de prevenção e controle que visem à consolidação da cidadania, considerando as interfaces entre as ordens.

Em nossos dias, a ideia de cidadania pode ser compreendida, entre outras acepções, como o poder jurídico do indivíduo voltado para a fruição de serviços públicos ligados aos direitos fundamentais sociais (saúde, educação, moradia, segurança, etc.) (APPIO, 2005, p. 69).

Minayo *et al* (1999) afirmam que “o oposto da violência não é a não-violência é a conquista da cidadania, que assegura as possibilidades do diálogo e do entendimento”.

Nas áreas de risco, por exemplo, a criminalidade impede o exercício dos direitos à educação, à saúde, à moradia, assim como da atividade econômica

geradora de empregos, o que deve ser assegurado pelo Estado, trazendo mais desigualdade e reproduzindo a exclusão dessa parcela da população. Mas o Estado não encontra força (melhor, vontade política) para retomar o território que está sob o comando de um poder “paralelo” (facções criminosas ou milícias). Aliás, a perda do monopólio estatal do uso legítimo da força tem sido um grande dilema para a segurança pública, fator de incremento da percepção de insegurança e dos índices de criminalidade e violência.

Acerca da pertinência de pensar o monopólio estatal da violência na contemporaneidade, Wierviorka (*apud* Adorno, 2002, p. 10) entende que “o monopólio legítimo da violência física parece atomizada e, na prática, a célebre fórmula weberiana parece cada vez menos adaptada às realidades contemporâneas”.

A respeito da questão da vinculação da pobreza ao crime organizado e à violência, diz Zaluar (1997) que as políticas sociais “devem ser implementadas não porque os pobres constituam um perigo permanente à segurança, não porque venham a ser classes perigosas, mas porque um país democrático e justo não pode existir sem tais políticas”

Araújo (2009, p. 151) acrescenta que outros aspectos socioculturais devem ser levados em consideração:

É também evidente que diversos aspectos socioculturais são combustíveis para a criminalidade. Podemos citar: a urbanização acelerada do Brasil nas últimas décadas sem um efetivo planejamento, resultando em cidades com precária infraestrutura; a desagregação social, fruto das desigualdades e de uma cultura individualista que permeia a sociedade; a longa estagnação econômica que o Brasil atravessou nas duas últimas décadas, que só agora começa a ser superada; a desagregação de parte das famílias urbanas e as repercussões negativas na educação dos filhos; as deficiências na educação e na geração de empregos para os jovens; a discriminação de diversas naturezas que sofrem diversos segmentos da população.

Ao desapossamento estatal de determinados territórios é efeito da concepção absenteísta do Estado, que se torna causa para a intervenção mínima deste com a não prestação ou a prestação deficiente de políticas públicas sociais.

[...] as consequências provocadas pelo déficit na implementação dos direitos sociais, avaliando de que maneira o fenômeno da globalização, aliado à economia de mercado, vem modificando o perfil do Estado, consolidando um modelo neoliberal, acarretando, assim, a diminuição dos investimentos no campo das políticas públicas voltadas para a

concretização dos direitos sociais, daí resultando índices cada vez mais elevados de exclusão, violência e criminalidade (GONÇALVES, 2012).

De tal modo, diversa é a concepção do direito social à segurança inserto na categoria dos poderes, reconhecido como direitos fundamentais de igualdade, que exige do Estado a sua intervenção para que a liberdade (do medo) do homem seja protegida em todos os seus aspectos – quem quer que seja, onde quer que esteja e em que tempo for.

Vê-se, pois, que, embora haja distinção quanto à visão política das categorias de direito à segurança, existe um ponto em comum entre elas, isto é, o Estado é a referência de sua exigibilidade, seja na promoção, seja na defesa desses direitos. Dessa dimensão subjetiva, que se observa através da influência da pretensão humana na ordem jurídica e na sociedade, é que se determinará o tipo de relação existente entre Estado/indivíduo.

Jellinek (*apud* MENDES *et alli*, 2008), nesta mesma perspectiva, desenvolveu a teoria dos quatro status, “para definir a posição em que o indivíduo se encontra em face do Estado. Pode, assim, estar num status passivo (de subordinação), negativo (de não ingerência), positivo (de exigência) e ativo (de influência)”, classificando os direitos fundamentais em direitos de defesa, a prestação e de participação.

Canotilho (2003) bem explica os *status negativus, activus e positivus*:

No entanto, costuma fazer-se uma outra distinção com base na posição jurídica do cidadão, titular dos direitos, em relação ao Estado. As liberdades estariam ligadas ao *status negativus* e através delas visa-se defender a esfera dos cidadãos perante a intervenção do Estado. Daí o nome de **direitos de liberdades**, *liberdades autonomias e direito negativos*. Por sua vez, os direitos estariam ligados ao *status activus* ou ao *status positivus*. Os direitos ligados ao *status activus* salientam a participação do cidadão como elemento activo da vida pública (direito de voto, direito aos cargos públicos). Aqui radicam expressões como *direitos políticos, direitos do cidadão, liberdade de participação* (cfr. arts. 48.º ss). Direitos são ainda as posições jurídicas do cidadão conexas com o *status positivus*: trata-se dos direitos dos cidadãos às prestações necessárias ao desenvolvimento pleno da existência individual. Daí a sua designação *direitos positivos ou direitos de prestação*, modernamente conhecidos por *direitos económicos, sociais e culturais* (cfr. arts. 48.º ss) (CANOTILHO, 2003, p. 395-396).

Assim, na seara da realização dos direitos fundamentais, a tarefa de garanti-los cumpre ao Poder Público – sujeito passivo principal –, aos quais está vinculado constitucionalmente, mediante as ações comissivas ou omissivas para a sua promoção ou garantia, a depender do status em que o indivíduo se encontra em

face do Estado – ativo, passivo, positivo ou negativo – que se caracterizam em direito de defesa, a prestação e de participação.

Evidenciam-se, desta forma, na esfera do sistema de convivência pública, como dever positivo do Estado para o equilíbrio da ordem pública, a garantia do direito individual à segurança com função de proteção contra terceiros (liberdade pública) e do direito social à segurança com função de prestação social, em ambos os casos com o fito de proteger a dignidade humana, e, por conseguinte, o pleno desenvolvimento humano, social e nacional.

Canotilho (1992, *apud* WEIS) observa que “mesmo as liberdades negativas, surgidas quando da formulação dos direitos humanos de matriz liberal, carecem da concorrência de direitos econômicos, sociais e culturais para a sua realização máxima” (WEIS, 2012) e ressalta que:

[...] a efectivação real da liberdade constitucionalmente garantida não é hoje apenas tarefa de iniciativa individual, sendo suficiente notar que, mesmo no campo das liberdades clássicas (para já não falar dos direitos sociais, económicos e culturais) não é possível a garantia da liberdade sem intervenção dos poderes públicos (CANOTILHO, 1992. p. 517).

As formas de dever estatal, acima citadas, concretizam-se por meio de políticas, serviços e ações de segurança como medidas estatais positivas de preservação ou restabelecimento dessa convivência pública devidamente ordenada, ambas apoiadas em “um conjunto de crenças, valores e técnicas comuns a um grupo que pratica um mesmo tipo de conhecimento” (KUHN, 1962), como já dito acima.

O art. 144 da CF de 1988, após rompimento da cadeia de sustentação do sistema político autoritário e no alvorecer da redemocratização, apresentou a “segurança pública”, como novo marco para a estruturação da política pública de segurança, o que se passou a denominar – política de segurança pública. O paradigma fundante desse novo modelo encontra-se calcado em todos os princípios constitucionais aplicáveis à seara, principalmente, nos seguintes valores democráticos: na consolidação da cidadania plena, na descentralização administrativa e na gestão social para preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e dos bens (dever do Estado e direito e responsabilidade de todos).

No Estado Moderno, a cidadania plena deve ser entendida, assim define Francisco de Oliveira (1999), como o “estado pleno de autonomia”, quer dizer,

de ser “um cidadão pleno, consciente e ativo dos seus direitos, dos direitos individuais e dos direitos coletivos” para atuar sobre o espaço público de forma a instituí-los. Portanto, a concretização desses direitos individuais e coletivos se faz através do exercício da cidadania, pois é “claro que as leis sozinhas não fazem tudo, por isso é preciso finalmente que cada indivíduo esteja ativo, tenha consciência da posse de seus direitos, sem isso dificilmente você terá uma cidadania com plenitude. A lei cria o espaço da virtualidade, ela não é efetiva” (OLIVEIRA, 1999).

No Brasil pós-88, enquanto se desenvolvia o processo de reinvenção da democracia, a visão de cidadania foi ressignificada pela sociedade civil, tanto em sua relação com o Estado como nas relações sociais produzidas internamente. Chamou-se de “nova cidadania”, uma cidadania ampliada, expandida, a qual não se limitou ao reconhecimento formal de direitos, mas buscou constituição por uma dimensão pública na sociedade para a interlocução e o debate acerca desses direitos e das formas de participação social nos processos de discussão e de tomada de decisão, nas questões relativas à redefinição do sistema político e recriação da própria sociedade (DAGNINO, 2004). Passa-se a uma cidadania propositiva, ativa, em que a sociedade civil compartilha o poder do Estado, cujo âmbito de articulação se dá em novos espaços públicos na gestão da sociedade, como os Conselhos de Gestores de Políticas e o Orçamento Participativo (OP).

O processo de construção democrática, lembra Marilena Chauí (1984), implica a criação de espaços sociais de lutas (movimentos sociais, sindicais e populares) e a definição de instituições permanentes para a expressão política, como partidos, legislação e órgãos dos poderes públicos. Distingue-se, portanto, a cidadania passiva – aquela que é outorgada pelo Estado, com a idéia moral da tutela e do favor – da cidadania ativa, aquela que institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas essencialmente criador de direitos para abrir espaços de participação e possibilitar a emergência de novos sujeitos políticos (BENEVIDES, 1998, p 150).

Turner (1993, *apud* BRASIL, 2002), na mesma linha de Benevides, distingue a cidadania ativa da passiva, posto que esta última é a “outorgada pelo Estado, sendo considerada como uma forma negativa de cidadania”, enquanto a ativa define-se pela participação cidadã. Inova citado autor no conceito de cidadania, de forma crítica à ideia marshalliana, trazendo uma concepção contemporânea em razão da renegociação da relação entre Estado e sociedade civil, de modo a ser entendida como um “conjunto de práticas (jurídicas, políticas, econômicas e culturais) que definem uma pessoa como um membro efetivo da sociedade, as quais

trazem como consequência o dimensionamento do fluxo de recursos para indivíduos e grupos sociais" (ibidem).

No que se refere à descentralização administrativa, alterações importantes ocorreram no processo de redemocratização como o empoderamento dos governos locais. Antes, à época do regime ditatorial, as relações intergovernamentais eram representadas no campo político como delegação do poder central, sem autonomia dos chefes dos executivos dos estados e dos municípios que apenas executavam as políticas centralmente formuladas. No campo do controle social, o aparato repressivo era basicamente o Exército Nacional, o qual controlava as polícias militares estaduais.

Com o advento da CF/88, com a recuperação das bases federativas, "a autoridade política de cada nível de governo é soberana e independente das demais" (ARRETCHE, 1999), em que as unidades "assumem funções de gestão de políticas públicas ou por própria iniciativa, ou por adesão a algum programa proposto por outro nível mais abrangente de governo, ou ainda por expressa imposição constitucional". Hoje, no campo da preservação da ordem pública a atribuição para a formulação de políticas de segurança e execução de ações específicas está afeta ao nível estadual da Federação. Contudo, nesse campo, duas dificuldades ainda persistem com o formato institucional constituído, posto que as iniciativas de prevenção estão afetas aos municípios, o que, inevitavelmente, conduz à desarticulação de ações, e que na história do contrato federativo brasileiro foi regulado por relações intergovernamentais de práticas perversas.

De 1930 a 1980, o Governo Federal se fortaleceu nos planos político, econômico e administrativo, e este processo quase sempre foi realizado por vias autoritárias, como no Estado Novo e no regime militar. Como contraponto, os estados também se valeram, nos períodos democráticos, de uma conduta irresponsável em termos financeiros, alicerçada na proteção ou mesmo no parasitismo em relação ao Governo Federal (ABRUCIO E COSTA, 1998, p. 33-34).

A gestão social também foi um avanço democrático no caminho para a consolidação da cidadania no país. A relação entre sociedade civil e governo alcançou outro status com o novo paradigma constitucional, institucionalizando o direito à participação política da sociedade na formulação e no controle das políticas públicas sociais, por meio de fóruns democráticos de discussão.

Desse modo, a ação dos governos deveria ser debatida, discutida e/ou fiscalizada – a depender do desenho do conselho – por representantes da sociedade civil, o que deveria criar incentivos ao comportamento responsável dos governos, bem como forçá-los à prática de negociação e da consulta (ARRETCHE, 2003).

Não podemos deixar de considerar que, nesse aspecto, apesar do avanço no campo formal, a partir de meados da década de 90 do Século XX, com a entrada do projeto neoliberal e a ideia de intervenção mínima estatal no campo da política pública, o compartilhamento do poder da decisão na formulação das políticas públicas transmuta-se em transferência de responsabilidade estatal à sociedade civil organizada para a sua implementação, pelo que passou a ser considerada como Terceiro Setor.

Diante desses princípios democráticos, a expressão “segurança pública” passa a denotar a forma como a política de segurança deve ser formulada, isto é, traz o significado dos valores e das crenças fundantes do modelo de Estado (Democrático de Direitos) e compartilhadas pela comunidade para garantir o afastamento dos riscos de lesão à **ordem pública**, seja na limitação da liberdade individual dos cidadãos no âmbito de suas relações, seja na promoção da igualdade real de fruição do direito à segurança.

O primeiro dever estatal (proteção contra terceiros), de dimensão individual, efetiva-se com a imposição de medidas preventivas para preservação da ordem, de antecipação ao perigo (segurança preventiva), e repressivas para o seu restabelecimento quando afetada, de redução ou eliminação do perigo, (segurança repressiva), com base no monopólio do uso legítimo da força física a serem exercidas, no sentido estrito, pelos órgãos do sistema de segurança pública – as polícias administrativa e judiciária –, cujos integrantes praticam atos administrativos que podem ser denominados de atos de polícia, advindos do poder de polícia que é “o princípio informa essa atividade” (CRETILLA JR., 1968, p. 51).

Essa atividade tem por finalidade impor limites e educar o exercício dos direitos e das liberdades dos cidadãos, objetivando, em proporções capazes de preservar a ordem pública, o atendimento aos valores mínimos inerentes da convivência social.

A polícia administrativa trata da prevenção à ocorrência do crime, isto é, busca evitá-lo, enquanto a judiciária é repressiva, agindo após a ocorrência deste, com vistas ao seu desvendamento e à punição do violador. A despeito disso, a

repressão imediata pode ser, e em regra o é, exercida pela polícia administrativa, que encaminha a ocorrência criminal à polícia judiciária para investigação penal (repressão mediata).

Jesus (2008, p. 80) faz um resumo das ideias centrais das duas polícias:

A administrativa tem por missão a preservação da ordem pública em geral. Ela tende, no âmbito da segurança pública, principalmente, prevenir os delitos e as desordens, 'embora algumas vezes seus agentes ajam repressivamente'. A polícia judiciária é 'notadamente repressiva', pois sua atribuição constitucional é a investigação dos delitos que a polícia administrativa não pôde evitar que fossem cometidos, coligir provas e entregar os autores aos tribunais incumbidos de julgá-los. Assim, o objeto da polícia administrativa é a propriedade e a liberdade, enquanto o da polícia judiciária é a pessoa. A polícia administrativa predispõe-se a impedir ou paralisar atividades anti-sociais, enquanto a judiciária preordena-se à apuração de infrações penais. Por fim, a polícia administrativa rege-se por normas administrativas, e a judiciária, por normas processuais, como auxiliar da Justiça.

Já na dimensionalidade social, o dever prestacional social do Estado opera-se com a implementação de políticas públicas sociais específicas de prevenção – para preservação da ordem –, de forma a sanar as desigualdades sociais que impedem o exercício igualitário do direito à segurança.

A identificação das políticas públicas com os direitos sociais decorre do fato de esses direitos terem a perspectiva a equidade, a justiça social, e permitirem à sociedade exigir atitudes positivas, ativas do Estado para transformar esses valores em realidade (PEREIRA, 2008, p. 102).

Nesse ponto, registra o traço distintivo em relação à expressão “segurança” agregada ao termo “individual”, que se refere à garantia dada pela lei de afastar os riscos de ofensa ao cidadão, com limitação à ação do Estado. De qualquer forma, não se pode olvidar que esse direito individual também é contemplado, ainda que indiretamente, nas políticas de segurança, quando o Estado implementa ações voltadas à qualificação do serviço e dos profissionais no combate à violência e a outros tipos de arbitrariedades nas ações policiais, que “são, ainda, práticas bastante difundidas no Brasil, o que expressa graves violações de direitos

fundamentais e, também, contribui para um maior distanciamento entre população e forças policiais”¹⁴.

Num Estado Democrático de Direito, está-se diante de uma política integral de proteção dos direitos. Tal definição permite que se afirme que o dever de proteção estatal não somente vale no sentido clássico (proteção negativa) como limite do sistema punitivo, mas, também, no sentido de uma proteção positiva por parte do Estado. É ilusório pensar que a função dos Direitos Humanos, nesta quadra da história, esteja restrita à proteção contra abusos estatais. Neste sentido, conforme leciona Lenio Streck, a Constituição determina – explícita ou implicitamente – que a proteção dos direitos humanos deve ser feita de duas formas: por um lado, protege o cidadão frente ao Estado; por outro, protege-o através do Estado – e, inclusive, por meio do direito punitivo – uma vez que o cidadão também tem o direito de ver seus direitos humanos fundamentais tutelados em face da violência de outros indivíduos. Afirma o referido autor: ‘Quero dizer com isso que este (o Estado) deve deixar de ser visto na perspectiva de inimigo dos direitos fundamentais, passando-se a vê-lo como auxiliar do seu desenvolvimento (Drindl, Canotilho, Vital Moreira, Sarlet, Streck, Bolzan de Moraes e Stern) ou outra expressão dessa mesma idéia, deixam de ser sempre e só direitos contra o Estado para serem também direitos através do Estado. Insisto: já não se pode falar, nesta altura, de um Estado com tarefas de guardião de “liberdades negativas”, pela simples razão – e nisto consistiu a superação da crise provocada pelo liberalismo – de que o Estado passou a ter a função de proteger a sociedade nesse duplo viés: não mais apenas a clássica função de proteção contra o arbítrio, mas, também, a obrigatoriedade de concretizar os direitos prestacionais e, ao lado destes, a obrigação de proteger os indivíduos contra agressões provenientes de comportamentos delitivos, razão pela qual a segurança passa a fazer parte dos direitos fundamentais (art. 5º, caput, da Constituição do Brasil)’ (STRECK, *apud* PIMENTEL, 2010).

A “segurança pública” é, pois, o “conjunto de processos políticos e jurídicos, destinados a garantir a ordem pública na convivência de homens em sociedade” e “compreende estruturas e funções para prática de atos para a garantia da ordem pública” (MOREIRA NETO, 1988, p. 152). Portanto, essa concepção ingressa na trajetória paradigmática¹⁵ da política de segurança de nosso país como valor público para nortear a implementação de ações estatais e políticas públicas, assim como a atuação das instituições públicas competentes para a sua execução. Tal paradigma veio em substituição à doutrina da segurança nacional que permeou toda a base de nossa legislação nos tempos da ditadura militar.

¹⁴ Texto base da 1ª CONSEG - Eixo 1 - Gestão democrática: controle social e externo, integração e federalismo.

¹⁵ Uma analogia melhor seria dizer que mudar de paradigma é como escolher uma nova ferramenta para realizar um velho trabalho, conclusão do autor do texto “Os 22 paradigmas de Thomas Kuhn” – Thiago Henrique dos Santos. Disponível em: <<http://polegaropositor.com.br/os-22-paradigmas-de-thomas-kuhn/>>. Acesso em: 04 nov. 2011.

No limiar da promulgação da CF de 88, a comunidade política completamente efervescida buscava o estabelecimento dos paradigmas norteadores das ordens a serem instituídas. Nesse período a expressão “segurança pública” já revelava a tendência de estabelecimento de um novo marco para as políticas públicas, mas ainda encontrava algumas amarras ao tempo político de defesa nacional.

Moreira Neto (1988, p. 150) trouxe a definição do léxico jurídico dada por De Plácido e Silva e extraiu três acepções da palavra segurança – garantia (amparo), situação (estado) e função (defesa, ato, estrutura para garantia) e anotou a existência de duplo conteúdo no termo segurança pública, em seu léxico jurídico: “afastamento de perigo (função), “por meio de organizações próprias” (estrutura). Tal entendimento denota a apropriação da expressão “segurança pública” como sinônima de “política de segurança”.

Diogo Moreira Neto (1986), por outro lado, faz referência ao termo, como dever prestacional do Estado para realização da segurança coletiva, entendendo-a, apesar de instrumental, como cumprimento do dever de “garantir todos os valores que informam e propiciam a convivência pacífica e harmoniosa entre indivíduos, entre grupos, dentro da nação e entre estados soberanos”.

Entretanto, hoje, há de ser fazer a diferenciação entre as expressões “segurança coletiva” e “seguranças social e pública”, ainda usadas de formas indistintas. Aquela deve ser reservada, apenas, aos assuntos de convivência entre Estados soberanos, isto é, relaciona-se à defesa do Estado e do país em suas relações internacionais, pelo status de Estado perante aquela comunidade.

Nessa perspectiva de construção da natureza da expressão segurança pública, podemos buscar o amplo significado dado pelo legislador constituinte ao termo “pública”, como descrita no art. 144 da CF/88, quando difundiu a responsabilidade pela segurança a toda a sociedade – “direito e responsabilidade de todos”. Tal propósito visa a sobrelevar a opção constituinte de democracia participativa, em que a sociedade civil apresenta natureza mais passiva, de matriz neoliberal, diferentemente das concebidas nos modelos neotocquevilliana associativista e habermasiana institucionalista (RAMOS, 2005).

O novo paradigma de segurança pública distribui a responsabilidade da gestão das políticas, ao reconhecer que essa não é apenas das polícias e demais órgãos de segurança, mas de toda a sociedade interessada que

passa a ser, mais do que um eventual beneficiário, um ator social efetivo na elaboração, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas na área. Para garantir a simetria na relação entre sociedade e Estado, é necessário consolidar a cultura de gestão participativa (Texto base da 1ª CONSEGEixo 1 - Gestão democrática: controle social e externo, integração e federalismo). [...] inaugurou um novo conceito – o conceito democrático de segurança –, indicando que uma das principais funções do Estado é a de prover segurança às pessoas e ao patrimônio, e que a responsabilidade pela manutenção da segurança é difundida não só para os órgãos de segurança pública, mas para todos os órgãos estatais e demais segmentos da sociedade (SOUZA, 2008, p. 167).

Não restam dúvidas que essa noção de “pública”, como sendo de todos, traz uma preocupação. Para uma sociedade com um aguçado senso de cidadania, a toda evidência, entender-se-á “público” como “de todos e meu também”, no caso contrário, esse termo pode significar “público é dos outros”, o que poderá ser relegada à postura passiva de que “o que é de todo mundo não é de ninguém” (OLIVEIRA, 2002).

Mas é importante notar que o referido termo (público) também reafirma a visão ampliada do sistema social. A segurança da sociedade é, pois, a poligarantia da ordem social, e a sua existência estável passa pela manutenção da ordem pública, que demanda a funcionalidade eficiente das garantias proporcionadas pela “segurança pública”.

A CF de 1988 vincula, expressamente, as duas categorias – segurança pública e ordem pública no seu artigo 144 –, declarando ser a primeira a forma política de manutenção da segunda, através das instituições ali elencadas, permitindo a ingerência das Forças Armadas, apenas, em casos excepcionais e gravíssimos de defesa do Estado e das Instituições democráticas e na participação em operações de paz, assim mesmo, a pedido expresso de algum dos Poderes de Estado ou do estado membro (Artigos 136, 137 e 34, IV, da CF/88 e 15 da LC nº 97/99).

Observamos, ainda, que o legislador constituinte, embora tente vincular “ordem pública” a “paz social”, na verdade, coloca esses conceitos como coisas distintas no art. 136 da CF de 88, e engloba-os num conceito maior de defesa de Estado (título V da CF/88). Talvez essa titubeação seja fruto do momento de transição política, ou seja, mostra do contínuo atrelamento a valores do antigo regime.

Defesa Social é o conjunto de mecanismos coletivos, públicos e privados, para a preservação da paz social. A defesa é do Estado e das garantias constitucionais, simultaneamente, e ocorre em três vertentes: a garantia dos direitos individuais e coletivos, a segurança pública e o enfrentamento de calamidades. A segurança pública se torna, pois, apenas parte de um todo maior [...] A finalidade deixa de ser a singela defesa do Estado para ser a paz. A Constituição de 1988 é marcada pela transição. Àquela época, as feridas eram recentes demais entre esquerda e direita para que o medo de uns e outros tivesse sido superado. As marcas desse medo estão na rigidez dos artigos que tratam de segurança pública relendo a Constituição, hoje, tentamos avançar harmonizando essas determinações. Foi assim que, tentando implantar o dispositivo que diz que a segurança é dever de Estado e responsabilidade de todos, é que chegamos ao conceito de Defesa Social (CÂMARA, 2007).

De qualquer forma, a vinculação da estabilidade da ordem pública aos conceitos vagos e subjetivos de paz social, como tradicionalmente vem sendo feita, traz certa dificuldade de entendimento do que significa esse equilíbrio.

De um lado a nossa ainda tão acalentada ilusão de que podemos viver em um mundo dominado pela fraternidade, nossa expectativa de um paz social (cada vez fica mais evidente que paz é um projeto pessoal e não coletivo; sua manifestação coletiva só pode surgir como extravasamento das manifestações individuais) (OLIVEIRA, 2002).

O Ministério da Justiça desatreia o conceito de segurança pública do de paz social, no que tange às manifestações de criminalidade e violência, e o envolve no campo do significado de cidadania.

A Segurança Pública é uma atividade pertinente aos órgãos estatais e à comunidade como um todo, realizada com o fito de proteger a cidadania, prevenindo e controlando manifestações da criminalidade e da violência, efetivas ou potenciais, garantindo o exercício pleno da cidadania nos limites da lei (BRASIL, 2012).

Diante disso, buscamos considerar que a sociedade estará em ordem pública quando a qualidade das relações entre os seus membros for considerada adequada, sempre que a criminalidade alcança é mantida, pelo Estado, em um nível de harmonia com as condições socioeconômicas gerais daquela sociedade – zona de estabilidade (FILOCRE, 2012). Se a criminalidade, que é oscilante, ficar além ou aquém desse patamar a convivência social corre risco, entrando na zona de desordem. A primeira, pela ineficiência da atuação estatal (inércia ou omissão) e a segunda, pela ação excessiva dos agentes estatais com risco à liberdade e ao Estado Democrático.

Assim, a segurança pública decorre da conjugação do indicador de criminalidade com a atuação estatal, em todos os níveis, e é através de uma política de segurança pública com uma visão sistêmica que são os criados meios para que a criminalidade se mantenha na *zona de estabilidade* (FILOCRE, 2012).

Enfim, o desequilíbrio causado pelo próprio Estado estabelece um dilema para o sistema de *segurança pública* na medida em que cabe ao Estado formular e implementar políticas de segurança pública que, com visto, visam a manutenção da ordem pública, ou seja, equilibrar a criminalidade na zona de estabilidade (FILOCRE, 2012).

A capacidade do Estado de manter a ordem pública define a sua legitimidade perante a sociedade, devendo ser considerado nessa valoração, como valor máximo, a impossibilidade de haver isenção de perigo à ordem pública e, como mínimo, o caráter oscilante da criminalidade.

De qualquer forma, a própria sensação de insegurança, muito comentada, já é suficiente para atingir frontalmente a legitimidade do Estado, pois a expectativa do perigo e a iminência do risco monopoliza a consciência dos indivíduos e provoca tensão e desequilíbrio nas relações sociais, tornando-as mais complexas.

2.4 PRINCIPAIS PARADIGMAS DA POLÍTICA DE SEGURANÇA NO BRASIL

Para a elaboração de uma política de segurança pública que seja eficaz e efetiva, é importante, sim, buscar a fundamentalidade material do direito à segurança, até porque sem isso não há comprometimento do Estado, bem como, reconhecer o processo histórico de sua afirmação na normatividade constitucional. Contudo, também é basilar identificar os paradigmas norteadores dos modelos de tratamento utilizados pelo Estado – detentor do uso legítimo da força – para preservação da ordem pública ao longo da história e os fatores que os levaram a não responderem aos problemas emergidos do processo seguinte de desenvolvimento social. Essa análise visa a perceber se (e até que ponto) esses padrões têm influencia do novo paradigma norteador da política de segurança atual trazido na CF de 1988.

É certo que, nas últimas décadas, o Brasil tem apresentado alarmantes taxas de morte violenta, superando até mesmo as de países que vivem conflito

armado, passando a registrar 28,9 homicídios por cem mil habitantes em 2003 (WASELFISZ, 2010), quando em 1980 (durante a ditadura) essa taxa era de 11,7 (LEMGRUBER, 2004). Entretanto, esse problema social – que atinge a toda população e que tanto mobiliza a opinião pública –, não se formou, agora, no período da Nova República.

Em âmbito internacional, a explosão da criminalidade ocorreu a partir da década de 1970, contudo essa onda não foi sentida imediatamente no Brasil em razão do isolamento nacional e da barreira acústica encerrada pela ditadura militar. A preocupação da elite política brasileira daquela época era o crime político e a “política” era a repressão por meio da tortura, morte e exílio. Com essa preocupação, imperou a omissão na prevenção, no âmbito estatal, dos comportamentos desviantes, por meio do respeito à justiça, à igualdade e aos direitos humanos; sentida somente quando a criminalidade latente, advinda da marginalização provocada pelo descaso social estatal, eclodiu com a submersão da antiga ordem política.

A violência e a criminalidade não são fenômenos dos dias atuais como registra a própria história dos povos, mas é inegável que, a partir da década de 70 do século passado, assistiu-se a uma escalada de seus índices a ponto de se criar uma neurose coletiva de medo nas populações de todos os países, especialmente nos grandes centros urbanos. O Brasil não é diferente, inclusive também está a clamar por segurança às pessoas e seus bens (JESUS, 2009, p. 69).

Tomando esse recorte temporal que abrange o período do governo militar e a Nova República – considerados como tempos políticos –, percebemos dois paradigmas que influenciaram as iniciativas estatais no campo da segurança: Segurança Nacional e Segurança Pública, respectivamente.

Um paradigma sempre apresenta o interesse de criar e reproduzir condições para ampliar o conhecimento, respondendo aos problemas que são colocados pela sua época, e o problema dos anos 80 para a sociedade e o governo era, e ainda continua sendo, a explosão da criminalidade e da violência urbana, diferentemente do regime anterior no qual o “problema” era os comunistas. Na verdade, as próprias definições dos problemas ou dos tipos de problemas que devem resolver fazem parte do paradigma, assim como as ideologias das estruturas de resolução.

Não pensamos que com o rompimento da ordem jurídica em 1988, tenha havido verdadeiramente uma crise paradigmática na segurança, que provocasse uma competição de novos paradigmas, como numa corrida científica, até porque é falsa a concepção de linearidade na evolução dos saberes, que se faz mais pelo processo de acumulação do que por rupturas (KUHN, 1962). Nesse processo de acumulação, os históricos dos paradigmas influenciam, positiva ou negativamente, as características das políticas de segurança subsequentes (FREIRE, 2009). Esse fenômeno é denominado por NORTH (1990) de “dependência da trajetória”.

Isso porque, o atual paradigma da segurança não rompeu totalmente com os conhecimentos e as práticas do antigo, pois ainda persistem alguns pontos importantes constantes na CF de 1988, a exemplo da militarização da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros estaduais, como legado ditatorial, e da sua vinculação às Forças Armadas, assim como, houve assunção do legado repressivo pelas instituições responsáveis pela segurança.

O que efetivamente aconteceu em relação à segurança foi o rompimento de uma doutrina – Doutrina da Segurança Nacional – que tinha a defesa nacional como objetivo e as Forças Armadas como instituição essencial à sua promoção, mediante instalação de um forte aparelho repressivo, centralizado nas mãos da elite militar, com iniciativas para preservação da ordem baseadas em técnicas de guerra e com graves violações aos direitos fundamentais.

A percepção da criminalidade, por esse governo, fundava-se no viés político, instituindo-se “a figura do inimigo interno”, passando a ser potencialmente suspeito todo e qualquer cidadão que pudesse atentar contra a “vontade nacional”.

Com o advento da CF de 1988, em que se reconhece formalmente o Estado Democrático de Direito, novo paradigma se estabeleceu para a ação estatal na área da segurança, denominado Segurança Pública (art. 144). Nesse modelo, rompeu-se a primazia das instituições militares nacionais na preservação da ordem pública e na incolumidade das pessoas e do patrimônio, as quais estão reservadas às situações excepcionais, cedendo espaço às instituições policiais (para cumprimento do dever) e à sociedade (para assunção de responsabilidades).

Todavia, alguns entraves são verificados nesse modelo. Considerando o papel prioritário dos estados, diante da diretriz da descentralização administrativa, diferentes políticas são implementadas nas diversas unidades federativas, sem que

haja qualquer articulação entre elas ou efetiva diretriz nacional que as integre. Os municípios, por sua vez, relegados no esquema institucional, ao contrário das demais políticas públicas sociais, não são contemplados como *locus* de execução, mantendo-se a parte das principais decisões.

A repressão ainda continua sendo a principal estratégia de política, através da atuação policial militar, que ainda apresenta técnicas violadoras de direitos e ações arbitrárias.

Percebe-se, pois, que mesmo com a aceitável lentidão na absorção dos novos valores e crenças comuns a toda “transição paradigmática”, o esperado progressivo desentranhamento da “cultura de guerra” não vem, efetivamente, acontecendo após quase 25 anos de democracia.

Nos últimos tempos, um novo modelo paradigmático tem sido difundido, oriundo da experiência da Colômbia na prevenção e no controle da criminalidade, a partir de 1995, denominado “Segurança Cidadã”.

Dita concepção parte da ideia de violência como um fenômeno multicausal, multifacetado e com heterogeneidade de manifestações, por esta razão, entende que a sua prevenção de alcançar outras políticas sociais para expansão da cidadania, com a implementação de ações integradas, de abordagem multidisciplinar e de âmbito local de intervenção – para cumprimento de normas; para inclusão social e diminuição de fatores de risco; para recuperação dos espaços públicos; para facilitar o acesso a mecanismos de composição de conflitos; para melhorar a eficiência das instituições e a confiança do cidadão em tais instituições – sobre os fatores prioritários em determinado território (FREIRE, 2009).

Uma intervenção baseada no conceito de Segurança Cidadã tem necessariamente de envolver as várias instituições públicas e a sociedade civil, na implementação de ações planejadas a partir dos problemas identificados como prioritários para a diminuição dos índices de violência e delinquência em um território, englobando iniciativas em diversas áreas, tais como educação, saúde, lazer, esporte, cultura, cidadania, dentre outras.

A complexidade institucional, que impulsiona a desarticulação e o apartamento do município da implementação direta da política de segurança, torna difícil a absorção, no presente e num futuro próximo, dessa tendência paradigmática, embora se perceba alguma de suas categorias nas políticas formuladas pelo governo federal nos últimos anos. Muitas ações estaduais ainda encontram a linha

repressiva violadora de direitos como linha de ação, o que demonstra claramente que crenças e valores são construídos lentamente e eles divergem de território pelos seus aspectos socioculturais. Essa ambiguidade deve-se à natureza não estanque, não excludente, influenciadora e valorativa dos paradigmas, sejam eles subsequentes ou antecedentes (FREIRE, 2009).

CAPÍTULO III

A CONJUNTURA ATUAL DA SEGURANÇA

3 A CONJUNTURA ATUAL DA SEGURANÇA

No fundo, não há crime organizado. O que existe é Estado desorganizado. Fernand Braudel – Historiador Francês.

Nesta pesquisa, partimos dos conceitos de direitos fundamentais (individuais e social) à segurança e à ordem pública, como pré-requisitos do sistema de convivência pública, integrante do polissistema social, bem como do significado de “segurança pública” exercida para *preservação da ordem pública*. Agora buscamos analisar se, na atualidade, as políticas de proteção às pessoas e ao patrimônio são compatíveis com os princípios constitucionais, em especial os relativos ao direito fundamental (humanos) à segurança – que alicerça a instituição do Estado e possibilita o exercício dos demais direitos individuais –, assim como refletir se são adequadas às reais necessidades sociais do nosso país.

O pano de fundo para o referido processo é identificar se os entendimentos doutrinários, acerca dos conceitos supracitados, são aplicáveis ao atual modelo de política de segurança. Ou seja, se o modelo de atuação estatal para a repressão da criminalidade e da violência preserva o sistema de convivência pública com liberdade e igualdade. Neste sentido, os entrevistados selecionados (dois representantes do Estado - Poder Executivo – 01 e Ministério Público – 01), e um da sociedade civil e também militar (Fórum e academia),¹⁶ foram de fundamental importância para o aprofundamento da temática estudada.

Relembramos que o foco deste trabalho são as políticas referentes ao sistema de segurança pública, em seu sentido estrito. Portanto, estão excluídas aqui as demais políticas públicas de manutenção da ordem pública que são referentes aos sistemas de justiça criminal e ao penitenciário. Não obstante isso, deixamos claro que entendemos ser essencial para o controle da criminalidade uma intervenção governamental integrada entre esses sistemas, pois consideramos que no espectro de ação do Estado na manutenção da ordem pública devem estar inseridas as políticas públicas de prevenção pelo policiamento ostensivo e pela implementação de políticas setoriais com interfaces; as de repressivas de aplicação

¹⁶ O processo de escolha dos entrevistados e suas importâncias para esta dissertação encontram-se detalhadas na introdução desta dissertação.

de sanção ao indivíduo que ultrapassou aquelas medidas preventivas e as de reinserção social daquele que delinuiu.

Nossa perquirição tem como foco trazer à evidência se hodiernamente, mesmo sob o “véu da cidadania”, a política nacional de “segurança pública” ainda não cortou suas raízes repressoras de seu passado. As funções estatais de preservar a ordem pública e de observar os direitos fundamentais dos indivíduos, em que pese aparente dicotomia, nada têm de contraditórias; ao contrário, juntas denotam o modelo de Estado instituído pela atual ordem jurídica (CF/88) – um Estado Democrático de Direito, que, em última análise, é o propósito constitucional de passar-se de um Estado de Direito, meramente formal, a um Estado de Direito e de Justiça Social (REALE, 1999. p. 2).

Em termos de apreciação sob o aspecto político, havia uma visão inicial, que é decorrente do período da ditadura que enfrentamos no nosso país até a abertura pela CF em 88, no sentido de que as forças conservadoras, chamadas de “direita”, que tinham preocupação com a questão de segurança e que as de esquerda buscavam a transformação social, a justiça social, a redução dos índices de desigualdades e como decorrência disso os índices de violência e criminalidade se reduzirão.

Seriam aparentemente visões antagônicas que surgiram a partir da abertura democrática. Só que aqueles que tinham uma visão mais ampla das questões sociais, compreenderam que esta dicotomia não estava correta, pois nós temos que buscar que a sociedade seja mais igualitária e que os índices de miséria e pobreza e ausência de cidadania sejam alterados em um país como o nosso que já ocupou no mundo o primeiro lugar em concentração de renda. Paralelamente, as questões que envolvem segurança pública têm que ser também enfrentadas (Antonio Carlos Biscaia).

Se, por um lado, concordamos que, diante da nova ordem instalada em 1988, sob o “slogan” da redemocratização do país que garantiu formalmente o pleno exercício dos direitos civis e políticos, a política social no Brasil, nesse período, passa a ser vista como elemento fundamental da cidadania em seu sentido amplo;

noutro, a despeito desse novo paradigma fundante, percebemos que a construção de um sistema sócio-político, nos moldes propostos, encontra óbices tanto estruturais (econômicos) quanto conjunturais (políticos), os quais ainda não foram rompidos; ao contrário, neles ecoam.

No estudo da política social, na contemporaneidade brasileira, é mister termos os pés fincados no chão, ou seja, não esquecermos de que, como afirmam Behring e Boschetti (2011, p. 197), precisamos

“[...] reconstruir um país que foi nacionalmente destruído. As exigências e as necessidades são muito maiores que “resgatar a dívida social e redemocratizar o país, [...] econômica, moral e socialmente destrozado”. Adotando essa perspectiva, precisávamos “de ações governamentais incisivas e radicais”.

Presentemente, podemos dizer que a mesma velocidade de superação econômica, não se deu na seara social.

Como direito social, a segurança ainda não chegou a ser garantida. Temos que ultrapassar etapas para se chegar a esse ponto. Isso seria o caminho do ideal. Hoje o que se busca, e ainda não se alcançou, é enfrentar a primeira etapa, que é assegurar o direito de integridade e de liberdade daqueles discriminados socialmente e o atos criminosos contra atos de terceiros – aspectos individuais. Chegar a um mesmo padrão de segurança da classe favorecida, de forma a ampliar para que todos tenham o mesmo padrão seria realmente um ideal. (Antonio Carlos Biscaia).

Nem mesmo as pressões internacionais exigidas frente aos compromissos firmados de sediar a Copa do Mundo, em 2014, e os Jogos Olímpicos, em 2016, têm sido capazes de provocar investimentos em ações que fortaleçam a cidadania em nosso país.

São tantos investimentos em obras de construção e reformas em estádios, aeroportos, estradas, e no setor turístico, ainda por se fazer, e que favorecem o capital financeiro, que foi impossível obstaculizar o estreitamento da agenda social “prometida” e conviver com a falta de empenho para a retomada em

sua integralidade. Aliás, diga-se que outra causa se alia a essa, qual seja, a impotência de romper com o poder político hegemônico conservador.

Um capítulo importante, nessa trajetória de conquista do “prêmio” de ser o anfitrião dos próximos maiores eventos desportivos mundiais, foi o de afiançar à comunidade internacional, diante de tantas notícias midiáticas veiculadas a respeito da insegurança pública, de que o governo brasileiro estará preparado para enfrentar a criminalidade e a violência e garanti-las em níveis aceitáveis. Como alcançaremos esse nível se temos vivido época de contingenciamento orçamentário nessa área?

No ano de 2001 as propostas, os projetos, de execução do PRONASCI foram quase que insignificantes. Desde que ele foi concebido em 2007 até 2011 foi a maior previsão de recurso orçamentário do país, com mais de R\$ 6.000.0000,00, mais de R\$ 1.000.000,00 por ano, em aportes (Antonio Carlos Biscaia).

O tema da segurança pública entrou para a “agenda política” dos três níveis de governo, mas, pelo que se percebe pela verborragia política expressa em discurso e *interviews*, a execução das ações está comprometida pelo calendário apertado, em razão da complexa natureza dessa política. Nesse contexto, a Segurança Pública, paradigma da política de segurança instituído desde 1988, enquanto temática, antes relegada no campo do *policy making*, tornou-se a “bola da vez”, estando no centro dos debates nestes últimos tempos.

Em resgate às ações do governo federal precursoras, podemos mencionar: a construção do Sistema Único de Segurança Pública e a formulação do Plano Nacional de Segurança Pública. Apesar do avanço, estas não foram eficazes. O PNSP não saiu do papel e o Projeto Segurança Pública para o Brasil e o PRONASCI tiveram dificuldades de serem executados pela divergência de visão de formas de enfrentamento pelos governos estaduais e até mesmo pela própria sociedade.

Os avanços na execução foram muito tímidos com relação àquilo que estava preconizado nos planos. No projeto Segurança Pública para o Brasil, para os primeiros quatro anos Lula, a dificuldade para se

executar foi muito grande, tanto no nível de execução do governo como na reação da própria sociedade. Na verdade, a reação foi maior no PRONASCI. E a reação da sociedade em relação à visão da segurança pública com cidadania ainda é muito grande, por duas razões, no meu ponto de vista, porque as pessoas se sentem vítimas e também porque elas consideram que para enfrentar o problema deve ser por uma repressão crescente e ainda maior. E isso não se vê só na classe A, não, mas também nas classes C e D com posições quase de barbárie, que são incentivadas por setores da mídia que têm programas que pregam a violência. Isso traz mais insegurança pública diante do efeito psicológico muito grande nos ouvintes e da consolidação de posições de que o único caminho é a repressão (Antonio Carlos Biscaia).

O passo mais largo rumo à elaboração de uma política eficaz e efetiva foi a realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (1ª CONSEG, 2008), ocasião em que se definiu diretrizes e princípios orientadores da Política Nacional de Segurança Pública. Diferente de tudo já realizado nessa área, pode-se dizer que há hoje um paroxismo. Desde o seu lançamento, em 8 de dezembro de 2008, que marcou o início de um amplo processo de debates públicos em todo o Brasil sobre segurança pública com a participação da sociedade civil e dos profissionais da área e das afins, novas propostas surgiram em cima do modelo de “segurança pública”.

Portanto, na verdade, o referido movimento endossou a proposta constante do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI –, que, como entende BISCAIA (2008)¹⁷, destina-se ao controle e à repressão da criminalidade, atuando nas raízes socioculturais, articulando ações de segurança pública com políticas sociais preventivas e articuladas, por meio da integração entre União, Estado e Municípios e atendidas às diretrizes do Sistema Único de Segurança Pública(SUSP).

Em continuação ao movimento político, pois o “sentimento não pode parar”¹⁸, instituiu-se o Pós-CONSEG, instância com atribuição de alinhar algumas

¹⁷Discurso proferido pelo Deputado Antonio Carlos Biscaia sobre o PRONASCI, em Câmara dos Deputados, em 14/07/08.

¹⁸ Paródia ao slogan da campanha do clube Vasco da Gama.

ações estruturantes e conduzir essa fase de desdobramentos das metas, como marco do “ciclo de gestão de um processo participativo que culminará na consolidação de uma Política Nacional de Segurança Pública mais democrática e correspondente aos anseios da sociedade brasileira” (Benedito Mariano, 2009)¹⁹.

Diante dessa postura, podemos dizer que, talvez, este seja um momento histórico importante, e, a depender da real intenção governamental, poderá ser considerado o marco divisor entre o rompimento com o arbítrio policial e a construção de uma política fundada na prevenção e no respeito aos direitos humanos. Mas seria certo afirmar que “a partir de hoje começa a nascer um novo modelo de polícia no Brasil” (MARIANO, 2009)? E esse modelo ampara-se no que se entende por “segurança pública” ou seria outra transição paradigmática?

Anuncia-se um tempo de novo paradigma – SEGURANÇA PÚBLICA COM CIDADANIA. A chamada de novos atores e a gestão democrática são palavras de ordem para a construção de um pacto entre os três entes federativos, a sociedade civil e os trabalhadores, na formulação, execução, acompanhamento e financiamento da respectiva política pública. Anseia-se por um modelo descentralizado, intersetorial e participativo para que, por meio da influência social e da defesa intransigente aos direitos humanos, alcance-se o bem-estar social e a segurança pública. Será que estes seriam os primeiros passos para uma transição paradigmática – novo paradigma – ou para uma releitura dos dispositivos constitucionais relativos à segurança (art. 144) para investigar o sentido e o alcance da expressão “segurança pública”? Seria a proposta de “Segurança Cidadã” ou a exposta Segurança Pública com Cidadania?

A discussão começou em torno da denominação do programa, pois a proposta inicial era Projeto de Segurança Cidadã, mas houve um debate intenso com sociólogos e professores e a reação foi grande, porque alguns, como eu e o Ministro Tarso Genro, entendiam que não se deveria adjetivar a segurança, mas era necessário deixar claro que o projeto é de segurança pública, mas ele quer cidadania. Isso pode

¹⁹ Discurso proferido por Benedito Mariano, representante dos gestores, na 1ª CONSEG, ao anunciar o resultado da 1ª CONSEG. Disponível no site do Ministério da Justiça, Conferência Nacional de Segurança Pública, na parte de notícias, publicação em 30/08/2009.

parecer um detalhe pequeno, mas não é. Esta visão ainda persiste. Os avanços que existiram são pequenos (Antonio Carlos Biscaia).

É verdade que o conceito de “segurança cidadã”, talvez, seja mais compatível com o paradigma do estado democrático de direito instituído pela constituição federal de 1988, cujos fundamentos são a cidadania e a dignidade humana (art. 1º, II e III da CF/88) e nele encontramos as diretrizes indicadas nesta conclusão. E também que esses fundamentos não se encontram claros na norma do art. 144 da CF/88, sendo uma das partes que sofreu maior influência do processo de transição ditadura-democracia.

Uma política de segurança pública eficaz, sem dúvida, é uma política de afirmação dos direitos de cidadania. Uma política de segurança pública eficaz é aquela que adota diretrizes de diagnóstico, gestão, prevenção e repressão. O trato da segurança pública é também multidisciplinar. Todas as políticas públicas devem ser consideradas no combate à criminalidade: educação, meio ambiente urbano, infância e juventude, sobretudo. O enfrentamento da violência requer da sociedade e do Estado uma atuação conjunta e estruturada para atacar não apenas os sintomas visíveis da violência, mas principalmente as suas causas (Alice de Almeida Freire).

Evidentemente, o art. 144 da CF, de alguma maneira, reflete aquilo que era segurança no período da ditadura. É claro que a nossa CF é Cidadã, representou um extraordinário avanço no nosso país, mas um capítulo como aquele, ele na sua construção apresenta resquícios daquela política, não tem os avanços nem a visão da segurança pública com cidadania, segurança pública no campo da prevenção (Antonio Carlos Biscaia).

Mas não nos enveredamos por essa visão de mudança paradigmática; entendemos que o conceito de segurança pública, atual paradigma, expande-se para um novo alcance e sentido na atualidade, o qual só será bem interpretado se for realizado um estudo histórico do reconhecimento do direito à segurança como direito fundamental em nosso país – nosso espaço de experiência.

De qualquer forma, seja pela denominação de Segurança Pública ou outra qualquer, o fato é que, nos mesmos moldes do paradigma de Segurança Humana que vem firmando no campo internacional, faz-se necessário traçar um horizonte de expectativas; afinal, o fato é que vivemos em uma era pós-colonial, pós-moderna, pós-imperialista, pós-nacional, em que “muitos paradigmas foram superados, tornados obsoletos, e os novos marcos são flexíveis, fluidos, enigmáticos, e não nos fornecem fórmulas universais e acabadas, que foram as grandes alavancas de harmonia e de segurança no passado” (RODRIGUES, 2009, p. 59).

A violência difusa tem-se instituído de forma natural na sociedade contemporânea, legitimada pela consciência coletiva. As multiformas de expressão da violência configuram-se como processo de dilaceramento da cidadania e dificultam o seu enfrentamento pelo Estado (SANTOS, 2004).

Os meios tradicionais de investigação e repressão estão se mostrando insuficientes para o combate à criminalidade. Esse combate requer especificidade de atuação, conjugação de esforços, interdisciplinariedade no seu trato e, principalmente, o envolvimento das Instituições do Estado com a Sociedade Civil para o desenvolvimento de ações integradas, voltadas à prevenção do crime (Alice de Almeida Freire).

Atribui-se também a culpa pelo agravamento da criminalidade à atuação policial. Como diz Belli, para uns é “porque os órgãos de segurança não são suficientemente rigorosos e eficientes no combate ao crime”, para outros é “porque o aparelho repressivo extrapola sua missão legal e passa a agir de forma descontrolada”. No primeiro caso, para quem assim a justifica, a criminalidade deve ter uma “solução final” com a “eliminação da fonte irradiadora”, ou seja, defende-se a aniquilação dos criminosos, tidos como a escória dos irrecuperáveis” (BELLI, 2000, p. 235-236). A corrente que entende as práticas policiais abusivas fundamenta o agravamento da situação na falta do controle e da fiscalização democrática sobre os agentes encarregados de fazer cumprir a lei, gerando um círculo vicioso entre violência dos criminosos retroalimentada pela policial (BELLI, 2000).

De qualquer forma, essas posturas representam o enfraquecimento da legitimidade estatal, enquanto detentor do monopólio do uso da força para garantir a segurança à sociedade.

A análise revelou que nem sempre a expressão “segurança pública” é explicitada nos textos, a exceção dos jurídicos que visam à definição de sua natureza jurídica, e nem sempre é empregado no mesmo sentido, ora como direito, ora como política e ora como paradigma.

Uma possível justificativa para isso, talvez, seja o fato da construção desse conceito ter sido formado a partir de uma história de política interna muito conturbada, em razão de subseqüentes rompimentos de ordens autoritárias e democráticas, portanto sem que houvesse a consolidação de um pensamento uníssono.

3.1 CRIMINALIDADE, VIOLÊNCIA, SENSAÇÃO DE INSEGURANÇA, DESCRÉDITO DO ESTADO DETENTOR DO MONOPÓLIO DO USO LEGÍTIMO DA FORÇA, URBANIZAÇÃO – FATORES DA DESORDEM PÚBLICA

“O crime é um dos riscos mais óbvios que as pessoas enfrentam no fim da era moderna” (GIDDENS, 2005, p. 184), sendo as sociedades denominadas de “sociedades de risco”. Essa percepção causa, nos cidadãos, uma sensação de insegurança e nos traz uma preocupação com a natureza da medida que se impõe para a solução dessa problemática. Se nosso olhar for direcionado ao risco a que estamos, diuturnamente, expostos, com certeza o foco será para o controle de riscos, principalmente nas áreas urbanas mais vulneráveis, o que significa a implementação de políticas de segurança para diminuir o risco e a sensação de insegurança. Se, por outro lado, o foco for garantir a segurança, com a manutenção da ordem pública, importará em iniciativas completamente distintas das primeiras, e incidirão nas causas subjacentes ao crime.

Medidas de controle de risco devem ser apenas uma das ações para o enfrentamento da criminalidade e da violência e, por consequência, para a diminuição da sensação de insegurança. São ações que fazem parte do diagnóstico e do necessário monitoramento. As diretrizes para o enfrentamento da violência são mais complexas e devem ir além das

medidas de repressão e policiamento ostensivo. Como já dito, o trato e manejo da segurança Pública é sistêmico, multidisciplinar, preventivo e estratégico (ações de gestão) (Alice de Almeida Freire).

Enfim, aqueles que tinham uma visão mais social, no sentido de prevenção e de buscar as alternativas no campo social, acabaram deixando de lado a repressão. Eu acho que elas têm que caminhar paralelamente. A base de uma política eficaz tem que se sustentar na prevenção, efetivamente, mas hoje com alguns tipos de criminalidade sofisticada a repressão é a única alternativa (Antonio Carlos Biscaia).

Enquanto ciências, tanto a criminologia quanto à sociologia do desvio²⁰, cada uma com seu foco e diferentes amplitudes, visam à compreensão dos comportamentos sancionados pela lei criminal, e nas quais nos socorremos para buscar a explicação do crime e a identificação da política adequada ao seu enfrentamento.

No presente estudo, por coerência teórica, não abordaremos as ultrapassadas explicações biológicas (como as de Cesare Lombroso, por volta de 1870, e as de Willian Sheldon, em meados do século passado) e psicológicas (como a de Hans Eysenk, na década de 1960) para o crime, sendo que ambas as teorias positivistas entendem que o problema reside no indivíduo e não na sociedade e assim deveria ser tratado.

Partindo da explicação com ênfase nas forças sociais, com uma breve colação das principais teorias sociológicas sobre o crime e desvio – funcionalista, interacionista, de conflito e de controle –, citadas por Giddens (2005), perceberemos, com facilidade, os diferentes modos de enfrentamento da criminalidade eleitos pelas elites políticas nos dois últimos períodos históricos de nosso país, o autoritário-militar e o democrático.

Para as teorias funcionalistas, que têm como principais teóricos Émile Durkheim e Robert Merton, o crime e os desvios resultam “de tensões estruturais e de um falta de regulação social dentro da sociedade” (GIDDENS, 2005, p. 176), ou seja, focam nas disparidades entre desejos e realizações dos indivíduos dentro de

²⁰ Segundo Giddens (2005, p. 173), crime e desvio não são sinônimos, ao contrário o desvio é um termo mais abrangente, dizendo respeito a não-conformidade com determinado conjunto de normas que são aceitas por um número significativo de pessoas em uma comunidade ou sociedade.

uma sociedade. E a explicação para o aumento da criminalidade estaria na relação entre as crescentes aspirações e as persistentes desigualdades. Albert Cohen, Richard Cloward e Lloyd Ohlin avançaram para explicações subculturais, havendo “grupos subculturais que adotam normas que encorajam ou recompensam o comportamento criminoso” (GIDDENS, 2005, p. 177).

Já as teorias interacionistas (Edwin Sutherland e Howard Becker) focam na noção de “desviante” (ou “criminoso”), como algo apreendido pela interação entre indivíduos desviantes com os não-desviantes, classificando-os por meio de rótulos (leis) que definem a estrutura do poder da sociedade (GIDDENS, 2005, p. 178).

A teoria de conflito, conhecida por “a nova criminologia”, defendida por Taylor, Walton e Young, com base no pensamento marxista, rompe com as teorias acima citadas, na medida em que entendem o desvio ou o crime como “uma escolha deliberada e, frequentemente, de natureza política [...] em resposta às desigualdades do sistema capitalista”. Baseia-se essa concepção na estrutura da sociedade e na preservação do poder entre classe dominante, entendendo que o Estado e a mídia desenvolveram um processo de pânico moral em relação aos criminosos, para desviar a atenção das faltas estruturais existentes na sociedade, assim como definem o papel da lei e do sistema de justiça criminal como instrumentos nas mãos da classe dominante, a favor da preservação do poder hegemônico (GIDDENS, 2005, p. 175 e 176).

Posteriormente, foi desenvolvida uma nova perspectiva marxista, conhecida por “Novo Realismo de Esquerda” que, afastando-se do idealismo e centrando seu foco na vítima e na extensão do crime, busca trazer a criminologia para as questões do controle da criminalidade e da política social.

Por fim, a teoria do controle, que tem como principal teórico Travis Hirschi, tão visada pelas sociedades liberais, sustenta que o crime é “resultado de um desequilíbrio entre os impulsos em direção à atividade criminosa e os controles sociais ou físicos que a detém” (GIDDEENS, 2005, p. 180), ou seja, o enfraquecimento dos elos (apego, compromisso, envolvimento e crença), que ligam as pessoas à sociedade, junto às oportunidades dadas para a concretização do crime motivam os transgressores. Aqui a “idéia central é a do endurecimento em relação ao alvo” e o “policiamento de tolerância zero”, com medidas de blindagem da

sociedade contra os atos criminosos, visando a proteger a sociedade de certos elementos (GIDDENS,2005, p. 182).

Os prós e os contras de cada teoria é o que discutem os estudiosos do campo da sociologia e não nos interessa, nesse momento, servimo-nos do conhecimento dessa classificação somente para compreendermos as posturas estatais frente ao combate à criminalidade e à violência.

Aliás, criminalidade não se confunde com violência, portanto as suas gêneses são diferentes. A da criminalidade “se dá num campo semeado de desigualdades, falta de oportunidades, segregação e negócios internacionais como o narcotráfico” (RODRIGUES, 2009, p. 79) e o contrabando de armas. A violência por ser mais ampla, vez que não se restringe aos crimes, tem sua reprovação pelo uso ilegítimo da força, embora sua gênese esteja na vingança privada permitida na Antiguidade e na Idade Média. Tanto é assim, que até pouco tempo atrás a violência na esfera privada encontrava respaldo social.

Embora não haja consenso na comunidade acadêmica das possíveis causas para a explosão da criminalidade no Brasil nos últimos tempos.

Estudos internacionais divergem quanto às causas da criminalidade, da violência (em sua acepção mais restrita, adotada no presente documento) e de sua redução. Não há consenso. A controvérsia é da natureza mesma do problema, dada sua extraordinária complexidade (PROJETO SEGURANÇA PÚBLICA PARA O BRASIL,2003, p. 10)²¹.

A despeito disso, trazemos à colação a identificação feita por Chesnais (1999), que elencou as causas de uma forma ampla, classificando-as como sendo de ordens: *socioeconômicas* (desigualdades sociais em razão da pobreza, da fome, do desemprego ou da ausência de renda), *institucionais* (omissão estatal na prevenção, por meio do ensino, do transporte e da saúde públicos de qualidade e da moradia condigna, e na repressão pelo desrespeito às instituições da polícia, da justiça e do sistema penitenciário, bem como no enfraquecimento da igreja) e *culturais* (a demografia urbana, a influência dos meios de comunicação e a globalização).

²¹ O Projeto Segurança Pública para o Brasil foi uma iniciativa do Instituto Cidadania, coordenada por Antonio da Silva Biscaia, Benedito Domingos Mariano, Luis Eduardo Soares e Roberto Armando Ramos de Aguiar, em 2003.

Alguns pontos dessa classificação merecem uma reflexão, pois essa taxatividade de fatores não pode ser aceita como uma mera reprodução de ideias, sem que se tenha um olhar mais acurado.

A pobreza e a marginalização (urbanística) como fatores da criminalidade, embora não haja consenso nessa questão, têm sido matriz para muitos discursos oficiais e escritos científicos, como forma de justificar a situação presente no mau direcionamento estatal no passado. Mas a verdade é que continuamos a reproduzir essas atitudes no presente, e sem perspectiva de mudança no futuro.

A associação de periculosidade e da pobreza remonta ao passado escravagista e encontra pouso nas teorias racistas, no darwinismo social e nos movimentos eugênico e higienista, com a construção de uma subjetividade pelas elites em relação ao indivíduo perigoso – negro e pobre – como sendo de raça inferior, sem o senso de dever nem o sentimento da moralidade dos atos. Esse pensamento é a base da Teoria das degenerescências (MOREL, *apud* LOBO, 1997).

No que tange à relação entre a repartição espacial para configuração das cidades e da violência, esta tem raiz idêntica, sendo fruto do movimento de modernização urbana do início do século passado, que intencionava limpar o espaço público, com vista à proteção das elites contra as multidões, proporcionando, com isso, um compulsório deslocamento da massa populacional indesejável – pobre, mendigo, desempregado, imigrantes interestaduais, etc. – para as zonas suburbanas e encostas dos morros, e a criação das favelas (COIMBRA, 2007).

Os moradores destas “zonas perigosas”, publicamente reconhecidos como depósitos de pobres (ou “depósito de lixo do progresso econômico”, como diz Z. Bauman), de trabalhadores de baixíssima renda e de grupos marginais (os socialmente desclassificados, o *lumpemproletariado*, para usar uma expressão marxista), não conseguem se livrar do estigma territorial de residir nestes espaços. Até os pobres tentam se proteger de outros pobres mais pobres ou mais desesperados.

Marginalidade, que originalmente se referia a viver à margem das cidades, nos subúrbios, passou a ser associada à pobreza e à criminalidade. Marginal tornou-se sinônimo de criminoso, de bandido, de “outsider”. Viver nas periferias, nesta reinterpretação (feita pelo senso comum) de marginalidade, faz do habitante destes lugares, no mínimo, um suspeito, um indivíduo que carrega um estigma indelével (RODRIGUES, 2009, p. 192).

A periculosidade, nessa linha, é conferida tanto aos “desqualificados”, em razão de suas identidades como identificadas pelos chamados “territórios

perigosos”, em que vivem a população pobre, que foram fortalecidos pelo reordenamento urbanístico dos espaços públicos, em especial as ruas (COIMBRA, 1997).

Produziu-se uma urbanização sociopática, com espaços urbanos fragmentados e segmentados, seguindo um mesmo padrão geral: centros deteriorados e bairros periféricos carentes, habitados por populações vulneráveis; bairros de populações de altas rendas, com forte presença de segurança privada assim como a implementação de condomínios fechados (Caldeira, 2000); territórios controlados pelo “crime organizado”; espaços privados de comércio, com controle social por segurança privada; desigualdade social e espacial; violência cotidiana nas ruas; e violência no espaço escolar (Taylor, 1999:110). Em suma, a falência do poder público regulatório (SANTOS, 2004, p. 6).

Bauman (2005), a isso se refere como o “refugio humano”, criado pelo lixo leoniano²², na sua necessidade de modernização constante.

Desesperados, não aceitariam a simples verdade de que os odiosos montes de lixo só poderiam *não existir se*, antes de mais nada, não tivessem *sido feitos* (por eles mesmos, os leonianos!). Eles se recusariam a aceitar que (como dizia a mensagem de Marco Polo, que os leonianos não ouviram, “na medida que a cidade se renova a cada dia, ela preserva totalmente a si mesma na sua única forma definitiva: o lixo de ontem empilhado sobre o lixo de anteontem e de todos os dias e anos e décadas” (BAUMAN, 2005, p. 9).

A busca da pureza moderna expressou-se diariamente com a ação punitiva contra classes perigosas; a busca da pureza pós-moderna expressa-se diariamente com a ação punitiva contra os moradores de ruas pobres e das áreas urbanas proibidas, os vagabundos e os indolentes (BAUMAM, 1998, p. 26).

Há, contudo, certa convergência de ideias no campo social e político quanto ao fato de os fatores mencionados gerarem a exclusão social e a estigmatização em relação à população pobre e aos negros, assim como a falta de “proteção/controlado” estatal dos moradores de favelas.

Já em relação à violência, embora não se tenha definido uma ligação com a desigualdade, há estudos que a correlacionam com o déficit de expectativas e a exclusão social.

Sentindo-se excluídos da ordem vigente e incapazes de mudar o *status quo* por meio de instituições formais, os indivíduos buscam outra forma de inserção, muitas vezes na criminalidade ou outras no conflito armado. O uso da força, então, surge como uma forma dos indivíduos responderem à incapacidade dos Estados em atender às demandas sociais, realização e

²² Lêonia é uma das cidades criadas por Ítalo Calvino, em sua obra *As cidades invisíveis*.

efetivação de expectativas do ponto de vista de “justiça redistributiva” face à desigualdade da hierarquia social (RODRIGUES, 2009, p. 79).

Seja o crime ou a violência, a realidade é que a sociedade encontra-se enredada num processo de insegurança e medo, fruto da notícia das altas taxas de criminalidade no país e da percepção pela estrutura social do desrespeito às leis. A par disso, não podemos descartar o fato de que a mídia tem-se ocupado, de forma recorrente e alarmante, em noticiar crimes e violência urbana, gerando um sentimento de insegurança muito maior na população e enaltecendo as intervenções reativas da polícia.

A consciência do cidadão que deveria estar voltada para as motivações diárias que visam ao seu desenvolvimento, ocupa-se com o assombro de ser a possível próxima vítima desse fenômeno. Isso gera, no contraponto, duas reações, não necessariamente opostas: uma, que é a tendência de criminalização por meio das instâncias punitivas, e outra, de reação violenta e preconceituosa do indivíduo em pânico por não acreditar na garantia estatal e ter estereotipada a figura do criminoso.

Tais reações, numa lógica perversa, promovem a desintegração social, gerando mais violência interpessoal, assim como a desconfiança nas instituições públicas, causando a crise do Estado por atingir a sua legitimidade, pois, afinal, ele é o único detentor legítimo do uso da força em nome do respeito à lei e do bem comum.

Nesse passo, é interessante lembrar que, nas intervenções estatais, força é diferente de violência,

Numa concepção filosófica política, a força representa uma intervenção física justa, que visa à preservação da ordem social ou à persecução do bem comum; a violência configura uma intervenção física injusta que destrói a ordem social e impede o bem comum (SOUZA, 2008, p. 59-60).

O Decreto nº 5.289, de 29 de novembro de 2004, que disciplina a organização e o funcionamento do programa de cooperação federativa da Força Nacional de Segurança Nacional, prevê, como princípios a serem atendidos na atuação, o “uso moderado e proporcional da força” e “o respeito aos direitos individuais e coletivos”.

Essa diretriz coaduna-se com a orientação dada pela ONU, como código de conduta para as instituições policiais e as excepcionalidades do uso da força (Resolução nº 34/169).

34/169. Código de conducta para funionarios encargados de hacer cumplir la ley

[...]

Artículo 3

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fueerza sólo cuando estrictamente necesario y em la medida que lorequiera el desempeño de sus tareas (106ª sesión plenária 17 de diciembre de 1979).

(ONU- Assembleia Geral).

Assim, considerando que no pacto social da modernidade o Estado tem sua razão de existir basicamente no seu dever de proteção dos cidadãos embasado no poder de polícia, se não cumpre esse papel, enfraquece-se e entra em crise. Mas esse dever-poder de polícia deve ser exercido com limites, a fim de que, sob o manto de manter a ordem pública, o Estado não se transforme em “o perturbador”, sem comparação nem oposição.

Arendt (1985, p. 22) analisa de forma exaustiva as diferenças das categorias poder e violência, informando que, apesar de serem fenômenos distintos, por vezes apresentam-se juntos, mas ao mesmo tempo se opõem.

O poder não precisa de justificativas, sendo inerente à própria existência das comunidades políticas; mas precisa, isto sim, de legitimidade [...] politicamente falando, é insuficiente dizer não serem o poder e a violência a mesma coisa. O poder e a violência se opõem: onde um domina de forma absoluta, o outro está ausente. A violência aparece onde o poder esteja em perigo, mas se se deixar que percorra o seu curso natural, o resultado será o desaparecimento do poder. Tal coisa ‘significa que não é correto pensar na não-violência como o oposto da violência; falar do poder não-violento é realmente uma redundância. A violência pode destruir o poder, mas é incapaz de criá-lo.

Bobbio (2004, p. 135-136) resume a questão afirmando que a degeneração do poder pode ocorrer por dois modos tradicionais: o abuso no exercício do poder e o déficit de legitimação.

Não podemos olvidar que as diversas espécies de criminalidade impulsionam à focalização das políticas de segurança, a exemplo, dos crimes contra as mulheres, os homossexuais, os cibernéticos, o crime organizado, o crime do colarinho-branco, os atos infracionais, enfim, assim como aconteceu na legislação

penal, pois não há como ignorar as peculiaridades e especialidades de cada uma delas. Contudo, a ideia central desse estudo é a política de segurança que tenha uma matriz universal considerando que a criminalidade tem natureza difusa e as suas causas transcendem a repressão. Não nos convencem as políticas de mero recrudescimento das leis, a de “tolerância zero” novaiorquina, nem a de prisões “de choque” britânicas (GARLAND, 1999) em detrimento das que visam à reabilitação, pois isso significa total descrédito na capacidade estatal de implementação de políticas de prevenção para atacar a criminalidade em seu cerne.

Necessário se faz, sim, a formulação de uma política que tenha um olhar especial para a vítima e para a insegurança pública, mas isso não significa uma política estritamente “punitiva”, de uma legislação criminal de emergência, de encarceramento massivo, desprovida de uma percepção humanitária do delinquente, a quem se pretende corrigir. Afinal, ele retornará para essa mesma sociedade e essa (re)inclusão deve se dar de forma abrangente na ordem social de sentido amplo.

Com o declínio do ideal ressocializador a partir dos anos 90, pelos altos índices de reincidência e a frágil estrutura do sistema de proteção social, passou-se a utilização da prisão como “instrumento de confinamento dos marginalizados da nova ordem social globalizada” (ALVAREZ, 2008).

Não se quer dizer que a criminologia correcionalista seja a melhor teoria para explicar e fundamentar as políticas de enfrentamento à criminalidade e à violência no Brasil, apesar de ser o âmago da nossa lei penal, e muito menos que a teoria do controle também o seja. O que se invoca é a importância de se perceber que as citadas teorias sociológicas explicativas do crime, de alguma forma, fundamentam, ou fundamentaram, as políticas de segurança implementadas no Brasil.

Quanto à forma de controle, esta não variou muito depois da primeira fase do período republicano. Nessa época, radicais mudanças aconteceram no terreno socioeconômico, mormente no plano populacional, com concentração urbana e migração europeia substituída da mão-de-obra escrava. Nesse contexto, as políticas de segurança foram direcionadas à construção de redes de instituições para controle social e à burocratização das instituições de garantia da ordem pública.

Foi com o advento do Estado Novo e a centralização de poder, de forma autoritária, que a repressão criminal e a política se confundiram, perfilhando um pensamento de práticas autoritárias e de uma máquina repressiva que transcendeu o período autoritário. Nem mesmo o interlúdio democrático foi capaz de reverter esse paradigma, a despeito da forte mobilização social para reformas sociais.

Na ditadura subsequente, de natureza militar, as práticas de tortura retornam a forma legítima e o Estado exacerba no seu poder e parte para severas formas de controle.

Assim, sob o paradigma da “Segurança Nacional”, doutrina formulada pela Escola Superior de Guerra (ESG), o regime militar caracterizou-se pela repressão aos “inimigos” internos – os comunistas, os subversivos – com uma política de segurança voltada para o combate militarizado (NASCIMENTO, 2008). Nilson Borges (*apud* NASCIMENTO) definiu a doutrina da segurança nacional como sendo “a manifestação de uma ideologia que repousa sobre uma concepção de guerra permanente e total entre o comunismo e os países ocidentais”. As ações tinham dois planos: a defesa interna vinculada ao processo subversivo ideológico, mediante o controle do indivíduo e o seu afastamento compulsório – às vezes até com o seu extermínio – do convívio dos demais cidadãos, e a segurança pública que também sofreu a influência do processo de criminalização de conteúdo político.

Vê-se que, até aqui, o país viveu vários momentos políticos alternados por democracia e ditadura, sendo que as elites sempre tiveram o propósito de modernizar o país e suas estruturas, voltadas para os aspectos do desenvolvimento nacional, sem preocupação com a garantia dos direitos fundamentais para o pleno desenvolvimento individual dos cidadãos. Nunca se teve uma política social de Estado, que traçasse diretrizes para alcançarmos o objetivo de termos uma sociedade mais justa e solidária. Quando muito são formuladas políticas e editados planos que não passam de uma gestão política, às vezes nem isso.

[...] para que um Plano seja bem sucedido é preciso "continuidade", que não ocorre no Brasil onde os planos e projetos não são institucionais, mas personalizados(Alice de Almeida Freire).

Com a abertura política e a redemocratização do Estado, as percepções políticas mudaram e o quadro social e econômico também. Houve um paroxismo com relação à violência, o seu incremento a índices alarmantes, principalmente nos centros urbanos. A continuidade da violência policial, na década de 90, demonstra claramente uma fissura no monopólio da violência física legítima e que o Estado Democrático de Direito encontra dificuldades em se estabelecer (BELLI, 2000, p. 236).

Planos, políticas e serviços foram implementados, mas a criminalidade cresceu, e cresce a cada dia, assim como o número de encarceramento e o agravamento das leis penais. No plano penal, o modelo previdenciário foi atacado pelo elevado índice de reincidência e pelo excesso de formalismo, passando do Estado Social ao Estado de controle social repressivo (Penal).

No âmbito da segurança pública, a ineficiência do aparato policial, com suas obsoletas estruturas e defasagem técnica de investigação dos crimes que se especializam a cada dia, aliada às táticas ainda militarizadas de prevenção e enfrentamento e à corrupção dos maus policiais trouxeram a falta de confiança nas instituições diretamente incumbidas da proteção das pessoas e dos seus bens.

Outrossim, a falta de dados confiáveis, considerando o não raro sub-registro de ocorrência pelas vítimas, e de pesquisa de vitimização em nosso país, vez que, ainda hoje, conta-se com dados produzidos pelo Ministério da Saúde para medir o índice de homicídios no país, fizeram com que as políticas de redução ou controle do crime acabassem sendo implementadas sem que se tivesse a real dimensão do problema a ser enfrentado e de suas causas, o que desaguou na incerteza da eficiência e da efetividade da medida política a ser implementada. A informação é fator fundamental para formulação de qualquer política pública.

Por outro lado, a heterogeneidade de eventos criminosos e as múltiplas modalidades de expressão da violência traz uma visão repartida do enfrentamento do problema, o que dificulta a formulação da política de segurança que visem a controlar o risco.

3.2 POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL PÓS-88

Nesse passo, passaremos a elencar, com alguns comentários, as políticas de segurança pública formuladas e/ou implementadas no Brasil, a partir da

promulgação da CF/88 – “na nossa pós-modernidade”, como diz Nascimento (2008, p. 18) – e da instituição do atual modelo de Estado – Estado Democrático de Direito.

Beato Filho (1999, p. 24) identificou que a “proposição de políticas públicas de segurança no Brasil consiste num movimento pendular, oscilando entre reforma social e a dissuasão individual”. Isso significa que ora a política direciona as ações para a redução dos fatores da criminalidade e violência (políticas retributivas), ora para o controle do risco (política distributiva).

Falar em fatores, e não causas, porque fica mais fácil de trabalhar, menos abstrato (Jorge da Silva).

Define o citado autor, que as primeiras partem do princípio de que o crime é um fenômeno multifatorial, prioritariamente os de ordem econômico e social que impede a alguns setores da população a mobilidade social e o acesso a oportunidades no mercado de trabalho, bens e serviços (teoria funcionalista), assim como impõe uma sociabilidade restrita e, muitas vezes, viciosa com subgrupos desviantes (teoria interacionista). No outro lado da balança está a crença de que a disciplina é fundamental para cercear qualquer intenção de comportamento desviante ou de desrespeito às leis nos indivíduos (teoria do controle).

Evidentemente, que são premissas diferentes – uma de natureza social e a outra individual – e que, por isso, requerem intervenções diferentes no enfrentamento da problemática, contudo não são excludentes.

Na discussão das possíveis soluções para o problema da segurança pública, apesar de já cristalizada a idéia de que o problema é de todos, é bastante comum a armadilha do efeito gangorra entre o “discurso social” e o “discurso repressivo”. As duas posturas são, via de regra, vistas como excludentes. Se uma está em foco, a outra fica de lado [...] O equívoco, causado pelo “efeito gangorra” é grave, contraproducente (OLIVEIRA, 2002).

A que responde pela reforma social demanda a formulação de uma política de segurança integrada com outras de natureza social, como: geração de emprego, educação, saúde, esportes, profissionalizante, combate à fome e à miséria, infanto-juvenil, dentre outras, com vistas a criar uma sociedade mais justa e igualitária, com os direitos fundamentais garantidos a fim de propiciar o desenvolvimento humano de seus cidadãos. Já a que empresta o cunho

individualista, vê a solução para redução da criminalidade na seara do cognitivo, mediante ameaças e exemplos, ou seja, a teoria do controle vê na reforma penal para o recrudescimento das leis, na eficiência do Poder Judiciário para acabar com a impunidade e na atuação policial rígida para aumentar o encarceramento a solução para dissuadir o indivíduo da prática delituosa.

[...] uma dicotomia entre políticas preventivas e políticas repressivas de controle do crime, ou entre políticas distributivas, de cunho preferencialmente preventivo, e políticas redistributivas, de caráter nitidamente repressivo. As políticas retributivas caracterizam-se pela ênfase no combate à impunidade, privilegiando ações que acentuam a capacidade repressiva e dissuasória do aparato de justiça criminal. As políticas distributivas, por seu turno, destacam a baixa capacidade do aparato repressivo do Estado para reduzir a incidência da criminalidade devido a um erro de foco. A ação governamental desloca-se para a etiologia do crime, isto é, os fatores socioeconômicos geradores da desigualdade, do desemprego, da pobreza e da exclusão social de modo geral (SAPORI, 2007, p. 77).

Na verdade, somente a partir do Governo Fernando Henrique Cardoso é que a segurança pública ganhou a agenda política, talvez porque nessas três últimas décadas, ao tempo do caminho de consolidação da democracia, o poder público, contrariamente a de outras searas, não encontra capacidade para manter a ordem pública em equilíbrio. Muitos foram os episódios de extrema violência urbana e de rebeliões nos presídios brasileiros.

Os maiores problemas de desequilíbrio da ordem detectados nesses últimos, que incrementaram a criminalidade e que demandam uma intervenção estatal urgente, foram apontados por Sapori (2007), como sendo: a juventude vinculada à violência, como vítima ou agressora, que elevou a taxa de homicídios no país; a nova conformação da criminalidade, com maior grau de violência urbana e a solidificação das organizações criminosas, em especial do narcotráfico, do roubo de cargas e do contrabando de arma; a fragilidade do sistema de justiça criminal, pelo baixo grau de certeza da punição, em regra, vinculada à baixa capacidade investigativa da política brasileira, e pela baixa taxa de encarceramento frente à alta taxa de homicídio e de crimes violentos.

Na verdade, até a presente data, ainda não tivemos uma política social de segurança pública propriamente dita, mas apenas iniciativas estatais para a preservação da ordem pública.

3.3 INICIATIVAS ESTATAIS PARA A PRESERVAÇÃO DA ORDEM PÚBLICA

Com relação à atuação estatal para o restabelecimento da ordem, então, deteriorada, a prevalência foi o gerenciamento de crises – fato grave que ganha notoriedade e que impõe uma intervenção estatal firme e imediata. “A ausência de uma racionalidade gerencial mais sistemática, nesse âmbito das políticas públicas, é fator determinante da ineficiência da atuação governamental e, conseqüentemente, potencializa o fenômeno criminalidade” (SAPORI, 2007, p. 107). Na verdade, a criminalidade só “entrou” para a agenda política no alvorecer do século XXI.

Para fazer parte da agenda do país a política de segurança pública deve ser entendida como o termômetro das demais políticas públicas (Alice de Almeida Freire).

A primeira iniciativa de âmbito federal na área da segurança foi, portanto, no ano de 2000, em uma tentativa de elevar este direito ao mesmo patamar de outros que já contavam com sistemas e planos implantados. As campanhas para presidência subseqüentes tiveram a segurança como vitrine eleitoral.

O tema segurança pública norteou as eleições para os governos dos estados durante todo esse tempo democrático, com posições antagônicas entre direitos humanos e segurança pública. Mas, penso que, a resolução só será possível mediante a compatibilização desses conceitos (Antonio Carlos Biscaia).

Vejamos as principais iniciativas do governo federal no campo da política de segurança e suas inovações, resultado da recente inserção na agenda política, após o estabelecimento do paradigma “segurança pública”.

3.3.1 Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH I

Fruto de compromissos internacionais²³, o governo FHC lançou, em 1996, através do Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996, o primeiro PNDH (hoje conhecido como PNDH 1), o “primeiro documento do tipo na América Latina e um dos primeiros no mundo, a exemplo de Austrália, África do Sul e Filipinas” (ADORNO, 2010).

Com natureza de plano de ação – com 228 propostas – e elaborado pelo Ministério da Justiça em parceria com a sociedade, por meio de ampla consulta pública, de seminários, do resultado da 1ª Conferência Nacional de DH, a prioridade foi a luta contra a violência em geral, e a ênfase eram os direitos civis (direito à vida), “ou seja, os que ferem mais diretamente a integridade física e o espaço de cidadania de cada um” (BRASIL, 1996), sem deixar de considerar a indivisibilidade dos direitos humanos – individuais, sociais e difusos.

As ações propostas partiram de uma perspectiva temporal de implementação de curto, médio e longo prazos e temática variada, consideradas a multicausalidade e as pluriformas de expressão da violência que torna o fenômeno de alta complexidade.

Os avanços promovidos pelo PNDH e os obstáculos a sua implementação foram sintetizados por Salla (2003):

O mérito do PNDH foi colocar na agenda política do governo federal compromissos explícitos com a promoção e proteção aos direitos humanos (Adorno, 2000). Principalmente voltadas para os direitos civis e políticos, havia propostas no Programa que procuravam combater a violência policial, a corrupção, a impunidade, garantindo o respeito aos direitos individuais e às práticas democráticas de funcionamento do sistema de justiça criminal. Porém, o Programa não estipulava metas a serem atingidas, órgãos responsáveis e as estratégias de implementação das propostas, recursos orçamentários e formas de monitoramento do processo. De tal modo que o PNDH atuou na agenda da segurança pública como elemento da ‘tradição’ política brasileira, ou seja, foi um instrumento poderoso que fortaleceu o sistema político, a pauta da democracia, mas não conseguiu ‘descer’ aos mais profundos patamares das instituições de controle social para ali provocar uma reversão nas práticas de violações de direitos humanos, como a violência policial, a tortura e maus tratos nas prisões.

Assim, podemos dizer que o PNDH foi um marco na promoção e defesa dos direitos humanos na história brasileira, mormente após um passado tão próximo de autoritarismo, na inserção da criminalidade e da violência na agenda

²³ Recomendação da Conferência Mundial de Direitos Humanos – Declaração e Programa de Ação de Viena –, realizado em 25 de junho de 1993.

política nacional, como já o era, à época, no resto do mundo, e no disparo na dinâmica da participação social na elaboração das ações governamentais.

O Decreto nº 1.904/96 que instituiu o PNDH 1 foi revogado pelo Decreto nº 4.229, de 13 de maio de 2002 que dispôs sobre o segundo Plano, que ficou conhecido como o PNDH 2.

3.3.2 Plano Nacional de Segurança Pública – PNSP

O PNSP foi lançado em junho de 2000, pelo, então, governo Fernando Henrique Cardoso, e tratava-se, como consta em sua introdução, de um plano de ações, a ser colocado em prática pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, criada em 1998, por um rearranjo institucional da gestão da segurança pública no âmbito do governo federal, com recurso do Fundo Nacional de Segurança Pública, criado em 2000.

Nessa perspectiva, o seu objetivo era “aperfeiçoar o sistema de segurança pública brasileiro, por meio de propostas que integrem políticas de segurança, políticas sociais e ações comunitárias, de forma a reprimir e prevenir o crime e reduzir a impunidade” (BRASIL, 2000). Não poderia ser diferente, pois, afinal, o presidente era adepto da “terceira via”.

Dentre os principais princípios fundantes do referido documento estavam: a interdisciplinaridade, o pluralismo organizacional e gerencial, a descentralização, a participação comunitária, o atendimento das peculiaridades regionais e o estrito respeito aos direitos humanos.

O plano entendia a violência como fenômeno complexo e multicausal, pelo que a política de segurança pública deveria “incorporar ações sociais de caráter preventivo [...] integradas à repressiva” (policial e judicial) (Compromisso 11).

Não restam dúvidas de que políticas sociais perpassavam as ações propostas para a área específica de segurança, contudo o principal legado foi a visão sistêmica e a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública, órgão normativo, atualmente com atribuições definidas pelo Decreto nº 6.061/07 e o Sistema Nacional de Segurança Pública, com vistas à construção de uma base de dados, instrumento fundamental para a formulação de qualquer política para que se

caia no vazio ou nos equívocos e superficialidades dos problemas afetos à segurança.

A ênfase das ações estava nos principais problemas enfrentados pelo governo à época, quais sejam: combate ao narcotráfico e ao crime organizado, o controle de armas, roubo de cargas, violência urbana e rural e rebeliões no sistema penitenciário. A intenção era fomentar iniciativas de intervenção nas múltiplas e complexas causas que estavam ligadas ao fenômeno da criminalidade e assegurar um dos direitos fundamentais do cidadão: o direito à segurança. Para tanto, o plano se dividiu em quatro eixos: Medidas no âmbito do governo federal; medidas no âmbito da cooperação do governo federal com os governos estaduais; medidas de natureza normativa e medidas de natureza institucional.

As ações de competência exclusiva do Governo Federal resumiram-se na repressão às modalidades criminosas organizadas e de expansão nacional, como narcotráfico, contrabando de armas e roubo de cargas, e na prevenção através do fortalecimento institucional por via da modernização das estruturas das instâncias formais de controle social de âmbito federal e da qualificação de seus profissionais. Na prevenção à criminalidade, as ações federais focaram a cooperação com a mídia, enquanto veículo formador de consciência pública.

Nas ações de cooperação com os governos estaduais, o plano enfocou nas ações de redução da violência urbana e rural, com inibição de gangues e eliminação de chacinas e execuções sumárias. Para tanto, previu a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública e o chamamento à responsabilidade todas as esferas e níveis de governo, com propostas para estados e municípios, que eram basicamente de controle de risco, assim como a sociedade civil organizada, mediante estratégias comunitárias, embora tenha introduzido a diretriz (compromisso 7) com a ideia de uma “cidadania ativa e pujante” (Compromisso 7) do plano.

O FNSP foi instituído pela Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, administrado por um Conselho Gestor e constituindo seus recursos, dentre outros: os consignados em Lei Orçamentária Anual – LOA; as doações, auxílios e subvenções públicas ou privadas; os decorrentes de empréstimo; as receitas decorrentes de aplicações das verbas orçamentárias e ou não.

O foco social mais importante estava no compromisso de intensificação das ações do PNDH 1, lançado em 1996, “com a finalidade de

estabelecer no País uma cultura de paz e de não-violência, com intervenção num leque amplo das possíveis causas da violência” (Compromisso 11).

No campo normativo, verificamos, pelos compromissos assumidos (compromisso 14), que o aperfeiçoamento legislativo tinha foco certo -- o recrudescimento da punição dos crimes priorizados no plano e o sistema penitenciário, graves problemas enfrentados pelo então governo. Dentre as medidas de natureza institucional indicadas, a mais importante foi sem dúvida a criação do Observatório Nacional de Segurança Pública e do Sistema Nacional de Segurança Pública (SNSP) e a orientação para realizar anualmente Pesquisa de Vitimização.

Após essa breve digressão sobre o conteúdo do PNSP, é de se observar que a interdisciplinaridade proposta foi o início na mudança da perspectiva para a explicação do crime, enquanto fenômeno complexo, e, como tal, a forma de seu enfrentamento, baseando-se numa visão sistêmica de ordem pública. Outrossim, a concepção de garantia dos direitos humanos como forma de prevenção da criminalidade encontra respaldo no paradigma “segurança pública” introduzido na CF/88.

O Plano Nacional de Segurança Pública de 2000 é considerado a primeira política nacional e democrática de segurança focada no estímulo à inovação tecnológica; alude ao aperfeiçoamento do sistema de segurança pública através da integração de políticas de segurança, sociais e ações comunitárias, com a qual se pretende a definição de uma nova segurança pública e, sobretudo, uma novidade em democracia (LOPES, 2009, p. 29). [...] pela primeira vez, após o processo de democratização, emergiu a possibilidade de uma reorientação estratégica, com tratamento político-administrativo direcionado a colocar a questão da segurança pública como política prioritária de governo (CARVALHO & SILVA, 2011, p. 63).

A despeito ser uma ação inédita, Salla (2002) encontra óbices fundamentais para a sua implementação: a má alocação de recursos e a previsão de metas para as ações, assim como a forma de execução intersetorial das propostas relativas às demais instâncias governamentais e à atuação do nível local.

O Plano, contudo, não foi plenamente implementado porque os “protagonizadores” da segurança pública não foram suficientemente envolvidos e preparados para a execução do plano. Havia recursos, mas os projetos correspondentes aos programas não foram amplamente apresentados. O plano de gestão não previu isso e a

integração sistêmica das Instituições não ocorreu(Alice de Almeida Freire).

Outrossim, “ao mesmo tempo, não estavam estabelecidos quais seriam os mecanismos de gestão, acompanhamento e avaliação do plano” (SALLA, 2002).

3.3.3 Programa Nacional de Direitos Humanos II

Em 2002, ainda no governo FHC, foi lançado o PNDH II, através do Decreto nº 4.229, de 13 de maio de 2002, que revogou o Decreto nº 1.904/96 que instituiu o primeiro PNDH. Foi resultado de recomendação da IV Conferência Nacional dos Direitos Humanos, realizada em 1999, para inserir os Direitos Sociais no referido Programa, o que efetivamente se fez, e transformar em uma agenda política a defesa dos direitos sociais junto aos Governos Estaduais e Municipais.

Na II Conferência Nacional dos Direitos Humanos, de 1997 as críticas foram no sentido da falta de implementação do PNDH I, e na III Conferência não houve recomendações específicas.

Ao adotar, em 13 de maio de 1996, o Programa Nacional de Direitos Humanos, o Brasil se tornou um dos primeiros países do mundo a cumprir recomendação específica da Conferência Mundial de Direitos Humanos (Viena, 1993), atribuindo ineditamente aos direitos humanos o status de política pública governamental. Sem abdicar de uma compreensão integral e indissociável dos direitos humanos, o programa original conferiu maior ênfase à garantia de proteção dos direitos civis. O processo de revisão do PNDH constitui um novo marco na promoção e proteção dos direitos humanos no País, ao elevar os direitos econômicos, sociais e culturais ao mesmo patamar de importância dos direitos civis e políticos, atendendo a reivindicação formulada pela sociedade civil por ocasião da IV Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizada em 13 e 14 de maio de 1999 na Câmara dos Deputados, em Brasília (BRASIL, 1999, Introdução).

É de se salientar que o referido programa só foi implementado a partir de 2002, já no governo Lula, o que reafirma ser a iniciativa uma política de Estado e não de governo, sendo certo que somente em 2007 haveria uma nova revisão.

O PNDH II será implementado, a partir de 2002, com os recursos orçamentários previstos no atual Plano Plurianual (PPA 2000-2003) e na lei orçamentária anual. Embora a revisão do Programa Nacional esteja sendo apresentada à sociedade brasileira a pouco mais de um ano da posse do novo governo, os compromissos expressos no texto quanto à promoção e

proteção dos direitos humanos transcendem a atual administração e se projetam no tempo, independentemente da orientação política das futuras gestões (BRASIL, 1999, Introdução).

Dentre as principais propostas, além das referentes ao sistema de justiça e ao penitenciário, estão as do direito à vida, que em suma são: apoio à execução do PNSP; prevenção de violência contra grupos vulneráveis e em situação de risco; controle de armas; atenção e qualificação dos profissionais: controle interno das instâncias formais; incentivo ao policiamento comunitário; estímulo à pesquisa e fortalecimento do sistema de informação.

O PNDH II vigorou até 2009, quando foi revogado pelo Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009, que instituiu o PNDH-3, posteriormente atualizado pelo Decreto nº 7.177, de 12 de maio de 2010.

3.3.4 Projeto “Segurança Pública para o Brasil”

Esse projeto foi lançado no início do Governo Lula, em 2003, tendo sido elaborado pelo Instituto Cidadania em parceria com a Fundação Djalma Guimarães, contando com a coordenação geral de Luiz Inácio Lula da Silva e José Alberto de Camargo e a coordenação temática de Antonio Carlos Biscaia (também executiva), Benedito Domingues Mariano, Luis Eduardo Soares e Roberto Armando Ramos de Aguiar, para combate à violência que se manifesta sob a forma da criminalidade, com prioridade na consolidação da cidadania plena, mormente à população mais pobre, por meio de políticas que atravessem “da fome à tortura, do desemprego à corrupção, da desigualdade injusta à criminalidade” (INSTITUTO CIDADANIA, 2003).

Documento bem mais sólido que a PNDH e com proposta de proatividade na função da SENASP, deixando de ser mero gerenciador do Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP. O foco foi: as causas de letalidade juvenil – maiores vítimas de crimes contra a vida e de cooptação pelo tráfico – e o “grau de promiscuidade das polícias com as organizações criminosas”, tendo essas situações como *locus as* “áreas urbanas empobrecidas e negligenciadas pelo poder público, cuja população se encontra submetida à dupla tirania exercida por traficantes armados e policiais corruptos”.

Entretanto, o projeto apenas indica a exigência de intervenção em determinadas áreas sem especificação das medidas necessárias às transformações socioeconômicas estruturais, como: distribuição de renda, redução das desigualdades, elevação das taxas de escolaridade, eliminação do racismo embutido em nossa pirâmide social, valorização das mulheres, geração de emprego e renda, incorporação da juventude pobre ao mercado de trabalho e de consumo; e os autores entendem não ser o projeto “o espaço adequado para o enfrentamento de todo o conjunto de desafios postos” (INSTITUTO CIDADANIA, 2003).

Este projeto se volta para uma área temática específica, por mais que se reconheça o caráter multidimensional dessa área (INSTITUTO CIDADANIA, 2003).

Igualmente, nesse projeto apontam os fatores propiciadores das condições que estimulam a prática da violência: pobreza relativa e moradia inadequada; apoio familiar inconsistente; deficiência de aprendizado; exclusão da escola; violência doméstica; poucas oportunidades de emprego e exclusão econômica; cultura da violência; superlotação dos presídios; inexistência de uma adequada política de drogas. Contudo, as mudanças estruturais não são eleitas como políticas prioritárias de prevenção, em razão dos resultados de longo prazo que produzem.

A intervenção efetivamente capaz de prevenir a violência e a criminalidade é aquela que busca alterar as condições propiciatórias imediatas, isto é, as condições diretamente ligadas às práticas que se deseja eliminar. Não é a ação voltada para mudanças estruturais, cujos efeitos somente exercerão impacto desacelerador sobre as dinâmicas criminais em um futuro distante – o que, evidentemente, não significa que essas mudanças de tipo estrutural não devam ser realizadas. Mas não são suficientes, nem substituem as intervenções tópicas, via políticas sociais indutivas, nas dinâmicas imediatamente geradoras da violência (INSTITUTO CIDADANIA, 2003).

As principais propostas do projeto referem-se ao controle de risco, de natureza preventiva, dentre elas:

(1) iluminar as áreas problemáticas; (2) ocupá-las com ações agregadoras, lúdicas ou de lazer; (3) reaproveitar os espaços públicos, reformando-os para inundar os bairros populares com áreas para esporte e para atividades culturais: artísticas, festivas, musicais; (4) urbanizar os territórios para reduzir o isolamento; (5) apoiar a construção de redes

locais; (6) implementar políticas integradas que focalizem os três domínios fundamentais para a vida social: a casa, a rua – ou a comunidade e o bairro – e a escola, inclusive seu desdobramento profissionalizante, que conduz ao trabalho (INSTITUTO CIDADANIA, 2003).

Já no viés estrutural e especializado em segurança, o projeto propôs como meta:

(a) promoção da segurança alimentar, acompanhada de educação nutricional; (b) garantia das condições básicas de saúde, o que envolve saneamento e habitação; (c) garantia de renda mínima; (d) redução da violência doméstica contra mulheres e crianças, e proteção às vítimas (reeducação dos agressores); (e) combate ao trabalho infantil e a toda forma de exploração e abuso da integridade das crianças – física, moral e emocional –; (f) qualificação do atendimento escolar, com redução da evasão; (g) oferta de oportunidades de retorno à educação fundamental e secundária, via supletivo em formatos compactados e criativos; (h) oferta de cursos profissionalizantes, com flexibilidade compatível com a plasticidade da nova realidade do mundo do trabalho, mesmo informal; (i) conscientização sobre as responsabilidades da paternidade e da maternidade, e (j) difusão de informações sobre drogadicção e oferta de tratamento para os dependentes; (l) difusão de informações sobre sexualidade, contracepção e prevenção das doenças sexualmente transmissíveis, particularmente a AIDS (INSTITUTO CIDADANIA, 2003).

Esse projeto norteou todas as ações relativas à segurança pública durante todo o Governo Lula e a ideia primordial era reformar as instituições de segurança pública e implantar o Sistema Único de Segurança Pública – SUSP.

O SUSP tem como objetivo reduzir a criminalidade e a violência por meio de aplicação dos recursos do FNSP em projetos que realmente melhorem a vida do cidadão e é gerenciado no âmbito da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça. Centra-se no processo de estabelecimento das interfaces das polícias estaduais com a Polícia Federal e as guardas municipais e da integração entre as instâncias formais de controle da criminalidade, por meio das seguintes iniciativas, como as que se extraem do Projeto Segurança Pública para o Brasil (INSTITUTO CIDADANIA, 2003):

1-Criação do Conselho Consultivo de Segurança Pública integrado por representantes da sociedade civil e pelos chefes e comandantes das polícias, tendo por objetivo o acompanhamento da política unificada de segurança pública, vinculando-se diretamente ao gabinete do Secretário de Segurança, que o presidirá.

2- Unificação progressiva das academias e escolas de formação não se limitando à integração dos currículos. É preciso que as polícias civis e militares, da base operacional aos setores intermediários e superiores, sejam formadas em uma única academia ou escola descentralizada, fundada nos preceitos da legalidade democrática e do respeito aos direitos fundamentais da pessoa humana. Esse sistema de segurança pública unificado não se confunde com a junção das funções institucionais, legais, das polícias.

3-Integração territorial – Para integrar a atuação operacional de ambas as polícias serão criadas, em todas as unidades da Federação, as Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs), dividindo o estado em circunscrições territoriais, cada uma sob a responsabilidade do comandante do batalhão local da Polícia Militar e dos delegados titulares das delegacias distritais.

4- Criação de órgão integrado de informação e inteligência policial das polícias civis e militares com o dever de priorizar o combate ao crime organizado para prevenir e inibir práticas delituosas cometidas por agentes policiais e, fundamentalmente, para subsidiar o planejamento estratégico da ação policial.

5- Criação de Corregedoria única para as polícias civil e militar, composta por polícias de ambas as instituições, possibilitando uma melhor eficácia na administração dos procedimentos disciplinares das polícias.

6- Implantação de Programa integrado de saúde mental para o devido acompanhamento médico e psicológico, em razão dos intensos desgastes físico e emocional, com vistas ao aprimoramento da qualidade do serviço público que é prestado, influenciando diretamente a relação dos policiais com a população.

7- Estabelecimento da obediência aos dispositivos regulamentadores que proíbem a participação de policiais nas empresas de segurança privada.

8- Proibições relativas a policiais que participaram de tortura, ou colaboraram com a sua prática, de ocupar cargos de confiança ou de direção no Sistema Integrado de Segurança Pública.

9- Criação de grupo unificado de mediação de conflitos de elite das polícias civis e militares estaduais, com a finalidade de intermediar e resolver conflitos urbanos e rurais, a fim de estabelecer uma nova cultura nas polícias.

Algumas mudanças nas polícias militares e nas polícias civis foram sugeridas como necessárias para a implementação do Sistema Único de Segurança Pública, conforme descritas no quadro abaixo:

INSTITUIÇÕES	MUDANÇAS SUGERIDAS
POLÍCIA MILITAR	<p>Qualificação do policiamento preventivo e ostensivo – A qualificação do policiamento preventivo e ostensivo – que implica sua estrita subordinação aos princípios democráticos da cidadania – deverá ser alcançada de forma gradativa por meio da implantação das seguintes medidas: a - Policiamento comunitário como a modalidade de trabalho policial ostensivo e preventivo correspondente ao exercício da função policial definida pelo compromisso inalienável com a construção social da paz e com o respeito aos direitos humanos; b - Mudanças nos regulamentos disciplinares que reproduzem os do Exército brasileiro; c - Diminuição de graus hierárquicos que reproduzem os do Exército e dificultam a relação interna e prejudicam a qualidade do serviço por elas prestado; d - Controle rigoroso do uso da força letal (arma de fogo) pautado pelos “Princípios básicos sobre o uso da força e das armas de fogo por agentes da lei” da Organização das Nações Unidas (ONU), os quais estabelecem que, em qualquer caso, o uso letal das armas de fogo apenas pode ser feito quando estritamente inevitável para a proteção da vida; e - Redução do efetivo nas funções administrativas, utilizando policiais inativos e terceirizando outros serviços, assim como na cessão de efetivos aos gabinetes do Poder Judiciário, Legislativo e Executivo, para aumentar o número de servidores na atividade-fim.</p>
POLÍCIA CIVIL	<p>Investigação cientificamente orientada como princípio e algumas mudanças prioritárias – a - Resgate e implementação do caráter técnico da investigação, para terminar com o uso de informantes, que estabelece uma relação de “promiscuidade da polícia com a criminalidade”; b - Desvinculação entre os Departamentos de</p>

	Trânsito e as polícias civis; c - Descaracterização de viaturas para investigação; d - Modificação na direção da polícia civil; e - Reformulação das Leis Orgânicas das polícias estaduais.
CORPO DE BOMBEIROS E DEFESA CIVIL	Desvinculação das polícias militares.
ÓRGÃOS PERICIAIS	Autonomia e mudanças nos órgãos periciais.

Quadro 1: Mudanças sugeridas para a implementação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

Fonte: O Autor (2012).

Apesar do ineditismo e dos avanços com a abertura de oportunidade de integração das instituições e da sociedade civil com os chamados Gabinetes de Gestão Integrada – GGI – e de planejamento dos investimentos nessa área, na verdade, a perspectiva do SUSP não avança numa reestruturação institucional, como nos outros sistemas sociais.

Outras iniciativas da SENASP foram implantadas no Governo Lula, das quais citamos como uma das mais importantes a instituição da Rede de Integração Nacional de Informações de Segurança Pública, Justiça e Fiscalização – INFOSEG –, fundamental para a formulação e o gerenciamento das políticas de segurança pública.

3.3.5 Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI

Lançado em 2007, na gestão Lula, foi instituído pela Lei no 11.530, de 24 de outubro de 2007, alterada pela Lei nº 11.707, de 19 de junho de 2008, com regulamentação pelo Decreto nº 7.443, de 23 de fevereiro de 2011. A execução do programa está a cargo da “União, por meio da articulação dos órgãos federais, em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal e Municípios e com a participação das famílias e da comunidade” (BRASIL, Lei 11.530/2007). Portanto, o programa tem uma perspectiva da prática intersetorial e integrada das esferas de governo, assim como a participação social, com fortalecimento de redes sociais e laços comunitários.

É uma iniciativa pioneira na articulação de ações de segurança pública voltadas para a prevenção, controle e repressão da criminalidade, estabelecendo políticas sociais e ações de proteção às vítimas, em especial para as que sofrem maior vitimização e em áreas metropolitanas com altos índices de violência.

A modernização do sistema de segurança pública, a valorização dos profissionais da segurança, a ressocialização e a inclusão dos jovens infratores e egressos do sistema penitenciário, o enfrentamento da corrupção policial e do crime organizado, a reestruturação do sistema penitenciário, a promoção dos direitos humanos e a recuperação dos espaços urbanos são medidas que atingem frontalmente alguns dos principais problemas relativos à criminalidade e violência, detectados pelo Projeto “Segurança Pública para o Brasil”. E mais, com o viés de integração das políticas de segurança com as de outras políticas sociais, em vista da orientação multidisciplinar para atingir-se um fenômeno multicausal. Ademais, o eixo central é a articulação entre as três esferas de governo.

Os focos prioritários das ações e projetos são elencados no quadro que se segue:

FOCOS PRIORITÁRIOS DAS AÇÕES E PROJETOS			
I - FOCO ETÁRIO	II- FOCO SOCIAL	III - FOCO TERRITORIAL	IV - FOCO REPRESSIVO
População juvenil de 15 (quinze) a 24 (vinte e quatro) anos.	Jovens e adolescentes egressos do sistema prisional ou em situação de moradores de rua, famílias expostas à violência urbana, vítimas da criminalidade e mulheres em situação de violência.	Foco territorial: regiões metropolitanas e aglomerados urbanos que apresentem altos índices de homicídios e de crimes violentos.	Combate ao crime organizado.

Quadro 2: Focos prioritários das ações e projetos vislumbrados pelo PRONASCI

Fonte: O Autor (2012).

Acrescentamos a estes o foco institucional: os profissionais de segurança pública.

A gestão do programa é feita pelas diretrizes do SUSP e os projetos operacionados pela Caixa Econômica Federal, que “Para garantir a realização das ações no país serão celebrados convênios, contratos, acordos e consórcios com estados, municípios, organizações não-governamentais e organismos internacionais” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2012).

A instituição indicada como responsável pela avaliação e pelo acompanhamento do Programa foi a Fundação Getúlio Vargas (FGV). Além da verificação dos indicadores, ainda seria feita a avaliação do contexto econômico e social. O controle mais abrangente do Programa deve contar com a participação da sociedade.

Percebe-se, por meio da formulação desse programa, que a orientação da política oficial do governo federal, no que tange à explicação para a criminalidade, está na garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos, pelas propostas de qualificação dos profissionais da segurança no atendimento aos valores democráticos de cidadania e justiça.

Surge o conceito de “Segurança Cidadã” – “no âmbito nacional, em construção, como um novo conceito de segurança pública, ‘em sentido amplo’, constitui-se em paralelo à Cultura de Paz no âmbito internacional, [...] propostas de novas tecnologias de convivência e tolerância associados à paz” (LOPES, 2009, p. 97).

3.3.6 Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3

Da mesma forma que o PNDH II, este Programa visou à revisão e ao aperfeiçoamento do programa. Sua instituição foi através do Decreto 7.037, de 21 de dezembro de 2010, e “entre seus avanços mais robustos, destaca-se a transversalidade e interministerialidade de suas diretrizes, de seus objetivos estratégicos e de suas ações programáticas, na perspectiva da universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos” (BRASIL, PNDH, 2010, p. 15). Na

verdade, esses postulados – universalidade, indivisibilidade e interdependência – foram consolidados na Conferência de Viena de 1993.

O PNDH-3 observa o pacto federativo e apresenta recomendações aos três poderes e aos diferentes níveis de governo, os quais devem superar e suplantar as diferenças políticas, posto que se tem natureza de política de Estado para os Direitos Humanos e não de governo.

O PNDH-3 apresenta as bases de uma Política de Estado para os Direitos Humanos. Estabelece diretrizes, objetivos estratégicos e ações programáticas a serem trilhados nos próximos anos. A definição operacional de sua implementação, com estabelecimento de prazos, será garantida por meio de Planos de Ação a serem construídos a cada dois anos, sendo fixados os recursos orçamentários, as medidas concretas e os órgãos responsáveis por sua execução (BRASIL, PNDH-3, 2010).

As diretrizes que orientam a atuação do poder público no âmbito dos Direitos Humanos relativas à segurança pública, em sentido restrito, foram no sentido da democratização e modernização do sistema de segurança pública; transparência e participação popular no sistema de segurança pública e justiça criminal; prevenção da violência e da criminalidade e profissionalização da investigação de atos criminosos e combate à violência institucional, com ênfase na erradicação da tortura e na redução da letalidade policial e carcerária.

O estado de direito e os direitos humanos não podem ser ignorados em prol do combate dos crimes comuns para atender o reclame da população por maior segurança. A violência institucional configura a pior forma de tortura, porque praticada pelos mesmos agentes incumbidos legalmente de conferir a ordem e sustentar a lei. Uma política de segurança pública eficaz não pode adotar clandestinamente as práticas de violência institucional na repressão à criminalidade(Alice Almeida Freire).

Essas diretrizes visam ao enfrentamento de “problemas antigos”, como: “ausência de diagnósticos, de planejamento e de definição formal de metas; desvalorização profissional dos agentes; desperdício de recursos; práticas de abuso de autoridade e de violência policial e corrupção dos agentes de segurança pública”.

Neste trabalho, detivemo-nos na apreciação dos documentos formais – planos, projetos e programas – que têm norteado as ações do governo federal no Brasil pós-88, mas outras iniciativas importantes merecem destaque, como a criação do Conselho Nacional de Segurança Pública e a instituição da Conferência Nacional de Segurança Pública, esta teve a sua primeira versão em 2008, posto que antes era incluída na pauta das Conferências Nacionais de DH.

É verdade que, com isso, a segurança pública passa a contar com a participação social e a ter um status de direito fundamental social. Todavia, não se entende como até o presente momento não houve a formulação de uma política nacional que verdadeiramente norteie as ações das instâncias governamentais, inclusive em relação aos três poderes, e promova a integração dos três níveis de governo.

A criação de uma Secretaria Especial de Segurança Pública, vinculada à Presidência da República, daria mais força ao tema, porque daria um poder político muito grande e mais autonomia para a execução dessa política. Além disso, desatrelaria a Secretaria do Ministério da Justiça, que é um órgão mais político, voltado para a relação com os demais Poderes. Atualmente, a ação desse ministério é mais no âmbito da segurança. Além disso, tem que haver uma decisão política efetiva de cobrar um maior comprometimento desses ministérios, porque eles acabam considerando que esse tema não é essencial, ainda mais se for para dar uma contribuição apenas (Antonio Carlos Biscaia).

Talvez aqui resida o maior entrave. Enquanto o tema não alcançar também o status de prioridade política no âmbito do governo, com o comprometimento de todas as suas áreas cujas políticas sejam fundamentais para uma atuação preventiva, nada irá acontecer.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com certeza a nossa CF é pródiga no reconhecimento do direito fundamental à segurança, afirmando-o em duas dimensões – como direito (individual) de liberdades e direito (social) de igualdade.

Embora fundamental, posto que a segurança é uma necessidade básica para o desenvolvimento do ser humano e a razão do estabelecimento do contrato social, não basta o seu reconhecimento desse direito, é preciso efetivá-lo.

A lei tem essa dimensão, exatamente de criação de um espaço virtual, por isso que é preciso retornar à questão do indivíduo, fazer a ligação permanente, porque a lei cria apenas o espaço virtual, se cada um de nós não formos ativos, se não ativarmos as instituições, aí você fica só no reino da virtualidade (OLIVEIRA, 1999).

Nessa linha, o direito à segurança, como todo direito fundamental, é criado para o exercício pleno da cidadania, que o precede e o justifica; afinal, a cidadania é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito (art. 1º da CF).

O projeto modernista buscou a incorporação crescente da população à plena cidadania, sendo certo que todo e qualquer contrato social marcado por tal intenção deve se basear na noção de uma cidadania não apenas formal, mas substancial (YOUNG *apud* GONÇALVES, 2012).

Entretanto, quando estamos falando de segurança individual contra atos de terceiros ou de segurança pública, devemos entrar em outra seara, posto que estas exigem uma prestação positiva estatal. No primeiro caso, através da prestação de serviço de polícia ostensiva ou repressiva e, no segundo, por meio da política pública para fruição igualitária da vida em sociedade de forma pacífica, no “asfalto” ou na “favela”.

Mas o que se percebeu no processo de redemocratização do Brasil pós-88, em especial no momento de transição de ordens – ditadura-democracia –, foi um alarme no sentido de garantir direito à segurança do indivíduo contra os atos abusivos do Estado, como ente repressor, fato que acabou por trazer certo descuido em relação às medidas de preservação da ordem pública efetivamente, considerando o sistema de convivência pública englobante do sistema social amplificado.

É verdade que, a despeito da mudança paradigmática trazida pela expressão segurança pública em substituição à doutrina da segurança nacional, a

cultura impregnada nos organismos formais de controle social no país, ainda nos preocupa – e muito –, mormente os de natureza militar, na medida em que ainda impera a cultura da violência como legado do autoritarismo de outrora. Talvez aqui esteja a justificativa para a malsinada inserção da “segurança pública” no título “Da defesa do Estado”, no chamado “sistema de crises”.

Não houve, naquela época, pela comunidade política que assumia o poder, a preocupação imediata com a efetiva segurança individual contra os atos de terceiros e, muito menos, com o direito social à segurança, este no viés da concretização da igualdade material na questão da criminalidade e da violência nos grupos sociais vulneráveis. Consequência: uma onda de criminalidade e violência explodiu no Brasil democrático, colocando-nos nos acúleos do ranking mundial, gerando medo e insegurança nos cidadãos, fazendo do tema um “banquete” em campanhas eleitorais. Mas será que a segurança entrou efetivamente para a agenda política? Não duvidamos das intenções das elites políticas de cumprir as suas promessas eleitorais no sentido de estabelecer essa agenda, sobretudo as de âmbito federal, a quem compete dar a diretriz nacional, mediante a formulação de política, projetos e programas para o enfrentamento dos referidos problemas. Ao contrário, verificamos que, do ano 2000 até os nossos dias, tivemos algumas importantes intervenções/medidas federais: a PNSP, o Projeto Brasil para todos, o PRONASCI e os três PNDHs, que denotam clara evolução do processo de construção de uma segurança pública fundada em valores democráticos.

Do PNSP até o PRONASCI foi uma evolução inquestionavelmente
(Antonio Carlos Biscaia).

A despeito dessas iniciativas, é certo que estamos muito longe de atingir o ideal desejado. As práticas policiais, ainda, empreendidas pelas instâncias responsáveis pela manutenção da ordem pública, não se coadunam com o paradigma fundante da ordem jurídica – CF/88. Medidas emergenciais e repressoras, não solucionam o problema, são paliativas e destrutivas, pois atacam apenas os efeitos desta crescente criminalidade e não enfrentam as causas (BAPTISTA, 2007, p. 122), apenas degradam comunidades cuja população se encontra abandonada pelo Estado e sob a tirania dos grandes grupos criminosos, em especial o narcotráfico e a milícia.

Há de se ter a consciência de que os valores fundamentais que são mais fortemente atingidos, quando há um descontrole da ordem pública, naqueles que já são social e economicamente discriminados, isto é, as maiores vítimas da violência e da criminalidade são aqueles que sofrem duplamente – da violência institucional da polícia arbitrária da polícia corrupta e da violência do crime. Eles são duplamente segregados – discriminados social e economicamente e vítimas dessa violência. [...] Nas comunidades carentes há a degradação da ocupação do solo por falta de condições, por dificuldades de sobrevivência. Por razões, muitas vezes, de políticas eleitorais nada foi feito e tem que se permitir que as pessoas tenham, ainda que precariamente, suas condições de moradia. Agora, os limites nunca foram estabelecidos para essas comunidades. Primeiro lugar, porque muitas delas eram controladas por atividades criminosas e, em segundo lugar, porque os políticos que podiam atuar, não o fizeram (Antonio Carlos Biscaia).

Por melhores que tenham sido as intenções, a segurança não pode ser enfrentada apenas com vontade política, sem uma política efetiva e eficaz, que apresente metas e formas de avaliação e monitoramento; somente com o comprometimento do governo federal, sem articulação com as demais esferas; restrita ao sistema de convivência pública, sem a intersetorialidade; com viés exclusivamente repressivo em áreas vulneráveis à criminalidade, sem priorizar a política de prevenção focalizada nessas áreas sem se descuidar da universal; com exclusiva política de controle de risco, sem as de redução dos fatores da criminalidade; com noção de exclusividade pública estatal (o monopólio é apenas do uso da força), sem a efetiva participação popular no processo de formulação das políticas públicas; enfim, sem que vise ao exercício pleno e ativo da cidadania, de forma igualitária, por todos os indivíduos em sociedade.

Outrossim, é de se atentar, todavia, que o direito à segurança apresenta certas peculiaridades em sua concretização em relação a outros direitos sociais, que são fatores que podem dificultar a execução das medidas e a elaboração de uma diretriz nacional, quais sejam: o monopólio do uso exclusivo da

força pelo Estado, a execução direta da política exclusivamente pelos estados e ainda a existência de distintas instâncias de controle social – federal e estadual, militar e civil – na preservação da mesma ordem pública.

Pela importância do tema e pelas implicações sociais que envolvem a dignidade da pessoa humana, o governo federal tem a responsabilidade, sim, pelas diretrizes da segurança pública em todo o país. Ele não pode dizer que, constitucionalmente (art. 144), a responsabilidade do governo federal é apenas em relação à Polícia Federal, no mais, a segurança pública em sua ação majoritária, é responsabilidade dos estados. Em absoluto. Respeitado o pacto federativo e a estrutura constitucionalmente prevista, o governo federal tem responsabilidade sim em traçar as diretrizes (Antonio Carlos Biscaia).

Mas, a despeito disso, o que tem obstaculizado maior avanço na área são as divergências políticas e as suscetibilidades institucionais a respeito dessas peculiaridades, assim como a visão também repressora de uma sociedade vitimizada e insegura com tanta violência o que faz com que a questão não ultrapasse a fase dos debates acerca da consolidação do “novo” paradigma (texto-base da 1ª CONSEG).

Com todo esse contexto e essas estruturas, não podemos nos espantar com a delongada concretização do direito fundamental à segurança. Entendemos que segurança pública como exercitada hoje, não representa um direito, nem se concretiza como uma política social, mas permanece no campo paradigmático, mesmo assim completamente inadequada às crenças e aos valores da atual ordem jurídica. A confusão conceitual da expressão e alguns equívocos normativos colaboram para esse estado de coisa.

A segurança pública ainda é um paradigma constitucional e desafio para o Estado brasileiro. Nem mesmo para os seus principais atores é tida como política social (Alice de Almeida Freire).

Segurança Pública é só um paradigma. Ainda não há uma política social de segurança pública (Antonio Carlos Biscaia).

Em nosso país há uma abundância de direitos e de leis, mas, por outro lado, uma carência de política social. Não podemos (digo, nós sociedade) nos conformar com isso, e, sem prescindir do debate, impõe-se uma atuação mais incisiva da sociedade na questão do recrudescimento da violência e da criminalidade e a sua relação com a ausência ou baixa efetividade das políticas sociais. Afinal, é responsabilidade de todos. Talvez isso perpassa pela volta ao “primeiro amor democrático”, ao “furor cidadão”, com o fim de sairmos da posição de mera receptora e retomarmos a cidadania ativa para recriar esse direito, tão antigo quanto aquilo que lhe deu base – a criminalidade e a violência.

Portanto, na multiplicidade de fatores da criminalidade e da violência, façamos uma reavaliação do percurso feito pela sociedade brasileira nesse processo de recriação da cidadania, sem deixar de fazer a sua *mea culpa* pelos seus equívocos e desvios.

Embora tenha sido levantada a ideia de um novo paradigma (não sei se o termo novo contrapõe-se à antiga doutrina da segurança nacional, ou se refere à proposta de segurança cidadã), reputamos que, na verdade, o paradigma que permeia a nova ordem jurídica representada pela CF/88 – cidadania e dignidade da pessoa humana – deve também nortear as ações de todas as instâncias estatais e Poderes do Estado, inclusive as referentes à área da segurança, posto que adequado para responder os citados fenômenos na contemporaneidade.

O paradigma da segurança tem que ser presidido pelos direitos humanos, quer dizer que a segurança pública seja norteadada, conduzida para a pessoa humana, e não para os bens materiais (Jorge da Silva).

Não pensamos ser necessário buscar outros paradigmas. Basta trazer à tona os valores democráticos constantes na atual ordem jurídica, a exemplo: cidadania, descentralização, participação popular, intersectorialidade, igualdade e liberdade, até hoje tão falados, mas pouco exercitados. Aliado a isso, urge construir um conceito para o direito social à segurança – direito à igualdade –, como previsto pelo legislador constituinte no art. 6º da CF/88, ou seja, que se destaque do individual. Esse processo ainda não foi feito e com certeza será o fio condutor para levar à compreensão dos *policy makers* do que seja atual noção de ordem pública,

enquanto integrante de um polissistema social, o que, sem dúvida, propiciará a interação de saberes e a articulação de ações.

Temos preceitos e enunciados, e o art. 6º da CF é um desses. Acho isso absolutamente positivo, reconhecer esse direito. Mas alcançar um dispositivo como garantia constitucional não significa a sua aplicação imediata. As políticas é que têm que ser construídas para que aquilo que hoje é uma garantia constitucional, torne-se uma realidade (Antonio Carlos Biscaia).

O primeiro passo, pensamos, já tenha sido dado, qual seja, deixamos de olhar com temor para o passado repressor, fazendo dessa tensão entre tempos políticos um “espaço de experiência”. Com base nisso e no curso do processo de transformação sociocultural, o que precisamos, agora, é explicitar as crenças e os valores do paradigma Segurança Pública. Talvez a estrutura inscrita no art. 144 da CF e a falta de um título específico para a Ordem Pública, ao contrário do que sucedeu em relação a outras ordens, não nos permita fazer essa exegese. Portanto a alteração constitucional para realocação do tema fora do título que prevê o sistema de crises são medidas fundamentais.

Deveria haver uma alteração constitucional, embora eu entenda ser difícil isso acontecer, em razão das forças políticas conservadoras existentes no Congresso. A ideologia da maioria absoluta do Congresso apresenta medidas retrógradas e conservadoras, entende ser o direito penal a solução para todas as coisas, a criminalização de tudo. Isso reflete a ideologia da maioria da casa, em termos penais e também de segurança, que em nome de enfrentar a violência e a criminalidade, direcionam suas medidas no sentido de fortalecer as instituições policiais e, muitas vezes, acabam por enfraquecer as garantias individuais de cidadania e não preservar a dignidade da pessoa humana. Assim, parece difícil dar um novo perfil ao tema, ainda que de forma tênue, ou mesmo tirar aquele capítulo dali. Seria exatamente isso que deveria acontecer (Antonio Carlos Biscaia).

Houve um paradigma militarista e depois um penalista, ambos de atitude reativa, em que um (o primeiro) entende segurança como crime, e o outro como desordem. Entendo deva ser implementado, agora, um paradigma prevencionista, de atitude proativa (Jorge da Silva).

Nesse ponto, a utilização da expressão “Segurança Pública com Cidadania” – sem interpretá-la como um novo paradigma– parece-nos adequada e autoexplicativa do que se pretende implementar nesse campo na atualidade.

Em outras palavras, a emergência de uma noção de segurança cidadã, na perspectiva da mundialização, supõe a construção social de controle social democrático, mediante o qual tanto as instituições de socialização – a família, a escola, as associações locais, os meios de comunicação – quanto as organizações do controle social formal – as polícias, o sistema judiciário, as instituições prisionais – reconstruam o objetivo de uma governamentalidade preocupada com as práticas de si, emancipatórias, dos conjuntos de cidadãos e cidadãs em suas vidas cotidianas, em suas trajetórias sociais e em seus sonhos de sociedade. Tais possibilidades estão presentes nas lutas sociais mundiais pela construção de uma sociedade democrática, com novas modalidades de controle social orientadas pelo respeito à dignidade humana (SANTOS, 2004).

Com fulcro na conclusão da pesquisa, tomamos este espaço para fazer algumas proposições. Embora algumas já constem nas diretrizes formuladas na 1ª CONSEG, a ideia aqui é identificar as ações fundamentais, a maioria de atribuição federal, para dar início ao processo de adequação entre o paradigma Segurança Pública e o da atual ordem jurídica (CF/88) e acrescentá-las ao debate acerca do tema, com vistas à formulação, enfim, de uma “política nacional” nessa área:

1 - Alteração constitucional para contemplar a “ordem pública” com um título específico (fora do sistema de crises), como se fez em relação a outras ordens, possibilitando, desta forma, um tratamento autônomo à temática segurança pública, assim como a sua adequação ao paradigma constitucional da CF/88 – cidadania e dignidade humana. Devemos entender o tempo político atual, de consolidação dos valores democráticos formalmente colocados na Carta Magna, em houve uma acumulação de crenças capaz de gerar a evolução do conceito de cidadania e de sociabilidade.

2 - Alteração constitucional para aumentar o papel do município na política de segurança pública, com vistas ao maior comprometimento dessa esfera de governo na promoção, na gestão e no financiamento, mediante a formulação de uma política municipal específica de segurança, que envolva diversos setores e repasse de verbas via fundo. Nesse sentido, devemos ir além dos Gabinetes de Gestão Integrada (GGI) - espaço de interlocução entre instâncias governamentais e instituições. A visão sistêmica que se propõe, observando o princípio federativo, avança no sentido de se contemplar ações articuladas e intersetoriais relativas às políticas a eles afetas em sua execução, visando à prevenção da criminalidade, assim como à participação e ao controle comunitários, hoje mínimos. “Parte expressiva dos vários instrumentos úteis e indispensáveis ao provimento da segurança pública está sob o controle de município” (MUNIZ, 2000), a exemplo, ambiente comunitário, equipamentos coletivos, infraestrutura social e urbana, serviços de utilidade pública, etc.

3 - Formulação de uma política nacional de segurança pública, e não mais planos e programas, para o efetivo fortalecimento da temática e das relações intergovernamentais com a devida observância do princípio federativo democrático.

4 - Promoção de novos marcos conceituais para o trato dos fenômenos criminalidade e violência, em suas complexidades, como um assunto que “implica em colocá-lo numa rede associativa onde sua compreensão exige marcos conceituais e abordagens transdisciplinares ou análise multidimensional” (RODRIGUES, 2009, p. 115), através do estudo sistêmico social ordem. É preciso “exportar” a questão da criminalidade do campo da preservação da ordem pública para outras ordens, considerando a existência de um sistema social mais amplo.

5 - Integração da concepção do paradigma segurança pública com cidadania às políticas públicas de segurança (o que é diferente das políticas de segurança pública), premissa que norteará as ações integradas das especificidades das políticas de educação, da saúde, do urbanismo, de geração de rendas, de adensamento populacional, de assistência social, de infância e juventude, de lazer, de profissionalizante, etc.

6 - Criação de uma Secretaria Especial de Segurança Pública, atrelada à Presidência da República, de forma a possibilitar o enfrentamento de um fenômeno complexo, por meio de uma política interministerial, e que se torna causa-efeito para muitos outros problemas sociais.

7 - Concessão de recurso privilegiado para a segurança pública, considerando os aportes às três fontes federais de financiamento (Fundo Nacional de Segurança Pública, Fundo Nacional Penitenciário e PRONASCI), ao invés de contingenciamentos pelo Poder Executivo, bem como a implantação de mecanismo de repasse de verbas intergovernamental, como já ocorre em outros sistemas de políticas sociais.

8 - Aumentar a racionalidade da gestão, destacando, dentre tantas ações necessárias, a imprescindível realização sistemática de análise, pesquisa e diagnósticos por órgão próprio da área, desatrelando o sistema de avaliação da segurança pública no Brasil da base do Ministério da Saúde (taxas de homicídio) e que observe as peculiaridades locais. Só assim, será possível elaboração de um diagnóstico mais preciso das principais causas da expansão da criminalidade.

9 - Aumento da confiança dos cidadãos nas instituições de controle social, por meio de políticas de moralização institucional; tecnologia e modernização do aparelho policial; e agilização das investigações (SOARES, 2000). Uma série de problemas relacionados à segurança – aparelhamento antiquado, corrupção e uso abusivo da força física por policiais – e à justiça – morosidade e impunidade – afetam a eficiência das agências encarregadas de conter a violência dentro dos marcos da legalidade democrática e geram a perda de confiança nessas instituições (ADORNO, 2010).

10 - Efetivação dos mecanismos de “*accountability* de cima para baixo” (*from above*) e de baixo para cima” (*from below*) (SILVA, 2003), o primeiro refere-se ao controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, que deve ser incrementado pela Instituição, e o segundo ao controle social democrático, ainda, pouco participante ou pouco ouvida, mesmo nos espaços já implantados (Conselhos Comunitários).

11 – Desmistificar a aparente dicotomia de se combinar estratégias repressivas e preventivas de controle da criminalidade; ao contrário elas se complementam. O problema não é de visão, mas reside na forma de execução das ações repressivas, que devem ser excepcionais, planejadas e com respeito aos direitos humanos e aos valores da democracia e da cidadania. Muito se fala em “responsabilidade de proteger”, mas pouco em “responsabilidade ao proteger”, postura que tem sido içada na seara da política externa atualmente. As ações policiais não podem causar mais danos que aquelas que elas visam a debelar. Devemos, sim, valorizar a prevenção e

os meios pacíficos de resolução, mas não podemos prescindir do uso da força física, entretanto esta deve ser excepcional, proporcional e limitada. O debate criminológico aparentemente insolúvel sobre prevenção *versus* repressão cria um falso dilema para os *decision makers* e acaba por inviabilizar intervenções governamentais. Urge uma mudança na cultura de guerra arraigada nas polícias ostensivas, partindo-se de ações macro, como a sua desmilitarização, até as ações cotidianas de melhorias da gestão de pessoal, por exemplo, com a oferta de condições condignas de trabalho aos policiais e suas qualificações, e de suporte físico e psicossocial permanentes.

Essas são algumas contribuições que, como dito, reputamos imprescindíveis para consolidação das crenças e valores que devem nortear a Segurança Pública. Gostaríamos, entretanto, de concluir este trabalho, não só com proposições, mas com uma mensagem de alerta.

É tempo de recriação da segurança pública e devemos ter pressa nesse processo. Isso porque, desafios maiores têm se prenunciado, como o enfrentamento das novéis formas de criminalidade e de violência trazidas pela globalização e dos valores da pós-modernidade.

“Dentro de duas décadas, sugere o relatório²⁴, muitos bens – como carros, câmeras, computadores - serão alvos menos atraentes aos roubos, pois estarão programados para funcionarem apenas nas mãos de seus donos legais. Identidades personalizadas [...] se tornarão ubíquos [...] os casos de “fraude de identidade” e de roubo de identidades pessoais proliferarão à medida que aumentar a quantidade de aspectos da vida que necessitem da alta tecnologia” (GIDDENS, 2005, p. 198).

Num futuro, não muito distante, teremos (nós, sociedade) que “(re)recriar” esse direito, com novos significados, como projeto de um horizonte de expectativas para responder a modernização desses fenômenos, pois na linha da temporalização dos conceitos trazida por Kosselleck, devemos levar em conta que esse é “um movimento da história que ocorre não somente no tempo, mas também através do tempo”(KOSELLECK, *apud* PALONEM, 2007, p. 32). E isso só será possível pela extração dos elementos criados no presente, com base na experiência do passado.

Temos preocupação, sim, e o papel da academia, nesse processo, é enfrentar a questão, levantar o histórico e analisar o que está sendo construído, seja

²⁴ Relatório intitulado *Just around the Corner*, publicado pelo *Department of Trade and Industry*, DTI, 2000.

de forma descritiva ou crítica, com vistas a ressignificar o passado e a projetar o futuro. O que não é possível é ficar olhando para trás com a mão no arado ou colocar um *blackout* para vedar a luz do futuro.

Esse é o desafio! Esse é o nosso tempo!

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. Centro de Estudos, Pesquisas, n. 12, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 1998.

ADORNO, Sérgio. **História e desventura**: o 3º Programa Nacional de Direitos Humanos. Novos estud. - CEBRAP, São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 86, março 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002010000100001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 05 maio 2012.

_____. **Monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea**. Disponível em: <<http://www.nevusp.org/downloads/down078.pdf>> Acesso em: 19 maio 2012.

ALEXY, Robert. **Teoria de los Derechos Fundamentales**. Madri: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 200.

ALMEIDA, Fernando Barcellos de. **Teoria geral dos direitos humanos**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1996.

ALVAREZ, Marcos César. Os sentidos da punição. Com Ciência - **Revista Eletrônica de Jornalismo Científico**, SBPC, n 98, 2008.

APPIO, Eduardo. **Teoria Geral do Estado e da Constituição**. Curitiba: Juruá, 2005.

ARAÚJO, Eugênio Rosa. **Resumo de direitos humanos fundamentais**: doutrina e jurisprudência selecionadas. Niterói, RJ: Impetus, 2009.

ARAÚJO, José Prata. **Guia dos direitos sociais**: a igualdade social e as diferenças entre a esquerda e os neoliberais. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2009.

ARENDT, Hannah. O declínio do Estado - Nação e o fim dos direitos do homem. In: **O sistema totalitário**. Lisboa: Dom Quixote, 1978. Cap. IX.

_____. **A condição humana**. Tradução de Roberto Raposo. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

ARISTÓTELES. **Política**. Tradução de Mário da Gama Kury. 3. ed. Brasília: UNB, 1997.

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 40, jun. 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n40/1712.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2012.

_____. Financiamento federal e gestão local de políticas públicas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. **Ciência & Saúde Coletiva**, 8 (2), 2003.

BAPTISTA, Carlos Alberto. **Crescimento da criminalidade e a atuação estatal**. Curitiba: Juruá, 2007.

BARROS, José D'Assunção. **Sobre a noção de Paradigma e seu uso nas ciências humanas**. Caderno de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências. Humanas, Florianópolis, v.11, n. 98, p. 426-444, jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/cadernosdepesquisa/article/view/12516/12858>>. Acesso em 14 set. 11.

_____. **Teoria da História**. Petrópolis: Editora Vozes, 2011. v. IV: Acordes Historiográficos.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. São Paulo: Saraiva, 1999.

_____. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Tradução Pedrinho A. Guareschi. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade: a busca por segurança no mundo real**. São Paulo: Jorge Zahar, 2001.

_____. **O mal-estar da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

_____. **Vidas desperdiçadas**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. 2005.

BEATO FILHO, Claudio C. **Políticas Públicas de segurança e a questão policial**. São Paulo em Perspectiva, 13(4), 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v13n4/v13n4a02.pdf>>. Acesso em: 04 maio 2012.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011. Biblioteca Básica/Serviço Social, v. 2.

BELLI, Benoni. Monopólio da violência e pacificação no Brasil: reflexões sobre a violência policial. In: O Direito no século XXI – **Revista da Associação dos magistrados Brasileiros** – Cidadania e Justiça – ano 4, n. 18, 1º semestre/2000.

BELLO, Enzo. **Cidadania e direitos sociais no Brasil: um enfoque político e social**. In: XVII ENCONTRO PREPARATÓRIO PARA O CONGRESSO NACIONAL do

COMPENDEI, 2008, Florianópolis. *Anais eletrônicos*. Florianópolis: Fundação Boiteus, 2008. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/enzo_bello.pdf>. Acesso em: 06 mar. 2012.

BENEVIDES, Maria Victoria Mesquita de. **Democracia de Iguais, mas diferentes**. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/uploads/mvitoria.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2012.

BERNARD, Paul. La notion d'ordre public em droit administratif. In: Álvaro Lazzarini. A ordem constitucional de 1988 e a ordem pública. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 29, n. 115, p. 275-294, jul./set. 1992. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/176052>>. Acesso em: 22 mar. 2012.

BERTALANFFY, Ludwig Von. **Teoria geral dos sistemas**. Petrópolis: Vozes, 1973.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 9ª tiragem.

_____. **O conceito de sociedade civil**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Graal, 1994.

_____. **Teoria Geral do Direito**. Tradução de Silvana Cobucci, 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

BOHM, David. **Totalidade e a ordem implicada**. Tradução de Teodoro Lorent, São Paulo: Madras Ed., 2008.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. História constitucional do Brasil. 9. Ed. OAB, 2008. In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BOHM, David. **Totalidade e a ordem implicada**. Tradução de Teodoro Lorent, São Paulo: Madras Ed., 2008.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm>. Acesso em: 05 mar. 2012.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso em: 05 mar. 2012.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm. Acesso em: 05 mar. 2012.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm. Acesso em: 05 mar. 2012.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 1967.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm. Acesso em: 05 mar. 2012.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 06 mar. 2012.

_____. **Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao24.htm. Acesso em: 05 mar. 2012.

_____. **Decreto de 23 de maio de 1821.** Dá providências para garantia da liberdade individual. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DIM/DNNI2351821.htm. Acesso em: 14 fev. 2012.

_____. **Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001.** Fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3897.htm. Acesso em 18 abr. 2012.

_____. **Decreto nº 5.289, de 29 de novembro de 2004.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5289.htm. Acesso em: 03 maio 2012.

_____. **Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009.** Aprovou o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3 e dá outras providências, alterado pelo Decreto nº 7.177, DE 12 de maio de 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7037.htm. Acesso em: 05 mar. 2012.

_____. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm. Acesso em: 05 mar. 2012.

_____. **Lei de 1º de outubro de 1828.** Dá nova forma às Camaras Municipaes, marca suas attribuições, e o processo para a sua eleição, e dos Juizes de Paz. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/LIM/LIM-1-10-1828.htm>. Acesso em: 10 fev. 2012.

_____. **Lei nº 16 de 12 de agosto de 1834.** Faz algumas alterações e adições á Constituição Política do Imperio, nos termos da Lei de 12 de Outubro de 1832. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/LIM/LIM-1-10-1828.htm>. Acesso em: 10 fev. 2012.

_____. **Lei Nº 261, de 3 de dezembro de 1841.** Reformando o Código do Processo Criminal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LIM/LIM261.htm>. Acesso em: 10 fev. 2012.

_____. **Lei nº 7110, de 14 de dezembro de 1983.** Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7170.htm>. Acesso em: 24 fev. 2012.

_____. Ministério da Justiça. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Brasília: Ministério da Justiça. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 14 maio 2012.

_____. Ministério da Justiça. **Pacto internacional sobre direitos civis e políticos.** Brasília: Ministério da Justiça. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/pacto_dir_politicos.htm>. Acesso em: 14 maio 2012..

_____. Ministério da Justiça. **Segurança Pública.** Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ1BFF9F1BITEMIDE16A5BBC4A904C0188A7643B4A1DD68CPTBRIE.htm>>. Acesso em: 10 mai. 2012.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Assistência à Saúde. **Inovação gerencial em serviços públicos de saúde e cidadania.** Brasília: Ministério da Saúde, 2002. (Elaborado por Vera Lúcia Peixoto Santos Mendes).

_____. Ministério da Saúde. **Programa Nacional de Direitos Humanos I.** Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/sedh/pndh/pndh1.pdf>>. Acesso em: 07 maio 2012.

_____. Ministério da Saúde. **Programa Nacional de Direitos Humanos II.** Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/sedh/pndh/pndhII/Texto%20Integral%20PNDH%20II.pdf>>. Acesso em: 07 maio 2012.

_____. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)** rev. e atual. Brasília: SDH/PR, 2010.

BRITO, Renata Romolo. Os Direitos Humanos na perspectiva de Hannah Arendt. **Revista Ética & Filosofia Política**, v 9, n. 1, jun. 2006.

CÂMARA, Paulo Sette. **Defesa social e segurança pública**. Disponível em: <<http://www2.forumseguranca.org.br/node/21827>>. Acesso em: 23 mar. 2012.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

_____. Fundamentos da Constituição. In: GLANZ, Aída. Os direitos sociais e a moderna teoria da Constituição. **Revista da AMB - Associação dos Magistrados Brasileiros, Cidadania e Justiça**, 6 ed. Coimbra: Livraria Almedina, ano 5, n. 112, 1993.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. 12. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; SILVA, Maria do Rosário de Fátima e. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. **Revista Katálysis**, UFSC, v. 14, n.1, p. 59-67, jan./jun. 2011. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/rk/v14n1/v14n1a07.pdf>>. Acesso em: 06 maio 2012.

CHAVES, Noêmia de Sousa. O conceito de pessoa na antropologia Kantiana: uma abordagem prática e pragmática. **Revista de Filosofia Polymatheia**, Fortaleza, v. V, n. 7, p. 137-154, 2009.

CHESNAIS, Jean Claude. A violência no Brasil: causas e recomendações políticas para a sua prevenção. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81231999000100005&lng=pt&nrm=iso>. Acessos em: 02 maio 2012.

COELHO, Inocêncio Mártires. **Interpretação constitucional**. Porto Alegre, Sérgio A. Fabris Editor, 1997.

COIMBRA, Cecília Maria Bouças. Direitos humanos e criminalização da pobreza. In: Silene de Moraes Freire (Org.). **Direitos humanos: violência e pobreza na América Latina contemporânea**. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2007.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2007.

CRETELLA JUNIOR, José. **Curso de direitos administrativo**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

_____. **Polícia Militar e poder de polícia no direito brasileiro**. In: Direito administrativo da ordem pública. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

_____. **Tratado de direitos administrativo**. Polícia administrativa. Rio de Janeiro: Forense, 1968.

DAGNINO, Evelina. **Para retomar a reinvenção democrática**: qual cidadania, qual participação? Agenda pós-liberal: fazendo possível um outro mundo. In: FÓRUM SOCIAL NORDESTINO, 2004. *Palestra...* Recife, 24 a 27 nov. 2004. Disponível em: <https://www.ibase.br/userimages/evelina_dagnino_port.pdf>. Acesso em: 12 maio 2012.

DIAS Rafael; CARVALHO Sandra. **Segurança Pública e Violência Institucional**: a “crise do modelo de segurança pública” e as propostas do movimento de direitos humanos. Disponível em <<http://global.org.br/programas/seguranca-publica-e-violencia-institucional-a-crise-do-modelo-de-seguranca-publica-e-as-propostas-do-movimento-de-direitos-humanos/>>. Acesso em: 03 mar. 2012.

DILLON Soares. Prefácio In: SAPORI, Luís Flávio. **Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

DOLHNIKOFF, Miriam. **Pacto Imperial**: origens do federalismo no Brasil do século XIX. São Paulo: Globo, 2005.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

DUARTE, Teresa. **A possibilidade da investigação a 3**: reflexões sobre triangulação (metodológica). Portugal, Lisboa: CIES – Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, 2009.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **As três economias políticas do Welfare State**. Lua Nova [online], n. 24, p. 85-116, 1991. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451991000200006>>. Acesso em 18 abr. 2012.

FARIA, José Eduardo. Os desafios do Judiciário. **Revista USP**, São Paulo, n. 21, p. 47-57, 1994.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 2006.

FILOCRE, Lincoln D’Aquino. **Revisita à ordem pública**. Disponível em: <http://www.idespbrasil.org/arquivos/Artigo_1.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2012.

FLEURY, Sonia. Democracia, descentralização e desenvolvimento. In: Sonia Fleury (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento**: Brasil & Espanha. Rio de Janeiro: FGV, 2006. Parte I: Eixo político-institucional. Disponível em <<http://app.ebape.fgv.br/comum/arq/ACF1178.pdf>>. Acesso em: 09 mar. 2012.

_____. **Qual política? Que social? – reflexões analíticas sobre América Latina.** Washington: INDES/BID, 2002.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. A nova lei de segurança nacional. **Revista de Direito Penal de Criminologia**, Rio de Janeiro: Forense, n. 35. p. 60-69, jan./jul. 1983. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_58/panteao/HelenoClaudioFragoso](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_58/panteao/HelenoClaudioFragoso.pdf)>. Acesso em: 16 fev. 2012.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Direito constitucional: teoria da Constituição; as Constituições do Brasil.** Rio de Janeiro: Forense, 1976. In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

FREIRE, Moema Dutra. Paradigma de Segurança Pública no Brasil: da ditadura aos nossos dias. **Revista Aurora**, ano III, n. 5, dez. 2009. Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/aurora/article/view/1219/1086>>. Acesso em: 26 abr. 2012.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos Humanos fundamentais.** São Paulo: Saraiva, 2006.

GARLAND, Davis. As contradições da sociedade punitiva: o caso Britânico. **Revista sociologia e Política**, (13), p. 59-80. Nov. 1999.

GARNELO, Luiza. **Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais.** Cad. Saúde Pública [online]. 2006, vol. 22, n.5. ISSN 0102-311X. Resenhas Book Review. Disponível em: <http://www.scielo.org/scielo.php?pid=S0102311X2006000500025&script=sci_arttext>. Acesso em 31 jul. 2011.

GIDDENS, Antonio. **Sociologia.** Tradução Sandra Regina Netz. 4. ed. Porto Alegre: Artmed, 2005.

GOMES, Romeu. **A análise de dados em pesquisa qualitativa. Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade.** In: GOMES, Romeu; SILVA, Cosme Marcelo Furtado Passos da; NJAINE, Kathie. Ciênc. saúde coletiva, v. 4, n.1, 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v4n1/7140.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2012.

GOMES, Romeu et al. Êxitos e limites na prevenção da violência: Estudo de caso de Nove Experiências Brasileiras. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, 2012. 11(Sup): 1291-1302, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v11s0/a18v11s0>>. Acesso em: 12 maio 2012.

GONÇALVES, Leonardo Augusto. **Origens, conceito e características dos direitos sociais: uma análise das consequências do déficit na implementação dos direitos fundamentais de segunda dimensão.** Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/14640/origens-conceito-e-caracteristicas-dos-direitossociais>>. Acesso em: 24 fev. 2012.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Direitos Humanos e Neo-Liberalismo**. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/textos/exclusaopobreza/artigo40.htm>>. Acesso em: 03 mar. 2012.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma ou poder de um Estado eclesiástico e civil**. Tradução de Rosina D'Angina. São Paulo: Martin Claret, 2003.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Segurança Pública para o BRASIL**, 2003. Disponível em: <http://www.datasafe.com.br/Modulo/Cartilhas/ProjetoSegurancaPublica_Sintese.pdf>. Acesso em: 06 maio 2012.

JELLINEK, Georg. Reforma y mutación de la Constitución. In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. rev. atual. Saraiva, 2008.

JELLINEK, Georg. In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

JESUS, José Lauri Bueno de. **Polícia Militar & direitos humanos: segurança pública, Brigada Militar e os direitos humanos no Estado Democrático de Direito**. Curitiba: Juruá, 2009.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. Tradução de Luis Carlos Borges. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

KNAPP, Blaise. Précis de droit administratif. In: Álvaro Lazzarini. A ordem constitucional de 1988 e a ordem pública. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 29, n. 115, p. 275-294, jul./set. 1992. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/176052>>. Acesso em: 22 mar. 2012.

KOERNER, Andrei. Ordem política e sujeito de direito no debate sobre direitos humanos. **Revista Lua Nova**, n. 5, p. 87-112, 2002.

KOSELLECK, Reinhart. **Futuro Passado – contribuição à semântica dos tempos históricos**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das Revoluções Científicas**. Tradução de Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. 10. ed. São Paulo: Perspectiva, 2011.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: a contribuição de Hannah Arendt**. Estudos avançados 11 (30), 1997. Disponível <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v11n30/v11n30a05.pdf>>, Acesso em: 03 mar. 2012.

_____. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

LAZZARINI, Álvaro. A ordem constitucional de 1988 e a ordem pública. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 29, n. 115, p. 275-294, jul./set. 1992. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/176052>>. Acesso em: 22 mar. 2012.

LE FUR, Louis. Droit individuel et droit social. Coordination, subordination ou intégration. In: Gisele Leite. **Considerações sobre os direitos sociais no ordenamento jurídico brasileiro**. Disponível em: <<http://www.giseleleite.prosaeverso.net/visualizar.php?id=642803>>. Acesso em: 24 abr. 2012.

LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo. **Teoria dos direitos fundamentais sociais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

LEMGRBER, Julita. **Violência, omissão e insegurança pública: o pão nosso de cada dia**. Disponível em: < http://www.fireball.com.br/demo/cesec/wp-content/uploads/2011/06/Julita_Associacao_Brasileira_de_Ciencias1.pdf>. Acesso em: 08 maio 2012.

LEMLE, Marina. **A controversa desmilitarização das polícias**. 2009. Disponível em: <<http://www.comunidadesegura.org/pt-br/MATERIA-a-controversa-desmilitarizacao-das-policias>>. Acesso em: 05 mar. 2012.

LIMA, Roberto Kant de. **Direitos civis, Estado de Direito e “cultura policial”**: a formação policial em questão. Disponível em: < http://www.necvu.ifcs.ufrj.br/arquivos/texto%204%20direitos%20civis%20estado%20de%20direito_roberto%20kant%20de%20lima.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2012.

LINS, Bruno Jorge Rijo Lamenha. **Segurança, estado e direitos humanos**: algumas reflexões acerca do direito humano à segurança sob a égide da sociedade ocidental contemporânea. In: XIX ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 2010, Fortaleza – CE. *Anais eletrônicos...* Fortaleza – CE, 2010. Disponível em:< <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3114.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2012.

LOBO, L.F. **Os infames da história**: a instituição das deficiências no Brasil. Tese (Doutorado em Psicologia) – Depto de Psicologia, Pontifícia Universidade Católica (PUC), Rio de Janeiro 1997.

LOPES, Edson. **Política e segurança pública**: uma vontade de sujeição. Rio de Janeiro: contraponto, 2009.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Direito subjetivo e direitos sociais: o dilema do Judiciário no Estado Social de Direito. In: Leonardo Augusto Gonçalves. **Origens, conceito e características dos direitos sociais**: uma análise das consequências do déficit na implementação dos direitos fundamentais de segunda dimensão, 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/14640/origens-conceito-e-caracteristicas-dos-direitos-sociais>>. Acesso em: 08 maio 2012.

LYNN, Hunt. **A Invenção dos Direitos Humanos**: uma história; Tradução de Rosaura Eichenberg. Companhia das Letras, 2009.

MACEDO, Aruza Albuquerque de; SILVA, Cleyton Barreto e. **A fundamentalidade dos direitos sociais**. Disponível em : <http://www.fa7.edu.br/recursos/imagens/File/direito/ic/v_encontro/afundamentalidad edosdireitossociais.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2012.

MARANHÃO, Ney Stany Morais. **A afirmação histórica dos direitos fundamentais. A questão das dimensões ou gerações de direitos**. Jus Navigandi, Teresina, ano 14, n. 2225, 4 ago. 2009. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/13261>>. Acesso em: 2 mar. 2012.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e “status”**.Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; ASSIS, Simone Gonçalves; SOUZA, Edinilsa Ramos de. **Avaliação por triangulação de métodos**: abordagem de programas sociais.Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2005.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; SOUZA Edinilsa Ramos de. É possível prevenir a violência? Reflexões a partir do campo da saúde pública. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, v. 4, n. 1, 1999. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/630/63013483002.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2012.

MIRANDA, Pontes de. Comentários à Constituição de 1946. In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

MORAIS DA ROSA, Alexandre. **Direito Penal**: a bricolagem de significantes.Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito administrativo da segurança pública**. In: Direito administrativo da ordem pública. Rio de Janeiro: Forense,1986.

_____.Revisão Doutrinária dos conceitos de ordem pública e segurança pública: uma análise sistêmica. **Revista de informação legislativa**. v. 25, n. 97, p. 133-147, jan./mar. de 1988. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/181828/1/000435281.pdf>>. Acesso em 22 mar. 2012.

MUNIZ, Jacqueline. **O papel dos municípios na política de segurança**. Caderno de Pesquisa CEAPOG/IMES, ano 2, n. 5, 2 semestre/2001. Disponível em: <<http://www.uscs.edu.br/revistasacademicas/caderno/caderno4.pdf>>. Acesso em: 16 maio 2012.

NADER, Paulo. **Introdução ao estudo do direito**. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

NASCIMENTO André. **A Cultura do Controle**. In: apresentação da edição brasileira do livro A Cultura do Controle de David Garland, Rio de Janeiro: Revan, 2008.

NAY, Oliver. **História das idéias políticas**. Tradução de Jaime D. Clasen. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

NICOLETTI, Javier Augusto. **Derechos Humanos en el mundo contemporâneo**. Revista Ibero Americana de Educacion – OEI, n. 42/3. Disponível em: <<http://www.rieoei.org/deloslectores/1618Nicoletti.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2012

NORTH, Douglas. **Institutions, institutional change and economic performance**. United States: Cambridge University Press, 1990. In: Moema Dutra Freire. **Paradigmas de Segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias**. Aurora, ano III, n. 5, dez. 2009.

OEA. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)**. Disponível no site: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/oea/oeasjose.htm>>. Acesso em: 18 abr. 2012.

ONU. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**. PNUD. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/onu-no-brasil/pnud>>. Acesso em: 21 mar. 2012.

ONU. **Resolução 34/169, de 17 de dezembro de 1979**. Disponível em: <<http://daccess-ods.un.org/TMP/180157.087743282.html>>. Acesso em: 03 maio 2012.

OLIVERIA, Ana Sofia Schmidt de. **Políticas Públicas de Segurança e Políticas de Segurança Pública: da teoria à prática**. São Paulo: ILANUD, 2002.

OLIVEIRA, Francisco. **O que é formação para a cidadania?** Entrevista realizada por Silvio Caccia Bava, diretor da ABONG, em dezembro de 1999. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/textos/victoria.htm>>. Acesso em: maio 2012.

OLIVEIRA, Luciano. **Segurança: um direito humano para ser levado a sério**. Anuário dos Cursos de Pós-Graduação em Direito, Recife: UFPE, n 11, 2000.

PAIVA, Ricardo Barcelar. **O caráter difuso do direito à segurança pública**. Disponível em <<http://www.ricardobacelar.com.br/artigo2.htm>>. Acesso em: 18 fev. 2012.

PALONEM Kari. **Tempos da política e temporalização conceitual: um novo programa para a história conceitual**. In: FERES JR, João (Org.); JASMIN, Marcelo. **História dos conceitos: diálogos transatlânticos**. Rio de Janeiro: Editora PUC; Editora Loyola; IUPERJ, 2007.

PAPA JOÃO XXIII, Carta Pacem in Terris (Encíclica, 58). Disponível em <http://www.vatican.va/holy_father/john_xxiii/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_11041963_pacem_po.html>. Acesso em: 18 maio 2012.

PEREIRA, Luísa Rauter. **A História e “o Diálogo que Somos”**: A Historiografia de Reinhart Koselleck e a Hermenêutica de Hans-Georg Gadamer. Rio de Janeiro, jun. 2004. Dissertação (Mestrado em História) - Programa de Pós-Graduação em História Social da Cultura, Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0210199_04_cap_03.pdf>. Acesso em: 15 mar. 12.

PEREIRA, Potyara A. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direitos de cidadania. In: BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTE, Ivanete (Org). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

PINHEIRO, Anelise Rizzolo deOliveira. **Histórica do Processo de Formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2003-2006)**: atores, ideias, interesses e instituições na construção de consenso político. Brasília, 2009. Tese (Doutorado em Política Social) – Programa de Pós Graduação em Política Social – PPGP, Instituto de Ciências Humanas – IHD, Universidade de Brasília – UNB, Brasília, 2009.

POLANY, Karl. **A grande transformação**: as origens da nossa época. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000. 9ª Reimpressão.

RABENHORST, Eduardo R. **O que são direitos humanos?** <http://www.redhbrasil.net/documentos/biblioteca_on_line/modulo1/1.o_q_sao_dh_eduardo.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2012.

RADBRUCH, Gustav. Du droit individualiste ao droit social(1931). In: Gisele Leite. **Considerações sobre os direitos sociais no ordenamento jurídico brasileiro**. Archives de Philosophie du droit et Sociologie Juridique, 387. Disponível em: <<http://www.giseleleite.prosaeverso.net/visualizar.php?id=642803>>. Acesso em: 24 abr. 2012.

RAMOS, Leonardo Cesar Souza. **A sociedade civil em tempos de globalização: uma perspectiva neogramsciana**. 2005. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <http://www.lambda.maxwell.ele.puc-rio.br/6617/6617_5.PDF>. Acesso em: 25 abr. 2012.

RAMOS, Patricia Pimentel O. C. **Dos Direitos Humanos da Vítima de Violência e a Responsabilidade do Estado**. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista51/Revista51_145.pdf> . Acesso em: 24 abr. 2012.

REALE, Miguel. **O estado democrático de direito e o conflito de ideologias**. São Paulo: Saraiva, 1999.

REIS, Elisa. Cidadania: história, teoria e utopia. In: PANDOLFI, D.C. (Org.) et al. **Cidadania, Justiça e Violência**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

RESSEL, Sandra. **Defesa do Estado e das instituições democráticas**. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1876>. Acesso em: 22 abr. 2012.

RODRIGUES, João Gaspar. **Segurança pública e comunidade**: alternativa à crise. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Ed, 2009.

ROMÊO, Christiane Itabaiana Martins. Jean Jacques Rousseau: da inocência natural à sociedade Política. In: **Curso de Ciência Política**: grandes autores do pensamento político moderno e contemporâneo. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

ROMITA, Arion Sayão. **Direitos Fundamentais nas Relações de Trabalho**. São Paulo : LTr, 2005.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social ou princípios do direito político**. Tradução de Pietro Nassetti. 3. ed. São Paulo: Editora Afiliada, 2009.

SALLA, Fernando. **Os impasses da democracia brasileira de uma década de política para as prisões no Brasil**. *Lusotopie*, 2003. Disponível em:<<http://www.nevusp.org/downloads/down064.pdf>>. Acesso em: 05 maio 2012.

SANTOS, José Vivente Tavares dos Santos. **Violência e dilemas do controle social nas sociedades da 'modernidade tardia'**. *Perspectiva*, 18(1); 3-12, 2004. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n1/22221.pdf>>. Acesso em: 04 maio 2012.

SANTOS JUNIOR, Vanderlei; THOMAZINI, Ana Paula Nickel. **Segurança pública**: conflito conceitual. Disponível em:<<http://jusvi.com/artigos/27910>>. Acesso em: 03 fev. 2012.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça**: A Política Social na Ordem Brasileira, 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

SAPORI, Luís Flávio. **Segurança pública no Brasil**: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro. Editora FGV, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

_____. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SARMENTO, Daniel. **Direitos Fundamentais e Relações Privadas**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

SAUSSURE, Ferdinand. Cours de Linguistique Générale. In: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Revisão doutrinária dos conceitos de ordem pública e segurança pública: Uma revisão sistêmica. **Revista de informação legislativa**, v.25, n. 97, p. 133-154, jan./mar. 1988. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/181828>>. Acesso em: 10 maio 2012.

SEM, Amartya Kumar. **Desenvolvimento com liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SHILLING, Voltaire. **Roosevelt e as Quatro Liberdades**. Disponível em: <<http://educaterra.terra.com.br/voltaire/mundo/liberdades.htm#inicio>>. Acesso em 06 mar. 2012.

SILVA, De Plácido e. Vocabulário Jurídico. In: Carlos Fernando Priolli L'Apicciarella. Segurança Pública. **Revista Eletrônica de Ciências**, Rio de Janeiro: Forense, 1963. 4v, n. 20, jul. 2003.

SILVA, Jorge da. **Controle da polícia e “accountability”**: entre culpados e responsáveis. ou a pedagogia da violência policial. Disponível em: <<http://www.jorgedasilva.com.br/index.php?caminho=artigo.php&id=42>>. Acesso em: 15 maio 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, Ricardo. O novo historicismo na ciência política: um encontro entre duas tradições. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n.1, p. 123-151, jan./jun. de 2009. Disponível em: <<http://rbcp.unb.br/artigos/rbcp-n1-7.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2012.

SOARES, Luiz Eduardo. **Novas políticas de segurança pública**. Estudos Avançados. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da USP, v. 17, n 47, jan./abr. 2003.

SOLER, Sebastián. La interpretación de la Ley. In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: Hochman G, Arretche M, Marques E. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

SOUZA, Marcelo Ferreira de. **Segurança pública e prisão preventiva**: no Estado Democrático de Direito. Lumen Juris Editora, 2008.

SOUZA Minayo, Maria Cecília de; RAMOS de Souza, Edinilsa. É possível prevenir a violência? Reflexões a partir do campo da saúde pública. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, v. 4, n.1, p. 7-23, 1999. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/630/63013483002.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2012.

STRECK, LENIO LUIZ. **O dever de proteção do estado (schutzpflicht)**: o lado esquecido dos direitos fundamentais ou “qual a semelhança entre os crimes de furto privilegiado e o tráfico de entorpecentes”? Disponível em: <www.leniostreck.com.br>. Acesso em 20 jan. 2010.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2 0 1 0**: Anatomia dos Homicídios no Brasil, Instituto Sangari.

WEBER, Max. **Ciência e Política**: duas vocações. 2. ed. São Paulo: Martin Claret, 2008. Reimpressão.

WEFFORT, Francisco C. **Os clássicos da política**. 14. ed. São Paulo: Ática, 2006. v. 1.

WEIS, Carlos. **O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/direitos/tratado6.htm>>. Acesso em: 30 abr. 2012.

UNIÃO AFRICANA. **Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos** (Carta de Banjul). Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/africa/banjul.htm>>. Acesso em: 18 abr. 2012.

UNIÃO EUROPÉIA. **Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais**. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/euro/ue_convencao_europeia_dh.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2012.

ZALUAR, Alba. Exclusão e políticas públicas – dilemas teóricos e alternativas políticas. In: **Revista Brasileira de ciências Sociais**. São Paulo, v. 12, n 35, fev. 1997.

ZHANG, Yan; WILDEMUTH, Barbara M. **Unstructured Interviews**. Disponível em: <http://www.ischool.utexas.edu/~yanz/Unstructured_interviews.pdf>. Acesso em: 11 maio 2012.

APÊNDICE A - ROTEIRO DA ENTREVISTA PARA DESENVOLVIMENTO DE TESE DE MESTRADO SOBRE SEGURANÇA PÚBLICA

A entrevista que se segue faz parte da pesquisa para a tese de mestrado de Leila Machado Costa, do Programa de Estudos Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal Fluminense, sob a orientação da Prof^a. Doutora Nívia Valença Barros, intitulada “Segurança Pública: Direito Fundamental Social, Política Pública ou ainda um Novo Paradigma?”. A utilização dos dados coletados será exclusivamente para fins acadêmicos.

1 – O Plano Nacional de Segurança Pública de 2000, formulado no governo FHC, não saiu do papel e, na gestão Lula, o foco político foi o Projeto Segurança para o Brasil de 2003, e, depois, o programa PRONASCI (2007). Apesar dessa sequência de medidas, no final do ano passado foi noticiado pelo Ministro da Justiça que novo plano está sendo formulado. O que deu errado com o plano e as medidas anteriores, considerando terem sido formuladas em gestões de distintas ideologias políticas?

2 – Como se relacionam as questões: defesa dos Direitos Humanos e práticas de violência institucionais e de tortura, com uma política de segurança pública?

3 – É possível o enfrentamento da criminalidade e da violência apenas com medidas de controle de risco, ou é preciso conciliá-las com diretrizes de redução dos fatores da criminalidade?

4 – A Segurança Pública no modelo instituído na CF/88 já se efetivou enquanto política social (de garantia da liberdade e da igualdade) ou ainda se mantém como um paradigma constitucional para as ações estatais?

5 – Como o Sr. (ou Sr^a) pensa ser uma política de segurança pública para que seja eficaz para a manutenção da ordem pública?

Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca Central do Gragoatá

C837Costa, Leila Machado.

Segurança pública: um direito fundamental social, política pública ou ainda um novo paradigma? / Leila Machado Costa. – 2012.

185 f.

Orientador: Nivia Valença Barros.

Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal Fluminense, Escola de Serviço Social, 2012.

Bibliografia: f. 169-184.

1. Direitos humanos. 2. Política pública. 3. Segurança pública. 4. Brasil. I. Barros, Nivia Valença. II. Universidade Federal Fluminense. Escola de Serviço Social. III. Título.