

IVAN ROSAS TEIXEIRA

**CIDADANIA, SEGURANÇA PÚBLICA E DIREITOS HUMANOS:
REFLEXÕES ACERCA DO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO.**

OSASCO

2007

IVAN ROSAS TEIXEIRA

**CIDADANIA, SEGURANÇA PÚBLICA E DIREITOS HUMANOS:
REFLEXÕES ACERCA DO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO.**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da UNIFIEO – Centro Universitário FIEO, para a obtenção do título de mestre em Direito, tendo como área de concentração “Positivação e Concretização Jurídica dos Direitos Humanos”, inserido na linha de pesquisa “Direitos Fundamentais em sua Dimensão Material”, sob orientação do Prof. Dr. Eduardo Carlos Bianca Bittar.

OSASCO

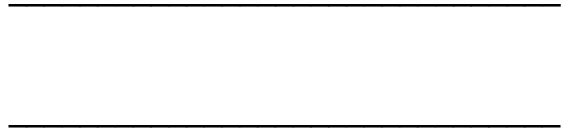
2007

IVAN ROSAS TEIXEIRA

**CIDADANIA, SEGURANÇA PÚBLICA E DIREITOS HUMANOS:
REFLEXÕES ACERCA DO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO.**

Local _____ Data ____ / ____ / ____

Comissão Julgadora:



Nunca julgue um homem sem
antes caminhar duas luas com suas sandálias (provérbio chinês).

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer à minha mãe e pai pela oportunidade de desenvolver meus estudos, mesmo após casado, menos pelo apoio financeiro e mais pelo apoio emocional constante e incondicionado.

Agradeço à minha esposa Daniela e meu filho Gabriel, pelo carinho e incentivo.

Ao meu orientador, professor Dr. Eduardo C. B. Bittar pela paciência e dedicação em ensinar-me o correto desenvolvimento deste trabalho.

À ADPESP - Associação dos Delegados de Polícia do Estado de São Paulo, pela concessão de bolsa-auxílio, sem a qual não teria condições materiais de participar do curso de mestrado.

Aos professores do curso de mestrado-UNIFIEO pela dedicação e excelência do ensino ministrado.

A todos aqueles que de alguma forma contribuíram para o desenvolvimento desta dissertação.

RESUMO

A proteção da pessoa humana está colocada da forma mais abrangente possível no art. 1º, III, da CRFB, como proteção a sua dignidade.

Isto significa que o Estado só se justifica enquanto servir ao homem, e a todos os homens, não se admitindo mais o sacrifício de alguns sob o pretexto de se estar perseguindo a realização de objetivos que beneficiarão toda a coletividade.

Dentro desta ótica, a Constituição Federal trouxe uma inovação terminológica no que tange à responsabilidade pela segurança pública, uma vez que determina que não apenas o Estado, mais todos seus cidadãos devem estar imbuídos de sua concretização.

Todas as pessoas são responsáveis pela segurança de toda a sociedade. Portanto, mais do que uma atitude cidadã, zelar pela manutenção da ordem pública é um dever constitucionalmente previsto.

As políticas públicas, dirigidas à segurança pública, devem contemplar o mais amplamente possível a participação popular. Neste diapasão, o policiamento comunitário se mostra uma eficaz ferramenta na busca da almejada integração sociedade e Estado, bem como da realização de políticas de concretização dos direitos humanos, buscando ajustar a atividade policial ao anseio da população.

O trabalho não objetiva a defesa da adoção do policiamento comunitário em substituição ao atual policiamento - profissional e especializado. Ao contrário, visa demonstrar que o problema da criminalidade passa pela pouca interação entre sociedade e polícia, onde a questão da segurança pública deve ser encarada como uma responsabilidade de todos e não apenas do Estado.

Palavras- chave: Estado, dignidade da pessoa humana, cidadania, segurança pública, policiamento comunitário

ABSTRACT

In the present debate that is in course in Brazil, about the public security role, its institutions and contributions in the nation's development, it cannot be put aside that criminality, beyond so many arguments, projects and discussions, more than a legal problem, is a social and community problem.

Its prevention and combat must not be approached by a juridical view only. In this matter, the civil police force, in order to avoid crime, cannot concentrate its action, totally pointed to proof production, on the inquest, but, also with it, get closer to the community so to improve the quality of its service done to the population.

For this, the community patrolling shows to be efficient as a tool to integrate both society and Government and achieve human rights, in order to adjust police activity to the population wills, contributing then for a common well being and an ideal society.

In this view, with no interferences in others government fields of action, the civil police force looks forward to act direct to population's interest, getting trusty among this, so to reduce criminality and fear.

The work does not pretend to defend the adoption of the community patrolling instead of the present one, which is professional and specialized. On the contrary, it wants to show that criminality problem goes through the little interaction between society and police forces, and the matter of public security must be faced as an everyone's responsibility and not only Government's.

Key-Words: Government, human person dignity, citizenship, social, safety, community patrolling

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	01
2	A AFIRMAÇÃO DO ESTADO MODERNO E A SEGURANÇA PÚBLICA.....	03
	2.1 ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.....	05
3	DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E CIDADANIA.....	08
	3.1 DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA	09
	3.2 CIDADANIA.....	16
	3.2.1 A cidadania na Constituição Federal Brasileira de 1988	20
	3.2.2 A cidadania nos tratados e pactos internacionais	22
	3.2.3 A cidadania e o direito à segurança como direito fundamental	24
4	CIDADANIA E SEGURANÇA PÚBLICA	26
	4.1 SEGURANÇA PÚBLICA	28
	4.1.1 Conceito de segurança pública	29
	4.1.2 A polêmica em torno da segurança pública	36
	4.1.3 As idéias de Thomas Hobbes sobre o instinto de segurança e sua atualidade..	39
	4.2 O DIREITO À SEGURANÇA PÚBLICA	47
	4.3 SEGURANÇA PÚBLICA E PREVENÇÃO	54
5	POLÍCIA COMUNITÁRIA	62
	5.1 CONCEITUAÇÃO E FILOSOFIA DE TRABALHO	64
	5.2 CARACTERÍSTICAS DO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO.....	66
	5.3 AVALIAÇÃO DO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO.....	70
	5.4 CONSELHOS COMUNITÁRIOS DE SEGURANÇA.....	72
	5.5 PROBLEMAS DO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO	74
	5.6 PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E POLICIAMENTO COMUNITÁRIO	77
	5.7 POLICIAMENTO COMUNITÁRIO: FICÇÃO E REALIDADE	83
6	CONCLUSÃO	86
7	BIBLIOGRAFIA.....	89

ANEXO - PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

1 INTRODUÇÃO

Embora o papel da polícia seja essencial ao desenvolvimento de uma sociedade, seu estudo sempre demonstrou dificuldades àqueles que se interessavam pelo assunto, pesquisando novas metodologias e filosofias de trabalho.

Ao se propor o estudo de uma forma de policiamento específico – policiamento comunitário – depara-se com a dificuldade no desenvolvimento da pesquisa, nem tanto pela quantidade de textos publicados, mas principalmente, pela falta de consenso sobre qual filosofia de policiamento deve ser adotada como padrão pelo Estado brasileiro.

Sempre houve muita dificuldade no estudo das instituições policiais e das suas formas de atuação, seja pela pequena quantidade de policiais que debruçam-se sobre o assunto, bem como em relação aos especialistas que, não tendo relação direta com o ambiente policial, sofrem, por parte dos profissionais de polícia, preconceito quando procuram dissecar os problemas da política de segurança e de policiamento.

No entanto, cresce a idéia, apoiada em números de que o combate à criminalidade, da forma como atualmente se resume – profissional, reativa, repressiva -, não leva à redução dos índices de criminalidade. Ao contrário, produz uma elevação da sensação de insegurança e conseqüente distanciamento da população para com a polícia.

Mais do que reprimir, é necessário prevenir. Para isso, o policiamento comunitário, voltado à interação entre polícia e sociedade, se mostra como a melhor maneira de equacionar o uso da força pelo Estado e o respeito aos direitos fundamentais.

Neste trabalho, busca-se uma análise do atual estágio da segurança pública no país, demonstrando as vantagens e desvantagens da adoção do policiamento comunitário, sob uma ótica policial civil.

Neste aspecto, a Polícia Civil, por ser dirigida por bacharéis em direito, está habilitada para ser a primeira instituição pública a garantir as liberdades individuais do cidadão, valores reconhecidamente inalienáveis da pessoa humana. Entendemos que há, na instituição policial civil, a sedimentação da idéia de que seu corpo de policiais possui como núcleo de ação a defesa dos direitos individuais e das instituições democráticas.

A Polícia Civil não apenas trabalha com o fim único de estabelecer a autoria e circunstância de um delito, mas também colabora com a efetivação dos direitos fundamentais presentes no texto constitucional.

Neste contexto, o policiamento comunitário é apresentado como a maneira mais eficaz na busca de um padrão de policiamento que preserve a ordem pública, combatendo a criminalidade em parceria com a sociedade, atuando em consonância com direitos fundamentais previstos na Constituição Federal.

2 A AFIRMAÇÃO DO ESTADO MODERNO E O MOMENTO ATUAL

O primeiro conceito de Estado, com a conotação político-jurídica que usamos hoje, remonta ao ano de 1513 com Maquiavel em sua obra "O

Príncipe”.

Sem retroceder em excesso até aos primeiros filósofos, como Aristóteles, foi com Montesquieu¹ em "O Espírito das Leis" que surgiu a idéia de separação de poderes.

Nesta obra, o autor reconhece a existência de três tipos de poderes estatais:

“poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependa vontade das gentes e o poder executivo daquilo que depende do direito civil. Pela primeira, o príncipe ou magistrado faz as leis por um certo tempo ou para sempre, e corrige ou substitui aquelas que estão feitas. Pela segunda, se faz a paz ou a guerra, se enviam ou recebem os embaixadores, se estabelecem a segurança, se previnem as invasões. Pela terceira, se punem os crimes ou se julgam as diferenças particulares”.

Esta definição de Estado, com três poderes distintos e com funções definidas, marcando o fim do feudalismo e o nascimento do Estado Moderno.

Assim, o Estado Moderno possui como características a dissociação entre os interesses da esfera pública, dominada pela burocracia e os interesses da esfera privada, dominada pelos interesses pessoais, bem como promove uma separação entre as funções administrativas estatais e as funções da sociedade civil.

Neste sentido foi delegado ao Poder Executivo a função de prover a segurança “*strictu sensu*”, contida em si a função de segurança pública interna, de responsabilidade das polícias e a segurança externa, de responsabilidade do exército nacional.

O Estado Moderno assumiu duas formas principais: o Estado Liberal

¹ MONTESQUIEU. *O Espírito das Leis*, 1996, p. 86.

e o Estado Social. O primeiro emergiu com as revoluções burguesas dos séculos XVIII e XIX; o segundo começou a construir-se desde o final do século XIX.

No Estado Moderno Liberal ocorre o desenvolvimento da economia capitalista, baseado em princípios de limitação da intervenção estatal, da liberdade do indivíduo e na regulação autônoma da sociedade.

O Estado Liberal, se propõe a passar uma imagem de protetor dos direitos dos indivíduos, cumprindo esta tarefa graças à monopolização dos meios de violência física (policia) e do poder jurídico (direito, justiça).

Este Estado possui a legitimidade para o uso da coação jurídica e física. O exercício do poder de polícia, de caráter puramente público, é monopólio do Estado que o exerce mais como instrumento de manutenção da ordem pública do que na busca da construção de sociedade não violenta.

O Estado Social, por sua vez, desenvolve-se como compensação das distorções geradas pela Revolução Industrial, principalmente em virtude do capitalismo desenfreado que se instalou na Europa, obrigando-o a rever sua posição de não intervenção na economia e sociedade. Percebeu-se que o excessivo distanciamento do Estado da vida social, levava há uma crescente degradação das instituições, aumento das desigualdades e consequente aumento das tensões sociais.

No momento atual de desenvolvimento, com fronteiras territoriais derrubadas pela globalização e pela mundialização da economia, o Estado se vê em crise, sobretudo pela sua diminuição de capacidade de intervenção econômica. Com isso, os mecanismos de regulação da sociedade não funcionam plenamente.

O Estado Moderno Social perde condições e capacidade de solucionar e negociar com os principais atores sócio-políticos nacionais os problemas sociais atuais, fomentando tensões que se traduzem num aumento

generalizado da criminalidade.

Uma das principais consequências é a incapacidade do Estado em prover a segurança pública a seus cidadãos, produzindo uma sensação de insegurança na sociedade.

Assim, verifica-se o crescimento das mortes violentas, o crescimento na produção e comercialização de armas de fogo, na substituição da segurança prestada pelo Estado por uma segurança privada.

Um dos maiores desafios do Estado é resgatar e assegurar a segurança pública. Isto somente será possível com uma reestruturação policial, de forma a compatibilizar-se com os ditames de uma sociedade democrática.

Esta evolução passa pela mudança do conceito, fortemente enraizado entre nós, que a segurança pública é uma questão de polícia. Esta mentalidade impede a visão democrática de uma ordem pública - prestação de um serviço à comunidade que envolva diretamente esta mesma comunidade.

É preciso que o Estado e a sociedade viabilizem um modelo de segurança pública que seja adequado às necessidades atuais do mundo globalizado e obediente aos limites de uma sociedade democrática e constitucional.

2.1 Estado democrático de direito

Para Paulo Bonavides “o Estado Democrático de Direito é aquele

onde o povo, sendo o destinatário do poder político, participa de modo regular e baseado na sua livre convicção, do exercício desse poder”².

Ao contrário do Estado Liberal, o Estado Democrático de Direito permite que o povo participe efetivamente de sua construção através, por exemplo, do direito de votar e ser votado, participando das decisões do Estado, através de partidos políticos, exigindo a existência de uma imprensa livre, pregando a transparência no exercício das atividades estatais como a prestação de um serviço público.

O Estado Democrático de Direito possui uma Constituição que por ser a norma jurídica máxima, deve ser respeitada e observada como a guia mestra da qual se desenvolverá todo o ordenamento jurídico infra-constitucional que, obedecidos e respeitados, levará à efetiva concretização da Democracia.

Norberto Bobbio³ define o regime democrático como “conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados”, ou seja, a Democracia está resguardada por um conjunto de normas e a principal delas é a Constituição que garante a efetiva participação do povo nas decisões políticas, permitindo uma integração entre as diversas parcelas representativas da sociedade.

O Direito para o Estado Democrático deve ser visto como um instrumento de transformação social, possibilitando que o paradigma liberal-individualista seja substituído pela orientação solidária de integração social.

² BONAVIDES, Paulo, *Teoria do Estado*, 2003, p. 49.

³ BOBBIO, Norberto, *A era dos direitos*, 1996, p. 12.

No Estado Democrático de Direito, a tônica volta-se para o homem, compreendido como um cidadão ativo que participa das decisões políticas que refletem na coletividade.

Dessa forma, as leis criadoras de direitos e deveres numa sociedade devem ser frutos da vontade popular e não instrumentos de dominação e controle utilizados pelo Estado.

Por esse motivo o parágrafo único do artigo primeiro da Constituição Federal de 1988 prescreve que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Ademais, cabe ressaltar o disposto no “*caput*” do artigo 1º da Constituição Federal de 1988 diz que “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito...”.

A Constituição Federal de 1988 foi fruto de uma histórica conquista de diversos segmentos da sociedade que estavam oprimidos pelo regime autoritário militar. O espírito democrático de nossa Constituição se revela pelo apelido de “Constituição cidadã”.

Por isso, pensar em segurança pública no atual contexto significa considerar sua avaliação dentro dos limites constitucionais e da lógica dos direitos fundamentais.

3 DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E CIDADANIA

Este capítulo visa elaborar reflexões acerca do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e sua relação com o conceito de cidadania; relação que deve se desenvolver dentro de um enfoque constitucional e social, na busca da construção de uma sociedade justa e democrática.

Assim sendo, o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana encontra-se presente em tudo que guarde relação com questões relacionadas com o ser humano e sua inserção social, estando, assim, vinculada de forma indissociável com o conceito de cidadania.

Em relação ao conteúdo, significado e conceituação da dignidade da pessoa humana para a ordem jurídica há grande divergência. Percebe-se, todavia, que a dignidade vem sendo considerada uma qualidade intrínseca e indissociável de todo e qualquer ser humano, na qual o respeito e a proteção desta dignidade constitui-se em meta permanente a ser alcançada pela humanidade e pelos Estados nacionais.

A cidadania, reflexo primeiro da dignidade da pessoa humana em um Estado democrático de direito, encontra-se em permanente construção. É objetivo perseguido por aqueles que anseiam por liberdade, mais direitos, melhores garantias individuais e coletivas.

O exercício da cidadania, traduzida objetivamente como a concretização da dignidade da pessoa humana, pressupõe, segundo Anna Cândida da Cunha Ferraz⁴ duas dimensões.

⁴ FERRAZ, Anna Cândida da Cunha Ferraz. *Aspectos da posituação dos direitos fundamentais da Constituição*, 2007, 137p.

A primeira dimensão legitima a participação política da pessoa no processo político eleitoral. A Constituição do Brasil concretiza esta dimensão, expressamente, ao prever os direitos políticos, o pluralismo político e a disciplina dos partidos políticos. O termo cidadão, nesta dimensão, possui conotação de direitos políticos.

A segunda dimensão define a cidadania como princípio básico de garantia e exercício de qualquer direito. Nenhum direito pode ser outorgado ou retirado sem que haja concordância entre o princípio da cidadania e a democracia; democracia essa que foi conquistada através de um longo processo histórico que demandou avanços e retrocessos, abrindo caminho para se chegar a uma sociedade livre.

A história da cidadania confunde-se em muito com a história das lutas pelos direitos humanos. Ser cidadão é ter consciência individual de ver-se como um sujeito de direitos: direito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade, à segurança.

Cidadania que não se traduz unicamente através da aquisição e exercício de direitos, mas também na obediência de deveres. O cidadão deve ter consciência de suas responsabilidades enquanto parte integrante de uma coletividade, nação e Estado, para cujo bom funcionamento todos têm de dar sua parcela de contribuição.

3.1 Dignidade da pessoa humana

Partindo-se da premissa de que a compreensão do ser humano envolve a avaliação de sua complexidade, reconhece-se que a filosofia democrática é a única a permitir um harmônico desenvolvimento de uma sociedade.

Dentro desta premissa, a dignidade da pessoa humana vem a ser o

fundamento nuclear para o estabelecimento de um regime democrático, que vise conciliar interesses individuais em constante confronto com os interesses coletivos.

No atual estágio de desenvolvimento do conceito de democracia, é indissociável sua ligação com direitos e garantias da pessoa humana. Direitos que evidenciam a superioridade do ser humano em relação à sociedade da qual é integrante, pois a existência de uma sociedade organizada política, jurídica e economicamente somente possui sentido quando for um meio na busca do desenvolvimento do próprio ser humano.

O significado e conceituação da dignidade da pessoa humana, como princípio constitucional é uma árdua tarefa, pois, por essência, possui contornos abstratos.

Para Celso Bastos⁵, a “dignidade da pessoa humana parece conglobar em si todos aqueles direitos fundamentais, quer sejam os individuais clássicos quer sejam os de fundo econômico e social”.

Alexandre de Moraes leciona sobre a dignidade da pessoa:

“Concede unidade aos direitos e garantias fundamentais, sendo inerente às personalidades humanas. Esse fundamento afasta a idéia de predomínio das concepções transpessoalistas do Estado e Nação, em detrimento da liberdade individual. A dignidade é um valor espiritual e moral, inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar, de modo que, somente excepcionalmente, possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sempre sem menosprezar a necessária estima que merecem todas

⁵ BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil*, 1990, p. 425.

as pessoas enquanto seres humanos”.⁶

Ingo Wolfgang Sarlet, pondera que:

“dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distinta de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que asseguram a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos”.⁷

A dignidade, como um valor espiritual e moral inerente à pessoa, manifesta-se especificamente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida, constituindo-se um mínimo inalienável que todo ordenamento jurídico deve assegurar.

Por ser qualidade inerente à pessoa humana, é irrenunciável e inalienável, na medida em que constitui elemento que qualifica o ser humano e dele não pode ser retirado.

Trata-se de valor próprio, da natureza do ser humano, que independe das circunstâncias concretas, princípio intrínseco de todo e qualquer ser humano, independente de sua condição social, política ou econômica.

Dignidade é a condição de honraria do ser humano. É o seu caráter de honestidade e respeitabilidade. É amor-próprio, brio, pudor, decência e decoro da pessoa humana.

⁶ MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*, 2004, p. 52.

⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*, 2006, p. 60.

Esses valores devem ser alocados num só sentimento: dignidade humana, assentada num conceito amplo.

O conceito de dignidade humana transcende aos direitos fundamentais. Enquanto os direitos fundamentais cuidam dos direitos da pessoa humana dentro de um prisma individual, a dignidade humana cuida da espécie humana, no seu todo.

A Constituição Federal usou essa expressão no artigo 1º, vinculando a dignidade humana como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Coube ao *caput* do artigo 5º revelar em detalhe a extensão do que seja dignidade humana para o Estado brasileiro:

"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 (...)"

Para José Afonso da Silva⁸, "a dignidade da pessoa humana é um valor supremo que atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais do homem, desde o direito à vida".

Observam J.J. Canotilho e Vital Moreira⁹ que:

"Concebido como referência constitucional simplificadora de todos os direitos fundamentais, o conceito de dignidade da pessoa humana obriga a uma classificação valorativa que tenha em conta o seu amplo sentido normativo constitucional e não uma qualquer idéia apriorística do homem, não podendo reduzir-se o sentido da dignidade humana à defesa dos direitos pessoais tradicionais, esquecendo-a nos casos de direitos sociais, ou invocá-las para construir a 'teoria do núcleo da personalidade' individual, ignorando-a quando se trate de direitos econômicos, sociais e culturais".

⁸ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, 2005, p. 92-93.

⁹ CANOTILHO E MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa anotada*, 1984, p. 70.

Daí decorre que a ordem econômica, dentro da Constituição federal, há de ter por fim assegurar a todos a existência digna (art. 170), a ordem social visará a realização da justiça social (art. 193), a educação deve buscar o desenvolvimento da pessoa e seu preparo para o exercício da cidadania (art. 205), não como meros enunciados formais e programáticos, mas como indicadores do conteúdo normativo eficaz e concreto da dignidade da pessoa humana.

Assim, a dignidade da pessoa humana é um valor transcendente e reconhecido por aqueles que se entregaram à busca da construção de uma sociedade justa com iguais possibilidades a todos..

É nesse contexto que se poderá afirmar que a relação entre a dignidade e os direitos fundamentais é “*sui generis*”, visto que a dignidade da pessoa humana assume simultaneamente a função de elemento e medida dos direitos fundamentais, de tal sorte que, em regra, uma violação de um direito fundamental estará sempre vinculada com uma ofensa à dignidade da pessoa.

Luiz Antonio Rizzatto Nunes¹⁰ ensina que:

“A dignidade é garantida por um princípio. Logo é absoluta, plena, não pode sofrer arranhões, nem ser vítima de argumentos que a coloquem num estado de relativismo” (...). “Enquanto valor é sempre um conceito relativo, na medida em que 'vale', isto é, aponta para uma relação, o princípio se impõe como um absoluto, como algo que não comporta qualquer espécie de relativização”.

¹⁰ *Idem*, p. 47-48.

Ou seja, a dignidade da pessoa humana, por tratar-se de um princípio, origina e dá sustentáculo a todo o ordenamento jurídico.

O princípio da dignidade humana deve ser interpretado dentro de uma esfera constitutiva da República brasileira, visto que esse postulado espelha um reflexo por todos os direitos e garantias fundamentais, pois como observa Antônio Chaves Camargo¹¹, “para o princípio da dignidade da pessoa humana, convergirão os valores das liberdades, da igualdade e da solidariedade, pois a dignidade da pessoa humana constitui-se no núcleo axiológico desses direitos fundamentais”.

Como um dos princípios nucleares da Constituição pátria, a dignidade da pessoa humana firma-se como um dos postulados em que se condensam as opções políticas nucleares da sociedade brasileira.

J. J. Canotilho¹² destaca que se deve tomar em consideração o princípio material subjacente à idéia de dignidade da pessoa humana:

"trata-se do princípio antrópico que acolhe a idéia pré-moderna da *dignitas hominis* (Pico della Mirandola), ou seja, do indivíduo conformador de si próprio e de sua vida segundo o seu próprio projeto espiritual”.

À dignidade da pessoa humana deve ser fornecida um duplo grau de proteção: de um lado concreto, como direito objetivo pertencente a determinado indivíduo e de outro lado abstrato, como direito subjetivo, referente a um bem jurídico de valor superior.

O princípio da dignidade da pessoa humana, assim, constitui e fundamenta todo o arcabouço jurídico brasileiro, conferindo unidade e sentido

¹¹ CAMARGO, Antônio L.Chaves. **Culpabilidade e reprovação penal**, 1993, p. 26 e ss.

¹² *Idem*, p. 1041.

ao conjunto de preceitos relativos aos direitos fundamentais. O princípio da dignidade da pessoa humana situa-se, pois, na base de todos os direitos constitucionalmente consagrados.

A positivação do princípio da dignidade da pessoa humana ganhou impulso com o fim da Segunda Guerra Mundial, passando a ser reconhecida em diversas Constituições, de modo especial após ter sido consagrada pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

Ainda assim, constata-se que muitos Estados integrantes da Organização das Nações Unidas não chegaram a inserir o princípio da dignidade da pessoa humana em seus textos constitucionais.

Dentre os países da União Européia, apenas as Constituições da Alemanha, Espanha, Grécia, Irlanda e Portugal consagraram expressamente o princípio.

No âmbito do Mercosul, apenas as Constituições do Brasil e do Paraguai guindaram o valor da dignidade ao *status* de norma fundamental. No que tange aos demais Estados americanos, cumpre citar as Constituições de Cuba e da Venezuela. Na Constituição da Guatemala, fala-se, no preâmbulo, na primazia da pessoa humana, ao passo que, no artigo 40, se consagra o princípio da isonomia (*todos são iguais em dignidade e direitos*). Ainda que incompleto o quadro apresentado, esses exemplos garimpados no direito comparado ilustram de forma representativa que o valor da dignidade da pessoa humana, ao menos nesta formulação e no que tange à sua expressa previsão pelo direito positivo, ainda não se integrou de forma definitiva e preponderante às Constituições de nosso tempo.¹³

¹³ SARLET, Ingo Wolfgang. ***Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na***

3.2 Cidadania

A Constituição Brasileira menciona no art.1º, inciso I, a cidadania como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, o que representa uma inegável inovação se comparada com as demais Constituições.

José Afonso da Silva¹⁴, embora defenda que os direitos de cidadania consistem apenas nos direitos políticos, quando analisa a inovação da Constituição de 1988 face às suas precedentes, admite uma nova dimensão. A propósito, neste particular, assim analisa a discutida inovação:

“A cidadania está aqui num sentido mais amplo do que o de titular de direitos políticos. Qualifica os participantes da vida do Estado, o reconhecimento dos indivíduos como pessoa integrada na sociedade estatal (art. 5º, LXXVII). Significa aí, também, que o funcionamento do Estado estará submetido à vontade popular. E aí o termo conexas-se com o conceito de soberania popular (parágrafo único do art. 1º), com os direitos políticos (art. 14) e com o conceito de dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), com os objetivos da educação (art. 205), como base e meta essencial do regime democrático”.

Contudo, embora admita alguma ampliação no conceito de cidadania adotado pela atual Constituição Brasileira, a exemplo do autor retro-citado, a maioria dos autores pátrios, ainda a conexas os direitos políticos, como uma qualidade de membro do Estado.¹⁵

Nesse sentido, cidadãos seriam os inscritos na Justiça Eleitoral, com direitos restritos aos direitos políticos, sendo os demais apenas indivíduos, com outros direitos básicos na condição de hipossuficientes, não enquanto

Constituição Federal de 1988, 2006, p. 99-100.

¹⁴ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 2005, p. 96.

¹⁵ BARACHO, Teoria **Geral da Cidadania: a plenitude da cidadania e as garantias constitucionais**, 1996, p. 85.

cidadãos como preleciona a teoria liberal de direito.¹⁶

Também, a manutenção do conceito de nacionalidade, seguida de declaração dos direitos políticos como direitos dos brasileiros eleitores apenas, reflete ainda a concepção antiga de proteção da Cidadania.

Entretanto, malgrado mantenha capítulo com o conceito de "nacionalidade", cidadania na atual Constituição Brasileira está como uma qualidade de membro do Estado, cidadão que possui muito além dos direitos políticos, direitos civis e sociais, como contrapartida aos seus deveres enquanto cidadãos.

Cidadania que deve ser exercida de forma ativa, compreendendo atitudes por parte da sociedade no sentido de fazer com que estes direitos de cidadania sejam efetivados.

Não são necessários grandes manifestações públicas, concentrações de pessoas, protestos em vias públicas, para que a cidadania seja exercida. Atitudes do cotidiano, obedecidas por todos já são um exercício de cidadania, como por exemplo: não jogar lixo nas ruas, não dirigir alcoolizado, não poluir rios e o ar atmosférico com atividades empresariais, respeitar a integridade física, moral e patrimonial de outrem.

Eduardo C.B. Bittar¹⁷ ensina que:

“a questão da cidadania é uma problemática inerente a um povo. É esse povo que bem conhece suas carências, deficiências, necessidades etc. É também esse povo que possui as condições para a transformação de sua condição, o que no entanto, não se consegue sem a organização da sociedade civil, sem a mobilização das

¹⁶ *Idem*, p. 86-87.

¹⁷ BITTAR, E.C.B. *Ética, educação, cidadania e direitos humanos: estudos filosóficos entre cosmopolitismo e responsabilidade social*, 2004, p.12.

comunidades, sem a conscientização dos grupos minoritários, sem adesão das mentalidades ao projeto social que pode transformar o cotidiano. Isso se torna ainda mais importante de ser destacado, grifado e impresso na mentalidade de um povo, na medida em que se instala nas mentalidades coletivas certa decepção com os paradigmas e as promessas modernas, que geraram apatia e abdicação do compromisso com os ideais sociais básicos de estruturação de nosso meio”.

Sem prejuízo do estudo do núcleo central da dissertação, não se pode deixar de relacionar o conceito de cidadania com o conceito de ética.

Ora, se pequenas atitudes cotidianas são suficientes para o exercício ativo da cidadania e, portanto, com o comprometimento com o respeito à dignidade humana. Por que a dificuldade da sociedade, *latu sensu*, em obedecer, ainda que inconscientemente, estes postulados.

Talvez porque o outro tenha se tornado desnecessário, indesejado, um obstáculo ao sucesso individual. Assim, para Eduardo Bittar¹⁸ “a existência, portanto, tem sido marcada por um profundo processo de dilaceração da consciência da importância/necessidade do outro (*alter*) para a construção do eu (*ego*)”.

Assim, considera-se indubitavelmente que os atuais direitos da Cidadania Brasileira vão muito além dos direitos políticos, alcançando os direitos civis e os direitos sociais.

Antes do exame dos direitos de Cidadania na atual Constituição Brasileira de 1988, importante analisar, ainda, quem esta considera como cidadão brasileiro, enfim, qual a concepção de cidadania que esta adota.¹⁹

A atual Constituição Brasileira menciona ainda a palavra cidadania no

¹⁸ Idem, p. 7.

¹⁹ CAMPANHOLE, *Constituições do Brasil*, 1984, p. 56.

artigo 5º, inciso LXXVII, no artigo 22, inciso XIII e no artigo 205.

No artigo 5º, inciso LXXVII, a Constituição Brasileira estabelece que "são gratuitas as ações de *habeas corpus* e *habeas data*, e, na forma da lei, os atos necessários ao exercício da cidadania".

Seguindo a concepção ultrapassada de cidadania, tais atos necessários ao exercício da cidadania seriam apenas aqueles relacionados com os direitos políticos.

Todavia, numa visão contemporânea de cidadania, o seu exercício consistiria não apenas no exercício dos direitos políticos, mas também dos direitos civis e sociais que dentro de uma nova visão de cidadania são deveres, direitos e instrumentos de defesa, como decorrência da evolução das idéias e valores que devem presidir a sua relação com o Estado.²⁰

Outrossim, a Constituição Brasileira não define o direito de cidadania, apenas trata do direito de nacionalidade, dividindo os brasileiros em natos e naturalizados, como observado na Constituição anterior, sem qualquer mudança substancial do ponto de vista da proteção legal da Cidadania.

Contudo, tanto em nível do Poder Executivo, quanto do Poder Legislativo, como do Poder Judiciário, observa-se uma mudança de mentalidade quando da aplicação da atual Constituição Brasileira, que foi denominada de Constituição Cidadã, refletindo uma nova concepção do Direito pátrio e da cidadania.

²⁰ Idem.

3.2.1 A cidadania na Constituição Federal Brasileira de 1988

Na Constituição de 1988, os direitos de cidadania estão legalmente protegidos no Título II (Dos direitos e garantias Fundamentais), mais especialmente, no Capítulo I (Dos direitos e deveres individuais e coletivos) deste Título.

Assim, a atual Constituição considera o que denomina "direitos e deveres individuais e coletivos", como direitos da Cidadania Brasileira.

Com efeito, tal posição favorece a concepção antiga de cidadania, que considera cidadão apenas os inscritos na Justiça Eleitoral, bem como, que seus direitos se restringem apenas aos direitos políticos.

A propósito, referindo-se ao artigo 5º, da atual Constituição Brasileira, o professor José Afonso da Silva²¹, afirma que:

“com base na Constituição, podemos classificar os direitos fundamentais em cinco grupos: I – direitos individuais (art. 5º); II – direitos coletivos (art. 5º); III – direitos sociais (art. 6º e 193 e ss.); IV – direitos à nacionalidade (art. 12); e V – direitos políticos (arts. 14 a 17)”.

Destarte, está claro que tal classificação segue a teoria liberal de direito que considera os titulares indivíduos.

Entretanto, malgrado ainda não adotada a denominação adequada, os atuais direitos fundamentais, da cidadania, estão protegidos no Título II - Dos direitos e garantias fundamentais, Capítulo I - Dos direitos e deveres individuais e coletivos, mais especialmente no seu artigo 5º, *caput*, como igualdade perante a lei, sem discriminação de qualquer natureza,

²¹ *Op. cit.* p. 168.

inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

Nos incisos do referido artigo 5º, outros importantes direitos fundamentais de cidadania, estão protegidos, como a igualdade entre homens e mulheres, obrigação legal apenas nos termos da lei, proteção contra a tortura, o direito de manifestação do pensamento, direito de resposta proporcional ao agravo, inviolabilidade da liberdade de consciência e de crença, inviolabilidade da intimidade, o direito de reunião, o de associação para fins lícitos, o de exercício de atividade profissional etc.

Por final, é necessário observar ainda que os direitos fundamentais da cidadania, assim como os demais direitos fundamentais, literalmente garantidos, não se encerram nos artigos e incisos indicados, porquanto "os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte", conforme estabelecido no parágrafo segundo do acima mencionado inciso e artigo, do mesmo diploma legal, aplicável de forma ampla.

É importante observar ainda que no corpo da atual Constituição observam-se outros direitos de cidadania, "decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados", como os princípios fundamentais da soberania, da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, do pluralismo político, bem como o princípio da legalidade, da moralidade e da publicidade dos atos públicos.

3.2.2 A cidadania nos tratados e pactos internacionais

Além dos direitos fundamentais mencionados, a cidadania brasileira compreende outros direitos "decorrentes dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte", conforme estabelecido no parágrafo 2º e 3º do artigo 5º, da atual Constituição Federal.

Dentre os diversos tratados em que o Brasil é parte destaca-se o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, reconhecidos como o Pacto de S. José da Costa Rica, de 1966.

Pelo Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, importantes Direitos Civis e Políticos foram consagrados, atualmente garantidos, especialmente, na atual Constituição Federal (art. 5º), e por extensão, no próprio referido diploma legal internacional, pelo reflexo interno, no ordenamento jurídico constitucional nacional, integrando-se ao Direito Constitucional Brasileiro.²²

Neste particular, é importante destacar que os direitos e garantias expressos na atual Constituição Federal Brasileira, sejam civis, políticos, sociais, não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte, conforme prescrito no § 2º, do inciso LXXVII, do artigo 5º, do mencionado diploma legal.

Assim, do regime e dos princípios adotados pela atual Constituição Federal, como respectivamente, o Estado Democrático de Direito e a

²² PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*, 2000, p. 83.

prevalência dos direitos humanos, podem decorrer outros direitos para a cidadania.

Como exemplo, do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, grande parte já protegida na atual Constituição Brasileira, destacam-se o direito dos povos à autodeterminação, direitos dos indivíduos de não serem discriminados, de liberdades, de ampla defesa e de igualdade entre os homens e as mulheres.

Dentre os direitos sociais, na maioria já consagrados na Constituição Brasileira, no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, destacam-se:

- Os direitos de toda pessoa de gozar de condições de trabalho justas e favoráveis (art. 7º),
- O direito de organização sindical com objetivo de defender seus interesses (art. 8º),
- O direito de toda pessoa à previdência social, inclusive a um seguro social (art. 9º),
- Os direitos de assistência social à família e proteção especial à criança e à mãe (art. 10),
- Os direitos à alimentação, à vestimenta, à moradia e à saúde física e mental (art. 11 e 12),
- Os direitos às educações primária obrigatória, secundária e superior, todos gratuitos (art. 13),
- Os direitos de participar da vida cultural e de desfrutar do progresso científico (art. 15), mediante compromissos de implementação de medidas assecuratórias de tais direitos.

3.2.3 A cidadania e o direito à segurança como direito fundamental

Os direitos da cidadania em grande parte, referem-se aos relacionados com a vida social da pessoa, como direito ao bem-estar social.

A exemplo de algumas Constituições estrangeiras, a atual Constituição Brasileira protege, de forma inédita, os principais direitos sociais, independentemente de serem individuais ou coletivos, adotando a teoria liberal-social de Estado.²³

Na atual Constituição Brasileira, os direitos sociais estão consagrados, como direitos fundamentais, no capítulo II - Dos direitos sociais, iniciando pelo artigo 6º, que estabelece o seguinte:

“Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, **a segurança**, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (grifo nosso).

Nesse sentido, é importante destacar que como no referido artigo não se observa qualquer exigência quanto aos seus beneficiários, conclui-se que representa direito de todos, o que significa tratar-se, teoricamente, de direitos tipicamente da cidadania, sem qualquer discriminação.

Ressalta-se que os direitos sociais consagrados no mencionado art. 6º referem-se aos considerados fundamentais, porquanto estabelecidos no Título dos Direitos e Garantias Fundamentais. Outros direitos sociais podem existir, como decorrência do regime e dos princípios adotados pela Constituição Brasileira, ou tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil faça parte.

²³Cf. PIOVESAN, Flávia. *D. Humanos e o Direito Constitucional Internacional*, 2000, p.118.

Diante do objeto delimitado, neste estudo somente será abordado o direito à segurança como um dos direitos sociais compreendido no conceito de cidadania, nos termos da atual Constituição Brasileira.

4 CIDADANIA E SEGURANÇA PÚBLICA

Na Constituição Brasileira, o direito à segurança vem consagrado nos artigos 5º e 6º, portanto, considerado direito fundamental e social da cidadania.

O direito à segurança como dimensão social consiste no conjunto de garantias individuais e coletivas a todos com vista ao bem-estar social, assim englobando todas as formas e medidas de segurança, que estão estabelecidas em diversos artigos da Constituição Brasileira.

Assim, no artigo 5º, inciso XI, por exemplo, está consagrado o direito da cidadania à segurança do domicílio, ou seja, ao aconchego do lar com sua família, da privacidade, da intimidade, da vida privada, não podendo ser invadida, exceto em caso excepcionais estabelecidas em lei, como no caso de flagrante delito ou por determinação judicial.

A segurança em matéria penal constitui uma das garantias que visa tutelar a liberdade pessoal, conforme estabelecido nos incisos XXXVII a XLVII do artigo 5º, dentre outros incisos, protegendo o cidadão contra arbitrariedades.

Outras formas de segurança na dimensão civil com reflexo na social²⁴, ou seja, que se referem ao bem-estar social da cidadania estão consagradas na Constituição Brasileira, como a segurança em matéria tributária.

²⁴ A dimensão civil refere-se à segunda geração de direitos fundamentais, estando nesta categoria os direitos a prestações sociais estatais, como assistência social, saúde, educação, trabalho, segurança, dentre outros que se reportam ao indivíduo. Esta geração de direitos fundamentais visa demonstrar a importância de salvaguarda do indivíduo e das instituições.

A segurança pública, propriamente, está formalizada no artigo 144, como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, objetivando a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Como órgãos públicos responsáveis pela segurança pública, o artigo 144, parágrafo 1º, incisos I ao IV, institui o seguinte:

A polícia federal destina-se a:

- Apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;
- Prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;
- Exercer as funções de polícia marítima, polícia aérea e de fronteiras;
- Exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

O parágrafo 2º do mesmo artigo atribui à polícia rodoviária federal o patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

À polícia ferroviária, em seu parágrafo 3º, atribui o patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

O parágrafo 4º atribui às polícias civis, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

Por fim, o parágrafo 5º, do artigo 144, atribui à polícia militar o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

4.1 Segurança pública

O tema da segurança pública, nos dias correntes, a despeito do interesse acadêmico que sempre o justificou, alcança relevo especial por fatores que fogem da realidade acadêmica, ao mesmo tempo em que dela necessita umbilicalmente para se descobrir, quer pela pesquisa exaustiva, quer pelos estudos aprofundados, as razões que se encontram nas origens da questão.

A banalização da violência urbana e os crescentes índices de criminalidade amedrontam cada vez mais a população brasileira, seja ela rural, urbana, residente em grandes centros urbanos ou em pequenas cidades do interior.

Policial ou não, o medo de uma bala perdida, de um “seqüestro-relâmpago”, faz parte do dia-a-dia da população brasileira, constrangida e acuada por um constante sentimento de insegurança.

Diante do agravamento da criminalidade, visualizamos o atraso institucional e operacional em que se encontram as polícia brasileiras. Presas a corporativismos não conseguem passar à população a tranqüilidade de que a situação deveria estar sendo efetivamente combatida.

A pesquisa voltada ao policiamento comunitário, partindo de um policial é um dos passos necessários para a mudança de paradigmas.

Construindo novas ideologias operacionais e institucionais, não

podemos nos esquecer que a responsabilidade pela segurança pública, não é apenas do Estado, mas de toda a população conforme previsto no art. 144 da Constituição Federal.

A segurança pública, há tempos, vem sendo a grande deficiência do Estado brasileiro. Não conseguiremos construir uma sociedade não-violenta, sem o envolvimento direto da população. Para isso, programas de policiamento comunitário mostram-se os mais adequados para estreitar as relações ente polícia e comunidade.

4.1.1 Conceito de segurança pública

O conceito de segurança pública apresentado na Constituição Federal e pela doutrina pátria apresenta uma forte influência da fusão dos conceitos de segurança e criminalidade, onde segurança significa controle e prevenção do delito.

O problema da conceituação acaba por prejudicar as políticas públicas que tentam aperfeiçoar o sistema. Neste complexo tema, passaremos a delinear a visão da doutrina pátria sobre segurança pública com o fito de apontar um caminho.

Segurança Pública, no dizer de De Plácido e Silva²⁵:

"É o afastamento por meio de organizações próprias, de todo o perigo, ou de todo o mal, que possa afetar a ordem pública, em prejuízo da vida, da liberdade, ou dos direitos de propriedade do cidadão".

²⁵ De Plácido e Silva. *Vocabulário jurídico*, 1993, p. 740.

Assim, pode-se conceituar a segurança pública, como um conjunto de processos políticos e jurídicos, destinados a garantir a ordem pública na convivência dos homens em sociedade. É o conjunto de estruturas e funções que deverão produzir atos e processos capazes de afastar ou eliminar riscos contra a ordem pública.

Manoel Pedro Pimentel²⁶ apresenta um conceito no sentido *lato* no qual:

“A segurança pública é provida através de vários órgãos ou instituições. Algumas têm caráter preventivo contra danos individuais e coletivos, exercendo-se através de fiscalizações e vistorias. Outras têm caráter repressivo, ao lado da prevenção, exercitando-se através da imposição de sanções administrativas. Outras, ainda, prestam serviços de socorros urgentes, em caso de calamidades públicas ou de perigo individual. Exemplos de órgãos ou instituições desses tipos são a Comissão de Defesa Civil, o Corpo de Bombeiros, os Serviços Nacionais de Fiscalização da Medicina e de Atividades Farmacêuticas, as Inspetorias de Saúde, etc”.

Mais adiante, envolvendo-se com o conceito de segurança pública em sentido estrito, o ora citado autora compreende-a como "a garantia e a defesa dos direitos individuais, de que o cidadão pode usar, dispor, fruir e gozar dentro da ordem e da paz".²⁷

Ainda, assevera:

“Neste nível conceitual, a segurança pública é essencial para o adequado convívio social, uma vez que ela é pressuposto das condições para o correto e normal exercício de todas as atividades humanas, desde o trabalho até o lazer, desde a preservação da saúde e da vida até a prática dos cultos e das religiões. Para prover a segurança pública assim conceituada, o Estado conta com órgãos oficiais especializados. Reduzindo, como é necessário para os fins deste trabalho, o campo de análise, vamos concentrar nossa atenção

²⁶ PIMENTEL, Manoel Pedro. **O crime e a pena na atualidade**, 1983, p. 287.

²⁷ *Idem*, p. 287.

sobre o aspecto da segurança pública contra os comportamentos criminosos de dano ou de perigo”.²⁸

Álvaro Lazzarini²⁹ se manifesta afirmando que:

“Falar sobre segurança pública exige do doutrinador cauteloso a atitude de sempre reportar-se à ordem pública, face à inter-relação existente entre esses conceitos. Igualmente a festejados administrativistas pátrios e europeus, entendo que a segurança pública é um aspecto da ordem pública, concordo até que seja um dos seus elementos, formando a tríade ao lado da tranqüilidade pública e salubridade pública (...) A ordem, assim como a segurança, são valores etéreos, de difícil aferição e não é por acaso que publicistas de renome mundial, sucessivamente, atravessaram séculos a estudá-las, tal a complexidade que oferecem. Pode-se afirmar com certeza que a ordem pública é sempre efeito de uma realidade nacional que brota da convivência harmônica resultante do consenso entre a maioria dos homens comuns, variando no tempo e no espaço em função da própria história. O arcabouço jurídico que o Estado proporciona à sociedade é simples e tradutor dessa ordem. Evidentemente às elites intelectuais do país cabe papel importante, pois mercê de sua bagagem cultural pode o deve mostrar os caminhos para a evolução dos componentes, que intelectuais do porte de PAUL BERNARD, LOUIS ROLLAND, SANTI ROMANO, MARCEL WALINE, BLAISE KNAPP, entre outros, tão bem delinearam ao conceituar a ordem Pública”.

A ordem pública seria o estado de tranqüilidade social dentro de uma comunidade, em virtude do fornecimento desta pelo Estado, envolvendo questões de segurança, tranqüilidade, salubridade, bem como questões que envolvam a ordem moral, estética, política e econômica.

Ao realizar detido exame conceitual da ordem pública, Diogo de Figueiredo Moreira Neto³⁰ aponta:

“Se, sinteticamente, segurança pública é garantia da ordem pública, esta é o objeto daquela. Quanto mais precisamente conceituarmos a

²⁸ *Idem*, p. 288-289.

²⁹ LAZZARINI, Álvaro. *Direito administrativo da ordem pública*, 1987, p. 1-34.

³⁰ MOREIRA NETO, Diogo de F.. *Curso de direito administrativo*, 1999, p. 128-129.

ordem pública, mais exatamente ter-se-á compreendido a segurança pública e, em consequência, mais adequadamente poderemos desenvolver um quadro operativo para as ações de Polícia de Segurança Pública, juridicamente balizado por um direito administrativo da segurança pública. A noção de ordem pública não é nova. Vamos encontrá-la mencionada desde o direito romano. O termo ainda não havia sido cunhado, mas seu conteúdo cor respondia ao conceito de mores. A ordem fundada no mores populi romani, idéia mais próxima aos costumes que a lei, tinha até um agente público para controlá-la, o censor, que detinha o poder repressivo exercendo a sanção na modalidade de repressão pública - a nota censória. No direito intermédio, a expressão surge como sinónimo de "bons costumes" e "interesses públicos", na linguagem dos legistas e dos glosadores, com um lastro moral muito profundo no cristianismo. Ao chegar ao século XIX, o liberalismo reliberta o conceito laico, mas restringe-o, como seria de se esperar, a aspectos quase casuísticos. Com o advento do Estado do bem-estar social, a ordem pública se hipertrofia e passa a ser o conceito instrumental para o alargamento do papel interventivo do Estado nos vários campos da atividade humana; passa a servir não só ao poder de polícia e aos serviços públicos como ao ordenamento económico e ao ordenamento social, as novas modalidades de ação do Estado presentes nas Constituições do século XX. Embora modificada, no tempo e no espaço, em função das diversas concepções políticas e jurídicas, a ordem pública se apresenta hoje com alguns traços de geral reconhecimento, capazes de caracterizá-la como um conceito jurídico, antes que um conceito legal".

Para referido Autor, o conceito de segurança pública, após sofrer uma diminuição conceitual e prática por ocasião do Estado Liberal, ressurgiu através do desenvolvimento do Estado de Direito, incorporando valores sociais.

Para Dalmo de Abreu Dallari³¹:

"A segurança pública é a ação exercida para a preservação da ordem pública e também preservação da incolumidade das pessoas e do património. Ademais, na verdade, quando se diz "preservação da incolumidade da pessoa e do património", isto faz parte da ordem. E por isso que eu insisto neste ponto: que ordem não é um conjunto de leis; é muito mais do que isso. Ordem tem um conteúdo. São as pessoas numa determinada forma de convivência; isto é que é a ordem. Então, a segurança é uma atividade absolutamente necessária, e a Polícia, como responsável pela segurança, presta um

³¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. *A polícia e as garantias de liberdade*, 1996, p. 52-53.

serviço público essencial (...) Porque, entre outras coisas, ela tem, segundo a própria Constituição, o objetivo de preservar a ordem. Deve ter permanentemente uma atividade preventiva, para que a ordem não seja quebrada, para que ela seja respeitada; para que as pessoas se comportem segundo a ordem. E se isto acontecer, então, não há a necessidade da repressão (que é aquela atividade mais aparente). Esse já é um parâmetro fundamental, que está na própria Constituição: a lei estabelece como a polícia se organiza, estabelece como ela deve agir, como ela deve funcionar, mas sempre tendo por objetivo constitucional a preservação da ordem (...) E proteção da ordem, preservação da ordem, e sempre se pressupondo que esta ordem deverá ser legítima, deverá ser autêntica, deverá ser democrática”.

Para este a segurança pública, exercida através do monopólio da polícia, reconhecida como essencial, é a garantia dada pelo Estado de uma convivência social isenta de ameaça de violência, permitindo a todos o pleno desenvolvimento, dentro dos direitos previstos na Constituição.

À polícia, como único agente com atribuição constitucional de combater a violência, cabe a tarefa de garantir a segurança pública.

José Afonso da Silva³² assevera que:

“A doutrina italiana observa que a segurança pública é o ordenado e pacífico desenvolvimento da vida de uma comunidade nacional ou local e que seu conceito vem geralmente associado à noção de ordem pública, com dificuldade de distinguir conceitualmente os dois termos que não raro se empregam essencialmente como sinônimos. Assim, a ordem pública será uma situação de pacífica convivência social, isenta de ameaça de violência ou de sublevação que tenha produzido ou que supostamente possa produzir, a curto prazo, a prática de crimes. A segurança pública consiste numa situação de preservação ou restabelecimento dessa convivência social que permite que todos gozem de seus direitos e exerçam suas atividades sem perturbação de outrem, salvo nos limites de gozo e reivindicação de seus próprios direitos de defesa de seus legítimos interesses. Na sua dinâmica, é uma atividade de vigilância, prevenção e repressão a condutas delituosas”.

³² *Op. cit.* p. 1 51.

Assim, a ordem pública se caracteriza por evitar desordens materiais, ou seja, visíveis, de caráter público, haja vista que a polícia não tutela bens privados, salvo no caso de reflexos na coisa privada, bem como a ordem pública visa assegurar a tranquilidade, segurança e a salubridade da sociedade.

A ordem pública permitindo que a sociedade se desenvolva, que as instituições funcionem sem sobressaltos, de forma indireta está garantindo o exercício dos direitos fundamentais individuais do indivíduo.

Walter Ceneviva³³ nos traz a concepção de segurança pública enquanto garantia social, assim descrevendo-a:

“A preservação da paz social, elemento necessário à prática democrática, é indissoluvelmente compatibilizada com a manutenção da ordem pública. Através desta se garante a incolumidade das pessoas e o patrimônio público e privado. Os objetivos mencionados consubstanciam um dever do Estado para com os seus cidadãos, que têm direito à própria segurança, vinculando-se, contudo, às responsabilidades que dela decorrem. A lei disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos de segurança pública, tendo em vista a eficiência de suas atividades. O conceito de segurança diz com a estrutura do Estado. Quando a nação é frágil, quando sua organização para preservar a comunidade é ineficaz, quando o indivíduo não tem proteção suficiente contra o mesmo Estado, a segurança se enfraquece. Quando tais fatos ocorrem, o conjunto de todas as pessoas submetidas ao mesmo ordenamento jurídico fica em perigo. Segurança, nesse sentido, tem o significado de isento de risco, para a nação e para cada um de seus componentes. O princípio fundamental da segurança social consiste, formalmente, na observação das leis vigentes, pelo Estado e pelas pessoas”.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho³⁴ diz que a segurança pública consiste em estabelecer a "tranqüilidade da ordem", condição do bem comum

³³ CENEVIVA, Walter. *Direito constitucional brasileiro*, 1991, p. 239.

³⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Segurança pública no estado de direito*, 1984, p. 148.

e, também, da segurança individual. Ou seja, sua finalidade é propiciar condições para a 'vida humana digna - "a essência do bem comum".

Os diversos doutrinadores apresentam um conceito de segurança pública associado à palavra "ordem". Não há porque discordar dos conceitos, mas a preocupação com a segurança pública cresce a cada dia no país. Os índices de criminalidade aumentam assustadoramente, levando-nos a refletir que tais conceitos acabam por dificultar políticas de segurança pública, pois tendem a observar o problema, principalmente sob o ponto de vista penal.

Ainda que se tenha superado o restrito conceito de segurança pública, como essencial à existência do Estado, independentemente de seus reflexos na esfera individual, não conseguimos colocar em prática e traduzir adequadamente a segurança pública, como um dos direitos sociais, portanto, direito fundamental, relacionando-se com outros direitos fundamentais na busca e manutenção da paz.

Há de se interpretar a segurança com uma nova lente menos restritiva, ampliando-se para o campo dos problemas sociais.

Assim, o conceito de segurança pública deve abordar aspectos sociais mais amplos como a falta de empregos, moradias, saneamento básico, educação, saúde, acesso à justiça, entre outros.

Mantendo-se a análise de segurança pública sob uma ótica jurídico-penal, restringimo-nos às teorias liberais do passado, nas quais se entendia como segurança pública, um conjunto de atividades que visavam preservar a integridade do Estado, enquanto mantenedor da paz social e, portanto, do *"status a quo"*.

Ou seja, não se faz uma análise sistêmica dos diversos aspectos sociais contidos no conceito de segurança pública que, somente se harmonizados e ponderados, asseguram a almejada paz social.

4.1.2 Atualidade e polêmica em torno da segurança pública

Vale dizer, hoje, que, assim como sobre futebol, música popular, culinária ou, ainda, novelas, o chamado homem médio também opina sobre segurança pública com ares de propriedade, e talvez isso até se revista de legitimidade.

Afinal, é esse mesmo homem médio, potencialmente, mais vítima do que as autoridades que, no curso das gestões públicas, não conseguem traduzir da teoria acadêmica para a realidade fática a chamada sensação de segurança pública.

Essa expressão, aliás, encerra um verdadeiro ideário sobre justiça e que afasta as interpretações jurídicas em benefício de uma constatação do mundo físico. Para nós, segurança pública não se define, sente-se.

Temos segurança pública quando percorremos, sem problemas, a pé, o quarteirão de nossa morada às 22:00 (vinte e duas) horas, ou, ainda, quando dirigimos em horário comercial um automóvel em uma metrópole com a janela aberta, portando relógio de pulso. Temos segurança pública, quando não corremos o risco de sermos alvejados por balas perdidas ou sofrer a dor da morte de um parente.

A segurança, assim chamada pública, justifica-se por si só muito antes mesmo do fundamento jurídico que hoje a sustenta. Pois não existe a figura do Estado de Direito sem o supedâneo da segurança pública.

Num mundo globalizado e cada vez mais privatista, convém olvidar da maioria dos modelos legais vigentes entre nós, fruto do mais puro copismo sem qualquer preocupação em adaptações às nossas realidades, assertiva que se aplica à segurança pública.

Atribuição ou instrumento do Estado, a segurança pública, mormente no Brasil, merece atenção diferenciada, mesmo cotejada com a saúde pública

ou com a educação pública; senão vejamos: o Estado brasileiro, em seu tripé mais importante (segurança pública, educação e saúde), vem sendo sucessivamente sucateado, independentemente do partido político no exercício do poder.

A educação pública, no passado formadora de estadistas e base do desenvolvimento intelectual do País, sequer inspira, hoje, numa cada vez mais diminuta classe média, a opção ideal para educação de seus filhos; quem pode, prefere o ensino particular que, aliás, cresceu enquanto negócio comercial em velocidade assustadora nas últimas três décadas.

A saúde, mesmo num Estado marcado pela desigualdade social e de proporções continentais, não poderia jamais obrigar o cidadão a se sujeitar à privatização, realizada por convênios médicos, no mais escancarado paradoxo da figura do Estado gestor.

De um lado, há hospitais privados de ponta; de outro, não se dá vazão à enorme demanda de necessitados, humildes e desdentados, em detrimento do lucro desmedido dos que, à cortina do capital, exploram a saúde do povo brasileiro.

Por derradeiro, a face mais cruel do problema, que é a ausência real de políticas públicas voltadas à segurança, impõe a perversa lógica privatista; quem pode habitar condomínios recheados de ofendículos ou se locomover em veículos blindados possui segurança.

Em situação inversa se encontram os menos afortunados, expostos a riscos iminentes de entreveros fratricidas, que alimentam estatísticas tão críveis quanto o grau de confiança que a população deposita nas instituições.

Segundo dados oficiais da Secretária de Estado da Segurança Pública do Estado de São Paulo³⁵, no ano de 2004 foram registrados um total de 8.934 casos de homicídios dolosos, resultando numa taxa de 21,74 homicídios a cada grupo de 100.000 habitantes. Embora o ano de 2006 tenha registrado um total de 6.164 casos de homicídios, resultando numa taxa de 15,23 homicídios por grupo de 100.000 habitantes, nossa sociedade apresenta um insustentável nível de mortes por homicídios, sobretudo se constatarmos que em países igualmente em desenvolvimento estes índices são consideravelmente menores.

Assim, segundo dados do Centro de estudos de segurança e cidadania³⁶, no Chile, a cada grupo de 100.000 habitantes há uma taxa de homicídios de 4,936, dados de 1997. Na Argentina, encontramos índices ainda menores, com uma taxa de 2,275 homicídios a cada grupo de 100.000 habitantes.

Outrossim, o que se busca neste capítulo, é oferecer subsídios para uma visão moderna do Estado, numa sociedade cada vez mais participativa. Entendemos que a atividade policial, inafastável do Estado, deve, seguindo tendência mundial, ser cada vez mais transparente, objetivando uma parceria com a população.

Dai a necessidade de uma fiscalização próxima e absolutamente clara pela sociedade, a qual em última análise recebe a contrapartida da verdadeira segurança pública.

³⁵ Secretária de Estado da Segurança Pública do Estado de São Paulo. ***Estatística Criminal no Estado de São Paulo***, 2006, disponível em http://www.ssp.sp.gov.br/estatisticas/_porarea.aspx?codigo=1.

³⁶ Centro de estudos de segurança e cidadania – CEsSec. **ESTATÍSTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA E JUSTIÇA CRIMINAL – INTERNACIONAIS**, 2007, disponível em http://www.candidomendes.br/cesec/links_estatisticainternacional.asp.

Assim, para nós, o modelo atual de policiamento, fundado numa polícia com estrutura rígida e inflexível, incapaz de adequar-se a uma nova realidade social, se perde no labirinto das complexidades administrativas, “lobbys” corporativistas que dividem o aparato de segurança pública em polícias preocupadas com a própria subsistência.

Sendo a ordem e a paz social elementos essenciais e constitutivos de um Estado Democrático de Direito, sua ausência representa a própria inexistência desta forma de Estado. Destarte, inexistindo o fator segurança, inexistente está forma de Estado.

As transformações nos campos da ação política, econômica, da ciência, do direito evidenciam o anacronismo dos padrões tradicionais de organização e funcionamento do Estado brasileiro, no que se refere à segurança pública.

Nesse sentido, ganham força as discussões em torno da reforma do aparato policial do Estado, tendo como palavra-chave a descentralização. Vale dizer, a busca de um modelo voltado à segurança regional ou mesmo local.

Permitindo, desta forma, que o policial possa envolver-se com a comunidade onde desenvolve seu mister, sem a preocupação que uma mudança nos ramos da política nacional ou estadual, interfiram no projeto de segurança desenvolvido.

4.1.3 As idéias de Thomas Hobbes sobre o instinto de segurança e sua atualidade

O nome de Thomas Hobbes quase sempre traz à mente do leitor a idéia do Estado autoritário. É importante reconhecer, no entanto, e à margem do preconceito, que o filósofo inglês, em sua obra mais famosa, *Leviatã*, oferece uma das melhores definições do Estado como um produto racional da

vida coletiva.

Um dos pontos centrais do pensamento de Hobbes é a idéia de que o homem, na vida em sociedade, é simultaneamente impelido por dois impulsos, ambos necessários, porém contraditórios entre si: o instinto de segurança - para sua própria conservação e para a defesa do grupo contra o medo e as necessidades da vida - e o desejo de liberdade - liberdade individual contra as agressões e o domínio do mais forte.

A liberdade é definida por Hobbes como a ausência de oposição ou de impedimentos externos (*Leviatã*, cap. 14, § 2, e cap. 21, § I), ou ainda como a capacidade do indivíduo de agir dentro de seus limites naturais, definições estas que ainda hoje são subscritas pela filosofia. Desta forma, tem-se que o indivíduo, ainda que limitado pelas normas impostas pela comunidade, encontra-se livre para agir, à medida que sua vontade esteja abarcada pela permissão geral.

Esta definição de liberdade aplica-se sem qualquer problema à liberdade experimentada pelos "súditos" de um moderno Estado Democrático de Direito: todos podem fazer tudo o que o ordenamento não proíba - *id est*, o limite da liberdade individual é o interesse coletivo.

Mas Hobbes percebeu com rara precisão que, quando a liberdade é fruída de forma incontrolada, instaura-se a desordem.

Percebeu também que o caos advindo desta desordem fortalece no povo o desejo de segurança, que atua sobre a psicologia coletiva a ponto de amortecer a vontade natural do povo de ser livre, determinando o surgimento de regimes autoritários ou despóticos, mantenedores e preservadores da ordem e que podem ser perfeitamente vislumbrados na Europa de hoje, através do ressurgimento de partidos ultranacionalistas, de direita ou nos Estados Unidos com a política conservadora do partido republicano.

Desta forma, liberdade e segurança seriam as duas exigências que

justificariam, na história política, respectivamente, os regimes liberais progressistas e os de tendência conservadora autoritária. Na seara da filosofia, estas duas tendências procuram se legitimar através de ideais essencialmente contraditórios, sendo que o primeiro enfatiza a bondade essencial do homem e o outro sua crueldade natural - teses que, por sua formulação maniqueísta, acabam por falsear a verdadeira essência da alma humana, considerada ora a sede do bem absoluto, ora o quartel do mal encarnado.

De certa maneira, a tese da maldade humana - pugnada por Hobbes - baseia-se na idéia da presença de um núcleo demoníaco na psique, demônio este que se manifesta no relacionamento social; os defensores da bondade humana, ao contrário, tendem a menosprezar esta crença, em prol de uma idealização dos atos e pensamentos humanos.

Grande parte do sucesso de Hobbes, se deve ao fato de ter ele não só compreendido, mas também sentido o pessimismo adotado pela posição racionalista no que diz respeito aos assuntos do poder, da lei, da ordem - enfim, de Estado - nas sociedades civilizadas modernas. Esta tônica pessimista é já demonstrada pela própria escolha do título de sua obra maior: *Leviatã* é um monstro bíblico, descrito por Isaías como uma "serpente escorregadia", encarnação da sociedade dos maus.

Tal fato leva a crer que Hobbes, longe de ser um apologista entusiástico do Estado absoluto, como a opinião geral acredita, era em verdade um realista dogmático, consciente da essência perversa do poder político, representado pelo Estado.

Hobbes pretendia, desta forma, efetuar não a sacralização do Estado, mas sua dissecação, uma verificação preliminar da natureza e dos reais fatores do poder político. Sendo o poder corruptor, o Estado, por conseguinte, é perverso.

A partir da tese hobbesiana, os pensadores liberais, a começar por Locke, Smith e Montesquieu, iriam propor a redução do poder do Estado,

descentralizando-o e dividindo-o entre diversos órgãos estatais, de modo que o poder estatal fosse segmentado em diversos organismos, buscando-se evitar a concentração deste poder e sua corrupção.

A vontade que guia nossa conduta, para Hobbes, é o amor-próprio ou o egoísmo. No entanto, em contrapartida a este instinto do homem, poder-se-ia propor um outro princípio, que é o racional - a razão, que dirige de forma inteligente as ações humanas, utilizando a lógica para melhor arquitetar os nossos objetivos de auto-preservação.

O conceito hobbesiano de lei da natureza já demonstra a importância da razão:

“Uma lei da natureza é um preceito ou regra geral descoberto pela razão, em virtude do qual é vedado ao homem fazer aquilo que é susceptível de destruir sua vida ou de lhe privar dos meios para preservá-la; e a omitir aquilo através de que acredita possa ser ela preservada da melhor maneira”.³⁷

A razão, portanto, mostra ao homem as leis naturais, cuja importância advém do fato de serem estas imprescindíveis à sua preservação.

Vê-se então que a chamada guerra de todos contra todos (*bellum omnium contra omnes*), situação inerente ao estado de natureza, não é atitude impensada, mas, sim, uma situação racional, posto que causada pela observância, por parte dos indivíduos, das leis naturais que proporcionam sua preservação:

"E dado que a condição do homem é uma condição de guerra de todos contra todos, sendo neste caso governado por sua própria razão e, não havendo nada de que possa lançar mão que não seja susceptível de servir-lhe de ajuda para a preservação da vida contra

³⁷ HOBBS, *Leviatã*, 1995, cap. 14, § 3º.

seus inimigos, segue-se que daí todo homem tem direito a todas as coisas”.³⁸

Portanto, a "guerra de todos contra todos" não refletiria um estado de selvageria irracional dos indivíduos; ao contrário, a adoção de tal comportamento seria, na verdade, reflexo da racionalização individual e da percepção das leis naturais.

Esta importância da razão acaba sendo condição *sine qua non* para o Pacto Social, conforme explicado por Hobbes: “no estado de natureza vigora uma liberdade total, que, por ser o homem agressivo e belicoso por natureza, acarreta a “*guerra de todos contra todos*”, que dificulta a vida e o progresso do homem e da sociedade, ameaçando a todo instante sua preservação”.

Surge o medo do “*malum terrificum*” que é a morte, tornando-se mais forte do que o desejo de poder e o instinto belicoso. Para opor resistência a esta ameaça, os indivíduos resolveriam abrir mão de parcela de sua liberdade, subordinando-se ao domínio de um poder soberano, que condicionará o exercício da liberdade através das normas que instituirá, possibilitando, assim, a vida pacífica e segura em sociedade.

Desta forma, é o receio mútuo do conflito e das agressões que leva os indivíduos a concluírem um pacto, graças ao qual é instituído o governo, através da fórmula segundo a qual os indivíduos “conferem todo o seu poder e toda a sua força a um homem ou assembléia de homens, de maneira a reduzir suas vontades, ou sua pluralidade de vozes, a uma única vontade”, que será a vontade absoluta e soberana do *Leviathan*.³⁹

Assim, “cada indivíduo autoriza e concede o direito de se governar a

³⁸ *Idem*, cap. 13.

³⁹ *Idem*, cap. 13.

este homem ou a esta assembléia de homens, sob condição de que eles, também, me dêem seu direito e me autorizem a todas as ações da mesma maneira".⁴⁰

Eis aí o ponto central da teoria hobbesiana sobre a origem do poder político. Hobbes centraliza a fonte do poder na idéia de representação, segundo a qual, uma vez que o soberano recebe dos cidadãos, através do pacto social, o dever de agir por eles e em seu nome, suas ações são também avalizadas por todos os súditos, como se estes estivessem agindo por si.

Da idéia de representação deriva o poder absoluto, conforme o inteligente silogismo: ninguém contesta suas próprias ações; as ações do soberano, já que este representa de forma absoluta a vontade dos cidadãos, são, por conseguinte, ações destes cidadãos; logo, as ações do soberano não podem ser contestadas:

"A comunidade (...) é uma pessoa, de cujos atos uma grande multidão, através de pactos de uns com os outros, fazem de si mesmos os autores, para cujos fins podem ser utilizados a força e outros meios, visando à sua paz e defesa".⁴¹

A submissão ao soberano, desta forma, longe de ser indevida ou causada apenas e diretamente pelo medo, é perfeitamente racionalizada e justificada. O cidadão deve respeitar e aceitar os atos do soberano como se fossem seus próprios e na busca de seu próprio bem.

Diante disto, é admitido por Hobbes, como consequência lógica, que o indivíduo possui o direito - ou o dever - de resistir à ordem do soberano quando esta ordenar que ele ofenda a si próprio: a ordem, então, não estará

⁴⁰ *Idem*, cap. 13.

⁴¹ *Idem*, cap. 17.

visando ao bem do povo, mas à sua auto-imolação, ao seu próprio sacrifício, sendo então aceita e justificada a resistência; direito que Hobbes entende ser inalienável.

A efetivação do pacto social, no entanto, com a conseqüente concessão do poder ao soberano resulta como seu produto, o fato de a pessoa humana deixar de existir individualmente como detentor do poder de decisão: sua vontade individual é submetida a esse líder ou assembléia, bem como seu julgamento.

A fusão das vontades constitui, assim, uma "verdadeira unidade de todas elas" - e o Leviatã surge então como uma totalidade das vontades individuais, reunidas sob o poder do soberano como uma vontade única e coletiva.

Para Hobbes, "é a geração do Grande Leviatã, ou melhor, daquele Deus Mortal, ao qual devemos, sob a égide do Deus Imortal, nossa paz e nossa segurança".⁴²

Percebe-se, através da importância da representação e do direito de resistência, que para Hobbes a essência do poder encontra-se muito mais no indivíduo do que em outras fontes: é o caráter de representatividade que legitima as ações do soberano e não um poder inato ou divino, como preconizado por outros teóricos.

O poder absoluto do soberano, na lógica hobbesiana, seria então apenas uma conseqüência natural da soma dos poderes e das vontades individuais, voltada necessariamente para a defesa e bem-estar dos súditos; tal pensamento demonstra o caráter predominantemente individualista da

⁴² *Idem*, cap. 17

teoria de Hobbes, que trabalha o tempo todo com a noção de indivíduo como fonte do poder político, ainda que este, ao formar o *Leviatã* - a comunidade - venha a se confundir com os outros, deixando de existir individualmente, principalmente no tocante à tomada de decisões políticas.

Thomas Hobbes foi, assim, um dos primeiros a negar a existência de valores morais absolutos e a propor a tese de que a sociedade é apenas determinada por interesses individuais

A obra de Hobbes corrige ainda o otimismo exacerbado da noção aristotélica de "*zoon politikon*", o homem como um ser social por natureza, uma vez que a sociabilidade humana é erradica. Para Hobbes, o homem se distingue dos insetos sociais, como as abelhas e as formigas; por isso, o homem não possui instinto social. Ele não é sociável por natureza e só o será por acidente.

Os homens se encarregariam de estabelecer a paz e a segurança. Só haverá paz concretizável se cada um renunciar ao direito absoluto que tem sobre todas as coisas. Isto só será possível se cada um abdicar de seus direitos absolutos em favor de um soberano que, ao herdar os direitos de todos, terá um poder absoluto.

A atualidade das teorias de Hobbes torna-se ainda mais patente quando verificamos que, em nosso país, atravessamos um conflito evidente entre as exigências contraditórias da "segurança" e da "liberdade".

Liberdade conquistada pelo trabalho, pelo esforço e dedicação, que se vê ameaçada pela crescente onda de violência, pelo aumento da criminalidade, pela falta de emprego, pela desigualdade social.

Liberdade perdida pela sensação de insegurança, pelas balas perdidas, pelos conflitos intermitentes das grandes cidades, pelas rixas nos estádios de futebol, pela corrupção nas diversas esferas de governo.

Liberdade que se vê em perigo, diante de factóides arquitetados no

núcleo do Estado, com objetivo único em manter o “*status a quo*”, contribuindo, para desestabilizar as forças de segurança.

Segurança que é a “*conditio sine qua non*” da existência do Estado, que não pode atuar desrespeitando direitos e liberdades individuais, tal como a discussão em torno da adoção da pena de morte ou redução da maioria penal.

É certo que a sensação de insegurança gera na população um sentimento de raiva e ódio contra aqueles que praticam atos delituosos. O certo seria que este ódio se direcione não às pessoas, mais sim às condições sociais que levaram à prática delitiva.

Neste sentido o pensamento de Hobbes ganha ares de pós-modernidade, pois qualquer pessoa está disposta em trocar parcela de sua liberdade em troca de segurança para viver e desenvolver-se. No entanto, não se previu que este Estado, ao não fornecer condições para um desenvolvimento igualitário da sociedade, transforma-se em seu algoz, patrocinando a violência legal sob os auspícios da democracia.

4.2 O direito à segurança pública

O direito à segurança pública sempre esteve presente na história da humanidade, tanto nas fases de tribos, cidades, impérios, reinos e sociedade como no Estado moderno, pelo fornecimento de proteção ao povo para a garantia da paz e tranquilidade da convivência social, especialmente o direito de propriedade e da incolumidade pessoal, por meio da atuação da polícia ou guarda similar.

O poder político do Estado moderno deteve e detém uma instituição organizada e armada para a imposição da obrigação de obediência às normas pelo indivíduo, prevenção e repressão ao crime e conservação da ordem

pública, por meio da violência legal, sob a égide do Direito peculiar a cada época.⁴³

Nas chamadas ondas, gerações e mais modernamente dimensões de direitos fundamentais, a segurança pública sempre aparece com destaque

Na primeira dimensão de direitos fundamentais, o direito à segurança esteve presente em dois diplomas legais tradicionais, a Declaração da Virgínia de 1776 e na Declaração dos Direitos do Homem de 1789.

O direito à segurança pública aparece expressamente na Declaração dos Direitos da Virgínia, prevendo em seu artigo 3°:

“O governo é ou deve ser instituído para o bem comum, para a proteção e segurança do povo, da nação ou da comunidade. Dos métodos ou formas, o melhor será que se possa garantir, no mais alto grau, a felicidade e a segurança e o que mais realmente resguarde contra o perigo de má administração”.

A Assembléia Nacional da França instituiu a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, estabelece no artigo 12 que:

"A garantia dos direitos do homem e do cidadão necessita da força pública; esta força é instituída pela vantagem de todos e não para a utilidade particular daqueles aos quais foi confiada".

O artigo 8°, da Constituição Francesa de 1793, definiu a segurança como:

"a proteção concedida pela sociedade a cada um dos seus membros para conservação de sua pessoa, de seus direitos e de suas propriedades".

⁴³ Cf. MONET, Jean-Claude, *Polícias e sociedades na Europa*, 2006, p. 15-77.

Na segunda dimensão dos direitos fundamentais, tendo a Constituição Mexicana de 1917 e Constituição Russa de 1919, como principais representações, destacam-se os direitos sociais, entre os quais as relações trabalhistas, a educação, os direitos econômicos e culturais. Obviamente a segurança pública continua presente, por sua integração como direito social.

Na terceira dimensão dos direitos fundamentais, tendo como fato marcante a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, aparecem os direitos dos povos e da solidariedade (paz, autodeterminação, desenvolvimento) e os direitos coletivos e difusos (consumidor, meio-ambiente e criança), onde a segurança pública se entende como decorrência natural da busca da paz e da proteção da vida, liberdade e segurança pessoa.

Em qualquer análise das dimensões dos direitos fundamentais, não se pode prescindir da inclusão e atenção à segurança pública pela sua vital importância para a vida em sociedade.

O direito à segurança pública enfeixa uma ampla gama de direitos, pela sua característica de liberdade pública, inclusive como componente do direito da personalidade, por conter relações públicas e privadas, seja nas prestações estatais positivas e negativas e no respeito mútuo dos cidadãos, à incolumidade e patrimônio alheios e na contribuição à preservação da ordem pública.⁴⁴

As liberdades públicas são os direitos do homem, originários do direito natural, convertidos em direitos fundamentais por normatização pelo ordenamento jurídico, para proteção de qualquer indivíduo em face do Estado, sendo exemplos tradicionais o direito à vida, à liberdade, à incolumidade

⁴⁴ GRINOVER, Ada P. *Liberdades públicas e processo penal: as interceptações telefônicas*, 1982, p. 3-22.

pessoal.

Os direitos da personalidade têm as mesmas características de direitos humanos positivados, mas dizem respeito mais diretamente ao relacionamento entre indivíduos, como exemplos, os direitos à honra, imagem, intimidade, liberdade de expressão, pensamento, religião, trabalho, informação.

As liberdades públicas e os direitos da personalidade constam principalmente nos artigos 5º e 6º da Constituição Federal, e devem ser respeitados pelo Estado, através da polícia e pelos indivíduos nas suas relações mútuas, públicas ou privadas, tanto de forma bilateral como triangular.

O direito exige posturas negativas e positivas do Estado em prol das liberdades públicas. No enfoque negativo, deixa de afrontar a liberdade, vida e patrimônio do cidadão, numa obrigação de não fazer, conquista árdua do indivíduo, o qual lutou muito para o reconhecimento e respeito destes direitos e evitar a opressão do Estado.

No ângulo positivo, o Estado deve tomar medidas ativas, prestações positivas, para garantir e concretizar a ordem pública e proteção à incolumidade da pessoa e o seu patrimônio, numa obrigação de fazer, para a realização do bem estar social, finalidade cobrada no Estado Democrático de Direito.

Na sua dimensão atual, o direito à segurança pública tem previsão expressa na Constituição Federal do Brasil (preâmbulo, art. 5º, 6º e 144), decorrência lógica da instituição de um Estado Democrático de Direito.

A segurança pública é considerada dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, destinada à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (art. 144, caput, da Constituição Federal), que implicam num meio de garantia da inviolabilidade do direito à

vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, direitos e garantias fundamentais do cidadão (art. 5º, caput, CF).

A norma estabelece uma função do Estado, rotulada como "dever do Estado", cuja conduta exigida é a preservação da ordem pública e incolumidade da pessoa e do patrimônio, sujeitando o Estado à sanção correspondente por omissão, negligência ou deficiência do serviço respectivo, de ordem política, penal e civil.

O Estado presta os serviços de segurança em todo o país, através de seus órgãos, com funções delimitadas, em benefício do indivíduo, que tem necessidade de receber a prestação pública para a sua tranqüilidade, preservação da sua incolumidade pessoal e patrimonial.

Na prestação deste serviço, o Estado vincula-se às normas constitucionais e infraconstitucionais, com a impossibilidade do próprio Estado não submeter-se às regras legais.

O serviço de segurança pública deve ser prestado segundo um padrão mínimo de eficiência, decorrência de um dos princípios gerais da administração, art. 37, caput da Constituição Federal, alterado pela Emenda Constitucional 19 e do princípio específico da eficiência na prestação da segurança pública, previsto no art. 144, §7º da Constituição Federal, sendo resultado lógico do dever primário do Estado em preservar a ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (art. 144, CF).

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

O fornecimento de um serviço tão importante como a segurança pública em nível inadequado, indica que o Estado não está cumprindo com a sua obrigação constitucional, em uma das mais importantes áreas estatais, o

que demanda imediata uma mudança de comportamento estatal, modificação estrutural profunda nos órgãos de segurança com a introdução de medidas para a melhoria do serviço.

Inquestionável, portanto, o direito do cidadão de viver em uma sociedade harmônica, onde vigore a paz e a tranqüilidade na convivência com os semelhantes, dentro de uma ordem pública regular que preserve a incolumidade da sua pessoa (vida, liberdade, saúde física e mental, bem estar pessoal e familiar) e do seu patrimônio (direito de propriedade), em consonância com o Estado Democrático de Direito, os fundamentos da cidadania e da dignidade da pessoa humana (art. 1º), os objetivos fundamentais republicanos na construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º) e a efetivação dos direitos sociais (art. 6º, CF).

A prestação do Estado a título de segurança pública visa resguardar a ordem pública e a incolumidade da pessoa e do patrimônio do cidadão, numa atividade primária para a paz social.

Esta função primária, significa a atuação positiva do Estado em evitar que o delito ocorra, resguardando valores constitucionalmente assegurados como a vida, a saúde, a liberdade, o patrimônio e ordem pública, exatamente os bens jurídicos tutelados pela função de segurança pública.

Nessa ótica, ao prestar um serviço de segurança pública inadequado e deficiente o Estado não está cumprindo a sua função de preservação de direitos, contribuindo para a paz social se desarticule, gerando um aumento nos índices de criminalidade.

Não há divergência sobre a condição de direito fundamental do direito à segurança pública. A propósito, como não poderia ser diferente, no Plano Nacional de Segurança Pública, o Governo Federal considerou claramente o direito à segurança como um dos direitos fundamentais do cidadão.

Consignou-se a inexistência de "soluções milagrosas para enfrentar a violência" e o desejo de:

“aglutinar esforços nas áreas de segurança pública que propiciem melhorias imediatas na segurança do cidadão, tanto quanto o fomento de iniciativas de intervenção nas múltiplas e complexas causas que estão ligadas ao fenômeno da criminalidade, com a expressão do seu convencimento de que por meio do estreitamento da cooperação com estados, municípios, demais Poderes e sociedade civil organizada - de forma firme e permanente - muito poderá ser realizado no sentido de se assegurar um dos direitos fundamentais do cidadão: o direito à segurança”.⁴⁵

Na mesma linha, o Governo do Estado de São Paulo, no seu Programa Estadual de Direitos Humanos - São Paulo, 1997, salientou:

“Toda pessoa deve ter garantidos seus direitos civis (como o direito à vida, segurança, justiça, liberdade e igualdade), políticos (como o direito à participação nas decisões políticas), econômicos (como o direito ao trabalho), sociais (como o direito à educação, saúde e bem-estar), culturais (como o direito à participação na vida cultural) e ambientais (como o direito a um meio ambiente saudável)”.⁴⁶

Constou no documento de proteção, como princípios e prioridades, o compromisso governamental de luta contra os "principais problemas na área dos direitos humanos, tais como a impunidade, a violência e a discriminação".

Este Programa define princípios, estabelece prioridades e apresenta propostas de ações governamentais, em relação ao objetivo de não apenas fornecer segurança, mas de promover os direitos fundamentais no Estado de São Paulo.

Reconhece a impossibilidade de solução imediata dos "problemas gerados ao longo de décadas de desrespeito aos mais elementares direitos da

⁴⁵ **Plano Nacional de Segurança Pública**, 2000, disponível em www.mj.gov.br.

⁴⁶ **Programa Estadual de Direitos Humanos**. SP: Secretaria da Justiça e Cidadania, 1997.

pessoa humana", numa sinceridade política que demonstra a desídia do governo por tanto tempo, e a sua incapacidade de fornecer serviço compatível com a necessidade do cidadão, fatores decisivos para a abertura de espaço à intervenção judicial, especialmente a busca da eficiência do serviço em prol dos direitos humanos.⁴⁷

Note-se que pretendeu o governo a elaboração de uma política e um programa de direitos humanos de viável aplicação e não apenas programático, comprometendo-se a cumprir os itens estabelecidos e que podem ser exigidos pelo cidadão, pelo seu caráter vinculativo e não meramente simbólico ou discricionário.⁴⁸

4.3 Segurança pública e prevenção

A segurança em sentido amplo pode ter dimensão externa e interna. A dimensão externa da segurança relaciona-se aos mecanismos de defesa da Pátria e Nação contra inimigos externos, por atuação das Forças Armadas, previsto no artigo 142 da Constituição Federal.

No aspecto interno, pode ser vista em duas vertentes: Estado de Defesa e de Sítio e a Segurança Pública. O Estado de Defesa e o Estado de Sítio são regimes temporários de exceção, para atender a situação de instabilidade institucional ou calamidades de grandes proporções na natureza, ou comoção grave de repercussão nacional ou declaração de estado de guerra ou reposta a agressão armada estrangeira, previstos nos artigos 136 e 137 da

⁴⁷ Idem.

⁴⁸ Idem.

Constituição Federal.

A Segurança Pública, definida no artigo 144 da Constituição Federal, é um regime de permanente proteção do indivíduo, nacional ou estrangeiro, em situação de estabilidade institucional, para a manutenção da ordem interna, com intuito de uma convivência normal em sociedade e busca da harmonia social.⁴⁹

A exigência social de segurança pública eficiente e a concomitante maior intervenção do Estado agem na esfera das liberdades públicas, desencadeando a inegável perda de uma parcela do direito de liberdade do indivíduo, numa relação inversamente proporcional entre liberdade individual e poder do Estado para a concretização dos direitos sociais.

Em contrapartida, há um acréscimo do direito da personalidade, em sentido amplo, tendo em vista que o indivíduo protegido pela ação das forças de segurança terá um maior escudo de defesa ao ataque da criminalidade à sua incolumidade física e patrimonial.

O valor da segurança pública tem destaque especial na atualidade, principalmente pela presença de níveis insuportáveis de violência e criminalidade que afetam a ordem pública e a convivência social pacífica da população, a exigir maior atuação dos mecanismos de proteção estatal.

Esta situação de busca da melhoria da convivência social traz uma necessidade de troca, pois como observa Norberto Bobbio “a sociedade atual é caracterizada por uma organização cada vez maior em vista da eficiência, é uma sociedade em que a cada dia adquirimos uma fatia de poder em troca de

⁴⁹ SABADELL, Odone. **Segurança pública, prevenção e movimento**, 2000, p. 53-55.

uma fatia de liberdade".⁵⁰

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

Na Alemanha, visualiza-se que a queda do bem-estar social coincide com o surgimento de novos mecanismos de repressão e de discurso da política de segurança, de forma a tentar legitimar a repressão por parte do Estado, de forma a desviar o foco da resistência social a fenômenos como desemprego, pobreza e destruição do Estado social, como resultados de um capitalismo liberal, ao qual foi dado o nome de globalização.

A contenção deste acréscimo de poder de repressão deve impor a implantação de maior controle da atuação dos órgãos policiais, por meio de instituições públicas e da própria sociedade, evitando-se abusos sob a justificativa de prestação de "*segurança pública eficiente*", tendo em vista que a sociedade deseja que a intervenção mais forte seja em face do delinqüente e não do indivíduo comum, o que deve exigir maior aperfeiçoamento da estrutura material e pessoal e preparo adequado para a atuação dos órgãos de segurança pública.

Na medida em que se aumenta o poder de atuação dos órgãos policiais, deve-se, na mesma proporção, aumentar o controle de suas atividades através de mecanismos internos e externos, estatais e privados, para a adaptação da "práxis" policial aos anseios populares, diminuindo os riscos de abusos e excessos.

⁵⁰ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**, 1992, p. 45-46.

No cumprimento da sua obrigação o Estado vale-se das polícias para a realização do serviço de segurança pública. A polícia é o instrumento estatal para a consecução da obrigação estatal de prestar segurança pública, com a participação do povo, para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Porém, a função de prevenção estatal na segurança pública não se opera apenas pelos órgãos policiais, que atuam no vazio deixado pela inoperância de políticas sociais de bem estar do povo e impacto significativo na prática criminosa.

A preocupação com a prevenção ao crime deve ser aumentada e motivo das atenções de políticos, sociólogos e estudiosos do direito para o surgimento de caminhos mais eficientes para a implantação de ações preventivas adequadas, estatais e da sociedade, que vão além das longevas recomendações de Cesare Beccaria⁵¹ sobre a importância e necessidade de uma boa legislação, simples e clara, educação para a população e proibidade aos magistrados.

A prevenção é uma política de ações e serviços públicos para redução dos fatores de delinquência, por meio de atuação social, policial ou extra-policial, de caráter pró-ativo.

Nessa linha, Odone Sanguiné entende que a prevenção é a "política de conjunto que visa suprimir ou ao menos reduzir os fatores de delinquência ou inadaptação social"⁵².

Tradicionalmente, a prevenção do Estado é classificada em

⁵¹ BECCARIA, Cesare. *Dos delitos e das penas*, 1983, p. 98-104.

⁵² SANGUINÉ, Odone. *Notas sobre a prevenção da criminalidade*, 1988, p. 105-112.

prevenção primária, secundária e terciária.

A prevenção primária relaciona-se ao fornecimento de ações e serviços públicos para evitar o surgimento de fatores criminógenos; é de caráter não-penal, chamada também de prevenção coletiva ou *a priori*.

A prevenção secundária relaciona-se ao delinqüente e ao crime, pela atuação sobre as pessoas com tendência e probabilidade à prática criminosa; é de caráter penal, também chamada punitiva ou *a posteriori*.

A prevenção terciária refere-se aos indivíduos que já foram condenados criminalmente, cumprem ou já cumpriram suas penas, visando reintegrá-los à sociedade, evitando-se episódios de reincidência.

Na visão de Ana Lúcia Sabadell, a prevenção primária relaciona-se às estratégias de âmbito educacional; a secundária, à intimidação, e, a terciária, ao sistema de sanções, tratamento e ressocialização do criminoso.⁵³

A prevenção primária pode ser genérica e específica. Sanguiné considera genérica:

“quando sua missão é combater as causas e/ou fatores que contribuem para o aparecimento da criminal idade, ou pelo menos modificá-los, coordenar uma política de prevenção ao delito através de ações preventivas. A sua finalidade imediata não é prevenir o crime, senão que combatê-lo indiretamente. (...) quando visa imediatamente à prevenção do crime mediante a aplicação de técnicas e investigações diretamente voltadas ao estabelecimento de obstáculos ao crime e à criação de incentivos de prevenção criminal”.⁵⁴

A principal forma de prevenção ao crime seria pela melhoria dos

⁵³ *Op. cit.*, p. 57.

⁵⁴ *Op. cit.*, p. 58-59.

meios de prevenção primária, pelo fornecimento de serviços de educação, assistência social, de infra-estrutura e outros serviços essenciais e de relevância pública, com influência mediata no crime.

É a chamada “*inclusão social*”⁵⁵, que exige do Estado a atuação marcante nas áreas básicas de serviços, fornecendo condições materiais e estruturais para que o indivíduo fragilizado socialmente possa instruir-se e com isso alcançar condições de exercício de uma atividade laborativa - intelectual, cultural, tecnológica, comercial ou de outro tipo -, adequada e suficiente para a aquisição de recursos suficientes ao seu sustento e ao de sua família. De forma digna e compatível com as necessidades básicas, no mínimo, facilitando a convivência pacífica na sociedade.

As evidências da realidade mostram que o Estado não tem proporcionado condições mínimas para uma vida digna da população brasileira, por meio dos baixos níveis de qualidade da educação, da saúde, da assistência social e da maioria das suas atividades, que refletem em considerável porção dos habitantes, muitos com deficiências básicas em todas as áreas, que expressam na pobreza, desemprego, e desenvolvimentos físico, mental e social precários.

É muito difícil o sucesso da prevenção de delitos sem a utilização de mecanismos das três categorias de prevenção (primária, secundária e terciária) e a proposição de soluções isoladas, mas este trabalho tem por

⁵⁵ A inclusão social é o conjunto de programas e serviços voltados ao atendimento de pessoas fragilizadas socialmente, visando criar mecanismos que permitam que estes indivíduos participem do meio social de maneira integral. A sociedade, desta forma, torna-se um lugar viável para a convivência de todos os tipos de pessoas. O processo de inclusão social vem sendo aplicado em cada sistema social. Assim, existe a inclusão na educação, no lazer, na segurança, etc.. Quando isto acontece pode-se falar em educação-inclusiva, lazer-inclusivo e segurança-inclusiva, ou ainda, educação para todos, lazer para todos e segurança para todos.

objeto maior a análise da prevenção dita primária, envolvendo a propositura da adoção de nova filosofia de trabalho policial, sem prejuízo da menção, por exemplo, de outras medidas que tenham relação com a prevenção ao crime, como, por exemplo, a manutenção de iluminação pública em local habitado, impedindo que o ataque à vítima seja facilitado pela escuridão ou deficiência de iluminação, por exemplo.

Sobre a melhoria da iluminação pública em prol da segurança pública o Governo Federal, no âmbito do Avança Brasil, instituiu o Programa Nacional de Iluminação Pública Eficiente - "Reluz", como componente do Plano Nacional de Segurança Pública.

Um de seus objetivos é proporcionar a melhoria das condições de vida noturna e segurança dos cidadãos, de acordo com os "princípios da eficiência energética", sendo que ao lado dos aspectos energéticos e econômicos foram previstos benefícios aos municípios no favorecimento à segurança pública, especialmente nos aspectos relacionados à proteção da população urbana, à segurança do tráfego viário e à melhoria da qualidade de vida.

Trata-se de medidas simples e baratas que, principalmente nas periferias dos grandes centros urbanos, contribuem para a diminuição dos índices de criminalidade e aumento da sensação de segurança.

Neste contexto, dentro da prevenção primária da criminalidade, surge o modelo de policiamento chamado de comunitário, resultado da reação da sociedade ao modelo de policiamento profissional, o qual não mais consegue combater eficientemente o brutal aumento da criminalidade, sobretudo a

criminalidade violenta⁵⁶.

Neste modelo de policiamento, a prevenção realizada pela polícia, não se limita ao restabelecimento e manutenção da ordem pública, ao combate do crime através da investigação e patrulhamento ostensivo. Vai além, pois visa uma melhora na prestação do serviço policial não apenas jurídico-penal, mas também, através do aumento da sensação de segurança, através de uma aproximação com a comunidade atendida por este policiamento.

A prevenção é a base nuclear da implantação de um policiamento comunitário, através do envolvimento da população, descentralização administrativa dos organismos envolvidos com a segurança pública, bem como com a divisão de responsabilidades entre particulares e órgãos policiais.

⁵⁶ A criminalidade violenta é aquela que causa dano a bem jurídico tutelado, através do uso excessivo da força. O termo deriva do latim *violentia* (que por sua vez no sentido amplo, é qualquer comportamento ou conjunto de deriva de *vis*, força, vigor); aplicação de força, vigor, contra qualquer coisa ou ente.

5 POLÍCIA COMUNITÁRIA

As raízes ocidentais contemporâneas do policiamento comunitário, segundo Skolnick e Bayley⁵⁷, remontam ao Canadá com a introdução do policiamento a pé nas cidades de Flint e Newark.

Ainda no Canadá, avançando no aperfeiçoamento do policiamento comunitário, desenvolveu-se um programa chamado “*New Blue Life*”, cujas idéias básicas são de que o policiamento comunitário baseia-se na comunhão de interesses da polícia e da sociedade.

Nestas cidades, enquanto os resultados iniciais quanto à redução do crime foram ambíguos, pesquisas periódicas realizadas antes e depois da implantação mostraram uma redução no medo do crime, redução da desordem pública, aumento da sensação de segurança pessoal e melhora no relacionamento entre comunidade e polícia. Em relação aos policiais houve um aumento na sensação de segurança pessoal e na satisfação em relação ao trabalho.

As experiências práticas internacionais apresentam uma amostra de que, no mundo pós-moderno, principalmente nos países onde os direitos e garantias individuais estão submetidos à uma Constituição Federal, cada vez mais faz-se necessário uma mudança de filosofia na condução das atividades da polícia.

Nos Estados Unidos, foi a polícia de Nova York a primeira a adotar uma programa visando alterar a filosofia de trabalho policial, visando um novo

⁵⁷ SKOLNICK, Jerome H. e BAYLEY David H.. **POLICIAMENTO COMUNITÁRIO**, 2002, p.41-53.

estilo de “fazer polícia”.

Nesta cidade, houve o retorno do policiamento a pé, o controle da corrupção policial, busca de apoio da população, mudanças no estilo de avaliação e estatísticas das ações de segurança, fortalecimento de um espírito comunitário solidário, criação de delegacias modelo e mudanças no processo de formação e capacitação de pessoal.

Optou-se nesta proposta, pela dinâmica na identificação do crime e dos problemas de ordem pública. Os agentes de polícia nesse trabalho passaram a interagir com a comunidade, trocando informações, orientando a adoção de medidas de segurança.

Em Cingapura, o policiamento comunitário se baseia na estreita ligação entre a polícia e os conselhos populares, aqui denominados Conseg's, melhorando e intensificando a supervisão das operações locais da polícia, com o objetivo de dar maior transparência às suas ações, bem como promovendo uma descentralização do centro das decisões.

O policiamento comunitário é ao mesmo tempo uma filosofia e uma estratégia organizacional que permite à Polícia a integração com a comunidade, numa diferente maneira de combater a criminalidade.

O policiamento comunitário baseia-se na idéia de que a comunidade pode e deve colaborar com as práticas policiais, uma vez que são os destinatários finais da atuação estatal.

Não se deve confundir o policiamento comunitário com a idéia de se colocar uma viatura policial estacionada junto a uma praça para prestar atendimento à população, em que o policiamento é efetuado conjuntamente com outras formas de prestação de serviços públicos, ou ainda a prática de operações ocasionais de alta visibilidade,.

O policiamento comunitário requer, em conjunto com a população, uma formulação, avaliação e implementação de políticas públicas que visem

alterar a relação indivíduo-Estado, fazendo com que o policial titularize uma vasta gama de atribuições que visem recuperar e harmonizar a convivência social.

O policial passa a ser um agente catalisador para os conflitos da comunidade onde atua, visando a manutenção da paz social. Desta forma, contribui para a diminuição de fatores criminógenos, desencadeadores da prática de condutas criminosas.

5.1 Conceituação e filosofia de trabalho

O policiamento comunitário possui como filosofia de trabalho a idéia de polícia como prestadora de um serviço público. Suas atividades se voltam para a busca do bem comum da comunidade, ou seja, formação de uma sociedade não violenta e organizada.

Quando se diz que o trabalho policial deve ser entendido como uma prestação de serviço público, deve-se ter em mente que não há, dentro de um modelo de policiamento profissional, a visão do indivíduo como destinatário principal do policiamento, pois esta forma de policiamento ainda veria o indivíduo como obstáculo e ameaça ao desenvolvimento de suas atividades.

Busca-se o estreitamento das relações entre Polícia e sociedade como forma de combate à sensação de insegurança e descrédito do Estado em relação ao aumento da criminalidade.

Para Paulo de Mesquita Neto⁵⁸:

“o policiamento comunitário fundamenta-se na constituição de um trabalho participativo entre a polícia e o público que promove a educação cidadã para o respeito as leis nas ações de prevenção à violência e a prática do crime, encontrando soluções de curto, médio e longo prazo para os problemas sociais que interferem na produção do delito e da desordem”.

Faz-se necessária uma nova concepção de policiamento, em que o referencial seja a integração comunitária. É preciso adequar a polícia às necessidades da sociedade democrática, investindo nas práticas preventivas, no aperfeiçoamento e na humanização dos policiais, orientando-os para uma cultura de respeito aos direitos dos cidadãos.

Robert Trajanoulicz⁵⁹ ao abordar o conceito de policiamento comunitário afirma:

"Polícia comunitária é aquela, na qual o policial deve compreender as pessoas que estão sendo protegidas, aplicar a lei para os criminosos, e entendendo que a maioria das pessoas é ordeira. Polícia comunitária não é só, pés no chão; precisa também de coração".

O policiamento comunitário busca uma nova filosofia de trabalho, cabendo à Polícia Civil estabelecer uma profunda relação com a comunidade atendida pelo seu serviço, ou seja, reorientando sua atuação como prestadora de serviços, de forma a atingir o bem comum da comunidade.

Não se deve entender o policiamento comunitário como algo revolucionário ou uma panacéia que irá resolver definitivamente os problemas

⁵⁸ MESQUITA NETO, P. de. *Policiamento comunitário: a experiência em São Paulo*. 1998, p.281-292.

⁵⁹ TRAJANOULICZ, R. *Policiamento comunitário*, 1994, p.40.

de criminalidade de uma comunidade, cidade, país.

Ao contrário, trata-se de uma filosofia de atuação policial, onde se busca a união dos órgãos estatais com a comunidade na busca da solução de problemas relacionados com a violência, crime e desestruturação social, segurança individual e coletiva.

Nesta forma de policiamento, o papel preventivo da atuação policial é ressaltado, considerando-se mais eficaz a solução de conflitos quando ainda latentes, ao invés de um policiamento reativo e repressivo, atuante somente quando o nível de confronto social já extrapolou o limite de uma pacífica convivência.

5.2 Características do policiamento comunitário

Diversos autores procuram definir parâmetros básicos para que a atuação da polícia seja considerada como concordante com o conceito de policiamento comunitário.

Para Robert Trajanowicz⁶⁰, o policiamento comunitário deve envolver os chamados "Seis Grandes". São grupos identificados e organizados que devem trabalhar conjuntamente na sustentação e busca de esforços para o êxito do policiamento comunitário. Estes grupos são divididos em: departamento de polícia, a comunidade civil, as autoridades políticas, a comunidade empresarial/comercial, a mídia e outras instituições organizadas tais como organizações não governamentais.

⁶⁰ *Op. cit.*, p.40.

Para Carlos Cerqueira⁶¹, os fatores comuns ao programa de policiamento comunitário são:

- Parceria
- Poder
- Resolução de Problemas
- Orientação para a Prestação de Serviços
- Adaptabilidade

Assim, o policiamento comunitário baseia-se num processo de parceria entre polícia e comunidade. A parceria trata-se da realização de um trabalho conjunto entre polícia e comunidade, na definição e resolução dos problemas relativos à a violência e a criminalidade presentes na comunidade, a fim de identificar as causas e priorizar estratégias de soluções dos problemas.

Quando esta parceria consegue atingir esses objetivos, há um benefício mútuo. De um lado a polícia constrói sua base de relação social conquistando legitimidade e credibilidade, do outro, a comunidade passa a ser vista e atendida pelo Estado.

O poder, para Cerqueira, devendo ser entendido como competência, engloba a delegação de autoridade e de responsabilidade para resolver os problemas de segurança que afligem a comunidade. Este poder ou competência precisa ser discutido em relação aos grupos envolvidos com o policiamento comunitário, quais sejam: a comunidade, as pessoas, os policiais e o governo.

⁶¹ Cerqueira, *Cadernos de Polícia Comunitária*, 1983, p.2.

Trata-se de uma visão de poder participativo, em que a comunidade é vista e assumida como protagonista, desenvolvendo seu potencial de cidadania.

A comunidade no programa de polícia comunitária se qualifica para o exercício ativo do poder na gestão do programa, quando esta é convocada para o processo de mobilização, de capacitação, de elaboração do diagnóstico social, de planejamento e de avaliação. Para participar dos serviços prestados pela polícia, a comunidade atua como uma fonte permanente de informação e de avaliação.

Com a polícia, a comunidade colabora na identificação dos problemas de uma área geográfica, participa do processo de planejamento geral do programa, demanda à polícia questões sociais do bairro para serem analisadas e resolvidas, busca soluções gerais criativas multiplicando os recursos internos e externos, enfim, contribui de distintas maneiras assumindo responsabilidade com o programa.

Os indivíduos, no programa de polícia comunitária devem ter a liberdade de se expressarem, pois segundo Cerqueira, “somente a estreita interação entre os cidadãos e a polícia, permitirá também que os cidadãos entendam melhor e apreciem mais as possibilidades e as limitações da sua instituição policial”⁶².

Aos policiais comunitários deve ser dada a competência para resolver os problemas de uma comunidade mediante uma abordagem eficaz e analítica dos mesmos. Não cabe ao policial comunitário atuar apenas atendendo ao chamado do indivíduo, repassar os fatos à Autoridade competente e retornar

⁶² *Op. cit.*, 1983, p.4.

ao trabalho. Mais do que isso, o policial comunitário deve buscar as raízes do conflito, objetivando que não ocorra novamente.

A cultura policial traz consigo limitações. O policial é formado para obedecer, não dando ao mesmo uma maior flexibilidade nas ações decisórias. Atualmente o ensino policial está passando por uma transformação na sua grade curricular e o policial, na sua formação, já está recebendo novas informações que possibilitam a ele um melhor desempenho da função, com liberdade de decisões, desde que dentro de critério legais.

Quanto à resolução dos problemas, afirma Cerqueira⁶³:

“A novidade trazida pela filosofia da polícia comunitária é que, é melhor despender muitas horas ou até mesmo muitos dias tentando resolver um problema, para evitar que ele ocorra novamente ou, pelo menos, para diminuir a sua incidência, do que simplesmente dar uma solução rápida, impessoal e apenas temporária”.

É a partir dos problemas sentidos, expressos e analisados com a comunidade que o processo de resolução dos problemas é administrado pelos policiais e a pela comunidade.

Trata-se de estratégias de soluções de problemas no trabalho de policiamento comunitário, a realização de pesquisas para diagnosticar os problemas, a realização de abordagens para lidar e mediar situações de desordens, ações de prevenção às drogas, organização de atividades com jovens em situação de vulnerabilidade social, atividades com grupos de mulheres e idosos alvos de violência interpessoal e comunitária, prestação de orientação jurídica de natureza penal ou não.

⁶³ *Op. cit.* 1983, p.6.

A polícia comunitária, como prestadora de serviços dá ênfase à satisfação das necessidades de todos. Para isso, o policial deve ser treinado para identificar-se como um prestador de serviços à população. Ou seja, um meio para a satisfação das necessidades sociais, não um fim em si mesmo.

O policiamento comunitário deve fundamentar sua atuação na flexibilidade, ou seja, deve ser ágil na percepção dos problemas que possam interferir na vida de uma comunidade, mesmo que este problema não tenha sido sentido pelas pessoas. Esta flexibilidade se traduz numa maior adaptabilidade do policial comunitário diante de uma mudança de realidade vivida por uma comunidade.

As diretrizes de um policiamento comunitário devem ser ágeis e dinâmicos o bastante para adaptar-se a uma nova realidade social e continuar a prestar um serviço em parceria com a população.

5.3 Avaliação do policiamento comunitário

Na implantação de um policiamento comunitário se de um lado se visa melhorar a imagem da polícia perante a população, bem como reduzir a sensação de insegurança notadamente nos grandes centros urbanos, do lado do Estado possui como principal objetivo a redução efetiva dos índices de criminalidade.

Ou seja, o que a população mais espera da polícia, é a queda da criminalidade. Neste aspecto, não há um consenso sobre o real impacto na criminalidade com a implantação de um policiamento comunitário.

Não há estudos que comprovem a real queda da criminalidade através do policiamento comunitário, devido até mesmo à pouca preocupação com a elaboração de parâmetros e estatísticas de avaliação de desempenho.

A avaliação da polícia sempre se baseou no número de prisões efetuadas, inquéritos relatados, chamadas atendidas, etc. No policiamento comunitário, a melhor avaliação é feita pela comunidade. É ela quem vai dizer se o policial está atuando de acordo com as expectativas e a problemática local. Daí, a importância também do envolvimento da comunidade nos processos de avaliação de desempenho.

Embora o principal objetivo do policiamento comunitário seja a diminuição dos índices de criminalidade, o mesmo não, ao menos num primeiro momento, ser aferido somente por esta ótica.

Outros índices de aferição do sucesso da implantação de um policiamento comunitário devem ser considerados.

Assim, em virtude de uma maior aproximação da comunidade com a polícia, há uma tendência que a chamada cifra negra diminua consideravelmente. Devemos entender por cifra negra os delitos cometidos e não notificados à polícia e, portanto, não aparecendo nas estatísticas oficiais.

Esta sub-notificação está relacionada ao medo do contato do indivíduo com a polícia, com o mau atendimento prestado, demora no atendimento, sentimento individual íntimo de que notificando ou não, o delito não será esclarecido.

Diminuindo o percentual dos crimes não notificados, possibilita-se uma melhor alocação de recursos humanos e técnicos, melhorando a prestação do serviço policial. Possibilita-se uma visão mais próxima da realidade de determinada comunidade.

Outrossim, o policiamento comunitário igualmente pode ser avaliado através do registro de números de abusos de autoridade cometidos nas regiões onde foi implantado. Devido à aproximação do policial com a comunidade, este passa a identificar seus indivíduos, suas necessidades, defeitos e carências. Deixa de lado a visão de que o indivíduo é um causador

de problemas sociais e consegue realizar uma análise mais profunda do fato colocado diante de si, diminuindo a probabilidade de condutas desviadas.

5.4 Conselhos comunitários de segurança

Considerando-se que o art. 144 da Constituição Federal estabelece que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, pergunta-se: Qual seria a melhor maneira para efetivar esta interação entre polícia e população?

A melhor experiência é representada pelos Conselhos Comunitários de Segurança - CONSEGs, que no Estado de São Paulo funcionam tanto na Capital como no interior, sendo criados através do Decreto Estadual nº 23.455 de 10 de maio de 1985.

Os CONSEGs são sociedades civis sem fins lucrativos, reunindo um grupo de pessoas de uma mesma região, bairro ou cidade para discutir, analisar, planejar e acompanhar a solução dos problemas de segurança, desenvolvendo e estreitando laços de entendimento e cooperação entre as várias lideranças da comunidade e as autoridades públicas.

Atualmente, no Estado de São Paulo, encontram-se em atividade cerca de 800 CONSEGs, cuja atividade principal se traduz em reuniões mensais para discussão dos problemas de segurança de determinada comunidade.

A Secretaria dos Negócios de Segurança Pública, por intermédio da Coordenadoria dos Conselhos Comunitários de Segurança, em cooperação com a Coordenadoria de Análise e Planejamento, efetua a detecção e diagnóstico de problemas de segurança, buscando soluções através da auscultação sistemática das lideranças dos CONSEGs implantados.

Desta forma, há um estímulo e direcionamento de esforços para a multiplicação destes conselhos em municípios ou bairros onde ainda não estejam instalados ou não funcionem adequadamente.

Os CONSEGs têm por objetivo central o reforço da interação polícia-comunidade. Neste contexto, boa parte de seu trabalho destina-se à criação de agentes locais integradores e uma modificação estrutural da "*práxis*" comportamental policial, ou seja, uma nova forma de atuação policial focada na prevenção e não na repreensão

Os CONSEGs aproximam a sociedade dos órgãos policiais, possibilitando que as queixas sejam diretamente levadas ao conhecimento das autoridades públicas. Além disto, permite que a população fiscalize a atuação da polícia, reivindicando, oferecendo sugestões e identificando os principais problemas que afligem as pessoas de um bairro.

Concomitantemente, os CONSEGs realizam levantamentos das áreas de risco social-criminal, sugerindo metas preventivas e acauteladoras, mediando conflitos entre os integrantes da comunidade, bem como promovendo campanhas de assistências e recuperação das vítimas da violência.

Além de propiciar um bom relacionamento da sociedade com os órgãos de Segurança, o trabalho realizado pelos conselhos humaniza a polícia e conscientiza cada indivíduo de que ele é também responsável pela manutenção da ordem pública, e que toda conduta em sentido oposto, causará prejuízo a ele próprio.

Para o bom desenvolvimento das atividades dos CONSEGs deve-se evitar o incentivo ao surgimento de lideranças que, ao invés de procurar o trabalho comunitário, buscam auferir vantagens pessoais, financeiras ou eleitorais.

Os CONSEGs atuam através de reuniões mensais, não importando

que a comunidade esteja vivendo sob a ótica de certa tranquilidade. É o exercício do hábito de discutir segurança que se busca alcançar com estas reuniões.

Na busca de soluções inovadoras, é necessário que a autoridade policial assuma um papel ativo, abstendo-se de lamentar-se quanto à falta de efetivo humano ou material. Com as reuniões, recursos humanos e materiais usualmente escassos, poderão ser melhores distribuídos, sob a ótica de necessidade da comunidade.

Onde há CONSEGs solidamente implantados, reunindo-se ordinariamente pelo menos uma vez por mês, produzem mais vantagens à comunidade por representar importante instrumento de avaliação da atuação policial, favorecendo a definição de prioridades quanto à prestação do serviço policial.

5.5 Problemas do policiamento comunitário

O primeiro problema do policiamento comunitário é a falsa idéia de que sua adoção produzirá a imediata redução dos índices de criminalidade, principalmente nos grandes centros urbanos.

O policiamento comunitário deve ser encarado como uma das formas de combater criminalidade, dentro de um contexto sistêmico de segurança pública.

Trata-se de uma medida, entre muitas, a serem tomadas no âmbito da reforma da segurança pública a ser implementada no país.

Ou seja, tanto melhor serão os resultados do policiamento comunitário quando outros órgãos, igualmente responsáveis pelo sistema de segurança - judiciário, ministério público, secretarias estaduais, ongs - estejam

concentrados com o mesmo espírito participativo necessário a esta forma de policiamento.

Para Bayley e Skolnick⁶⁴, são seis os principais problemas do policiamento comunitário, a saber:

- a idéia que policiamento comunitário só é possível com a ajuda da comunidade, contribuindo para a dessídia da polícia no desempenho de suas tarefas;

A dessídia somente ocorrerá se o policial comunitário não estiver envolvido com a tarefa por ele desempenhada. A escolha do policial com perfil para atuar como policial comunitário passa por critérios nos quais a busca de resultados deve sobrepor-se a eventuais percalços, sobretudo no início do desenvolvimento do projeto. Assim, dentro de uma implantação do policiamento comunitário, assim como, não se deve esperar uma rápida queda dos índices de criminalidade, não se deve esperar que a sociedade mude conceitos em relação à polícia de tempos atrás.

- o perigo da excessiva flexibilização de pressupostos legais, levando à insegurança jurídica e diminuição de direitos fundamentais constitucionalmente garantidos;

O policial comunitário deve ser treinado para, antes de buscar a solução do conflito, reconhecer e identificar situações em que haja violação de direitos. Ou seja, deve estar claro ao policial que na busca de uma solução pacífica do conflito, as regras do direito positivo devem ser obedecidas. Ao se defender que o policial comunitário deve possuir uma maior autonomia para o exercício de suas atividades, não se está propugnando uma total

⁶⁴ Skolnick, e Bayley. **Policiamento Comunitário**, 2002, pg. 71.

independência funcional. Ou seja, os atos do policial comunitário serão supervisionados pelos superiores hierárquicos, bem como pela comunidade, diminuindo-se as chances de violações do ordenamento jurídico.

- incentivo à formação de milícias com a atuação dentro de uma comunidade substituindo as autoridades legalmente constituídas;

A formação de milícias ocorre onde o Estado não se faz presente. Aproveitando-se de uma ausência de autoridade pública, grupos organizados assumem o controle da vida social, seja traficando entorpecentes, seja vendendo segurança. O policiamento comunitário é uma atividade de Estado, escorado em políticas públicas que visem uma melhora na relação entre polícia e comunidade. Não há a substituição do policiamento, mas uma parceira envolvendo a comunidade e diversos órgãos estatais.

- a diminuição da profissionalização da polícia;

A profissionalização da polícia está na sua vinculação ao aparelhamento estatal, ao respeito hierárquico, na busca de uma maior eficiência e à obediência a valores fundamentais do ser humano. O policiamento comunitário não se desenvolve segundo as idéias de cada chefe ou comandante de polícia, mas sim, seguindo um planejamento aprovado pelas esferas superiores dos órgãos policiais e de gestão pública. Outras formas de policiamento continuarão a existir, igualmente atuando na busca do desenvolvimento de uma sociedade não-violenta.

- possibilidade dos policiais tornarem-se mais suscetíveis à corrupção, devido à cumplicidade excessiva com práticas locais ilegais;

A corrupção é um mau presente em todas as esferas de poder público e privado. Acreditamos que o fato do policial possuir uma maior aproximação da comunidade, estando sob constante supervisão hierárquica e de outros organismos públicos e privados, ao contrário de facilitar a corrupção levará à sua diminuição. O fato do policial envolver-se com os problemas da

comunidade e esta conhecer o policial, leva, acreditamos, na queda dos casos de corrupção devido à própria aproximação policial e comunidade.

- a politização da polícia com o uso político-partidário do policiamento comunitário através da cooptação de policiais e nomeação de chefes policiais, através de indicação política;

A politização da polícia não é maior ou menor devido à implantação de um policiamento comunitário. O policial desempenha suas atividades para a prestação de um serviço público em parceria com a comunidade. O uso político-partidário da estrutura policial deve ser evitado como uma política de gestão pública, bem como pelos poderes independentes e instituições previstas no ordenamento legal com competência para tanto. Neste caso, é de suma importância o controle externo das atividades policiais exercido pelo Ministério Público, previsto no art. 129, inciso VII, da Constituição Federal

Podemos incluir entre as dificuldades para a implantação de um policiamento comunitário, o fato da polícia ostensiva possuir caráter militar, que se caracteriza através de um elevado nível hierárquico e verticalizado. Ou seja, por sua natureza estrutural e orgânica, a polícia ostensiva possui sérias dificuldades em ceder parte de sua competência ao cidadão e ao policial subalterno.

Não que esta dificuldade não esteja presente na polícia judiciária, no entanto, por possuir menores limites hierárquicos e estrutura civil, apresenta uma maior facilidade de flexibilização de suas práticas operacionais.

5.6 Plano nacional de segurança pública e policiamento comunitário

O Governo Federal, através da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, como políticas de segurança, políticas sociais

e ações comunitárias, visando prevenir e reprimir o crime desenvolveu o Plano Nacional de Segurança Pública (Anexo I), o qual traz compromissos para consecução desses objetivos, traçando as ações que serão desencadeadas em nível federal, estadual e municipal.

Não são todos os compromissos do Plano que podem ser identificados dentro de uma filosofia de policiamento comunitário. Por exemplo, o compromisso nº 03 estabelece ações e objetivos que visam diminuir o roubo de cargas, bem como melhorar as condições de segurança nas estradas, objetivos mais voltados ao adequado fornecimento de infra-estrutura viária e à adoção de técnicas de policiamento técnico-profissional, pouco voltado ao contato com a comunidade.

É inegável, no entanto, que o Plano Nacional de Segurança Pública adota o policiamento comunitário como a melhor maneira do Estado prestar o serviço de segurança pública, respeitando os direitos fundamentais da pessoa humana

Este Plano estabelece que a política de segurança pública deve buscar o apoio da sociedade, incorporando ações de caráter social e preventivo ao trabalho policial, melhorando o enfrentamento do problema da crescente criminalidade, através da criação de condições para o desenvolvimento de uma cultura de paz e não violência.

Assim, no compromisso nº 06, identificamos um dos pontos levantados por Trajanowicki⁶⁵, qual seja, a importância do envolvimento dos meios de comunicação na busca da formação de uma cultura de paz.

Os meios de comunicação devem estar cientes do grau de influência

⁶⁵ *Op. cit.*, p.40.

que exercem na população, sobretudo na população jovem. Devem pautar o conteúdo de suas atividades visando a formação de valores éticos e culturais de paz.

Devem estar compromissados com um padrão mínimo de qualidade moral e institucional de sua programação, evitando-se fazer apologias de crimes, criminosos ou condutas criminosas, bem como evitando programas e matérias com alto grau de violência.

Promovendo, por outro lado, campanhas educativas de cidadania, de respeito ao próximo, de prevenção ao crime, de respeito às instituições públicas, de respeito para com as Polícias.

Embora o grande meio de comunicação de massa seja a televisão, os demais canais de informação, tais como jornais escritos e internet, igualmente devem buscar uma linha tutorial em concordância com a formação de uma sociedade não violenta.

Não acreditamos que o Estado deve pautar a atividade destes setores, sob pena de retorno a uma situação ditatorial. Pelo contrário, propugnamos que cada meio de comunicação, individualmente ou coletivamente, resgate valores éticos e morais, que melhor se enquadrem num saudável desenvolvimento social.

Dentro do contexto do Plano Nacional de Segurança Pública, focando suas estratégias na instituição policial civil, assim como os demais órgãos de segurança pública, constitui importante instrumento para realização de seus objetivos.

No compromisso 07 – Redução da violência urbana - o Plano tem por objetivo desenvolver ações em um esforço conjunto entre os órgãos públicos de todas as esferas e níveis e a sociedade como um todo, buscando neutralizar as ações dos criminosos, com a presença fundamental de uma cidadania ativa e pujante. As ações propostas no plano abrangem Estados e

Municípios, especificamente nos grandes centros urbanos, desenvolvendo estratégias que levem à redução das altas taxas de criminalidade, tais como assaltos, homicídios e outras graves violações à pessoa.

À Polícia Civil cabe, juntamente com a Polícia Militar, o policiamento integrado nos grandes centros e nas demais capitais do país. Cabe também, como ação do Plano, a saturação das áreas críticas, ações de patrulhamento integrado, nas áreas de grande risco, ações de estratégias comunitárias; no incentivo às polícias estaduais, para abertura de debates e diálogo permanente com a comunidade, através de seus líderes e movimentos representativos visando construir alianças capazes de mudar o comportamento das polícias em relação à comunidade e combater o crime.

A Polícia Civil deve incentivar e apoiar a recuperação do espaço público, restaurando a representação comunitária, de forma a não se tolerar danos a bens de uso comum. Deve incentivar o surgimento de lideranças comunitárias, a fim de que possam ser multiplicadores de valores comunitários.

No compromisso 08 – Inibição de gangues e combate à desordem social - as ações serão desenvolvidas visando, principalmente, crianças e adolescentes, tanto para as vítimas, quanto para os infratores, procurando dar mais praticidade ao Estatuto da Criança e do Adolescente, através da reinserção dos jovens em suas comunidades, despertando-os para uma efetiva participação que inclua o sentido de responsabilidade, sonhos, desejos de realização e felicidade.

À Polícia Civil cabe o exercício de atividades de aproximação com a criança e adolescente em risco social, através de palestras educacionais, apoio aos Conselhos Tutelares e orientação jurídica aos pais e responsáveis.

O compromisso 09 – Intensificação das ações do programa nacional de direitos humanos – estabelece a necessidade de uma atuação policial preventiva, em conjunto com ações oriundas de organismos de prestação

social, públicos e privados, na busca de uma maior inserção social do indivíduo. Verificando ser a única forma para o enfrentamento da violência e construção de uma sociedade igual.

Entendemos que o Plano Nacional de Segurança Pública adotou o policiamento comunitário como a melhor forma de combater a violência, através da realização de parcerias com a sociedade.

O Plano define a prevenção como a melhor maneira para a construção de uma sociedade não violenta, através da realização de políticas integradas, respeitando as diferenças de cada região geográfica, maximizando as oportunidades de convívio pacífico, bem como apoiando iniciativas voltadas à solução pacífica de conflitos.

Cabe ao policial comunitário, importante papel nesta integração, por ser, na maioria das vezes, a primeira autoridade pública a tomar conhecimento de um conflito de interesses

O Plano Nacional de Segurança Pública traz outros compromissos de grande importância para a redução da criminalidade, citamos estes por visualizar que neles se encontram as atribuições dadas à Polícia Civil, bem como aqueles em que a filosofia de trabalho de um policiamento comunitário se mostra evidente.

Uma das metas do Plano Nacional de Segurança Pública é a padronização nacional dos sistemas classificatórios de crimes. Ou seja, prevê a criação de um sistema única de classificação de crimes, para servir de modelo para as diversas organizações policiais. Com isto, procura-se construir um sistema nacional de estatística criminal.

Assim, o Plano Nacional de Segurança Pública reconhece como essencial ao combate da criminalidade um banco de dados estatísticos, acessível nacionalmente pelas polícias.

Para que as ações e compromissos do Plano de Nacional de

Segurança Pública sejam alcançadas, a estatística criminal ganha importância essencial para uma melhor eficiência do policiamento; fundamental ao desenvolvimento de um programa de policiamento comunitário.

Hoje, a estatística realizada no âmbito policial civil, se resume a identificar os locais de maior incidência criminal, os tipos de delitos praticados, o número de prisões realizadas e o número de boletins de ocorrência elaborados.

Não há um aprofundamento da estatística policial, procurando identificar as causas e os fatores criminógenos, a fim de planejar uma efetiva, eficiente e eficaz prevenção da criminalidade. Desta forma, qualquer tentativa de implantação de policiamento comunitário, esbarrará na falta de subsídios que permitam a alocação de homens e materiais onde haja efetiva necessidade da população.

João Farias Júnior⁶⁶, cita o conceito de estatística criminal como:

“Parte da criminologia que nos permite vislumbrar as relações de casualidade entre determinados fatores sociológicos, biológicos e psíquicos e a criminalidade, pondo em relevo as suas causas e as oscilações que ela pode sofrer no espaço e no tempo, bem como as formas de aparição, grau de nocividade e dados que orientam a adoção de medidas destinadas a atenuá-la.”

Para João Farias Júnior⁶⁷ a estatística criminal possibilita a observação do nexos causal entre determinados fatores e o crime, de modo a se coibir algumas de suas manifestações por meio de providências que refreiem o poder danoso destes fatores.

⁶⁶ Farias Júnior, João. *Manual de Criminologia*, 2001, pg. 73.

⁶⁷ *Idem*.

Neste contexto, a estatística criminal é por demais importante na atividade policial. Porém o que ocorre é que de posse dos dados estatísticos que são levantados pela própria instituição, ela passa a agir, procurando reprimir a prática através de velhas estratégias engessadas dentro da burocracia policial.

Ou seja, mesmo com um amplo sistema de banco de dados não se consegue organizá-lo de forma a buscar uma mais bem coordenada ação com a sociedade, base de um policiamento comunitário. A estatística criminal deve ser utilizada de maneira a integrar as ações policiais, na busca de uma melhor eficiência, evitando-se que sua utilização fique restrita a alguns chefes policiais, para uso mais pessoal do que profissional.

5.7 Policiamento comunitário: ficção e realidade

No contexto da Polícia Civil a implantação do modelo de policiamento comunitário evolui de forma lenta e gradual.

Existe um programa de desenvolvimento de policiamento comunitário nos diversos departamentos da instituição policial paulista, porém, todos com baixa adesão de seus diretores, baixo apoio da cúpula policial e, portanto, baixa repercussão no combate à criminalidade.

O policial civil ao ingressar na Academia de Polícia deve, obrigatoriamente, cursar a disciplina: Introdução ao policiamento comunitário. Nesta, são ensinadas ao policial-aluno a base da filosofia de um policiamento comunitário, ou seja, como ele, sendo um policial civil pode contribuir para uma melhor prestação do serviço policial.

No entanto, encerrado o curso, o policial recém formado, ao apresentar-se numa delegacia de polícia, depara-se com uma realidade totalmente diversa daquela ensinada nos bancos da Academia.

Não há uma política de implantação de um policiamento comunitário nas delegacias de polícia. Pequenas ações como campanhas de prevenção de drogas, ação conjunta com outros organismos estatais, palestras, presença em reuniões dos conselhos de segurança; são desenvolvidas de maneira débil, mais pelo interesse do responsável pela delegacia, do que através de um programa coordenado pela instituição policial civil ou mesmo pela Secretaria de Negócios de Segurança Pública.

Não há um programa de identificação do policial com perfil ao desenvolvimento de um policiamento comunitário, tão pouco incentivo àquele que possui este perfil.

A Polícia Civil ainda se encontra demasiadamente presa ao papel de produtora de prova criminal, preocupada na preservação da presidência do inquérito policial e outras atribuições. Com isso, deixa de voltar os olhos à prevenção.

Tanto melhor será o resultado de uma investigação, quanto melhor for a prevenção. Ou seja, o ideal seria o não cometimento de um delito, porém em existindo, mais rápida e célere será sua elucidação se houver por parte da comunidade apoio às atividades de investigação.

Apoio que será conseguido através de uma aproximação com a comunidade e parceria na busca das soluções de seus problemas. Quando as pessoas confiam na polícia, ajudam na elucidação dos delitos, apontam culpados, fornecem informações sobre o paradeiro de criminosos.

Ou seja, se o ideal é o não acontecimento do delito, tanto melhor que a comunidade colabore com a polícia na busca da elucidação de um delito ocorrido, quebrando a chamada lei do silêncio.

No âmbito da Polícia Civil, a implantação de uma filosofia de trabalho, voltado ao policiamento comunitário, demanda políticas gestacionais contínuas que visem sua adoção, impedindo que mudanças de governo levem à

produção a interrupção de sua implantação.

Não são somente os problemas internos institucionais que impedem a implantação de uma filosofia de policiamento comunitário no âmbito policial civil.

O tênue conceito de comunidade entre os indivíduos que compõem a sociedade impede uma maior aproximação com a polícia. O policiamento comunitário foi pensado para ser aplicado em regiões administrativamente organizadas, com possibilidade de reunião de recursos para reverter eventual processo de deteriorização da segurança pública.

Mostra-se dificultoso sua adoção em regiões que nunca possuíram um desenvolvimento organizado, onde impera a lei do mais forte. Áreas que jamais foram atendidas pelo poder público, que não possuem a noção de cidadania, não por culpa de seus integrantes, mas pelo descaso estatal, se tornam inviáveis à adoção de um policiamento comunitário.

Não há como implantar esta forma de policiamento numa comunidade que não se vê inserida num contexto de sociedade e de cidade.

Enquanto a população não adquirir a consciência de que a responsabilidade pela qualidade de vida do local onde reside é, além do poder público, mais principalmente, dos próprios moradores desta comunidade, não há maneira de se implantar um conceito de policiamento comunitário.

6 CONCLUSÃO

Do que foi apresentado nesta pesquisa, percebe-se a crescente necessidade de se iniciar um amplo debate sobre as respostas que o Estado dará à população diante dos crescentes índices de criminalidade.

Visou-se resgatar a função policial, a partir de Hobbes, como uma das atribuições estatais mais importantes para o desenvolvimento da vida em sociedade, legitimando o Estado para o exercício do controle social.

Com o estudo do policiamento comunitário, percebe-se que as instituições policiais voltam suas atenções para a dinamização de suas atividades. Portanto, deixam de assumir sozinhas as responsabilidades pelas mazelas da sociedade pós-moderna. Mazelas decorrentes de uma sociedade desestruturada na sua origem, na qual poucos ganham muito, produzindo milhões de excluídos; em que os governantes utilizam-se da máquina estatal no interesse próprio, refletindo uma polícia fraca e sem credibilidade.

Independentemente deste aspecto, os dirigentes das diversas instituições policiais movimentam-se na busca e desenvolvimento de uma filosofia de policiamento, que permita uma maior interação polícia-sociedade, deixando-se claro que a única forma de refrear a escalada da criminalidade é a repartição de deveres.

Durante quase todo o século XX, a atuação estatal em relação à segurança pública, focou-se exageradamente na figura do delinquente. Com isso, produziram-se Leis e penas cada vez mais severas. Esquecendo-se que, por mais célere que seja a percussão penal, a mesma sempre é tardia, não refletindo os fatores sociais que levaram ao cometimento do delito.

Desta forma, acreditamos que a única forma de combater a criminalidade é a criação de programas de policiamento que se preocupem em prevenir o cometimento do delito, através de uma atuação preventiva policial

em parceria direta com a sociedade.

Neste aspecto, o policiamento comunitário permite que a população discuta com a polícia a melhor forma de prestação do serviço público. Discutindo segurança, mas também, fazendo da polícia um canal de comunicação com o Estado.

Não resta dúvida de que à Polícia Civil incumbe a missão histórica, pela sua própria natureza, fins e organização de resgatar os conceitos de atuação de polícia comunitária.

Todos os ideais e experiências demonstradas são de plena aplicabilidade em uma instituição policial centenária, como a polícia civil paulista, de caráter não militar, reconhecida e amplamente capacitada para a aplicação de um novo padrão de policiamento, sem deixar ao largo, sua função constitucionalmente reconhecida de presidir a investigação policial.

Vale ressaltar que o maior princípio da polícia comunitária está na valorização dos direitos humanos e de garantia do mais pleno exercício da cidadania. Valores basilares da instituição policial civil, por ser a primeira garantidora dos direitos fundamentais da pessoa, já no princípio da persecução penal, em que direitos devem ser respeitados para o correto desenvolvimento da investigação e formação de prova, justamente no momento que o Investigado se mostra mais vulnerável ao arbítrio estatal.

Em democracias consolidadas, as instituições policiais são responsáveis não apenas pela segurança pública, isto é, pelo controle da criminalidade e manutenção da ordem pública, mas principalmente pela proteção dos direitos fundamentais do cidadão e da pessoa humana, particularmente em relação ao direito à vida, à liberdade e à integridade física.

O reconhecimento pela Polícia Civil destes valores é fundamental para a monopolização do uso legítimo da força pelo Estado e para a pacificação da sociedade

Neste momento, o policiamento comunitário surge como uma alternativa às formas tradicionais adotadas pelo poder público de combate à criminalidade.

Ainda são muitas as dúvidas sobre o real impacto do policiamento comunitário na diminuição da criminalidade, de sorte que não se apregooou em nenhum momento a total substituição do atual modelo de policiamento, mais sim, a busca de alternativas não excludentes com um único objetivo de mais bem prestar um serviço público essencial.

Mesmo que seja difícil a mensuração da diminuição dos índices de criminalidade com a adoção de uma filosofia comunitária de policiamento, o simples fato de se buscar uma parceria polícia-sociedade, já justificaria sua adoção, pois uma maior aproximação entre estes, produz um efeito agregador, diminuindo sobremaneira os casos de abuso de autoridade e de desrespeito com a autoridade.

A implantação de uma filosofia comunitária de policiamento, que, ao menos em um primeiro momento, não estivesse preocupada com a redução da criminalidade, provocaria uma modernização na mentalidade de atuação policial, mais condizente com um Estado Democrático de Direito; substituindo o medo e desconfiança pela parceria e mútua confiança, base para a construção de uma sociedade pautado em valores de respeito à dignidade da pessoa humana.

7 BIBLIOGRAFIA

- ALEXY, Robert. *Teoria de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.
- BARRACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral da cidadania. A plenitude da cidadania e as garantias constitucionais e processuais*. São Paulo: Saraiva, 1996.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1990.
- BATESTRERI, Ricardo Brisolla. *Direitos Humanos: Coisa de Polícia*. Passo Fundo, CAPEC/Secretaria Nacional de Direitos Humanos, 1998.
- BAYLEY, David H. *Police for the Future*. New York: Oxford University Press, 1994.
- BAYLEY, David. H. *Padrões de policiamento: uma análise internacional comparativa*. São Paulo: Edusp, 2001.
- BECCARIA, Cesare. *Dos delitos e das penas*. São Paulo: Hemus, 1983.
- BITTAR, Eduardo C. B. *Doutrinas e filosofias políticas*. São Paulo: Editora Atlas, 2002.
- _____. *Ética, educação, cidadania e direitos humanos: estudos filosóficos entre cosmopolitismo e responsabilidade social*. Barueri, SP: Manole, 2004.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2003.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Saraiva: São Paulo, 2006.
- BRETAS, Marcos Luiz. *A guerra das ruas. Povo e polícia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional/Ministério da Justiça, 1997.
- _____. *“Observações sobre a falência dos modelos policiais”*. Tempo Social. São Paulo. Revista de Sociologia da Usp, v.9, nº1, 1997.
- BRITO, Fernando de A. Alves – *Brasil: 500 anos de cidadania? Teoria da pseudotransferência de cidadania inerente à transferência de representatividade popular*, 1999. In: Jus Navegandi, nº 51. <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=2134>.
- BROWN, J. *Insecure societies*. Basingstoke: McMillan, 1990.
- CAMARGO, Antônio Luís Chaves. *Culpabilidade e reprovação penal*. São Paulo: A L C Camargo, 1993.
- CAMPANHOLE, Adriano e CAMPANHOLE, Hilton Lobo. *Constituições do Brasil*. São Paulo: Atlas, 1994.
- CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA Vital. *Constituição da República Portuguesa anotada*. 2ª ed. Coimbra: Coimbra, 1984.
- _____. *“Direito constitucional e teoria da Constituição”*. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 2000.

- CARDIA, Nancia e Outros. **O policiamento que a sociedade deseja. Relatório final – Sociedade civil.** Núcleo de estudos da violência/Instituto São Paulo contra a violência, dez. 2003. disponível em http://www.nevusp.org/conteudo/index.php?conteudo_id=268. Acesso em 12 jun. 2007.
- _____. **O policiamento que a sociedade deseja. Relatório final – Polícias civil e militar.** Núcleo de estudos da violência/Instituto São Paulo contra a violência, dez. 2003. disponível em http://www.nevusp.org/conteudo/index.php?conteudo_id=269. Acesso em 12 jun. 2007.
- CENEVIVA, Walter. **Direito constitucional brasileiro.** 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1991.
- CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. **Cadernos de Polícia Comunitária.** Rio de Janeiro: PMRJ, 1983.
- CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth e DORNELLES, João Ricardo W. **A polícia e os direitos humanos.** Coleção Polícia Amanhã 1. Rio de Janeiro. Freitas Bastos, 1998.
- CHAUI, Marilena. **Convite à Filosofia.** 11a ed., São Paulo: Ática, 1999.
- DALLARI, Dalmo de Abreu e outros. **A polícia à luz do direito.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.
- _____, Dalmo de Abreu. **A polícia e as garantias de liberdade.** São Paulo: Mageart, 1996.
- DURKHEIM, E. Emile Durkheim: **Sociologia.** São Paulo: Ática, 1978.
- SILVA, De Plácido. **Vocabulário Jurídico,** 3ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1993.
- FARIAS, JÚNIOR, João. **Manual de criminologia,** 3ª ed., Curitiba; Juruá, 2001.
- FERRAJOLI, Luigi. **Derecho y Razón: Teoría del Garantismo Penal.** Madrid: Trota, 2000.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Segurança pública no estado de direito.** São Paulo: Revista da Associação dos Delegados de Polícia do Estado de São Paulo, 1987.
- _____, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais.** São Paulo: Saraiva, 2000.
- FLECH, Connie. What Cops Know. **Today's police tell the inside story of their work on america's streets.** New York: Pocket Books, 1992.
- FONSECA, Guido. 1905/1995 - **Noventa anos de polícia de carreira.** Arquivos da Polícia Civil, São Paulo, vol. 45, p. 107-115, Acadepol, 1995.
- FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir.** Petrópolis: Editora Vozes, 1989.
- GENOFRE, Maurício Roberto. **Os cem anos de criação da polícia de carreira de São Paulo.** São Paulo: Revista Adpesp, nº34, ano 24, p. 21-74. Associação dos Delegados de Polícia do Estado de São Paulo, 2004.
- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Programa Estadual de Direitos Humanos/ SP:** Secretaria da Justiça e cidadania, 1997.

- GRINOVER, Ada Pellegrini. ***Liberdades públicas e processo penal: as interceptações telefônicas***. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.
- HOBBS, Thomas. ***Leviatã***. Imprensa Nacional - Casa da Moeda, 1995.
- KEEGAN, John. ***Uma história da guerra***. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- LAZZARINI, Álvaro et alli. ***Direito administrativo da ordem pública***. Rio de Janeiro: Forense, 2ª ed., 1987.
- MEIRELLES, Hely Lopes. ***Direito administrativo brasileiro***. São Paulo. Malheiros, 1999.
- MESQUITA NETO, Paulo de. ***A Polícia que a sociedade exige: proposta de aprimoramento institucional, organizacional, gerencial e operacional das instituições policiais no estado de São Paulo***. Instituto São Paulo Contra Violência, 1999.
- _____, Paulo de. ***Pesquisa e prática policial no Brasil***. São Paulo. NEV-USP, mimeo, 1999.
- _____, Paulo de; AFFONSO, Beatriz Stella. ***Policiamento comunitário: A experiência em São Paulo***. Relatório. SP: Núcleo de Estudos da Violência, 1998.
- _____, Paulo de. ***Policiamento comunitário e prevenção do crime: a visão dos coronéis da Polícia Militar***. São Paulo Perspec., 2004.
- MONET, J.C. ***Polícias e sociedades na Europa***. São Paulo: Edusp, 2006.
- MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. ***O espírito das leis***. São Paulo: Saraiva, 1996.
- MORAES, Alexandre de. ***Direito constitucional***. São Paulo: Saraiva, 15ª ed., 2004.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. ***Curso de direito administrativo***. Rio de Janeiro: Forense, 1999.
- OLIVEIRA, Juarez de. ***Código Penal***. 28ª ed. São Paulo: Saraiva. 1990.
- PENTEADO FILHO, N. S. ***Manual de direito constitucional***. Campinas: Millenium, 2002.
- PIMENTEL, Manoel Pedro. ***O crime e a pena na atualidade***. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio. ***Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias***. Tempo Social. São Paulo. Revista de Sociologia da Usp, v.9, nº 1, 1997.
- PIOVESAN, Flávia. ***Direitos humanos e o direito constitucional internacional***. 2 ed. São Paulo: Max Limonad, 2000.
- QUEIROZ, Carlos Alberto Marchi de. ***Vademecum policial***. Edição do Autor. São Paulo: Real, 2004.
- RIZZATTO, Luis Antonio Nunes. ***O princípio constitucional da dignidade humana***. São Paulo: Saraiva, 2006.
- SABADELL, Ana Lúcia. ***Segurança pública, prevenção e movimento feminista***. São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Criminais, nº 29, 2000.
- SANGUINÉ, Odone. ***Notas sobre a prevenção da criminalidade***. Porto

- Alegre: Fascículos de Ciências Penais, v. 1, nº 6, 1988.
- SARLET, Ingo Wolfgang. ***Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição de 1988***. 4ªed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.
- SILVA, José Afonso da. ***Curso de direito constitucional***. 26ªed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- SILVA, Jorge da. ***Controle da criminalidade e segurança pública na nova ordem constitucional***. Rio de Janeiro: Forense, 1990.
- SILVA, Jorge da. ***Segurança pública e polícia: criminologia crítica aplicada***. Rio de Janeiro: Forense, 2003.
- SKOLNICK, Jerome e BAYLEY David H. ***Policamento comunitário***. São Paulo: Edusp, 2002.
- SOUZA, Percival de. ***Autópsia do medo: vida e morte do delegado Sérgio Paranhos Fleury***. Globo, 2000.
- TRAJANOWICZ, Robert e Bucqueroux, Bonnie. ***Policamento comunitário***, 2ª ed. Rio de Janeiro: Polícia Militar do Rio de Janeiro, 1994.
- VIEIRA, Hermes e SILVA, Oswaldo. ***História da polícia civil de São Paulo***. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1955.