Administração Pública e Direito Administrativo da Segurança Pública

João Mário Martins

Clóvis Lopes Colpani

Pós-Graduação

UnisulVirtual
A sua universidade a distância

UNISUL

Créditos

Universidade do Sul de Santa Catarina | Campus UnisulVirtual | Educação Superior a Distância
Avenida dos Lagos, 41 – Cidade Universitária Pedra Branca | Palhoça – SC | 88137-900 | *Fone/fax*: (48) 3279-1242 e 3279-1271 | *E-mail*: cursovirtual@unisul.br | *Site*: www.unisul.br/unisulvirtual

Reitor
Ailton Nazareno Soares

Vice-Reitor
Sebastião Salésio Heerdt

Chefe de Gabinete da Reitoria
Willian Corrêa Máximo

Pró-Reitor de Ensino e Pró-Reitor de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação
Mauri Luiz Heerdt

Pró-Reitora de Administração Acadêmica
Miriam de Fátima Bora Rosa

Pró-Reitor de Desenvolvimento e Inovação Institucional
Valter Alves Schmitz Neto

Diretora do Campus Universitário de Tubarão
Milene Pacheco Kindermann

Diretor do Campus Universitário da Grande Florianópolis
Hércules Nunes de Araújo

Secretária-Geral de Ensino
Solange Antunes de Souza

Diretora do Campus Universitário UnisulVirtual
Jucimara Roesler

Equipe UnisulVirtual

Diretor Adjunto
Moacir Heerdt

Secretaria Executiva e Cerimonial
Jackson Schuelter Wiggers (Coord.)
Marcelo Fraiberg Machado
Tenille Catarina

Assessoria de Assuntos Internacionais
Murilo Matos Mendonça

Assessoria de Relação com Poder Público e Forças Armadas
Adenir Siqueira Viana
Walter Félix Cardoso Junior

Assessoria DAD - Disciplinas a Distância
Patrícia da Silva Meneghel (Coord.)
Carlos Alberto Areias
Cláudia Berh V. da Silva
Conceição Aparecida Kindermann
Luiz Fernando Meneghel
Renata Souza de A. Subtil

Assessoria de Inovação e Qualidade de EAD
Denia Falcão de Bittencourt (Coord.)
Andrea Ouriques Balbinot
Carmen Maria Cipriani Pandini

Assessoria de Tecnologia
Osmar de Oliveira Braz Júnior (Coord.)
Felipe Fernandes
Felipe Jacson de Freitas
Jefferson Amorin Oliveira
Phelipe Luiz Winter da Silva
Priscila da Silva
Rodrigo Battistotti Pimpão
Tamara Bruna Ferreira da Silva

Coordenação Cursos

Coordenadores de UNA
Diva Marília Flemming
Marciel Evangelista Catâneo
Roberto Iunskovski

Auxiliares de Coordenação
Ana Denise Goularte de Souza
Camile Martinelli Silveira
Fabiana Lange Patricio
Tânia Regina Goularte Waltemann

Coordenadores Graduação
Aloísio José Rodrigues
Ana Luísa Mülbert
Ana Paula R.Pacheco
Artur Beck Neto
Bernardino José da Silva
Charles Odair Cesconetto da Silva
Dilsa Mondardo
Diva Marília Flemming
Horácio Dutra Mello
Itamar Pedro Bevilaqua
Jairo Afonso Henkes
Janaína Baeta Neves
Jorge Alexandre Nogared Cardoso
José Carlos da Silva Junior
José Gabriel da Silva
José Humberto Dias de Toledo
Joseane Borges de Miranda
Luiz G. Buchmann Figueiredo
Marciel Evangelista Catâneo
Maria Cristina Schweitzer Veit
Maria da Graça Poyer
Mauro Faccioni Filho
Moacir Fogaça
Nélio Herzmann
Onei Tadeu Dutra
Patrícia Fontanella
Roberto Iunskovski
Rose Clér Estivalete Beche

Vice-Coordenadores Graduação
Adriana Santos Rammê
Bernardino José da Silva
Catia Melissa Silveira Rodrigues
Horácio Dutra Mello
Jardel Mendes Vieira
Joel Irineu Lohn
José Carlos Noronha de Oliveira
José Gabriel da Silva
José Humberto Dias de Toledo
Luciana Manfroi
Rogério Santos da Costa
Rosa Beatriz Madruga Pinheiro
Sergio Sell
Tatiana Lee Marques
Valnei Carlos Denardin
Sâmia Mônica Fortunato (Adjunta)

Coordenadores Pós-Graduação
Aloísio José Rodrigues
Anelise Leal Vieira Cubas
Bernardino José da Silva
Carmen Maria Cipriani Pandini
Daniela Ernani Monteiro Will
Giovani de Paula
Karla Leonora Dayse Nunes
Letícia Cristina Bizarro Barbosa
Luiz Otávio Botelho Lento
Roberto Iunskovski
Rodrigo Nunes Lunardelli
Rogério Santos da Costa
Thiago Coelho Soares
Vera Rejane Niedersberg Schuhmacher

Gerência Administração Acadêmica
Angelita Marçal Flores (Gerente)
Fernanda Farias

Secretaria de Ensino a Distância
Samara Josten Flores (Secretária de Ensino)
Giane dos Passos (Secretária Acadêmica)
Adenir Soares Júnior
Alessandro Alves da Silva
Andréa Luci Mandira
Cristina Mara Schauffert
Djeime Sammer Bortolotti
Douglas Silveira
Evilym Melo Livramento
Fabiano Silva Michels
Fabricio Botelho Espíndola
Felipe Wronski Henrique
Gisele Terezinha Cardoso Ferreira
Indyanara Ramos
Janaina Conceição
Jorge Luiz Vilhar Malaquias
Juliana Broering Martins
Luana Borges da Silva
Luana Tarsila Hellmann
Luíza Koing Zumblick
Maria José Rossetti
Marilene de Fátima Capeleto
Patricia A. Pereira de Carvalho
Paulo Lisboa Cordeiro
Paulo Mauricio Silveira Bubalo
Rosângela Mara Siegel
Simone Torres de Oliveira
Vanessa Pereira Santos Metzker
Vanilda Liordina Heerdt

Gestão Documental
Lamuniê Souza (Coord.)
Clair Maria Cardoso
Daniel Lucas de Medeiros
Jaliza Thizon de Bona
Guilherme Henrique Koerich
Josiane Leal
Marília Locks Fernandes

Gerência Administrativa e Financeira
Renato André Luz (Gerente)
Ana Luise Wehrle
Anderson Zandré Prudêncio
Daniel Contessa Lisboa
Naiara Jeremias da Rocha
Rafael Bourdot Back
Thais Helena Bonetti
Valmir Venício Inácio

Gerência de Ensino, Pesquisa e Extensão
Janaína Baeta Neves (Gerente)
Aracelli Araldi

Elaboração de Projeto
Carolina Hoeller da Silva Boing
Vanderlei Brasil
Francielle Arruda Rampelotte

Reconhecimento de Curso
Maria de Fátima Martins

Extensão
Maria Cristina Veit (Coord.)

Pesquisa
Daniela E. M. Will (Coord. PUIP, PUIC, PIBIC)
Mauro Faccioni Filho (Coord. Nuvem)

Pós-Graduação
Anelise Leal Vieira Cubas (Coord.)

Biblioteca
Salete Cecília e Souza (Coord.)
Paula Sanhudo da Silva
Marília Ignacio de Espíndola
Renan Felipe Cascaes

Gestão Docente e Discente
Enzo de Oliveira Moreira (Coord.)

Capacitação e Assessoria ao Docente
Alessandra de Oliveira (Assessoria)
Adriana Silveira
Alexandre Wagner da Rocha
Elaine Cristiane Surian (Capacitação)
Elizete De Marco
Fabiana Pereira
Iris de Souza Barros
Juliana Cardoso Esmeraldino
Maria Lina Moratelli Prado
Simone Zigunovas

Tutoria e Suporte
Anderson da Silveira (Núcleo Comunicação)
Claudia N. Nascimento (Núcleo Norte-Nordeste)
Maria Eugênia F. Celeghin (Núcleo Pólos)
Andreza Talles Cascais
Daniela Cassol Peres
Débora Cristina Silveira
Ednéia Araujo Alberto (Núcleo Sudeste)
Francine Cardoso da Silva
Janaina Conceição (Núcleo Sul)
Joice de Castro Peres
Karla F. Wisniewski Desengrini
Kelin Buss
Liana Ferreira
Luiz Antônio Pires
Maria Aparecida Teixeira
Mayara de Oliveira Bastos
Michael Mattar
Patrícia de Souza Amorim
Poliana Simao
Schenon Souza Preto

Gerência de Desenho e Desenvolvimento de Materiais Didáticos
Márcia Loch (Gerente)

Desenho Educacional
Cristina Klipp de Oliveira (Coord. Grad./DAD)
Roseli A. Rocha Moterle (Coord. Pós/Ext.)
Aline Cassol Daga
Aline Pimentel
Carmelita Schulze
Daniela Siqueira de Menezes
Delma Cristiane Morari
Eliete de Oliveira Costa
Eloísa Machado Seemann
Flavia Lumi Matuzawa
Geovania Japiassu Martins
Isabel Zoldan da Veiga Rambo
João Marcos de Souza Alves
Leandro Romanó Bamberg
Lygia Pereira
Lis Airê Fogolari
Luiz Henrique Milani Queriquelli
Marcelo Tavares de Souza Campos
Mariana Aparecida dos Santos
Marina Melhado Gomes da Silva
Marina Cabeda Egger Moellwald
Mirian Elizabet Hahmeyer Collares Elpo
Pâmella Rocha Flores da Silva
Rafael da Cunha Lara
Roberta de Fátima Martins
Roseli Aparecida Rocha Moterle
Sabrina Bleicher
Verônica Ribas Cúrcio

Acessibilidade
Vanessa de Andrade Manoel (Coord.)
Letícia Regiane Da Silva Tobal
Mariella Gloria Rodrigues
Vanesa Montagna

Avaliação da aprendizagem
Claudia Gabriela Dreher
Jaqueline Cardozo Polla
Nágila Cristina Hinckel
Sabrina Paula Soares Scaranto
Thayanny Aparecida B. da Conceição

Gerência de Logística
Jeferson Cassiano A. da Costa (Gerente)

Logísitca de Materiais
Carlos Eduardo D. da Silva (Coord.)
Abraao do Nascimento Germano
Bruna Maciel
Fernando Sardão da Silva
Fylippy Margino dos Santos
Guilherme Lentz
Marlon Eliseu Pereira
Pablo Varela da Silveira
Rubens Amorim
Yslann David Melo Cordeiro

Avaliações Presenciais
Graciele M. Lindenmayr (Coord.)
Ana Paula de Andrade
Angelica Cristina Gollo
Cristilaine Medeiros
Daiana Cristina Bortolotti
Delano Pinheiro Gomes
Edson Martins Rosa Junior
Fernando Steimbach
Fernando Oliveira Santos
Lisdeise Nunes Felipe
Marcelo Ramos
Marcio Ventura
Osni Jose Seidler Junior
Thais Bortolotti

Gerência de Marketing
Eliza B. Dallanhol Locks (Gerente)

Relacionamento com o Mercado
Alvaro José Souto

Relacionamento com Polos Presenciais
Alex Fabiano Wehrle (Coord.)
Jeferson Pandolfo
Karine Augusta Zanoni
Marcia Luz de Oliveira
Mayara Pereira Rosa
Luciana Tomadão Borguetti

Assuntos Jurídicos
Bruno Lucion Roso
Sheila Cristina Martins

Marketing Estratégico
Rafael Bavaresco Bongiolo

Portal e Comunicação
Catia Melissa Silveira Rodrigues
Andreia Drewes
Luiz Felipe Buchmann Figueiredo
Rafael Pessi

Gerência de Produção
Arthur Emmanuel F. Silveira (Gerente)
Francini Ferreira Dias

Design Visual
Pedro Paulo Alves Teixeira (Coord.)
Alberto Regis Elias
Alex Sandro Xavier
Anne Cristyne Pereira
Cristiano Neri Gonçalves Ribeiro
Daiana Ferreira Cassanego
Davi Pieper
Diogo Rafael da Silva
Edison Rodrigo Valim
Fernanda Fernandes
Frederico Trilha
Jordana Paula Schulka
Marcelo Neri da Silva
Nelson Rosa
Noemia Souza Mesquita
Oberdan Porto Leal Piantino

Multimídia
Sérgio Giron (Coord.)
Dandara Lemos Reynaldo
Cleber Magri
Fernando Gustav Soares Lima
Josué Lange

Conferência (e-OLA)
Carla Fabiana Feltrin Raimundo (Coord.)
Bruno Augusto Zunino
Gabriel Barbosa

Produção Industrial
Marcelo Bittencourt (Coord.)

Gerência Serviço de Atenção Integral ao Acadêmico
Maria Isabel Aragon (Gerente)
Ana Paula Batista Detóni
André Luiz Portes
Carolina Dias Damasceno
Cleide Inácio Goulart Seeman
Denise Fernandes
Francielle Fernandes
Holdrin Milet Brandão
Jenniffer Camargo
Jessica da Silva Bruchado
Jonatas Collaço de Souza
Juliana Cardoso da Silva
Juliana Elen Tizian
Kamilla Rosa
Mariana Souza
Marilene Fátima Capeleto
Maurício dos Santos Augusto
Maycon de Sousa Candido
Monique Napoli Ribeiro
Priscilla Geovana Pagani
Sabrina Mari Kawano Gonçalves
Scheila Cristina Martins
Taize Muller
Tatiane Crestani Trentin

Universidade do Sul de Santa Catarina

Administração Pública e Direito Administrativo da Segurança Pública

Livro Digital

Palhoça
UnisulVirtual
2011

Copyright © UnisulVirtual 2011

Nenhuma parte desta publicação pode ser reproduzida por qualquer meio sem a prévia autorização desta instituição.

Edição – Livro Digital

Professores Conteudistas
João Mário Martins
Clóvis Lopes Colpani

Coordenação de Curso
Giovani de Paula

Design Instrucional
Silvana Souza da Cruz Clasen (1ª edição)
Delma Cristiane Morari (2ª edição)

Projeto Gráfico e Capa
Equipe Design Visual

Diagramação
Jordana Paula Schulka (2ª edição)

ISBN
978-85-7817-167-4

Revisão
Diane Dal Mago

341.3
M34 Martins, João Mário
Administração pública e direito administrativo da segurança pública : livro digital / João Mário Martins, Clóvis Lopes Colpani ; design instrucional [Silvana Souza da Cruz Clasen], Delma Cristiane Morari. – 2. ed. – Palhoça : UnisulVirtual, 2011.
135 p. : il. ; 28 cm.

Inclui bibliografia.
ISBN 978-85-7817-167-4

1. Administração pública. 2. Polícia militar. 3. Segurança pública. I. Colpani, Clóvis Lopes. II. Clasen, Silvana Souza da Cruz. III. Morari, Delma Cristiane. IV. Título.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Universitária da Unisul

João Mário Martins
Clóvis Lopes Colpani

Administração Pública e Direito Administrativo da Segurança Pública

Livro Digital

Designer instrucional
Delma Cristiane Morari

2ª edição

Palhoça
UnisulVirtual
2011

Sumário

7 Apresentação

9 Palavras dos professores

11 Plano de estudo

15 Unidade 1
Estado, governo e administração pública

31 Unidade 2
A polícia: origens históricas e principais escolas

47 Unidade 3
O controle social formal e a criminalização secundária

97 Unidade 4
A segurança pública e os novos paradigmas

121 Para concluir os estudos

123 Minicurrículos

125 Respostas das atividades de autoaprendizagem

127 Referências

Apresentação

Caro/a estudante,

O livro digital desta disciplina foi organizado didaticamente, de modo a oferecer a você, em um único arquivo pdf, elementos essenciais para o desenvolvimento dos seus estudos.

Constituem o livro digital:

- Palavras dos professores (texto de abertura);
- Plano de estudo (com ementa, objetivos e conteúdo programático da disciplina);
- Objetivos, Introdução, Síntese e Saiba mais de cada unidade;
- Leituras de autoria do professor conteudista;
- Atividades de autoaprendizagem e gabaritos;
- Enunciados das atividades colaborativas;
- Para concluir estudo (texto de encerramento);
- Minicurrículo dos professores conteudistas; e
- Referências.

Lembramos, no entanto, que o livro digital não constitui a totalidade do material didático da disciplina. Dessa forma, integram o conjunto de materiais de estudo: webaulas, objetos multimídia, leituras complementares (selecionadas pelo professor conteudista) e atividades de avaliação (obrigatórias e complementares), que você acessa pelo Espaço UnisulVirtual de Aprendizagem.

Tais materiais didáticos foram construídos especialmente para este curso, levando em consideração as necessidades da sua formação e aperfeiçoamento profissional.

Atenciosamente,

Equipe UnisulVirtual

Palavras dos professores

Caro aluno!

Na disciplina de Administração Pública e Direito Administrativo da Segurança Pública você terá a oportunidade de estudar os conceitos de Estado, governo e administração pública, bem como as origens históricas e principais escolas policiais. Além desses temas, também serão abordados o controle social formal e a criminalização secundária, para ao final analisarmos os novos paradigmas da atividade policial.

Os conceitos de Estado, governo e administração pública, embora próximos em relação a determinados aspectos, diferenciam-se em determinados pontos, sendo fundamental que você compreenda tais semelhanças e diferenças, de forma a não confundir a terminologia adotada durante a disciplina.

A análise das origens das instituições policiais é fundamental para entender o desenvolvimento e modificação das mesmas ao longo da história, sendo que o estudo das principais escolas policiais fornece elementos para compreender quais são as tendências seguidas pelas organizações policiais atualmente, tanto em nosso país quanto no exterior.

O controle social formal é exercido pelo Estado através de cada um de seus poderes: o executivo, o legislativo e judiciário, tendo por base o poder de polícia e as normas jurídicas. Já o controle social informal é exercido de forma difusa dentro da comunidade, principalmente através da escola, família, religião e mídia.

Você conhecerá ainda as estratégias que têm sido utilizadas pelo Estado, sobretudo através da instituição policial, tendo por objetivo fazer com que a ordem pública seja preservada. Tais estratégias são objeto de estudo da política criminal e de segurança pública.

É preciso refletir sobre essas políticas, a fim de que a segurança pública e a preservação dos direitos fundamentais sejam efetuados em conformidade com programas, modelos de atuação, sistemas de ação preventivas e repressivas consonantes o atual modelo de Estado Constitucional e Democrático de Direito.

Assim, a partir desses conteúdos objetivamos que você possa compreender a significação da Administração Pública e do Direito Administrativo da Segurança Pública.

João Mário Martins

Clóvis Lopes Colpani

Plano de estudo

O plano de estudo visa a orientá-lo/a no desenvolvimento da disciplina. Possui elementos que o/a ajudarão a conhecer o contexto da disciplina e a organizar o seu tempo de estudos.

O processo de ensino e aprendizagem na UnisulVirtual leva em conta instrumentos que se articulam e se complementam, portanto a construção de competências se dá sobre a articulação de metodologias e por meio das diversas formas de ação/mediação.

São elementos desse processo:

- o livro digital;
- o Espaço UnisulVirtual de Aprendizagem (EVA);
- as atividades de avaliação (a distância, presenciais e de autoavaliação);
- o Sistema Tutorial.

Objetivo geral

Conhecer o Estado, sua origem, competências e atribuições políticas, sociais e jurídicas, com destaque para o seu papel na proteção da vida, incolumidade física e patrimonial dos cidadãos.

Ementa

Estado, governo e administração. Administração pública. Administração, legislação, circunscrição e jurisdição. Estrutura da administração pública no Brasil. Atividades da administração pública. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e o direito administrativo. A ordem pública e a segurança pública. A CRFB/1988 e a segurança pública. Sistema de segurança pública. Poder de polícia e polícia administrativa. Competências da polícia administrativa. Direito administrativo aplicado às atividades de manutenção da ordem pública. Atividades de prevenção e repressão à violência e à criminalidade: aspectos administrativos. Controle da administração pública.

Conteúdo programático/objetivos

A seguir, as unidades que compõem o livro digital desta disciplina e os seus respectivos objetivos. Estes se referem aos resultados que você deverá alcançar ao final de uma etapa de estudo. Os objetivos de cada unidade definem o conjunto de conhecimentos que você deverá possuir para o desenvolvimento de habilidades e competências necessárias a este nível de estudo.

Unidades de estudo: 4

Unidade 1 – Estado, governo e administração pública

Nesta unidade inicialmente apresenta as origens históricas, a evolução dos conceitos teóricos as definições aplicadas para a compreensão de Estado. Posteriormente, é analisado o conceito de governo e de administração pública, suas funções e suas ligações com o conceito de Estado. Finalizando com a abordagem do significado de direito administrativo e princípios da administração pública.

Unidade 2 – A polícia: origens históricas e principais escolas

Nesta unidade parte das origens históricas da atividade policial, destacando-se as primeiras sociedades organizadas que passaram a preocupar-se com a segurança interna das cidades. Depois estuda a origem das principais escolas latina e anglo-saxônica de polícia, e a forma de como se difundiram no mundo. E finaliza discutindo a polícia contemporânea, analisado como a atividade policial e as instituições que a exercem têm se comportado.

Unidade 3 – O controle social formal e a criminalização secundária

Este texto apresenta o conceito, a importância e as formas de controle social, informal e formal, destacando a função da polícia no contexto do Sistema de Justiça Criminal para criar uma criminalização secundária dos infratores. Para tal, apresenta a conceituação de polícia criminal e de segurança pública, destacando a ideologia que orienta as ações da polícia brasileira.

Unidade 4 – A segurança pública e os novos paradigmas

Este texto remete-se ao grande desafio da contemporaneidade de manter a ordem pública, em uma era marcada pela violência, perante os princípios e as limitações inerentes ao modelo normativo do Estado Constitucional e Democrático de Direito. Neste contexto, visando a ordem pública, aborda os novos paradigmas (programas, modelos de atuação, sistemas e ações preventivas e repressivas), que visam preservar a ordem pública, a incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Carga horária: 30 horas

Unidade 1

Estado, governo e administração pública

Objetivos de aprendizagem

- Conhecer o conceito, origens históricas e atribuições do Estado.
- Conceituar governo e identificar a diferença entre Estado e Governo.
- Estabelecer diferença entre Governo Democrático e Tirânico e conhecer sua função legislativa.
- Entender o conceito de administração pública.
- Diferenciar administração pública direta e indireta e identificar os princípios que regem a administração pública.
- Conhecer a estruturação do sistema formal da administração pública.
- Identificar a legislação que regula a administração pública.
- Distinguir as funções administrativa, legislativa e jurisdicional.
- Diferenciar jurisdição e circunscrição.
- Identificar as formas de controle da administração pública em geral.

Introdução

Nesta unidade da disciplina, serão apresentados os conceitos de Estado, de governo e de administração pública, mediante indicação das suas origens históricas, funções e diferenças, eis que não se confundem.

A partir disso, você terá a compreensão necessária para distinguir os três institutos e a relação entre eles, eis que o Estado, como "ente abstrato", tem caráter permanente, mantendo-se mesmo nos casos de dissolução do Governo e/ou substituição por outro, pois como detém o poder de manter a segurança interna e externa, garante a existência da própria sociedade à qual se impõe.

Você perceberá que o Estado, o governo e a administração dependem um do outro para execução do Contrato Social e garantir a convivência entre eles, pois ninguém conseguiria viver em comunidade na mais absoluta liberdade.

Origens, conceitos e definições

João Mário Martins e Clóvis Lopes Colpani

A origem e a definição do Estado

Há várias teorias sobre a origem do Estado, porém, o certo é que o Estado nasceu da vida em sociedade.

Segundo Numa Denis Fustel de Coulanges (1996), a concepção religiosa foi, entre os antigos, o sopro inspirador e organizador da sociedade, pois o vínculo social não foi fácil de ser estabelecido entre os seres humanos tão diversos, tão livres, tão inconstantes. Assim, houve a necessidade, além da força material que afirmasse a autoridade, da existência de algo que desse uma crença (algo a acreditar) a estes homens; em princípio, esta necessidade foi suprida pela crença religiosa.

Na antiguidade, reconhecia-se como cidadão todo o homem que participava do culto da cidade e dessa participação provinham todos os seus direitos civis e políticos. Renunciando ao culto; renunciava-se aos direitos.

> É importante que vejamos o lugar ocupado pela religião na vida de um romano. Sua casa é para o romano o mesmo que para nós é um templo; na sua casa encontra, esse homem, seu culto e seus deuses. Seu lar é um deus, do mesmo modo que as paredes, as portas e a soleira são deuses, e ainda deuses são os marcos que rodeiam o seu campo. O túmulo é um altar e seus ancestrais são seres divinos. (COULANGES, 1996, p. 175).

O autor complementa dizendo que o homem não era independente que "seu corpo pertencia ao Estado e destinava-se à sua defesa; em Roma o serviço militar era obrigatório até aos quarenta e seis anos, e em Atenas e Esparta por toda a vida [...]" (COULANGES, 1996, p. 182).

Para o autor, singular erro acreditar que nas cidades antigas o homem gozava de liberdade, pois o homem não tinha, sequer, noção do que esta fosse.

Dessa fonte religiosa emanou o poder de editar normas de comportamentos e, a partir de então, o Estado se legitimou como "ente abstrato" detentor do poder soberano de editar as leis e controlar a sociedade na busca do bem-comum.

> O homem não esteve estudando sua consciência dizendo: Isso é justo, aquilo não. Não foi assim que apareceu (a lei no) direito antigo. Mas o homem acreditava que o lar sagrado, em virtude da lei religiosa, devia passar de pai para filho; dessa crença resultou a propriedade hereditária da sua casa. O homem havia sepultado o pai em seu campo julgava que o espírito do morto tomava, para sempre, posse desse terreno, reclamando da posteridade um culto perpétuo; daí resultou que o campo, domínio do morto e local dos sacrifícios, se tornasse propriedade inalienável da família.
>
> A religião dizia: o filho continua o culto, a filha não; e a lei repetiu a religião [...] A lei surgiu desse modo, apresentando-se por si própria e sem o homem necessitar ir ao seu encontro. Brotou como consequência direta e necessária da crença; era a própria religião, aplicada às relações dos homens entre si. (COULANGES, 1996, p. 152-153).

Dessa forma, pode-se dizer que o Estado surgiu de um processo histórico de crença religiosa, somado à complexidade da sociedade e da sua divisão em classes, destinando-se a assegurar o sistema de classes vigente ou, ainda, de um contrato entre os homens, pelo quais esses renunciavam a uma parte da sua liberdade - especialmente a parte que se refere ao uso privado da violência (RUAS, 2008).

Os homens fizeram isso a fim de poder contar com uma autoridade que, monopolizando o uso da força, pudesse manter a ordem, garantir os direitos de propriedade (RUAS, 2008) e assegurar a vida em sociedade, o que continua até os dias de hoje.

Para tanto, o Estado assume papel primordial na manutenção da ordem e da segurança interna e a garantia da defesa externa. Daí há a necessidade do aparato de segurança pública formado por forças policiais (civis e militares) públicas, por exercer o monopólio legítimo do uso da força ou da coerção organizada (RUAS, 2008).

Tem-se, portanto, como primeira função do Estado, a manutenção da ordem e da segurança interna e externa. E, por isso, é o aparato da segurança pública componente fundamental do Estado.

Qual a definição de Estado?

O Estado pode ser definido de diversas formas, dependendo do ponto de vista de cada um. Pode-se dizer que o Estado é um "ente abstrato", detentor do Poder Soberano de controle social (uma criação humana que possibilita o controle da sociedade); ou, ainda, uma sociedade organizada política e juridicamente destinada a alcançar o bem-comum. Ou, ainda, o Estado é a nação politicamente organizada. De tal definição surgem os elementos constitutivos.

Conceito

Os elementos constitutivos do Estado são a população, o território, o ordenamento jurídico, o poder e o bem-comum**. População** compreende o conjunto de pessoas que compõem o Estado. **Território** é a área onde o Estado exerce sua soberania. **Ordenamento jurídico** é o conjunto de leis e normas jurídicas de um Estado. **Poder** é a imposição de força que o Estado utiliza para alcançar o bem-comum, exercido por um governo soberano.

Assim,

> [...] o Estado é pessoa jurídica territorial soberana, formada pelos elementos povo, território e soberano. Esses três elementos são indissociáveis e indispensáveis para a noção de um Estado independente: o povo, num dado território, organizado segundo sua livre e soberana vontade. (ALEXANDRINO; PAULO, 2007, p. 9).

A Constituição Federal de 1988 estabelece a **organização desse Estado**, conforme preceitua o seu artigo 1º:

> A **República Federativa do Brasil**, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
>
> I - a soberania;
>
> II - a cidadania;
>
> III - a dignidade da pessoa humana;
>
> IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
>
> V - o pluralismo político.
>
> I - a soberania;
>
> II - a cidadania. (BRASIL, 1988).

Saiba mais

República é a forma de governo do povo, presumivelmente para o povo, cujo chefe do Poder Executivo e os integrantes do Legislativo têm investidura temporária, por meio de eleições. Ao contrário da Monarquia, que é outra forma de governo que se caracteriza pela vitaliciedade do Rei, Rainha, Imperador, ou Príncipe no Poder.

Federação é a forma de Estado composto por Estados-Membros (a exemplo de Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul) submissos a uma Constituição Federal, que institui a União Federal.

Unitário é outra forma de Estado que é centralizado não existindo Estados-Membros com autonomia político-administrativa. Essa forma de Estado foi adotada pela Constituição do Império de 1824. (CARVALHO, 2007. p. 21).

O Brasil é uma República Federativa, formada pela ligação indissolúvel dos Estados, Municípios, do Distrito Federal e da União (BRASIL, 1988). A União detém a soberania nacional. Os Estados e os Municípios detêm autonomia local.

Ressalte-se ainda que o Estado para alcançar os seus objetivos está **organizado em Poderes** que vêm definidos no artigo 2º, da Constituição Federal: "São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo [que faz as leis], o Executivo [executa as leis] e o Judiciário [fiscaliza o cumprimento das leis]" (BRASIL, 1988).

Além desses conceitos que envolvem o Estado, há conceitos voltados às pessoas que vivem nele, como, por exemplo, os direitos e garantias fundamentais, assegurados pela Constituição Federal de 1988.

Os governos e a administração pública

Os governos são como núcleos decisórios dos Estados, formados por membros da elite política e encarregados da gestão da coisa pública. Enquanto o Estado é permanente, o governo é transitório porque, ao menos nas democracias, os que ocupam os cargos governamentais devem, por princípio, ser substituídos periodicamente de acordo com as preferências da sociedade (RUAS, 2008).

Importante

Nem sempre foram estabelecidas distinções entre Estado e governo. A diferenciação entre esses dois conceitos é típica do pensamento democrático, para limitação do poder arbitrário (RUAS, 2008).

O poder de editar as leis (ou poder político) legitima a existência de um governo democrático, isto é, da "[...] noção de que os homens só podem viver juntos, de maneira legítima e política, (pois enquanto) [...] alguns têm o direito de comandar e os demais são forçados a obedecer" (ARENDT, 2003, p. 234).

O governo, como instrumento do Estado, detém a regulamentação jurídica. Ou seja, a partir das suas relações com a sociedade fica estabelecido o ordenamento jurídico, eis que a própria função de manutenção da ordem exige mais do que o controle dos meios para o exercício da violência (ou seja, controle da sociedade), mas a resolução dos conflitos, cobrança de impostos e distribuição dos recursos (RUAS, 2008).

Saiba mais

Essa maneira de organizar e de exercer o seu poder político na sociedade e, consequentemente, a relação que se trava entre governantes e governados, chamamos de formas de governo. O Brasil adotou como forma de governo a República, cuja principal característica é a temporariedade do mandato de governo e a eletividade.

Em decorrência, para possibilitar a execução dessas funções, um componente fundamental é o quadro administrativo ou administração pública, que tem como atribuição decidir, instituir e aplicar as normas necessárias à coesão social e à gestão da coisa pública e, principalmente, a segurança pública (RUAS, 2008).

O que vem a ser administração pública?

Administração pública "é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do governo" (MEIRELLES, 2002, p. 63), quais sejam, o bem comum da coletividade. A administração pública também é o instrumento que o Estado utiliza-se para exteriorizar seu querer e seu agir.

A administração pública brasileira utiliza os três Poderes do Estado, quais sejam: o Legislativo, Executivo e Judiciário. Nesse texto, merece especial destaque o

Poder Executivo, que é formado pela Presidência da República, Governadores dos Estados e os Prefeitos Municipais e demais órgãos da administração direta e indireta.

Administração direta - É a constituída pelos governos da União, dos Estados e dos Municípios e seus Ministérios e Secretarias.

Administração indireta - É a constituída por entidades autônomas, com personalidade jurídica própria e que exercem serviços públicos delegados pelos governos da União, Estados e seus municípios. É composta por Autarquias, Fundações Públicas, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista.

As atividades da administração pública devem ser realizadas em conformidade com aquilo que a lei estabelece e de acordo com os princípios constitucionais que regem a administração pública. Isso ocorre porque a administração pública, nas sociedades democráticas contemporâneas, expressa um compromisso do Estado para com a segurança e o bem-estar da sociedade e o exercício da cidadania (RUAS, 2008).

Vale lembrar que a segurança pública envolve uma gama de atividades, entre elas a execução da lei, a cargo da administração pública, que, por meio dos seus órgãos, torna efetiva a lei criada pelo legislador. Por isso, você viu que não basta apenas criar leis, pois são necessárias a execução e a certeza do bem-estar de todos, por meio do governo e do Estado.

Referências

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. Rio de Janeiro: Impetus, 2007.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 10. ed. Tradução de Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

CARVALHO, Paulo Calgaro de. **Noções de direito constitucional, penal e administrativo**: livro didático. 2. ed. rev. e atual. Palhoça: UnisulVirtual, 2007.

COULANGES, Nuna Denis Fustel de. **A cidade antiga:** estudo sobre o culto, o direito, as instituições da Grécia e de Roma. 12 ed. São Paulo: Hemus, 1996.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

RUAS, Maria Graças. **Módulo I**: o Estado, governo e administração pública. Brasília: ESAF, 2000. Disponível em: <http://www.sefaz.ce.gov.br/Content/aplicacao/internet/programas_campanhas/estado-governo-adm%20publicamariagraçasruas.pdf>. Acesso em: 06 dez. 2008.

O direito administrativo

João Mário Martins e Clóvis Lopes Colpani

O objeto de estudo do direito administrativo é a função instrumental do Estado, sempre com foco voltado para o contexto social, pois a administração pública tem fim social.

Do objeto de estudo do direito administrativo, acima, encontramos o conceito de direito administrativo, qual seja:

> Direito Administrativo é o conjunto das normas jurídicas de Direito Público que disciplinam as atividades administrativas necessárias à realização dos direitos fundamentais e à organização e ao funcionamento das estruturas estatais e não estatais encarregadas de seu desempenho. (JUSTEN FILHO, 2010. p. 1).

Estruturando o conceito

Conjunto de norxmas jurídicas = sistemas de normas e princípios jurídicos. Sistema que regula as atividades/função do Estado, tais quais:

- Serviços públicos;
- Poder de polícia;
- Fomento público;
- Intervenção do Estado no domínio público.

Que disciplinam atividades= atividades de cunho administrativo.

Administrativa= atividades administrativas são aquelas exercidas no âmbito administrativo, estando focadas nas atividades eminentemente administrativas (Poder Executivo, Legislativo, Judiciário). Frisa-se que são apenas as atividades de cunho administrativo que cada poder exerce.

Necessárias à satisfação dos direitos fundamentais= as quatro atividades do Estado (poder de polícia, serviços públicos, fomento público e intervenção do Estado no domínio público) devem garantir a aplicação dos direitos fundamentais, visando ao bem comum. Assim, quando o Estado pratica/exerce suas atividades, deve buscar a garantia dos direitos fundamentais (que é o mínimo que se espera do Estado), ou seja, o cumprimento dos artigos 1º e 3º, da Constituição Federal de 1988.

E a organização e o funcionamento das estruturas estatais e não estatais encarregadas de seu desempenho= o direito administrativo tem a função de limitar as atividades do Estado por meio da generalização da legalidade. O direito administrativo será, portanto, instrumento de controle estatal. Além de determinar e controlar a função administrativa, irá disciplinar a organização das estruturas estatais e não estatais.

E o regime jurídico do direito administrativo?

Via de regra, as normas de direito administrativo são de direito público. Para tanto, há duas premissas que definem o direito administrativo como regime jurídico de direito público:

- Supremacia do interesse público sobre o interesse privado.
- Indisponibilidades dos interesses públicos.

Dessas premissas, obtém-se o seguinte resultado:

- A supremacia do interesse público sobre o interesse privado: o interesse público deve sempre preponderar sobre o interesse privado.

Exemplo

Abertura de uma boate deverá respeitar a supremacia do interesse público, ou seja, o interesse público (coletivo) deverá preponderar sobre o individual, muito embora a boate gere impostos e empregos. Assim, antes de ser aberta qualquer boate, a lei de zoneamento urbano deve ser observada, em prol do interesse público, uma vez que em área residencial não poderão surgir indústrias ou atividades incompatíveis com a tranquilidade de uma área destinada somente a residências. (CARVALHO, 2007).

Enfim, o interesse público sempre deverá preponderar sobre o privado.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

CARVALHO, Paulo Calgaro de. **Noções de direito constitucional, penal e administrativo**: livro didático. 2. ed. rev. e atual. Palhoça: UnisulVirtual, 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

Princípios da administração pública

João Mário Martins e Clóvis Lopes Colpani

Princípios são orientações, diretrizes, preceitos que qualquer gestor da administração pública (como, por exemplo, prefeitos municipais, secretários, funcionários públicos em geral) e a população devem observar quando lidarem com o interesse público.

No art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, estão elencados cinco princípios da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

E, assim, passaremos à análise de tais princípios.

Princípio da legalidade: Pelo princípio da legalidade, a administração pública, em toda a sua atividade, está presa aos mandamentos da lei, deles não podendo se afastar, sob pena de invalidade do ato e responsabilidade de seu autor. Isso quer dizer que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, não podendo se afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade administrativa, civil e criminal.

Assim, qualquer ação estatal, sem o correspondente calço legal ou que exceda ao âmbito demarcado pela lei, é injurídica e expõe-se à anulação. A administração pública só pode fazer o que a lei autoriza. Se a lei nada dispuser, não pode a administração pública agir, salvo em situações excepcionais (guerra, grave perturbação da ordem). Já o particular pode fazer tudo o que a lei permite e tudo o que a lei não proíbe. Por exemplo, uma placa de proibido estacionar: onde há tal placa é proibido estacionar, todavia, onde não há, pode-se estacionar, pois tudo o que não é proibido é permitido.

O artigo 5°, inciso II, da Constituição Federal, traz o princípio da legalidade com enfoque no direito privado, dando a ideia de que tudo o que não é proibido é permitido.

Princípio da impessoalidade ou princípio da finalidade (pública): Todo ato (atividade) administrativo é voltado para um fim que é público, que significa buscar o artigo 3°, da Constituição Federal, ou seja, o bem comum e a garantia dos direitos fundamentais do cidadão.

Só sendo impessoal é que se atinge a finalidade pública.

Princípio da moralidade: Deriva do princípio da legalidade e da impessoalidade. Afastando-se da legalidade e da impessoalidade tem-se uma conduta imoral por parte do gestor da coisa pública. A conduta do administrador público tem que ser proba e pautada na fé pública. Ele tem que agir dentro dos princípios e valores éticos, trabalhando para o bem comum. Os atos administrativos passam por um controle ético para averiguar a manifestação do Estado (impessoalidade).

A Constituição Federal de 1988 (artigo 37, § 4°) estabelece o seguinte quanto à moralidade do gestor da coisa pública:

> Os atos de improbidade administrativa importarão na suspensão dos direitos políticos, na perda da função pública, na indisponibilidade dos bens e no ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. (BRASIL, 1988).

A Lei n° 8.429/92 regula a improbidade administrativa, tratando de determinadas condutas que presumidamente são em desfavor do erário público. Por exemplo: venda do bem público abaixo do preço do mercado. Por isso, não basta que os atos administrativos sejam pautados na lei, têm que ser tratados de maneira ética, com moralidade, em prol do bem comum. O princípio da moralidade traz a ideia de proteção da boa administração pública, voltada para o bem, para a questão ética.

Princípio da publicidade: Trabalhar com o princípio da publicidade é trabalhar em duas frentes:

1) O princípio da publicidade é o direito do cidadão de conhecer a atividade administrativa. Todo cidadão tem direito de peticionar a administração pública para conhecer os atos públicos. Todavia, há necessidade de limitação da publicidade, em alguns casos, para preservação da atividade administrativa. O princípio da publicidade sempre comportará limitação para preservação dos direitos individuais.

2) A publicidade como instrumento de controle da administração pública. A publicidade como requisito de validade (eficácia) do ato administrativo. O ato administrativo só é eficaz após sua publicidade. A publicidade é condição de eficácia do ato administrativo.

Princípio da eficiência: A administração pública deve agir com eficiência em prol do bem-estar social nas suas funções. Por isso, tem o dever de atender o administrado da melhor maneira e suprir as necessidades da sociedade nas mais diversas áreas, como saúde, segurança, educação, saneamento básico, entre outras. Trabalhar com eficiência é trabalhar em 03 (três) planos:

- Eficiência: internamente, dever de eficiência do servidor público.
- Eficácia: busca por uma política de resultado. Pega o princípio que era interno e passa a ser externo. Eficácia é aquilo que dá resultado. Trabalhar com política de metas para todos os campos da administração pública.
- Efetividade: a presença do Estado na sociedade. É a comprovação do resultado da administração pública, o cumprimento da função social.

A CF/88 não traz todos os princípios administrativos, logo, o artigo 37 da Constituição é apenas exemplificativo. Dessa feita, existem outros princípios de direito administrativo, não menos importantes que os contidos na Carta Magna, que não estão listados no referido dispositivo legal.

Função administrativa

A função administrativa é o conjunto de atividades desenvolvidas pela administração pública de forma variada, segundo a finalidade de cada atividade, que podem ser de direito público ou de direito privado. Portanto, todas essas atividades, desenvolvidas pelo Estado, podem ter natureza pública ou privada, como, por exemplo, o poder de polícia, que é de natureza pública.

Três atividades que a administração pública pode desenvolver:

1) Do poder de regular a vida em sociedade, o Estado utiliza-se do poder de polícia, que consiste na limitação de direitos que a administração pública estabelece para melhor convivência entre os cidadãos. O poder de polícia de natureza administrativa tem por fim limitar atividades lícitas. Já o poder de polícia de natureza judiciária tem por escopo limitar atividades ilícitas. O poder de polícia é realizado pelo Estado (por sua administração pública), não podendo delegar, outorgar tal poder a terceiros. Assim, só o Estado, por si, pode realizar o poder de polícia.

2) Do dever de prestar atividades (comodidades materiais), o Estado utiliza-se dos serviços públicos, que consistem na entrega de comodidades materiais à população, que por ela serão fruídas diretamente, como exemplo: transportes coletivos, serviços de telecomunicação, energia elétrica etc. Tem-se o aproveitamento de uma comodidade material. A comunidade usufrui de algo que é fornecido pelo Estado. Esse pode ser delegado a terceiros.

3) Da promoção do bem comum, o Estado utiliza-se do fomento público, que consiste no incentivo, na participação do Estado na iniciativa privada. Ocorre quando o Estado não exerce atividades por si e a empresa privada o faz; então, o Estado tem o dever de incentivar. São atividades desenvolvidas na área econômica, assistencial e cultural. É a parceria do Estado com o poder privado. Fomento econômico, assistencial e cultural.

Para alguns autores existe ainda:

4) Intervenção do Estado no domínio econômico:

- Desenvolvimento *per si* (ex: sociedade de economia mista);
- Fomento;
- Atividade regulatória (agências reguladoras) – limitação do caráter econômico.

Para outros, essa última é vista como uma mescla (natureza híbrida) das três atividades, não sendo, assim, uma quarta atividade do Estado.

Para que o Estado desenvolva essas quatro atividades, ele, naturalmente, precisa de poderes. Porque se não tiver poder, ninguém respeitará as imposições do Estado.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BRASIL. **Lei 8.492**, de 02 de junho de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 19 ago. 2011.

Atividade de autoaprendizagem

Considerando os conceitos de Estado, governo e administração pública, bem como suas relações com os Fundamentos da República Federativa do Brasil, assinale as alternativas verdadeiras com V e as falsas com F:

( ) A dignidade da pessoa jurídica é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil.

( ) A cidadania é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil.

( ) A distinção entre governo e Estado é típica do pensamento democrático, tendo assim relevância no Estado brasileiro.

( ) Atualmente, os Estados são definidos como núcleos decisórios do governo, pois os primeiros são transitórios e o último é permanente.

( ) As fundações públicas e empresas públicas pertencem à administração direta.

( ) As instituições policiais pertencem à administração direta.

( ) Administração pública é um conceito referente apenas ao Poder Executivo.

( ) Podem ser classificados como elementos constitutivos do Estado: a população, o território, o ordenamento jurídico, o poder e o bem comum.

Atividades colaborativas

1. Com base no que você estudou nesta unidade, responda a pergunta abaixo na ferramenta Fórum e comente as respostas dos seus colegas.

O Brasil é um Estado Social?

2. Como esta unidade inicia o nosso estudo sobre segurança pública, indicamos o documentário "Ilha das Flores", dirigido por Jorge Furtado, no ano de 1989, com 12 (doze) minutos de duração.

Um tomate é plantado, colhido, transportado e vendido num supermercado, mas apodrece e acaba no lixo da Ilha das Flores, entre porcos, mulheres e crianças. Ilha das Flores relata a história de diversas famílias que se alimentam com os restos de lixo, depois que os porcos já se alimentaram, num lixão do Rio Grande do Sul.

Ali fica claro que não há como se preocupar com a segurança sem antes respeitar a dignidade humana. E esse é o ponto de partida para instituição de um Estado Democrático de Direito.

Assista e participe de um debate no Fórum. Vale a pena ver!

O Vídeo está disponível na midiateca em duas partes.

Síntese

Nesta unidade, foram abordadas as origens históricas do Estado e a evolução de sua conceituação teórica, bem como as definições utilizadas hoje para compreensão de sua abrangência e limites. Posteriormente, analisamos o conceito de governo, suas funções e sua ligação com o conceito de Estado. Ao final da unidade, estudamos a administração pública, analisando seus elementos constitutivos e conceituais, bem como sua ligação com os conceitos de Estado e governo.

Saiba mais

O Estado tem uma função social, que alguns chamam de "Welfare State". E para entender tal função leia o texto **O Estado, governo e administração pública**.

RUAS, Maria das Graças. O Estado, governo e administração pública. Disponível em: <http://www.sefaz.ce.gov.br/Content/aplicacao/internet/programas_campanhas/estado-governo-adm%20publicamariagra%C3%A7asruas.pdf>. Acesso em: 06 dez. 2008.

Para aprofundar as noções apreendidas nesta unidade, sugerimos também as seguintes leituras complementares:

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. 11. ed. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004. Capítulo 3. p. 53 -131.

BOBBIO, Norberto. Há dissenso e dissenso. In: **As ideologias e o poder em crise**. 4. ed. Brasília: UB, 1999.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 1994.

Unidade 2

A polícia: origens históricas e principais escolas

Objetivos de aprendizagem

- Identificar as origens históricas da polícia.
- Compreender as diversas fases históricas de polícia.
- Conhecer as Escolas de Polícia.
- Diferenciar as Escolas Latina e Anglo-Saxônica e sua difusão no mundo ocidental.
- Verificar a tendência da polícia contemporânea.
- Identificar na CRFB e na legislação infraconstitucional as atribuições dos órgãos de segurança pública.
- Compreender como é realizado o controle da atividade policial pelo próprio Estado e a partir da sociedade civil.

Introdução

Nesta unidade, você terá a oportunidade de analisar as origens históricas da atividade policial e das principais escolas de polícia, especialmente as escolas latina e anglo-saxônica, que servem de base para as teorias debatidas e defendidas na área da segurança pública.

Além das origens históricas e das principais escolas, também serão analisadas as tendências na atualidade quanto ao desenvolvimento das atividades policiais, tendo em vista os anseios da sociedade quanto à segurança pública.

Origens históricas da atividade policial

João Mário Martins e Clóvis Lopes Colpani

Nos tempos antigos, já se encontrava a "polícia como instituição entre os egípcios, os hebreus, os gregos e os romanos" (GIULIAN, 2002, p. 20). Os hebreus instituíram, em cada tribo, intendentes de polícia que se chamavam *spar palek* (LUDWING, 1985), para fazer o policiamento dos súditos e dos mantimentos, tendo a cidade de Jerusalém sido dividida em quarteirões ou setores, a fim de facilitar as suas missões. "Já, no Egito, o faraó Menés promulgou códigos, instituindo o recenseamento e, também, a pena de morte para os que vivessem de comércio ilícito" (GIULIAN, 2002, p. 20).

A polícia veio a ser organizada na cidade de Roma somente com o Imperador Augusto nos anos 63 a.C. a 14 a.C, quando o primeiro corpo de homens foi retirado das centúrias do Exército Romano, chefiado por um centurião, com a missão de patrulhamento, subordinado ao edil da cidade.

Há registros de que "os romanos desenvolveram uma polícia especializada no ano 6 d.C., conhecida como Vigílias, que, por volta do século terceiro d.C. foi instalada em postos policiais e patrulhavam as ruas noite e dia" (BAYLEY, 2001, p. 51). E que "Edil" era um antigo magistrado romano, que se incumbia da fiscalização e conservação dos prédios públicos.

O policiamento com aspecto puramente local, portanto, sem interferência direta do Chefe do Estado, era de alçada dos edis, os quais tinham plena autonomia no exercício de suas funções, usavam indumentária de magistrado e, como esse, eram precedidos de *litores* de feixes de varas ligadas com uma machadinha, simbolizando o poder que possuíam de mandar açoitar e executar aqueles que infringiam os dispositivos legais.

De início, as funções policiais confundiam-se com as de judicatura.

> O edil era encarregado de inspecionar os prédios públicos, o abastecimento da cidade e, em geral, tudo que visava o bem comum. De acordo com as especialidades de suas respectivas comissões recebiam denominações diferentes, como sejam, *aediles cereales, aediles plebei*. (LAZZARINI, 1998, p. 21-22).

Segundo David H. Bayley, "quando César Octavius se tornou *princeps,* adotando o nome Augusto [...] havia percebido que uma cidade em crescimento e movimentada com quase um milhão de pessoas [...] precisava de um sistema de policiamento eficiente" (BAYLEY, 2001, p. 41). César Octavius criou o cargo de

praefectus urbi, preenchido por indicação dos postos mais altos do Senado, com a responsabilidade de manter a ordem pública executiva e judicialmente. Antes disso, "cabia aos indivíduos levar os malfeitores até os magistrados, normalmente com a ajuda de amigos e parentes" (BAYLEY, 2001, p. 41).

Desde a antiga Roma, sabe-se que a polícia de ordem pública, preventiva e ostensiva, foi feita por forças militares, eis que para combater o aumento da criminalidade, os romanos tiveram que criar um corpo de soldados destinado a vigiar a zona urbana durante o período noturno e evitar a concretização dos delitos (LOPES, 2001).

Saiba mais

Militar era (e é) antítese conceitual de civil, no sentido primitivo, ou seja, os que se domiciliavam na cidade (os civis) e os que estavam fixados fora da *civita* (os militares). Assim, os corpos militares (as legiões romanas) eram sediados fora dos limites da cidade, para defendê-la dos invasores (os bárbaros), e não podiam adentrá-la sem a permissão do governo. "Dentro das *civitas*, só bem depois (já no final do império romano) é que vai ocorrer o fenômeno do pretorianismo, militarização transitória de determinadas funções estatais ligadas à segurança pública [...]. Isso explica o fenômeno político, já histórico, denominado militarismo (degeneração profissional que culmina com o controle da vida civil pelos especialistas da defesa externa)." (AMARAL, 2001, p.13).

No principado de Augusto, além da guarda pretoriana, havia três cortes (uma corte compreendia mil pessoas) na cidade, organizadas por meio do recrutamento entre cidadãos, formando uma polícia militarizada; e sete cortes de bombeiros, nas quais podiam ingressar libertos. Tanto a polícia como os bombeiros tinham intendentes próprios, sendo que a vigília da urbe cabia a um corpo especial de soldados (LAZZARINI, 1998).

Ruindo o Império Romano, as organizações policiais sucumbiram com o surgimento do feudalismo, havendo, a partir de então, apenas uma arregimentação de pessoas, imperando na tropa a indisciplina e o mercenarismo (LAZZARINI, 1998). Desapareceram as noções de pátria, de bem comum que perduraram até os séculos XVII e XVIII (LOPES, 2001).

Todavia, é um erro achar que a polícia havia morrido na Europa durante o período entre a queda de Roma e a ascensão das Nações-Estado modernas.

A atividade policial havia se tornado extremamente descentralizada, mas o mesmo havia acontecido com a soberania política e a autoridade para criar as leis.

Gradualmente, novos reinos foram formados, delegando o poder para montar uma força policial, mas atendendo o direito de criar as leis. Mais tarde, foram criados oficiais de polícia públicos, diretamente responsáveis junto ao poder soberano. Na Inglaterra, esse era o xerife, um termo derivado de *shire-reeve* (prefeito de distrito), que era nomeado oficial real pelos reis normandos no século XII e recebia o poder para cobrar impostos e prender os criminosos. Assim, uma nova fase na história das polícias foi descortinada com a criação das sociedades modernas.

Polícia pública

Apesar da desorganização das polícias na Idade Média, a França iniciou uma organização policial de caráter público, com elementos responsáveis pela manutenção da ordem.

Conceito

A polícia é pública se for paga e dirigida pela comunidade que também autoriza o policiamento. A polícia é privada se a comunidade que a autoriza não paga por ela nem a direciona. (BAYLEY, 2001).

A reorganização do modelo policial militar recomeça, então, com os franceses e remonta o século XIII, época na qual existia, na França, uma magistratura militar funcionando próxima das armas (Exército). "A primeira polícia pública da França pode ter sido o superintendente de Paris, um cargo criado por São Luís no século XIII [...] que era auxiliado por uma equipe de comissários investigadores e sargentos" (BAYLEY, 2001, p. 39). Além disso, o superintendente comandava uma pequena divisão de tropas militares montadas e uma patrulha noturna.

Na França, em 1356, foi criada uma força militar para patrulhar as estradas e reprimir os bandidos e saqueadores originados de desempregados, mercenários e estrangeiros, encarregada de toda a segurança interna e externa. Eram militares comandados por "marechais" (**marechausée**) destinados, pelo rei, a patrulhar e defender a população contra salteadores de estrada, comuns na época (HISTÓRIA DA PM, 2002).

Marechausée

Traduzido para marechaleza é a atividade de marechal.

Até o século XVIII foi esse o quadro da segurança interna francesa, com poucas mudanças na sua estrutura. Por volta de 1600, o Cardeal Richelieu (1585-1642) criou o intendente, "um oficial indicado pelo rei para manter a ordem, administrar a justiça e coletar impostos nas trinta e duas províncias (*generalité*) da França" (BAYLEY, 2001, p. 43). Em "1667 um representante especializado em lei e ordem, o tenente-geral da polícia, foi criado em Paris" (BAYLEY, 2001, p. 43), comandava uma tropa montada, sendo que "por volta de 1699 havia tenentes-gerais em todas as grandes cidades" (BAYLEY, 2001, p. 43).

A Revolução Francesa efetuou apenas ajustes técnicos nesse sistema, "transformando o tenente-geral em prefeito, criando *departements* em vez de *generalités*". (BAYLEY, 2001, p. 43). Mais tarde, a *Marechausée* foi então convertida em *Gendarmaria*, do francês *Gendarmerie*, de *Gens d'Armes*, literalmente, "homens armados". (HISTÓRIA DA PM, 2002). "A Revolução e depois Napoleão apenas abraçaram a conspicuidade e eficiência do *ancien regime*" (BAYLEY, 2001, p. 74).

Assim, a polícia francesa, principal modelo mundial, desenvolveu-se e organizou-se de forma integrada ao exército, constituindo, inclusive, unidades de elite, as quais, a partir da Revolução Francesa e no Primeiro Império, já no século XIX, foram introduzidas nos países conquistados por Napoleão Bonaparte durante suas campanhas. "As tropas de Napoleão [...] se espalharam pela Europa, disseminando em todo o continente as conquistas gaulesas, não só as científicas e intelectuais, mas especialmente as sociais" (HISTÓRIA da PM, 2002).

Deu-se, dessa forma, a expansão das *gendarmeries* pelos continentes e nos seguintes países:

Europa: Áustria, Bélgica (Gendarmerie Belga), Suíça (Gendarmerie Genovoise), Espanha (Guardia Civil), Itália (Carabineri), Luxemburgo (Gendarmerie Luxemburguese), Holanda (Konin Klijk Marechausée), Portugal (Guarda Nacional Republicana);

Ásia: Turquia, Líbano, Síria, Irã, Vietnã, Camboja, Laos;

África: Argélia (Gendarmerie Algerienne), Marrocos (Gendarmerie Marocaine), Tunísia (Guarda Nacional Tunisina), Camarões;

América: Argentina (Gendarmerie Nacional), Brasil (Polícia Militar), Canadá (Police Montée Canadienne), Estados Unidos (Army National Guard), Chile (Carabineros), Venezuela (Força Armada de Cooperação), Peru (Força Policial), Colômbia (Polícia Nacional) (LOPES, 2001).

Napoleão Bonaparte criou e "difundiu o sistema policial conhecido como *gens d'armes*" (ALVES, 1996, p. 05-09), por quase todos os países da Europa, fazendo com que se criasse um tipo de escola policial, que atualmente é conhecida como escola de polícia latina. Ele, "em suas conquistas pela Europa, reorganizou as polícias dos países ocupados, mediante o modelo empregado nas unidades de elite do seu exército" (LAZZARINI, 1998, p. 21).

Referências

ALVES, Armando Carlos. Forças de segurança e corpos militares de polícia. **Revista Unidade**, Porto Alegre, n. 28, p. 05-09. 1996.

AMARAL, Luiz Otávio de O. Poder de polícia. **Revista Jurídica Consulex**, Brasília, DF, v. 5, n. 110, p. 13 ago. 2001.

BAYLEY, David H. **Padrões de policiamento**: uma análise comparativa internacional. São Paulo: USP, 2001.

GIULIAN, Jorge da Silva. **Unificação policial estadual no Brasil**: uma visão dos limites e possibilidades. São Paulo: Editores Associados, 2002.

HISTÓRIA DA PM. Disponível em: <http://www.polmil.sp.gov.br/frames/index_montaframes.asp?menu=inst/menu_inst.htm&file=inst/historia.htm>. Acesso em: 09 set. 2002.

LAZZARINI, Álvaro. Por uma polícia estável eficaz e organizada. **Revista Unidade**, Porto Alegre, n. 22, p. 21-22, jan./mar. 1998.

LOPES, Paulo Marino. Investidura militar da polícia militar de ordem pública-ostensiva. **Revista da Associação dos Magistrados das Justiças Militares Estaduais (AMAJME).** Direito Militar, Florianópolis, n. 2, out./nov. 1996.

LUDWING, Roberto et al. **A dicotomia da função policial:** da Brigada Militar ao policiamento preventivo e judiciário no Rio Grande do Sul. 1985. Monografia (Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da Polícia Militar do Rio Grande do Sul), Porto Alegre, 1985.

A origem das escolas latina e anglo-saxônica de polícia

João Mário Martins e Clóvis Lopes Colpani

A Escola de Polícia Latina é oriunda da França e de formação militar. Difundiu-se principalmente nos países que tiveram administrações governamentais centralizadas e autocráticas. Muitos países ainda têm polícias com esse tipo de formação, especialmente os que têm sua língua originada do latim. Assim, nasceu, por exemplo,

> [...] a *Gendarmerie* belga, atualmente com efetivo superior a 22.000 homens e cujos oficiais são formados em cursos de mais de cinco anos, sendo dois anos na Escola Militar Real pertencente ao Exército, mais dois anos nas universidades de *Liege* ou *Ghent*, onde se graduam em Criminologia e, finalmente, quinze meses na Escola Real da *Gendarmerie* para o treinamento policial propriamente dito. (LAZZARINI, 1998, p. 21).

Esse sistema de polícia

> [...] não se desenvolveu na Grã-Bretanha, Estados Unidos, Japão ou Escandinávia, porque esses países foram poupados da necessidade de desenvolver um exército permanente e forte até que sua experiência como nação estivesse mais definida. (BAYLEY, 2001, p. 59).

Na Inglaterra, os corpos policiais nasceram de forma diferente da França, pois o seu gerenciamento e divisão vieram de baixo para cima, ou seja, do meio civil e descentralizado, dando origem à escola anglo-saxônica. Uma invenção inglesa foi o *constable,* no século XII, que tinha por função inspecionar as armas dos *Hundreds* (na época, cidadãos sem-terras se organizavam em *Tythings* - dez famílias - e *Hundreds* - dez *Tythings*) e agir como agentes de xerifes.

Antes do século dezoito, os únicos agentes de manutenção da lei na Inglaterra, que podiam ser considerados públicos, eram os xerifes e os juízes comerciais de Londres (BAYLEY, 2001). Ora, "como a Inglaterra e a França surgiram de um emaranhado de Estados e propriedades rurais, o xerife (Inglaterra) e o *Marechausée* (França) aparecem como as primeiras polícias públicas" (BAYLEY, 2001, p. 45).

Saiba mais

A **Escola de Polícia Anglo-Saxônica**

> é oriunda da Inglaterra, e o seu gerenciamento e divisão vieram de baixo para cima, ou seja, fracionadas em nível municipal e não militarizadas, sendo eminentemente civis, bem ao contrário da Escola Latina, que, além das polícias terem sua formação militar ou militarizada, são unitárias e seus comandos são Estaduais ou Federais. (GIULIAN, 2002, p. 24).

Xerife é o

> termo derivado de shire-reeve (prefeito de distrito), nomeado pelos reis normandos no século II para cobrar impostos dos criminosos e dos Hundreds [...] foram criados inicialmente para supervisionar o sistema Frankpledge. (BAYLEY, 2001, p. 41-47).

E *Frankpledge* era o sistema da época em que os cidadãos sem-terras se organizavam em *Tythings* e *Hundreds*.

Em 1829, coube a "Sir Robert Peel, o primeiro inglês de ampla visão em problemas de criminalidade, enunciar o famoso princípio, que ganharia seu nome: a polícia deve ser estável, eficaz e organizada debaixo do controle do governo" (LAZZARINI, 1998, p.21). Tal princípio também foi adotado pelos Estados Unidos da América do Norte, em 1833, "ao criar seu corpo policial" (LAZZARINI, 1998, p.21). O governo criou, em Londres, "um regimento policial civil, grande o bastante para conter e dispersar multidões urbanas" (BAYLEY, 2001, p. 56).

Saiba mais

Como primeiro secretário da Irlanda, Peel já havia experimentado o policiamento quando, em 1814, criou as Forças de Preservação da Paz. Elas se tornaram o Regimento da Guarda da Irlanda e, depois, Regimento Real da Guarda da Irlanda. "Os *Peelers* eram uma patrulha armada, não fixa, mas movendo-se de um local problemático para outro" (BAYLEY, 2001, p. 56).

A nova polícia, que ganhou as ruas em 29 de setembro de 1829, foi a primeira polícia preventiva, uniformizada, de alcance municipal e em tempo integral da Inglaterra. A força foi criada com a mistura de vigilantes, seguranças particulares, guardas civis paroquiais e polícia magisterial paga pelo governo (BAYLEY, 2001).

A Inglaterra experimentou seu período de policiamento militarizado na "forma de polícia militar de Oliver Cromwell. Na França, em contrapartida, foi formada por

conquistas, à medida que os reis na *Île France* estendiam sua soberania pela força das armas" (BAYLEY, 2001, p. 81).

Nos Estados Unidos,

> a autonomia local da polícia começou com os primeiros colonizadores assentados na Virgínia e *Massachusetts*, no início do século XVII, copiados do sistema policial inglês, permanecendo essa estrutura até os dias de hoje, mesmo com a criação de outras forças policiais. (BAYLEY, 2001, p. 45).

A Polícia está presente em todas as nações, sejam de regimes democráticos ou ditatoriais; e, normalmente, elas se dividem em dois tipos de escolas: a anglo-saxônica e a latina, conforme os modelos de polícia adotados pela Inglaterra e França, respectivamente, pois, afora a Inglaterra e a França, "nos demais países europeus no continente, a maior parte dos grupos de polícia pública não surgiram até o século dezenove" (BAYLEY, 2001, p. 44).

Segundo Bayley (2001, p. 82), a explicação para as diferenças de sistemas (ou modelos) de polícia entre a Inglaterra e a França vem do processo de consolidação do Estado, com o regionalismo representando uma ameaça persistente e violenta ao poder central em alguns locais durante a Idade Média; "os reis da Inglaterra podiam governar através do parlamento e de juízes de paz; os reis da França, não".

Ainda que a ideologia absolutista fosse semelhante por toda a Europa, as forças variavam de acordo com as circunstâncias, em particular, conforme as crises das instituições centrais. "A resistência violenta às iniciativas centralizadas foi crucial para a centralização da polícia" (BAYLEY, 2001, p. 82).

O surgimento de forças militarizadas na França deu ensejo à escola latina, extremamente centralizada, o que não ocorreu na Inglaterra, pois, enquanto a sua "unidade foi obtida cedo e em grande parte sem violência; a unidade da França foi atingida tarde e através da conquista" (BAYLEY, 2001, p. 82).

A difusão das escolas latina e anglo-saxônica de polícia

A escola latina, de características militares ou paramilitares, difundiu-se na Europa e na América do Sul a partir de Napoleão Bonaparte. Teve início há pelo menos oito séculos na França, com a designação de "*Maréchaussées de France*", força militar que exercia as funções de Polícia naquele país, além de fazer às vezes de Poder Judiciário. "*Gendarmerie* foi o nome dado durante a Revolução Francesa para o velho *marechausée*, que, por sua vez, surgiu a partir das *compagnies*

d'ordonnance". (BAYLEY, 2001, p. 53). Entretanto, somente em 1791, "a *maréchaussées* passou a ser oficialmente conhecida por *Gendarmerie Nacionale*" (QUEIROS; MACHADO, 1996, p. 08).

Uma forte razão para a participação militar contínua no policiamento em todos os lugares foi a necessidade de se lidar com erupções prolongadas, severas ou generalizadas de violência, cometidas por um grande número de pessoas. (BAYLEY, 2001).

Os marechais (comandantes das forças) dessa milícia castrense faziam o papel de juízes, confundindo-se a função de dizer o direito com a de executá-lo. E, assim,

> [...] a França organizou sua Polícia a partir da magistratura militar, criando no século XIII, portanto há mais de setecentos anos, a sua *gendarmerie* voltada a missões militares e também de segurança pública, atividade que desempenha até os nossos dias. (LAZZARINI, 1998, p. 21).

Com a Revolução Francesa e a proclamação dos direitos do homem, em 1789, aboliram-se os privilégios e a polícia assumiu a figura de organizadora, destinada a legitimar o Estado Moderno, sendo constituída para dar segurança ao cidadão, conforme dispunha a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789.

Com a dominação quase completa da Europa por parte de Napoleão Bonaparte, difundiu-se a escola latina de polícia para muitos países e, mesmo após a derrota em Waterloo, a maioria deles continuou com o sistema policial Gendarme (*gens d'armes*). "A *Gendarmerie* tornou-se padrão nos países europeus durante a primeira metade do século dezenove: Prússia em 1812, Piedmont em 1816, Países Baixos em 1814, Espanha em 1844 (Guarda Civil Espanhola) e Áustria em 1849" (BAYLEY, 2001, p. 53) e continuam nos dias de hoje, a exemplo dos "*Carabinieri* da Itália, a Guarda Civil da Espanha, a *Gendarmerie* da França, o *Rijkspolitie* da Holanda e a *Landespolizei* da Alemanha Ocidental" (BAYLEY, 2001, p. 53).

Angel García-Fraile Gascón identifica

> [...] a escola de polícia latina numa estrutura vertical, originária do direito romano-germânico como na Espanha (Guarda Civil), na Itália (Carabineiros), na França (Gendarmeria), na Bélgica (Germanderia Real), em Luxemburgo (Germanderia), frente a uma estrutura horizontal da escola anglo-saxônica (Grã-Bretanha: Polícia dos Condados e *Scotland Yard*) na qual todos os corpos policiais exercem suas funções em todo o território, com critérios de desempenho funcional. (GASCÓN, 1993, p.37-38).

Finalmente, na Inglaterra, predominou a escola anglo-saxônica por conta da classe dominante, que ficou "terrivelmente assustada com a Revolução Francesa. A guerra prolongada contra Napoleão confirmou seu medo do Jacobinismo; também confirmou sua aversão por qualquer sistema centralizado francês de policiamento" (BAYLEY, 2001, p. 41), sendo difundida tal escola para os Estados Unidos da América do Norte e, por isso, a figura do xerife nos filmes americanos.

Referências

BAYLEY, David H. **Padrões de policiamento**: uma análise comparativa internacional. São Paulo: USP, 2001.

GASCÓN, Angel Gracía-Fraile. Rumo a um espaço policial e europeu? **Revista Unidade**, Porto Alegre, n. 17, p.37-38, jul. 1993.

GIULIAN, Jorge da Silva. **Unificação policial estadual no Brasil**: uma visão dos limites e possibilidades. São Paulo: Editores Associados, 2002.

LAZZARINI, Álvaro. Por uma polícia estável eficaz e organizada. **Revista Unidade**, Porto Alegre, n. 22, p. 21-22, jan./mar. 1998.

QUEIROZ, Carlos Alberto Marchi; MACHADO, Carlos Castro. A nova polícia. **Revista A Força Policial**, São Paulo, n.10, abr./jun. 1996.

A polícia contemporânea

João Mário Martins e Clóvis Lopes Colpani

Nos dias atuais, muitos países continuam com o sistema de polícia do tipo *gendarmes*, pertencente à escola latina, como no Brasil para as Polícias Militares. As Polícias de ordem pública, sempre fardadas e eminentemente preventivas, são, em todas as partes do mundo,

> [...] organizadas militarmente. Assim o são os *Gendarmeries* austríacos, os *Carabineri* italianos, a Guarda Civil espanhola, o *Koninklijke Marechausse* holandês, a *Schutzstafeir* e a *Ordnung* SS alemãs, as forças policiais da Grécia, Marrocos, Argélia, a Real Polícia Montada do Canadá, os Carabineiros do Chile e demais polícias da América Latina. (LAZZARINI, 1998, p. 21).

Em face da União Europeia, o processo de integração da economia e de outras atividades possibilitou a construção de um espaço policial europeu, fórmula encontrada para aproximar os serviços das diversas *gendarmerias* existentes no Continente. "Estuda-se a integração entre os diversos policiais militares e também entre os policiais que não têm o *status* de militar" (LAZZARINI, 1998, p. 22).

Ainda sobre a França, importa dizer que em 1966, com a unificação da *Prefecture de Police* e a *Surete Nationali,* criou-se a Polícia Nacional sob controle de Governo Central e, embora essa não tenha o mesmo estatuto da *Gendarmerie*, nota-se sua estrutura militarizada. Com efetivo de 132.333 integrantes, dos quais 92.000 no corpo fardado, a Polícia Nacional evidenciou sua marcialidade no desfile militar de 14 de julho último, tendo à frente de seus batalhões oficiais armados de espada. Nela, em 1993, 5.325 soldados cumpriam voluntariamente o tempo de serviço nacional - equivalente ao nosso serviço militar, na qualidade de policiais auxiliares (LOPES, 2001).

O professor José Luís de La Cuesta, professor titular de criminologia de San Sebastián - Espanha, em palestra proferida sobre a "A Política Criminal e a Personalidade da Pena na União Européia", no 63º Curso Internacional de Criminologia, Florianópolis, Santa Catarina, foi enfático quanto à necessidade da cooperação das polícias do continente europeu na luta contra as infrações transnacionais, corrupção, tráfico (crianças, entorpecentes, mulheres), fraudes, racismo, terrorismo, entre outros (CURSO INTERNACIONAL DE CRIMINOLOGIA, 2002).

O palestrante não descartou a competência legislativa em matéria penal pertencente a cada país, todavia ressaltou a importância da União Europeia na prevenção e na repressão de crimes que atingem interesses comunitários. Para

ele, as linhas político-criminais da União Europeia, no âmbito de intervenção, estão relacionadas à prevenção da criminalidade; intensificação da cooperação na luta contra os atos criminosos e à ação direta contra certas formas criminais. Medidas como a centralização de processos, o mútuo auxílio judicial, as ações policiais em conjunto, a formação de policial da União Europeia, a cooperação aduaneira e as ações específicas do Europol (Serviço Europeu de Polícia) denotam uma Polícia Contemporânea voltada a atividades contra a criminalidade transnacional. Ou seja, apontam para uma "intensificação do policiamento em todos os países num futuro próximo" (CURSO INTERNACIONAL DE CRIMINOLOGIA, 2002).

Pode-se resumir o exposto no seguinte quadro:

Evolução histórica da polícia como órgão formal de controle social	
Na antiguidade	Egito, Jerusalém Grécia e Roma polícia municipalizada e militarizada.
Idade média	Queda da estrutura militarizada das polícias, surgimento do feudalismo e formação de polícias locais recrutadas da comunidade.
Idade moderna	Nascimento da escola anglo-saxônica na Inglaterra, estruturada de baixo para cima, civil e municipalizada. E da escola latina na França, estruturada de cima para baixo e militarizada: *gens d'armas*. Difundida por Napoleão Bonaparte na Europa e América do Sul.
Era contemporânea	Polícias militarizadas ou paramilitarizadas no mundo ocidental, tendentes à prevenção e à repressão da criminalidade transnacional.

Quadro 1 - Evolução histórica da polícia como órgão formal de controle social
Fonte: Elaboração dos autores (2009).

Referências

CURSO INTERNACIONAL DE CRIMINOLOGIA. 63° Colóquio Preparatório do XIII Congresso Mundial de Criminologia. Florianópolis, 28 - 30 ago. 2002.

LAZZARINI, Álvaro. Por uma polícia estável eficaz e organizada. **Revista Unidade**, Porto Alegre, n. 22, p. 21-22, jan./mar. 1998.

LOPES, Paulo Marino. Investidura militar da polícia militar de ordem pública-ostensiva. **Revista da Associação dos Magistrados das Justiças Militares Estaduais (AMAJME).** Direito Militar, Florianópolis, n. 2, out./nov. 1996.

Atividade de autoaprendizagem

Considerando os aspectos históricos relacionados à origem da atividade policial e as principais escolas de polícia, assinale as alternativas verdadeiras com V e as falsas com F.

( ) Houve um período na história em que as funções policiais se confundiam com a judicatura.

( ) Com o surgimento do feudalismo, predominaram forças policiais formadas a partir da arregimentação de pessoas, imperando a indisciplina e o mercenarismo.

( ) As instituições policiais desapareceram durante a Idade Média.

( ) A reorganização do modelo policial militar recomeça na Espanha durante a Idade Média.

( ) A escola Latina de polícia é oriunda da França.

( ) A escola Anglo-saxônica surgiu nos Estados Unidos.

( ) Com o domínio de Napoleão na Europa, difundiu-se a escola Latina de polícia para muitos países.

( ) Hoje em dia, muitos países continuam com o sistema de polícia tipo gendarmes, pertencente à escola latina, como no Brasil as polícias civis.

Atividades colaborativas

1. Sobre a história da segurança pública, consulte o livro didático: MARCINEIRO, Nazareno. **Introdução ao estudo da segurança pública**. 3. ed. rev. e atual. Palhoça: UnisulVirtual, 2007. Unidade 1. p. 13-32, disponível na midiateca. Em seguida, participe da seguinte atividade:

Discuta com o seu colega de trabalho, ou com um policial conhecido, como seria a segurança pessoal ou do coletivo antes da existência de um sistema formal de segurança e escreva uma síntese das suas conclusões, disponibilizando-as na ferramenta Exposição.

2. Sobre história da Polícia no Brasil, acesse os seguintes materiais:

Consulte o livro didático: MARCINEIRO, Nazareno. **Introdução ao estudo da segurança pública**. 3. ed. rev. e atual. Palhoça: UnisulVirtual, 2007. Unidade 1. p. 13-32.

Assista ao vídeo Polícia Militar do Estado de Santa Catarina.

Após tudo isso, responda: **Qual o modelo adotado no Brasil, afinal?**

Publique sua resposta na ferramenta Fórum e comente as respostas de seus colegas.

Síntese

Dentro desta unidade, foi abordada, primeiramente, a origem histórica da atividade policial, a partir das primeiras civilizações, passando pela idade média, pela modernidade, até chegar aos nossos dias.

Após essa primeira análise, mas ainda dentro de uma abordagem histórica, foram verificadas as origens das escolas latina a anglo-saxônica de polícia.

Por fim, você estudou como as escolas latina e anglo-saxônica se difundiram pelo mundo e sua influência na definição da atividade policial hoje, tanto no mundo, como no Brasil.

Saiba mais

Indicamos como leitura complementar desta unidade, as seguintes obras:

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade:** para uma teoria geral da política. 11. ed. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

BOBBIO, Norberto . Há dissenso e dissenso. In: **As ideologias e o poder em crise**. 4. ed. Brasília: UB, 1999.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 1994.

MARCINEIRO, Nazareno. Quais os conceitos básicos de segurança pública. In: **Introdução ao estudo da segurança pública**. 3. ed. rev. e atual. Palhoça: UnisulVirtual, 2007. Unidade 2, Seção 3, p. 49-60.

Unidade 3

O controle social formal e a criminalização secundária

Objetivos de aprendizagem

- Conhecer o conceito e as origens históricas do controle social.
- Diferenciar o controle social informal, exercido pelo grupo ao qual a pessoa pertence, do controle social formal, exercido pelo Estado.
- Entender que o controle social formal é exercido pelos órgãos e instituições estatais que compõem o Sistema de Justiça Criminal (Polícia, Ministério Público e Poder Judiciário).
- Compreender que os parâmetros do controle social formal são definidos na política criminal e de segurança pública.
- Compreender o que é política criminal e de segurança pública.
- Identificar a maneira como a polícia, de forma geral, tem exercido o controle social formal, a partir da ideologia que tem orientado suas ações.
- Refletir sobre a inadequação da maioria das políticas que orientam o controle social formal na atualidade.

Introdução

Nesta unidade são apresentados o conceito e as origens históricas do controle social, diferenciando-se o informal do formal. O controle social informal é exercido pelo grupo ao qual a pessoa pertence (família, escola, comunidade etc.), já o controle social formal é realizado pelo Estado, com a definição da ordem jurídica e a sua aplicação ao caso concreto, conforme será estudado.

Procura-se identificar a forma que tem sido utilizada pelo Estado, através das instituições que atuam no campo do controle social, tendo por objetivo fazer com que as normas jurídicas sejam cumpridas. Neste contexto, apresenta-se a conceituação de política criminal e de segurança pública, destacando-se a ideologia que ainda orienta a ação da polícia brasileira.

Ao final, busca-se efetuar uma análise de tais políticas, destacando-se a sua inadequação.

Conceito e formas de controle social

João Mário Martins e Clóvis Lopes Colpani

Andrade (1999, p. 23) entende por controle social "as formas com que a sociedade responde, formal ou informalmente, difusa ou institucionalmente, a comportamentos e a pessoas que contempla como desviantes, problemáticos, ameaçantes ou indesejáveis". Ou seja, "não passa da predisposição de táticas e estratégias e forças para a construção da hegemonia [...] para a busca da legitimação ou para assegurar o consenso; em sua falta, para submissão forçada daqueles que não se integram à ideologia dominante" (CASTRO apud BATISTA, 1990, p. 22).

Para Andrade (1999), existe um controle social informal ou difuso e um controle formal ou institucionalizado. O primeiro vem representado pela família, escola, mídia, religião, moral etc.; e, o segundo, pelo controle institucionalizado no sistema penal como a constituição, as leis penais, processuais penais e penitenciárias, polícia, Ministério Público etc.

A unidade do controle social é dada por um princípio binário de seleção de controle formal e informal, com a finalidade de "selecionar entre os bons e os maus, os incluídos e os excluídos; quem fica dentro, quem fica fora do universo em questão" (BAYLEY, 2001, p. 23).

Quando o controle social informal (família, escola e religião) falha, entra em ação o controle social formal (leis, polícia e demais órgãos institucionalizados), pois

> Os agentes de controle social informal tratam de condicionar o indivíduo, de discipliná-lo através de um largo e sutil processo [...]. Quando as instancias informais do controle social fracassam, entram em funcionamento as instâncias formais, que atuam de modo coercitivo e impõem sanções qualitativamente distintas das sanções sociais: são sanções estigmatizantes que atribuem ao infrator um singular status (de desviados, perigoso ou delinquente). (MOLINA, 2002, p. 134).

Para o exercício do controle formal, o Estado é composto por três Poderes (ou funções), segundo a definição clássica de Montesquieu, tendo um **Poder Executivo**, o qual administra a nação, um **Poder Legislativo**, que elabora as leis e fiscaliza os atos do Executivo e, finalmente, o **Poder Judiciário**, que regula as lides dos membros que compõem a sociedade.

No âmbito do Poder Executivo, existem vários órgãos que desempenham funções administrativas (a exemplo da polícia sanitária, de posturas urbanas, aérea, rodoviária, marítima, ambiental, de diversões públicas, de segurança, etc.), legalmente estabelecidas em normas constitucionais e infraconstitucionais, sendo a polícia um deles.

Essas atividades (policiais) administrativas desenvolvem-se no espaço existente entre os direitos e os interesses individuais ou grupais e o interesse público/social, ou seja, o interesse de todos, como polícia de trânsito, aconselhamento de jovens, recolhimento de evidências de crimes, controle de tumultos, guarda de edifícios públicos, busca a crianças perdidas etc.

A polícia representa uma parcela de autoridade estatal, tendo para isso o poder delegado pelo Estado, a fim de submeter todos os indivíduos às normas gerais da vontade constitucionalizada e institucionalizada. Tem por objeto a manutenção habitual da ordem pública em cada lugar, isto é, manter a ausência de desordem, de atos de violência contra a pessoa, os bens e o próprio Estado.

Conforme Martins (2008), apesar de não ter existido em todas as sociedades, na maioria delas a polícia ainda é a principal instituição de controle social, encontrando-se o registro da sua existência desde a Antiguidade.

A palavra polícia vem do grego *politéia* e do latim *politia*, que significa governo de uma cidade, forma de governo. Esse significado grego perdurou até meados do século XVIII e XIX, quando a designação polícia passou a representar a instituição que exerce "vigilância pela autoridade para manter a ordem e o bem-estar público em todos os ramos dos serviços do Estado e em todas as partes ou localidades" (NÁUFEL, 1989, p. 744).

Referências

ANDRADE, Vera Regina. **Introdução crítica ao estudo do sistema penal:** elementos para compreensão da atividade repressiva do Estado. Florianópolis: Diploma Legal, 1999.

BATISTA, Nilo. **Introdução crítica ao direito penal brasileiro**. Rio de Janeiro: Revan, 1990.

BAYLEY, David H. **Padrões de policiamento**: uma análise comparativa internacional. São Paulo: USP, 2001.

BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. **Nova polícia**: inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas. São Paulo: USP, 2001.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **Entre a lei e a ordem**: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

MARTINS, João Mário. **Instituição policial militar e segurança pública**: análise à luz da política jurídica. 2008. 139f. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica), Programa de Pós-Graduação, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, Santa Catarina, 2008.

MOLINA, Antônio García-Pablos; GOMES, Luiz Flávio. **Criminologia**: introdução a seus fundamentos teóricos: introdução às bases criminológicas da Lei 9.099/95, lei dos juizados especiais criminais. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

NÁUFEL, José. **Dicionário jurídico brasileiro**. São Paulo: Cone, 1989.

Sobre a ideologia que tem orientado a ação policial

Clóvis Lopes Colpani e João Mário Martins

A ideologia policial constitui-se em um "conjunto de idéias com que se quer atingir determinado fim. É ação. Criar objetivos, vencer desafios, cumprir a missão" (SILVA, 1995, p.107). A ideologia policial é definida pela política de segurança pública. Neste contexto, observa-se que a profissionalização da instituição policial brasileira jamais foi neutra. Esse processo foi acompanhado de "novas ideologias sobre o crime, criminosos e o próprio trabalho policial" (HIGGINS, 1998, p. XI).

Especificamente durante todo o Governo Militar, as polícias brasileiras assumiram a função precípua de sustentação das instituições políticas, tendo por fundamento a ideologia de Segurança Nacional, que entendia o cidadão como um potencial inimigo e, por objetivo, o combate à "ameaça comunista".

As Forças Armadas foram as principais protagonistas do período, tendo por fundamento a Ideologia da Segurança Nacional. Essa situação vinculou a promoção da segurança pública à segurança interna. Em análise sobre o tema, escreve Cerqueira:

> [...] assume relevância o atrelamento da segurança pública ao conceito de segurança interna. A idéia das pressões e antagonismos internos que precisam ser combatidos na figura do inimigo interno – que é o perturbador da ordem, o dissidente político, o subversivo – é logo facilmente transferida para o campo do controle social penal [...] é a construção de um novo modelo teórico para as políticas de segurança, que se caracteriza pela submissão aos preceitos de guerra. (CERQUEIRA, 2001, p. 45).

Portanto, as políticas de segurança pública do período, seguindo a Ideologia da Segurança Nacional, reforçaram a ideia da existência de um inimigo interno a ser enfrentado, combatido e eliminado.

Atualmente, em determinadas regiões, a polícia continua agindo sob a ótica de combate ao criminoso, constando nos currículos de formação e nos programas de padronização de condutas profissionais (diretrizes e doutrinas) que o crime é uma entidade ontológica (existe por si) e que a criminalidade é uma qualidade intrínseca à conduta do criminoso.

Estas diretrizes, de antemão, indicam o criminoso e criam o conceito de suspeito e perigoso. O Estado intervém, com a violência legítima, para garantir a tranquilidade. Se a tranquilidade não é ainda conseguida, permanecendo os

cidadãos violentos a praticar a violência, terá sido porque o Estado usou pouca violência. E será necessário usar de mais violência legítima se, novamente, a tranquilidade não for ainda conseguida. É esta a lógica que explica os apelos insistentes por mais polícia, mais repressão, mais armas pesadas para os policiais, pena de morte.

> É esta lógica que faz a sociedade acreditar na eficácia do extermínio, a ser condescendente com os exterminadores. É esta a lógica que faz com que cidadãos de bem, diante da notícia de que há traficantes de drogas usando até granadas, concluírem que a solução é o Estado dotar os policiais de granadas também. (SILVA, 2008, p. 13).

Dessa forma, a atividade policial, em muitos casos, corresponde ainda "à idéia de guerra ao crime (que) presta homenagem às concepções de fundo das teorias bioantropológicas: o deliquente não é, afinal, mais do que um vírus que importa erradicar, ou um inimigo que importa combater" (DIAS; ANDRADE, 1987, p. 178). Isso porque, a polícia, por estar diretamente responsável pela repressão dos delitos, ainda posta um discurso de guerra aos criminosos, remanescendo fundamentos ideológicos da Doutrina da Segurança Nacional.

A ordem pública e a criminalização primária e secundária

A ordem pública é a situação de normalidade vivida por determinada coletividade e visa, segundo Meirelles (1998), garantir o exercício dos direitos individuais, manter a estabilidade das instituições e assegurar o regular funcionamento dos serviços públicos. Para o controle social formal, a polícia tem uma série de tarefas preventivas, previstas nas normas constitucionais, ordinárias e regulamentares (Constituição Federal, Estadual e legislação esparsa federal), além de atividades de investigação criminal e auxílio ao Poder Judiciário.

Saiba mais

Constituição Federal de 1988. Art. 144 § 4° reza que: "Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares".

As polícias militares exercem, principalmente, as atividades de policiamento ostensivo urbano, rural, lacustre, fluvial e aéreo. Contam com serviços reservados ou de inteligência, que fazem todo o levantamento de informações para o

policiamento prévio, seja de pessoas ou coisas, seja de manifestações, passeatas ou qualquer ato em que sejam necessárias ações de preservação da ordem pública; às polícias civis, cabem as investigações e diligências na apuração de fatos criminosos.

Sobre a expressão criminalização, observa-se que é utilizada no sentido de responsabilização, etiquetamento ou imposição de uma chancela àquele que praticou fato considerado infração penal pelo sistema jurídico e, por isso, o objeto do presente estudo. Segundo Zaffaroni, criminalização primária

> é o ato e o efeito de sancionar uma lei penal material que incrimina ou permite a punição de certas pessoas" e a criminalização secundária "é a ação punitiva exercida sobre pessoas concretas, nas situações em que se supõe que tenham praticado um ato criminalizado primariamente. (ZAFFARONI, 2003, p. 43).

A primeira é realizada pelos legisladores e a segunda por agências estatais como a polícia, por exemplo. Existe, ainda, a criminalização terciária realizada pelo Poder Judiciário e pelos órgãos institucionais na execução da pena criminal aplicada.

Desta forma, no exercício de suas atividades, a polícia realiza a criminalização secundária, que, nas palavras de Andrade (2003, p. 42-43), constitui a seletividade qualitativa do sistema penal, o que permite a imunização de camadas detentoras de poder, conforme veremos à frente, pois a polícia seleciona quem é o infrator penal na aplicação da lei. Ou seja, por ser a primeira instituição a ter contado com a ocorrência, a polícia emite o primeiro enquadramento do infrator perante a lei, realizando, com isso, o processo diferenciador de quem seja o cidadão de bem, a vítima, a testemunha e o infrator.

Não obstante o preceito constitucional da presunção da inocência ocorre que o procedimento formal de investigação (prisão em flagrante, inquérito policial ou termo circunstanciado) já produz um estigma e rotula as diferenças entre o cidadão de bem e o infrator, este último marcado no mínimo com "antecedentes" ou "passagem pela polícia".

A partir deste contexto para um melhor entendimento da função da instituição policial e a sua atuação é necessário discutir a questão da segurança. A segurança é um tema extremamente discutido no Brasil por todos os segmentos sociais, sobretudo em razão de que a violência criminal, experimentada e amplamente divulgada pela mídia, atinge dos mais pobres aos mais ricos.

Referências

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **A ilusão de segurança jurídica:** controle da violência à violência do controle penal. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 10 jan. 2008.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. **Do patrulhamento ao policiamento comunitário**. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2001.

DIAS, Jorge de Figueiredo; ANDRADE, Manuel da Costa. **Criminologia**: o homem delinqüente e a sociedade criminógena. Coimbra: Coimbra, 1987.

HIGGINS, Martha K. **Polícia e política**: relações Estados Unidos/América Latina. Tradução de Lólio Lourenço de Oliveira. São Paulo: Cortez, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. Polícia de manutenção da ordem pública e suas atribuições. In: LAZZARINI, Álvaro et al. **Direito administrativo da ordem pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

SILVA, Ib. **Polícia militar, questões institucionais**. Florianópolis: PMSC, 1995.

SILVA, Jorge da. **Controle da criminalidade e segurança pública na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

ZAFFARONI, Eugênio Raul; BATISTA, Nilo; ALAGIA, Alejandro & SLOKAR, Alejandro. **Direito penal brasileiro**: teoria geral do direito penal. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2003 vol. 1.

A segurança e sua abrangência

João Mário Martins

Esse crescimento da violência criminal tem sido observado de forma alarmante, principalmente no perímetro urbano, através de múltiplas manifestações, sendo mais aparente em relação aos crimes contra o patrimônio, cujas causas normalmente são associadas à miséria, às desigualdades, ao crescimento do apelo e à impossibilidade de acesso ao consumo.

Diante da insegurança, surge a discussão sobre o controle social formal e informal. O controle social informal, até há pouco tempo exercido de maneira intensa no campo e nas pequenas cidades, com a urbanização e o conseqüente anonimato, tornou-se menos eficiente. Por sua vez, o controle social formal do Estado, detentor do monopólio do uso da força, passou a ser efetuado de forma cada vez mais violenta, como se o fenômeno do crime pudesse ser extirpado através da imposição de uma ordem, ainda que ilegítima, numa verdadeira guerra.

Entretanto, os costumes mudaram, e as pessoas não mais aceitam, de forma resignada, qualquer mecanismo de controle que não seja voltado à consecução dos seus legítimos interesses. Nesse novo contexto, a abrangência da segurança e de sua política assume uma nova conceituação. Os mecanismos de controle da criminalidade devem ser repensados, e a garantia da segurança pública, condição indispensável para o exercício dos demais direitos assegurados constitucionalmente a todos, reclama políticas e estratégias eficientes e compatíveis com o Estado Constitucional e **Democrático de Direito.**

Democrático de Direito

Evolução do Estado de Direito caracterizado pela submissão da lei as normas constitucionais (princípios e valores); trata-se de uma profunda transformação que afeta a própria concepção de direito (ZAGREBELSKY, 2002).

A segurança

Para que seja firmada a compreensão do conceito de segurança em sentido amplo, faz-se necessário, de início, identificar a etimologia do vocábulo "segurança". Este, como salienta De Plácido e Silva, deriva-se do latim "*securus*", referindo-se à estabilidade e garantia:

> segurança, qualquer que seja a sua aplicação, insere o sentido de tornar a coisa livre de perigos, livre de incertezas, assegurada de danos ou prejuízos, afastada de todo o mal. Neste particular, portanto, traduz a idéia de seguridade, que é o estado, a qualidade ou a condição, de estar seguro, livre de perigos e riscos, de estar afastado dos danos ou prejuízos eventuais. (SILVA, 1987, p. 186).

Nesse sentido, buscam-se a estabilidade, a garantia ou a ausência de incertezas, perigos, riscos, danos e prejuízos nas mais variadas dimensões da existência humana. Tem-se, entretanto, a certeza de que não há segurança absoluta. Na lição de Diogo de Figueiredo Moreira Neto:

> Dizer que alguém ou algo estão seguros equivale a afirmar que estão garantidos contra tudo o que, presumivelmente, possa-se lhes opor. Não há garantia absoluta; logo não há segurança absoluta. Ela se apresenta sempre como um conceito relativo, produto do cotejo entre os riscos previsíveis e as garantias possíveis. (MOREIRA NETO, 1998. p. 74).

Ressalta-se, todavia, que uma condição mínima de segurança, nos mais diversos campos, é requisito ou fator essencial para o desenvolvimento das potencialidades humanas. A propósito, afirma José Cretella Júnior, "a segurança das pessoas e das coisas é elemento básico das condições universais, fator absolutamente indispensável para o natural desenvolvimento da personalidade humana" (JÚNIOR, 1998. p. 96).

Portanto, o termo "segurança" assume o sentido de garantia, proteção, resguardo, precaução e estabilidade de situação ou pessoa, é uma sensação que pode ser percebida nos mais diversos setores, dependendo unicamente do adjetivo que a identifica.

A dimensão da segurança na Constituição da República Federativa do Brasil de 1967

A compreensão das disposições sobre segurança na Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 é fundamental para a análise comparativa sobre o tratamento dispensado ao tema na Constituição de 1988. Esse entendimento viabiliza a análise dos fundamentos, da competência, das políticas e estratégias das instituições policiais, em especial, das polícias militares, durante o Governo Militar, sinalizando para a necessidade de sua redefinição na atualidade.

A segurança na Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 teve uma posição central e um conceito extremamente incerto, amplo e flexível, tendo por objetivo justificar as ações que foram praticadas pelas Forças Armadas instituições policiais, em favor dos interesses norte-americanos, contra a denominada "ameaça comunista".

Firmou-se no período a Doutrina da Segurança Nacional, que consistia num conjunto de estratégias destinadas ao combate na chamada "guerra não convencional ou revolucionária", em que o inimigo não é facilmente identificável, pois estaria infiltrado internamente, por exemplo, em sindicatos, escolas e universidades (GARCIA, 2001, p. 475-476).

A Doutrina da Segurança Nacional é originária da escola alemã de geopolítica, foi aplicada pela França durante a guerra da Argélia e disseminada pelos Estados Unidos nos países da América Latina através do National War College e das escolas de guerra criadas sob a sua inspiração, tais como a Escola Superior de Guerra (no Brasil) e a Academia Superior de Seguridad Nacional (no Chile), com o objetivo de evitar a expansão comunista no contexto da "guerra fria" (COMBLIN, 1980).

A implantação dessa doutrina, fundamentada nos objetivos nacionais (soberania, democracia, integração nacional, integridade do patrimônio, progresso e paz), na segurança nacional (garantia que se dá ao Estado para a conquista ou defesa dos objetivos nacionais), no poder nacional (meios que a nação dispõe para promover os objetivos nacionais) e na estratégia nacional (desenvolvimento dos recursos nacionais para promover a salvaguarda dos objetivos nacionais) foi efetuada através da repressão pela violência, da imposição de uma ordem que suprimia os conflitos, assegurava o interesse das elites nacionais e mantinha a margem da sociedade as massas. Assim, os meios empregados foram inadequados e a população brasileira passou a ser controlada e perseguida (GARCIA, 2001).

No Brasil a Doutrina da Segurança Nacional foi firmada através da inserção da expressão "Segurança Nacional" em diversos artigos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1967: cabia às Forças Armadas planejar e garantir a Segurança Nacional (art. 8º, IV); a Polícia Federal era responsável pela apuração das infrações contra a Segurança Nacional (art. 8º, VII, c); determinados prefeitos eram nomeados pelos governadores, com a aprovação do Presidente da República, em nome da Segurança Nacional (art. 16, §1º, b e 83, V); decretos com força de lei podiam ser editados sobre matérias atinentes à Segurança Nacional (art. 58, I); os crimes contra a Segurança Nacional eram julgados pela Justiça Militar (art. 122); garantir a Segurança Nacional era uma obrigação de todos (art. 89 ao 91); e até mesmo a intervenção no domínio econômico poderia ser efetuada quando indispensável à Segurança Nacional (art. 157, § 8º).

Vê-se que a Doutrina da Segurança Nacional adquiriu status constitucional, firmando que as ações destinadas à segurança, praticadas pelas pessoas e pelas instituições, visavam não à proteção da população e dos seus legítimos anseios,

porém à Segurança Nacional. Tratando sobre a proposital imprecisão conceitual da categoria Segurança Nacional, Joseph Comblin afirma que essa nos países não comunistas era entendida como:

> a capacidade que o Estado dá a Nação para impor seus objetivos a todas as forças oponentes. Essa capacidade é naturalmente uma força do Estado. Trata-se da força do Estado, capaz de derrotar todas as forças adversas e de fazer triunfar os objetivos nacionais [...]. O conceito de segurança nacional torna-se muito operacional desde o momento em que se define o inimigo. A segurança nacional talvez não saiba muito bem o que está defendendo, mas sabe muito bem contra quem: o comunismo.
>
> Sua indefinição é que faz sua eficiência: o comunismo pode aparecer em todos os setores da sociedade; para lutar contra ele é preciso um conceito muito flexível. Em qualquer lugar em que se manifeste um aparente comunismo, o Estado está presente e faz intervir a segurança nacional. A segurança nacional é a força do Estado presente em todos os lugares em que haja suspeita do fantasma do comunismo. (COMBLIN, 1980, p. 54-55).

Dessa forma, a extrema flexibilidade da categoria Segurança Nacional e sua vinculação ao capitalismo permitiram que os interesses norte-americanos, das elites brasileiras e das Forças Armadas fossem assegurados contra os que defendiam mudanças no modelo econômico, justificando as ações de defesa interna consubstanciadas pelas Forças Armadas e instituições policiais contra o chamado inimigo interno. Tais ações, desproporcionais aos perigos da "subversão", representaram um retrocesso no exercício dos direitos civis, políticos e sociais.

A segurança segundo a Escola Superior de Guerra

A doutrina da Escola Superior de Guerra (ESG), criada através da Lei n. 785 de 1949 (BRASIL 1949), destaca em seu manual básico do ano de 2008 um conceito de segurança, em sentido amplo, semelhante ao adotado durante o Governo Militar. Para a Escola Superior de Guerra, a segurança é uma necessidade e um direito inalienável, uma sensação de garantia necessária e indispensável a uma sociedade e a cada um de seus integrantes contra ameaças de qualquer natureza, que desconsidera a existência de rivalidades entre os diferentes grupos nacionais (VALLA, 2004). A segurança é classificada pela ESG nos seguintes níveis:

> **Individual** – o Homem deve ter garantidos direitos como os de liberdade, de propriedade, de locomoção, de proteção contra o crime e, também, o encaminhamento da solução de seus problemas básicos, tais como: saúde, educação, justiça e subsistência.

> **Comunitária** – consiste na garantia de níveis de estabilidade às relações políticas, econômicas e sociais, que preservem e regulem a propriedade, o capital e o trabalho para a sua plena utilização no interesse individual e social.
>
> **Nacional** – A Segurança Nacional está relacionada diretamente com a preservação dos Objetivos Fundamentais. As ameaças à Segurança Nacional têm origem, mais freqüente, no ambiente externo à Nação. Entretanto, a insegurança individual e/ou comunitária pode atingir um grau de generalização e gravidade de tal ordem que, ao pôr em risco algum dos Objetivos Fundamentais, se transformem em importantes fatores de instabilidade para a Nação.
>
> **Coletiva** – A concepção de Segurança Coletiva decorre da idéia de que o Poder de uma Nação pode ser fortalecido em conseqüência do apoio estabelecido com outras Nações, buscando nessa relação a eliminação de áreas de atrito e uma maior possibilidade de alcançar e preservar os objetivos de interesse comum. Assinale-se, contudo, que a Segurança Nacional não está a serviço da Segurança Coletiva; ao contrário, esta última complementa a primeira. (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, 2008. p. 60-61, grifo nosso).

Os níveis de segurança individual e comunitário conformam a denominada segurança pública, desta maneira, a Escola Superior de Guerra entende que o conceito de segurança engloba: a **segurança nacional**, a **segurança coletiva** e a **segurança pública**, que seriam proporcionadas pelas ações resumidamente abaixo expostas.

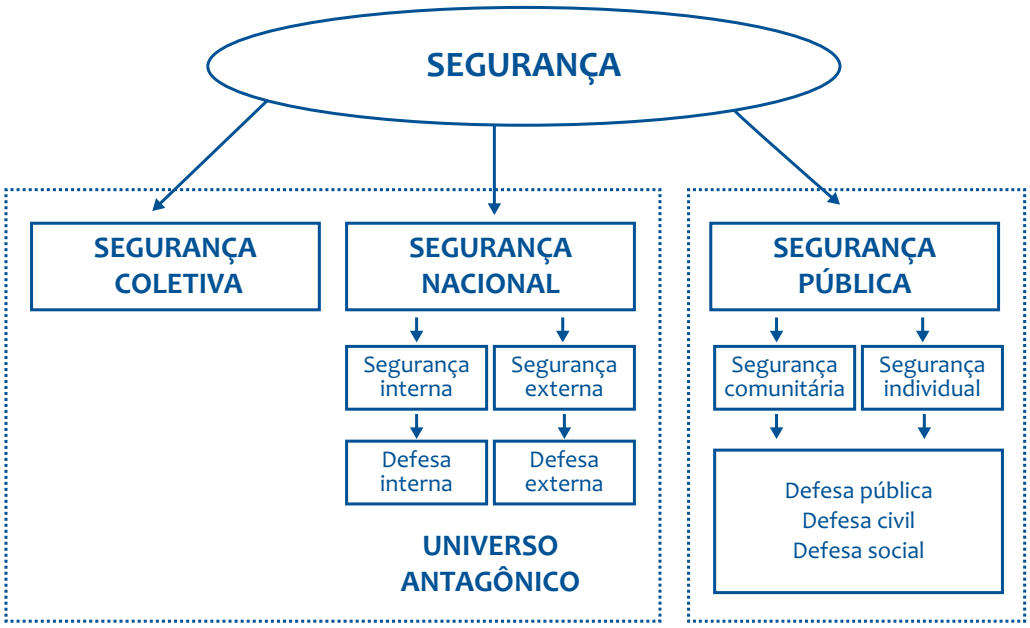
A **segurança nacional** consiste na garantia de que os objetivos de soberania, democracia, integração nacional, integridade do patrimônio nacional, progresso e paz social estão sendo buscados e preservados. Tendo em vista a origem das ameaças, a Segurança Nacional deve ser analisada sob dois âmbitos: externo e interno, ou seja, da segurança externa e da segurança interna. As ações de defesa externa são atos planejados, aplicados e coordenados pelo Governo, no ambiente externo à Nação, e visam superar ameaças que possam atentar contra os objetivos fundamentais. Ações de defesa interna são atos planejados e coordenados pelo Governo, limitados e/ou determinados pelo ordenamento jurídico, aplicados contra ameaças de âmbito interno da Nação e visam superar situações que possam atuar contra os objetivos fundamentais.

A **segurança coletiva** é proporcionada por ações de um sistema de defesa integrado por diferentes Nações na busca por parcerias que fortaleçam a segurança nacional.

A **segurança pública** é alcançada mediante ações de defesa pública (conjunto de medidas, atitudes e ações coordenadas pelo Estado mediante aplicação do poder de polícia, por exemplo, criação de dificuldades ou barreiras contra o avanço do

crime e da violência), de defesa social (conjunto de ações adotadas para proteger os cidadãos contra os riscos decorrentes de conflitos oriundos dos próprios agrupamentos humanos, por exemplo, prevenção e moderação de ilícitos penais) e de defesa civil (ações que visam limitar, em tempo de paz ou de guerra, os riscos e as perdas a que estão sujeitos a população e os bens materiais, contra ações do inimigo ou conseqüências de calamidades públicas) (VALLA, 2004).

O entendimento sobre a segurança, os níveis de segurança e as ações correspondentes, conforme a Escola Superior de Guerra, é sintetizado no organograma a seguir.



Organograma 1 – Níveis de segurança
Fonte: Adaptado de Escola Superior de Guerra (2008).

Constata-se que a Escola Superior de Guerra concebe o conceito de segurança em termos semelhantes ao empregado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, entendendo que todas as ações voltadas à sua promoção, no âmbito externo e interno, têm como foco central o conceito de Segurança Nacional, o qual é flexível e adaptável ao eventual "inimigo a ser enfrentado".

Por essa concepção até mesmo no campo da segurança pública surge o denominado inimigo a ser combatido ou enfrentado, quando a segurança individual e/ou comunitária atinge um patamar que atente contra os denominados objetivos fundamentais (soberania, democracia, integração nacional, integridade do patrimônio nacional, progresso e paz social).

A segurança e sua abrangência na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988

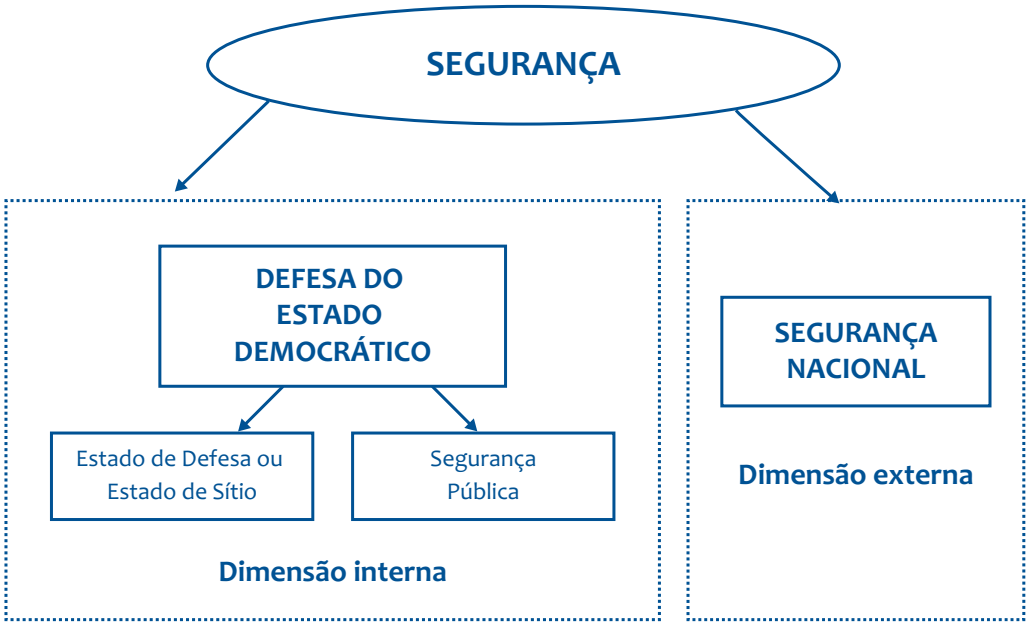
A segurança é concebida no título V da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988), nos artigos 136 a 144, onde é abordada a ordem política e a ordem pública, adotando-se a denominação "Defesa Nacional" para a sua dimensão externa e "Defesa do Estado Democrático" para o aspecto interno (LAZZARINI, 2003).

A Defesa Nacional, que se refere às ações de defesa contra eventuais inimigos externos (art. 21, III, da CRFB), é exercida por atuação das Forças Armadas (art. 142, da CRFB). A Defesa do Estado Democrático de Direito, referente ao Estado de Defesa (art. 136, caput da CRFB) ou ao Estado de Sítio (art. 137, da CRFB) e à segurança pública, compete às instituições policiais e excepcionalmente às Forças Armadas.

O Estado de Defesa e o Estado de Sítio foram expressamente considerados temporários e de exceção, podendo ser decretados pelo Presidente da República. O Estado de Defesa tem por finalidade preservar ou restabelecer a ordem pública em locais determinados, em situações de instabilidade institucional ou calamidades de grande proporção. Dentro de 24 horas após sua decretação ou prorrogação, deve ser submetido ao Congresso Nacional, cessando diante de sua rejeição por maioria absoluta (art. 136, da CRFB).

De forma diversa, o Estado de Sítio somente pode ser decretado mediante autorização expressa do Congresso Nacional, nos casos de comoção grave de repercussão nacional ou declaração de Estado de Guerra ou resposta à agressão armada estrangeira, podendo ser prorrogado a cada 30 dias, na primeira hipótese, e vigorando durante o tempo que perdurar a guerra, na segunda (art. 137, da CRFB).

Nesses temos, a dimensão da segurança na CRFB de 1988 pode ser representada conforme organograma a seguir.



Organograma 2 - Dimensão da segurança na CRFB de 1988
Fonte: Elaboração do autor (2008).

Não houve no título V da atual Constituição nenhuma menção à expressão "Segurança Nacional". Destaca-se, entretanto, que essa expressão foi utilizada no art. 173, constante do capítulo I do título VII, quando cuida "Da Ordem Econômica e Financeira", nos seguintes termos:

> [...] Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da **segurança nacional** ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei [...] (BRASIL, 1988).

A respeito, Álvaro Lazzarini explica que na CRFB/88 a expressão "Segurança Nacional" possui sentido absolutamente diverso do empregado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1967:

A expressão segurança nacional constante do Art. 173 da atual Constituição

> [...] se refere à soberania nacional no sentido de proteção das áreas econômicas, cuja reserva deve ficar a cargo do Estado como garantia da soberania da nação brasileira, impedindo que caiam em mãos de particulares que poderiam repassá-las a estrangeiros, não existindo aí o enfoque da ordem política, mas essencialmente enfoque da ordem econômica. (LAZZARINI, 2003, p. 141).

Portanto, a Constituinte de 1988 procurou dar um enfoque inteiramente novo à segurança, eliminando a expressão "Segurança Nacional" com o intuito de demonstrar a ausência de qualquer relação do conceito de segurança com a ideologia que orientou as ações das Forças Armadas e das instituições policiais durante a Ditadura Militar, por outro lado, enfatizou a importância da categoria segurança pública, expressão inexistente na Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.

Ressalta-se, entretanto, que Eugênio Raul Zaffaroni entende que está ocorrendo o restabelecimento de uma nova doutrina de segurança nacional. Essa seria imposta pela mídia, que expõe a vítima, aumentando o medo do crime e da violência na população, forçando o poder político a adotar medidas repressivas, de lei e ordem, que visam na realidade subjugar e manter a dominação sobre determinados segmentos sociais (ZAFFARONI, 2007).

O direito à segurança pública na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

A Constituição Federal da República Federativa do Brasil traz a previsão expressa do direito à segurança pública no preâmbulo, arts. 5°, 6° e 144. Esse é considerado um direito difuso (transindividual, indivisível, cujos titulares são pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato), nos termos dos artigos 5° e 6°, transcritos na seqüência.

> Título II
>
> Dos Direitos e Garantias Fundamentais
>
> Capítulo I
>
> Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos
>
> Art. 5° 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, nos termos seguintes:
>
> [...] Capítulo II
>
> Dos Direitos Sociais
>
> 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. (BRASIL, 1988).

A segurança pública é considerada dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, sendo exercida para a preservação da ordem e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, conforme disposto no art. 144, caput da CRFB. Implica na garantia dos valores relativos à inviolabilidade do direito à vida, liberdade, igualdade, segurança e propriedade (art. 5°, caput da CRFB), assegurados nos termos dispostos nos incisos do art. 5° e no caput do art. 6° da CRFB. Por se tratar de um direito difuso, que deve ser assegurado pelo Estado, havendo sua violação por omissão, incide o art. 5°, XXXV da CRFB, cabendo o ajuizamento de ação civil pública (art. 129, III da CRFB e art. 1°, IV, da lei 7.347 de 1985) pelos órgãos legitimados.

Trata-se de um direito interconectado a diversos outros, Valter Foleto Santin compactua desse entendimento e acrescenta:

> o direito à segurança enfeixa uma gama de direitos, pela sua característica de liberdade pública e até mesmo componente do direito da personalidade, por conter relações públicas e privadas, seja nas prestações estatais positivas e negativas como no respeito mútuo dos cidadãos à incolumidade e patrimônio alheios e na contribuição à preservação da ordem pública. As liberdades públicas são os direitos do homem, originários do direito natural, convertidos em direitos humanos ou direitos e garantias fundamentais, tais como à vida, liberdade e incolumidade pessoal [...]. Os direitos à personalidade dizem respeito diretamente ao relacionamento entre os cidadãos, como exemplos, os direitos à honra, imagem, intimidade, liberdade de expressão, pensamento, religião, trabalho e informação. (SANTIN, 2004. p. 78-79).

Direitos fundamentais ou humanos

Direitos humanos são heranças da comunidade internacional. É o asseguramento das garantias fundamentais, dentre elas o respeito a dignidade [...] são os direitos inalienáveis, inderrogáveis, irrenunciáveis, imprescritíveis e essenciais à convivência social (MAIA NETO, 2003. p. 4).

Pode-se então afirmar que a segurança pública é exercida para a preservação dos **direitos fundamentais ou humanos**. Portanto, as medidas tomadas pelos órgãos incumbidos da segurança pública devem visar a preservação dos direitos fundamentais, ou seja, promover a dignidade de pessoa humana e possibilitar a paz social.

O professor Ingo Woolfgang Sarlet conceitua a dignidade da pessoa humana como a

> qualidade intrínseca e distintiva 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 assegurem 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. (SARLET, 2006, p. 63).

Para José Afonso da Silva

> a dignidade da pessoa humana é um valor supremo que atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais do homem, desde o direito a vida [...] não podendo reduzir-se o sentido da dignidade humana à defesa dos direitos pessoais tradicionais, esquecendo-a no caso dos direitos sociais, ou invocá-la para construir 'teoria do núcleo da personalidade' individual, ignorando-a quando se trate de direitos econômicos, sociais e culturais". (SILVA, 1993. p. 96).

Nesse contexto, conforme assinala Ingo Wolfgang Sarlet:

> [...] onde não houver respeito pela vida e pela integridade física do ser humano, onde as condições mínimas para uma existência digna não forem asseguradas, onde a intimidade e a identidade do indivíduo forem objeto de ingerências indevidas, onde sua igualdade relativamente aos demais não for garantida, bem como onde não houver limitação do poder, não haverá espaço para a dignidade da pessoa humana, e esta não passará de mero arbítrio e injustiças. (SARLET, 2003. p. 4).

O direito à segurança pública está também previsto de forma expressa nos artigos 7º, 12, 13 e 15 da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) de 1969 (BRASIL, 1969) como condição indispensável ao exercício do direito à liberdade e mecanismo limitador ao direito de reunião, circulação e residência, pensamento e expressão, religião e associação, tendo por objetivo a segurança de todos e o bem comum.

Em relação às denominadas ondas ou gerações de direitos, essa concepção é atualmente criticada, pois os direitos humanos devem ser concebidos como um todo harmônico (MAIA NETO, 2003), a segurança pública aparece invariavelmente de forma expressa ou como meio para a proteção de outros direitos.

Esses outros direitos geralmente são considerados de primeira geração ou direitos de liberdade, os direitos civis e políticos (liberdade, vida, opinião); de segunda geração ou direitos de igualdade, os direitos sociais, culturais, econômicos e coletivos (trabalho, assistência social, educação, cultura, saúde); de terceira geração ou de solidariedade (paz, desenvolvimento) e direitos coletivos e difusos (consumidor, meio ambiente e criança); de quarta geração (democracia, informação, pluralismo). (BONAVIDES, 2003).

Considerando o exposto, vê-se que o direito à segurança pública enfeixa uma série de outros direitos, tem por função materializar os direitos fundamentais e preservar a ordem pública e a incolumidade da pessoa e do patrimônio visando

à paz social. Às instituições policiais e em especial às polícias militares cabe o exercício de um relevante papel na promoção da segurança pública.

Conceito de segurança pública

Numa primeira perspectiva, a categoria segurança pública, conforme pode ser deduzido a partir do conceito de segurança, já apresentado, adquire o sentido de garantia ou proteção individual ou coletiva no interior do País, sendo uma das dimensões da segurança interna.

Examinando com muita acuidade a questão, Álvaro Lazzarini afirma que segurança pública é:

> estado antidelitual que resulta da observância dos preceitos tutelados pelos códigos penais comuns e pelas leis das contravenções penais, com ações de polícia preventiva ou de repressão imediata, afastando-se, assim, por meio de organizações próprias, de todo perigo, ou de todo mal que possa afetar a ordem pública, em prejuízo da vida, da liberdade ou dos direitos de propriedade das pessoas, limitando as liberdades individuais, estabelecendo que a liberdade de cada pessoa, mesmo em fazer aquilo que a lei não lhe veda, não pode ir além da liberdade assegurada aos demais, ofendendo-a. (LAZZARINI, 2003, p. 81).

Importante notar que o autor entende a segurança pública como um estado ou situação, resultante de ações policiais preventivas ou repressivas que coíbem a prática de infrações penais. Ressalta-se, entretanto, que as medidas tendentes a prevenir a criminalidade não resultam exclusivamente da ação policial, mas de um conjunto articulado de ações e políticas. Tem-se verificado o fracasso da estratégia de conter a escalada da violência exclusivamente através do suposto efeito dissuasório da ação policial e do encarceramento.

A promoção da segurança pública já não pode mais ser tratada como uma responsabilidade exclusiva das polícias. Estas podem e devem fazer muito pela segurança pública, porém a sua ação isolada certamente será frustrada. Neste sentido, Valter Foleto Santin entende a segurança pública como

> um regime permanente de **proteção do cidadão** em situação de estabilidade institucional, para a manutenção da ordem interna e a proteção do cidadão no interior do país, com o intuito de uma convivência normal em sociedade e busca da harmonia social. (SANTIN, 2004, p. 90, grifo nosso).

Esse sentido reflete melhor a responsabilidade que cada cidadão e o próprio Estado têm em relação à promoção da segurança pública.

Destaca-se ainda que o conceito em análise traz o enfoque na proteção, expondo claramente a responsabilidade de todos com a minimização dos fatores de risco a que está exposta grande parcela da população, tais como os miseráveis e desempregados. São necessárias medidas de proteção que sirvam para neutralizar os fatores de risco.

Na conceituação de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, "segurança pública é a garantia da ordem pública" (MOREIRA NETO, 1998, p. 76). Pode-se então afirmar que a ordem pública é o objeto da segurança pública. São conceitos interconectados e dependentes. No mesmo sentido, apresenta-se o conceito da Escola Superior de Guerra, "Segurança Pública é a garantia da manutenção da Ordem Pública, mediante a aplicação do Poder de Polícia, prerrogativa do Estado" (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, 2008, p. 6).

A compreensão que vincula a segurança pública à promoção da ordem pública exige uma análise detalhada do próprio conceito legal e doutrinário da categoria ordem pública, bem como das principais críticas e inovações atinentes ao seu exato conteúdo.

Ordem pública

O legislador constituinte teve uma deferência especial ao termo "ordem pública", empregando-o na atual Constituição da República Federativa do Brasil nos artigos: 34, III – firmando que a União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, salvo para pôr termo a grave comprometimento da ordem pública; 136, caput – estipulando que o Estado de Defesa poderá ser decretado pelo Presidente para restabelecer a ordem pública em locais determinados; 144, caput – atribuindo a responsabilidade pela preservação da ordem pública a todas as instituições policiais; 144, § 5° – para definir atribuição e identificar a finalidade do exercício da polícia ostensiva pela das polícias militares.

O entendimento do conceito de ordem pública é condição indispensável para a identificação dos limites à autonomia dos Estados, da possibilidade de intervenção federal e da decretação do Estado de Defesa, bem como das atribuições das instituições policiais, de forma especial das polícias militares, na promoção da segurança. Assim, faz-se necessário buscar o conceito legal e doutrinário da categoria "ordem pública".

O conceito legal de "ordem pública", ainda em vigor, está preceituado no art. 2º, item 21 do Decreto n. 88.777, de 1983:

> Conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, do interesse público, **estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo poder de polícia**, e constituindo uma **situação** ou **condição** que conduza **ao bem comum**. (grifo nosso).

Esse conceito pressupõe que as regras formais, materializadas nas leis, ainda que não sejam consensuais, são legítimas e inquestionáveis, não sendo admitidas violações, que estão sujeitas à fiscalização do Estado, em nome do bem comum e da paz, entendida como ausência de conflitos e passividade. Neste sentido, incumbe à polícia:

> identificar conflitos visando não a sua prevenção e resolução, mas sua supressão: inicialmente, forçando sua conciliação e, posteriormente, suprimindo-os. Sua legitimidade estará associada a sua interpretação do que deseja o Estado para a sociedade, não ao que a sociedade deseja para si mesma. (LIMA, 2002. p. 206).

Ao abordar a questão da ordem pública, Álvaro Lazzarini afirma que o conceito de ordem pública é variável conforme a época e o país, sendo "mais fácil de ser sentida do que definida" (LAZZARINI, 1999. p. 52). Assim, seria inviável defini-la invariavelmente. Para Odete Medauar, a ordem pública abrange a segurança das pessoas e dos bens, identifica-se com o interesse público e pressupõe "um mínimo de condições essenciais a uma vida social adequada e pacífica" (MEDAUAR, 1998. p. 351). Ou seja, o interesse individual deve estar submetido ao coletivo a fim de viabilizar a convivência em sociedade.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto, em síntese, informa que ordem pública é o objeto da segurança pública, conceituando-a posteriormente nos seguintes termos:

> Ordem Pública é a concretização em tempo e lugar determinados, dos valores convivenciais postulados pela Ordem Jurídica. Assim, a Ordem Jurídica pode e deve balizar o emprego dos meios do Poder de Polícia, mas é a necessidade de manter a Ordem Pública que deve indicar as medidas de seu emprego dentro desses limites, em termos de oportunidade, conveniência e conteúdo. (MOREIRA NETO, 1999 p. 74).

Por essa perspectiva, a ordem pública e a ordem jurídica são complementares. Assim, na mesma medida que a observância dos princípios e das regras legais promove a ordem pública, esta serve de referencial para a aplicação dos princípios e das regras.

Na mesma linha de raciocínio, Hely Lopes acentua que:

> Ordem pública é **a situação de tranqüilidade e normalidade que o Estado assegura – ou deve assegurar – às instituições e a todos os membros da sociedade**, consoante às normas jurídicas legalmente estabelecidas. [...] O conceito de ordem pública não se restringe apenas à estabilidade das instituições, pois abrange e protege também os direitos individuais e a **conduta lícita de todo cidadão, para a coexistência pacífica de toda a comunidade**. Tanto ofende a ordem pública a violência contra a coletividade ou contra as instituições em geral, como os atentados aos padrões éticos e legais de respeito à pessoa humana. [...] É a situação fática de respeito ao interesse da coletividade e aos direitos individuais que o Estado assegura, pela Constituição da República e pelas leis, a todos os membros da comunidade. (MEIRELLES, 1998. p. 93, grifo nosso).

Vê-se que o autor compreende que a ordem pública é promovida pelo Estado e pelo cidadão individualmente, na medida em que as instituições pertencentes ao Estado respeitam os direitos individuais, e cada cidadão, as instituições e os demais membros da sociedade.

Destaca-se, entretanto, que há muita divergência sobre o conceito legal e doutrinário de ordem pública. Acerca do tema, Carlos Magno Nazareth Cerqueira ressalva:

> A legitimidade da ordem não implica concordância total e universal. É bom que ela seja estabelecida e mantida democraticamente. Aí aparece claramente a noção de crime ligado à ordem legítima. **Os conflitos entre os indivíduos e a ordem legítima devem ser esperados, mas não podem ser tratados como situações anormais**, psicopatológicas ou conflitos culturais. (CERQUEIRA, 1999, p. 38, grifo nosso).

Por esse prisma, somente as perturbações graves contra a ordem legitimamente estabelecida mereceriam sanção penal. Assim, o conceito de ordem pública já não pode mais ser considerado simplesmente como estado de tranqüilidade, de passividade e de aceitação incondicional da ordem jurídica posta, ainda que ilegítima. É preciso considerar que a ordem e conseqüentemente a paz resultam:

> de uma ação coletiva, por meio de discussões, concessões e negociações entre as pessoas [...].Para alcançar a paz, não significa que a passividade com relação à realidade perversa e injusta dos países deva reinar. Ao contrário, são necessárias a crítica e a ação para reverter esse quadro caótico. (SILVEIRA, 2007. p. 25).

O direito deve ser visto como uma convenção humana interpretada e modificada de forma que viabilize uma vida melhor para todos. Neste sentido, um precedente jurisprudencial do direito francês, conhecido como "caso do arremesso de anões", reconheceu que o principal valor a ser protegido pela ordem pública é o da dignidade da pessoa humana, vinculando ambos os conceitos.

A nova concepção de ordem pública garante a preservação dos direitos fundamentais, condição indispensável em um Estado Democrático de Direito em que unanimidades inexistem. Assim, é preciso privilegiar os pluralismos e questionar também a ordem jurídica, pois o direito deve atender às demandas de pessoas de todos os gêneros, culturas e classes sociais, buscando acima de tudo resgatar os que se encontram excluídos e marginalizados. Neste contexto, os movimentos sociais que se voltam contra a ordem pública e jurídica não devem ser simplesmente rotulados de ilegais. Sua mensagem precisa ser compreendida e considerada para que os benefícios proporcionados pelo gozo do direito à segurança pública sejam integralmente garantidos para todos.

A desordem e a criminalidade

A importância atribuída pelo constituinte brasileiro à ordem pública é justificada por uma série de experiências que demonstram a vinculação entre a desordem e a criminalidade. As desordens sociais, tais como o desemprego, a emigração e o uso de drogas, bem como as físicas, dentre elas a sujeira nas ruas, as pichações, a falta de iluminação pública, os terrenos baldios descuidados e a degradação ambiental, são problemas aparentemente secundários e não emergenciais que por vezes não chegam sequer a constituir infração penal, todavia sua eliminação constitui uma estratégia fundamental tendo em vista a segurança pública.

Como ensina Dennis P. Rosenbaum:

> As pesquisas sugerem que a desordem é extremamente importante porque manda um sinal claro aos residentes e outros que utilizam os locais em que a ordem deteriorou. Janelas quebradas, prédios abandonados, pichações, lixo nas ruas, música alta, crianças andando sozinhas – a mensagem é clara para todos – as pessoas são, ou incapazes ou indiferentes para intervir em defesa de seu bairro e de seus vizinhos.

> A mensagem para os delinqüentes potenciais é clara – como a ordem social se deteriorou nesta área, ninguém vai intervir se você decidir assaltar uma loja, quebrar uma janela de um apartamento, molestar uma senhora idosa, ou mesmo matar alguém. (ROSENBAUM, 2002. p. 35).

Vê-se que o estado de desordem, um problema aparentemente leve, serve de incentivo para a prática de ilícitos penais graves, produzindo em cada pessoa da comunidade o medo generalizado de ser a próxima vítima, a respeito Theodomiro Dias Neto observa:

> [...] o medo do crime é problema que pode estar relacionado à taxa de criminalidade, mas está sujeito à influência de inúmeras outras variáveis culturais, demográficas, econômicas, geográficas ou urbanísticas. (DIAS NETO, 2005. p. 133).

Nesses termos, o medo do crime é reduzido com boa iluminação pública, com empreendimentos comerciais bem projetados, com a educação e a eliminação de preconceitos, com uma distribuição de renda justa e outras medidas que eliminem a desordem.

Especificamente sobre as conseqüências da desordem surgiu a "teoria das janelas quebradas", de James Wilson e George Kelling (1982). Para essa teoria, em sentido figurado, quando a janela de uma casa tem um vidro quebrado é necessário substituí-lo imediatamente, do contrário, a tendência é que os outros vidros também sejam quebrados (ROLIM, 2006). Assim, quando a desordem não é controlada, pode trazer o declínio das condições materiais e das relações sociais, fazendo com que de certa maneira se auto-alimente e multiplique, promovendo o aumento dos problemas locais e dos ilícitos penais.

Sobre as providências que devem ser tomadas com relação às desordens, Theodomiro Dias Neto salienta:

> Os problemas das incivilidades, do crime e do medo do crime se apresentam como aspectos do governo global da cidade. Em muitos casos não se trata de criar novos serviços, mas de reestruturar serviços e competências já existentes (controle de trânsito, saúde, vigilância sanitária, coleta de lixo) para que atuem de forma sintonizada e tenham um enfoque mais específico na produção de segurança. (DIAS NETO, 2005, p. 135).

Assim, diante da desordem é imprescindível a atuação de diversas instituições públicas. As múltiplas ações desenvolvidas nas áreas de educação, saúde, trabalho, habitação, trânsito, meio ambiente, dentre outras, promovem a ordem física e social e, conseqüentemente, a segurança pública. Entretanto, na preservação da ordem pública atuam principalmente as instituições policiais brasileiras, conforme as suas respectivas competências constitucionais.

Organização da segurança pública brasileira: repartição constitucional de competências

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece, em seu art. 144, que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, sendo exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Há uma repartição de competências entre a União e cada uma das Unidades da Federação na composição do sistema e na promoção da segurança pública. As polícias federais (Federal, Rodoviária e Ferroviária) têm suas atribuições estritamente enumeradas, afastadas essas áreas específicas, a segurança pública é da competência da organização policial dos Estados.

No sistema de segurança pública brasileiro, a Polícia Federal, organizada e mantida pela União, nos termos do art. 144, inciso I a IV da Constituição da República Federativa do Brasil, destina-se a:

> I – 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;
>
> II – prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;
>
> III – exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;
>
> IV – exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União. (BRASIL, 1988).

A Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Ferroviária Federal, conforme os parágrafos 2° e 3° do art. 144 da Constituição da República Federativa do Brasil, ambas organizadas e mantidas pela União, destinam-se ao patrulhamento ostensivo, respectivamente, das **rodovias e das ferrovias federais**.

Rodovias e das ferrovias federais

O patrulhamento das rodovias e ferrovias estaduais é matéria de competência das polícias militares dos Estados.

No âmbito estadual, conforme os parágrafos 4° e 5° do art. 144 da Constituição da República Federativa do Brasil, incumbem-se às polícias civis, ressalvada a competência da Polícia Federal, as funções de polícia judiciária e a apuração das infrações penais, com exceção das militares, e às polícias militares, a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública.

Aos municípios não foi permitida a criação de instituições policiais, com isso eles ficaram com a responsabilidade de auxiliar o Estado na segurança pública local. Entretanto, foi permitida a constituição de guardas, exclusivamente destinadas à proteção dos bens, dos serviços e das instalações municipais.

A configuração constitucional do sistema de segurança pública brasileiro e as atribuições específicas de cada uma das instituições policiais denotam a importância que o legislador consagrou à ordem pública, a ser preservada pelas polícias, nos limites inerentes ao exercício do poder de polícia, através das funções policiais de segurança pública.

Poder de polícia e funções policiais de segurança pública

Fundamento do poder da polícia

O Estado é dotado de poderes políticos e poderes administrativos. Os poderes políticos são exercidos pelo Legislativo, Executivo e Judiciário no desempenho de suas atribuições constitucionais, já os poderes administrativos são exercidos pelos órgãos da Administração no desempenho do serviço público e no interesse da comunidade. Dentre os poderes administrativos figura, com especial destaque, o poder de polícia que a administração pública exerce sobre todas as atividades e bens que afetam ou possam afetar a coletividade. (MEIRELLES, 1995).

Você sabia A expressão "poder de polícia", de origem jurisprudencial, teve nascimento no direito norte-americano, criada pelo ministro Marshall, Presidente da Suprema Corte dos Estados Unidos, que no ano de 1827, no julgamento do caso *Brown versus Maryland*, em que eram discutidos os limites do poder do Estado de tributar, empregou o termo "polícia". Somente em 1853 no caso *Commonwealth versus Alger*, julgado pelo juiz Shaw, da mesma corte, em que se discutia a relatividade dos direitos de propriedade, subordinados aos demais interesses particulares e coletivos, foi empregada integralmente a expressão "poder de polícia". Posteriormente a expressão passou a ser aceita por juristas de todo o mundo. (JÚNIOR, 1999).

No Brasil o Código Tributário Nacional, que dispõe sobre o Sistema Tributário e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, aos Estados e Municípios, estabelece em seu artigo 78 o conceito legal de poder de polícia, construído a partir da doutrina e utilizado também pelo Direito Administrativo:

> Art.78. Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de fato ou abstenção de ato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais e coletivos. (BRASIL. Lei Federal n. 5.172, 1966).

Ratificando o conceito legal, Celso Antônio Bandeira de Mello define o poder de polícia como a atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade segundo os interesses coletivos, concebendo-o em sentido amplo e estrito:

> **Em sentido amplo, abrange tanto os atos do Legislativo quanto do executivo.** Refere-se, pois, ao complexo de medidas do Estado que delineia a esfera juridicamente tutelada da liberdade e da propriedade dos cidadãos. [...] **Em sentido mais restrito, relacionando-se unicamente com as intervenções, quer gerais e abstratas, como os regulamentos, quer concretas e específicas (tais como as autorizações, as licenças, as injunções), do Poder Executivo** destinadas a alcançar o mesmo fim de prevenir e obstar o desenvolvimento de atividades particulares contrastantes com os interesses sociais. Esta noção mais limitada responde a noção de polícia administrativa. (MELLO, 1999. p. 558-559, grifo nosso).

José Cretella Júnior, depois de colecionar definições sobre o "poder de polícia" na doutrina brasileira, arremata "a aplicação do poder de polícia, na prática, constitui a polícia, cujos atos são limitados pela barreira legal" (JÚNIOR, 1999, p. 116).

Diógenes Gasparini enuncia que o poder de polícia "é a faculdade que dispõe a administração pública para condicionar o uso, gozo e a disposição da propriedade e o exercício da liberdade dos administrados no interesse público ou social". (GASPARINI, 1995. p. 108).

Na mesma linha de raciocínio, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, após digressão sobre a importância do poder de polícia no Estado de Direito, nascido com as deformações causadas pelo liberalismo, conceitua:

> O poder de polícia pode ser conceituado como a atividade administrativa do Estado que tem por fim **limitar e condicionar o exercício das liberdades e direitos individuais visando assegurar, em nível capaz de preservar a ordem pública, o atendimento de valores mínimos da convivência social, notadamente a segurança**, a salubridade, o decoro e a estética. (MOREIRA NETO, 1999, p. 76, grifo nosso).

Em análise sobre o tema, expõe Valter Foleto Santin que o poder de polícia é exercido em várias fases, no denominado ciclo de polícia:

> O poder de polícia no direito administrativo e no processo penal pode ser exercido nas **fases de prevenção, repressão, investigação, ação penal e execução da pena**, para a realização do direito estatal de prevenir, reprimir, investigar, punir e executar a sanção. (SANTIN, 2004, p. 108, grifo nosso).

As fases do ciclo de polícia podem ser executadas de forma integral ou parcial por determinado órgão ou instituição pública através do ato de polícia, segundo disponha a lei. O ato de polícia, decorrente do exercício do poder de polícia, é praticado para o alcance de suas finalidades, tendo, conforme lição de Hely Lopes Meirelles os seguintes atributos:

> Discricionariedade – traduz-se na livre escolha, pela Administração, da oportunidade e conveniência de exercer o poder de polícia, bem como de aplicar as sanções e empregar os meios conducentes a atingir o fim colimado que é a proteção de algum interesse público. Não se confunde, porém, ato discricionário com ato arbitrário; aquele é legítimo por estar contido nos limites da lei; este é sempre ilegal, por desbordante a lei.
>
> Auto-executoriedade – é a faculdade de a Administração decidir e executar diretamente a sua decisão, por seus próprios meios, sem intervenção do Poder Judiciário.
>
> Coercibilidade – é a imposição coativa das medidas adotadas pela Administração. Não há ato de polícia facultativo para o particular, pois todos eles admitem a coação estatal para torná-los efetivos e essa coerção também independe de autorização judicial. (MEIRELLES, 1998, p. 89).

Segundo pondera Odete Medauar, o poder de polícia, qualificado por seus atributos, possibilita que a administração pública exerça sua supremacia em favor do interesse público nas mais diversas áreas, inclusive na da segurança pública:

> O âmbito de incidência do poder de polícia mostra-se bem amplo. Vai desde os aspectos clássicos da **segurança de pessoas e bens, saúde e tranqüilidade públicas**, até a preservação da qualidade do meio ambiente natural e cultural, o combate ao uso do poder econômico, a preservação do abastecimento de gêneros alimentícios. (MEDAUAR, 1998, p. 353, grifo nosso).

Destaca-se que o particular não possui poder de polícia, sendo este um monopólio estatal, assim:

> O Estado pode proceder à **busca pessoal** no caso de fundada suspeita de posse de arma proibida ou de objetos ou papéis que constituam corpo de delito (art. 244, CPP); o particular não pode realizar **revista pessoal**. O agente público pode exigir identificação de pessoas, situação não permitida ao particular (art. 68, LCP). A realização de **prisão em flagrante** é obrigação dos órgãos policiais, mas facultativa ao particular (art. 301, CPP). (SANTIN, 2004, p. 108-109, grifo nosso).

Álvaro Lazzarini, acerca da polícia como instituição e do "poder de polícia", assevera que:

> ao passo que a polícia é algo em concreto, é um conjunto de atividades coercitivas exercidas na prática dentro de um grupo social, o poder de polícia é uma facultas, uma faculdade, uma possibilidade, um direito que o Estado tem de, através da polícia, que é uma força organizada, limitar as forças nefastas dos cidadãos. [...] **O poder de polícia legitima a ação da polícia e a sua própria existência**. (LAZZARINI, 1999. p. 38, grifo nosso).

Os atos administrativos praticados pelas instituições policiais, sem o amparo do poder de polícia, resultam em arbitrariedades inconcebíveis no Estado de Direito, pois no poder de polícia deve estar o fundamento do poder da polícia, que, para a consecução de suas finalidades, aciona todo o aparato de que dispõe.

Funções policiais de segurança pública

Tradicionalmente as funções de polícia são divididas em duas: polícia administrativa e polícia judiciária. A polícia administrativa corresponde ao poder de polícia em sentido amplo, exercido pelos órgãos da administração pública sobre todas as atividades e bens que afetam ou possam afetar a coletividade em prol do

interesse público. Uma das subespécies da polícia administrativa é a denominada polícia de segurança, exercida historicamente no Brasil pelas instituições policiais estruturadas conforme o modelo militar. Essa age administrativamente fiscalizando o cumprimento das leis, atuando de forma preventiva para evitar a ocorrência de infrações, bem como repressivamente quanto às infrações que já ocorreram. Por sua vez, à polícia judiciária, exercida pelas polícias civis, cabe a apuração das infrações penais e o auxílio ao poder judiciário. (ROCHA, 1991)

A origem da divisão funcional da polícia em administrativa e judiciária se encontra no direito processual francês. O Código de Instrução Criminal editado posteriormente à Revolução Francesa, preocupado em demarcar os campos da justiça e da polícia, determinou que a polícia praticasse certos atos, então considerados judiciais e que anteriormente cabiam ao Procurador do Rei, tais como receber a comunicação das infrações cometidas e ouvir testemunhas (AFFONSO, 1986).

A doutrina francesa, a partir do ano de 1841, foi transplantada com algumas modificações para o Brasil. Em nosso país, na época, diferentemente da França, as funções policiais ainda não haviam sido separadas das judiciais, e as expressões "polícia administrativa" e "polícia judiciária", utilizadas no ordenamento francês para caracterizar e diferenciar as atribuições de uma mesma instituição policial, foram empregadas para identificar as funções de instituições policiais diversas (AFFONSO, 1986).

Esse fato pode ser constatado no Regulamento n. 120, de 31 de janeiro de 1842 (relativo à Lei n. 216, de 3 de dezembro de 1841 – Código Criminal do Império), que dividiu a polícia brasileira em administrativa geral e judiciária, definindo as atribuições de cada uma nos artigos 2º e 3º, abaixo transcritos.

> Art. 2º São da competência da Polícia Administrativa Geral, além das que se acham encarregadas às Câmaras Municipais pelo Tit. 3º da Lei de 1º de Outubro de 1828:
>
> 1º As atribuições compreendidas nos arts. 12 §§ 1º, 2º e 3º do Código do Processo.
>
> 2º As atribuições de julgar às Posturas das Câmaras Municipais (Código do Processo Criminal art. 12, § 7º).
>
> Art. 3º São da competência da Polícia Judiciária:
>
> 1º A atribuição de proceder a corpo de delito compreendida no § 4º do art. 12 do Código do Processo Criminal.
>
> 2º A de conceder mandados de busca.
>
> 3º A de julgar os crimes, a que não esteja imposta pena maior que multa até 100$000, prisão, degredo ou desterro até seis meses. (BRASIL. Lei nº 261,1841).

Nesse sentido, a instituição policial brasileira, desde o século XIX, encontra-se estruturada e dividida em administrativa e judiciária, aquela exercida pelas polícias militares, e esta, pelas polícias civis. Hely Lopes Meirelles também entende que no Brasil as expressões "polícia administrativa" e "polícia judiciária" são utilizadas como critério para a divisão de atribuições entre instituições policiais diversas:

> sempre se distinguiu a polícia administrativa da polícia judiciária, porque aquela atua preventivamente sobre os bens e atividades que afetam a comunidade e esta incide direta e repressivamente sobre as pessoas que atentam contra as instituições e a sociedade ou agridem individualmente qualquer de seus membros. (MEIRELLES, 1998, p. 90).

Sérgio de Andréa Ferreira, sobre o exercício da polícia administrativa, assim se manifesta:

> A Polícia Militar, como Corporação, insere-se, como podemos ver, entre as instituições que exercem poder de polícia administrativa, praticando atos administrativos de polícia, notadamente ordens e proibições, que envolvem, não apenas a atuação estritamente preventiva, mas, igualmente, a fiscalização e o combate aos abusos e as rebeldias às mesmas ordens e proibições, no campo, por exemplo, da polícia dos costumes, do trânsito e do tráfego, das reuniões, dos jogos, das armas, dos bens públicos etc. (FERREIRA, 1999, p. 130).

A atividade de polícia administrativa envolve "atos fiscalizadores através dos quais a administração pública previamente acautela eventuais danos que poderiam advir da ação de particulares" (MELLO, 1999, p. 566). Pode-se citar como exemplo: o guinchamento de um veículo que obstrui a via pública, a fiscalização da posse e do porte de armas de fogo, da pesca e da caça, de florestas e mananciais, dentre outros.

Noutro viés, a atividade de polícia judiciária, também denominada repressiva, rege-se por normas processuais penais e tem por objeto a apuração das infrações penais, exceto as militares, ou seja, visa "descobrir e conduzir ao Judiciário os infratores da ordem jurídica penal" (GASPARINI, 2007. p. 131-132).

Corroborando com os demais doutrinadores, Álvaro Lazzarini salienta "a atividade policial que tenha por objeto a não ocorrência do ilícito penal, no que exerce atividade preventiva, é de polícia administrativa, enquanto a que tenha por objeto auxiliar a Justiça Criminal na repressão ao ilícito penal é de polícia judiciária" (LAZZARINI, 1999, p. 85).

Nessa acepção, no dizer de Diogo de Figueiredo Moreira Neto:

> Para a Polícia Judiciária, o poder de polícia é um meio, um instrumento de ação, para atingir a um objetivo: apresentar um delinqüente a justiça. Para a Polícia Administrativa, o poder de polícia é um meio, um instrumento, para restabelecer executoriamente, pela dissuasão, de preferência, pela força, se necessário, o império da ordem pública. (MOREIRA NETO, 1999, p. 76).

No Brasil, conforme demonstrado, existe uma linha divisória histórica, doutrinária e legal (por determinação constitucional) entre a polícia administrativa, exercida pelas polícias militares, a quem cabe a preservação da ordem pública, e a polícia judiciária, desempenhada pelas polícias civis, exceto para infrações penais militares. Em tese, a polícia judiciária não pode desempenhar atividade de polícia administrativa, e esta, atividades de polícia judiciária.

Acerca do tema, Valter Foleto Santin acentua que, no Brasil, a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, "polícia de segurança pública é gênero enquanto as polícias de prevenção, de repressão, de investigação, de fronteiras e a polícia judiciária são as suas espécies" (SANTIN, 2004, p. 100-101). Por esse enfoque, na nova sistemática constitucional não teria mais sentido aceitar a divisão da instituição policial brasileira em administrativa e judiciária. Vê-se, entretanto, que esse é um ponto de vista isolado, pois os demais doutrinadores continuam a fazer a referida classificação.

Ressalta-se ainda que não há legislação infraconstitucional que regulamente detalhadamente as atividades de polícia administrativa exercidas pelas polícias militares. Em alguns Estados, como, por exemplo, o de Santa Catarina, a Polícia Civil exerce, além da atividade de polícia judiciária e de apuração das infrações penais, atividades de polícia administrativa de segurança, tais como a execução dos **serviços administrativos de trânsito e a fiscalização de jogos e diversões públicas**.

Estas competências foram conferidas à Polícia Civil através do art. 106 da Constituição do Estado de Santa Catarina:

> Art. 106 – A Polícia Civil, dirigida por delegado de polícia, subordina-se ao Governador do
>
> Estado, cabendo-lhe:
>
> I - ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração das infrações penais, exceto as militares;
>
> II - (revogado – EC 39);

> III - a execução dos serviços administrativos de trânsito;
>
> V - a supervisão dos serviços de segurança privada;
>
> V - o controle da propriedade e uso de armas, munições, explosivos e outros produtos controlados;
>
> VI - a fiscalização de jogos e diversões públicas. (SANTA CATARINA, 1989).

Destaque-se que na grande maioria dos países, dentre eles Espanha, França, Itália, Alemanha, Suécia, Dinamarca, Inglaterra, Holanda e Portugal, cada instituição policial realiza o ciclo completo de polícia, exercendo concomitantemente funções preventivas, repressivas, investigatórias e judiciárias, inclusive as que são estruturadas segundo o modelo militar ou que possuem características militarizadas (LAZZARINI, 1999). Nesses países, em relação às instituições policiais, a dicotomia administrativa e judiciária refere-se unicamente à divisão de funções atinentes a uma mesma instituição.

A forma como as instituições policiais têm atuado na promoção da segurança, em especial das estruturadas segundo o modelo militar, tem oscilado conforme a época, a forma de governo (monarquia e república), o regime político (democracia e ditadura) e os interesses que se pretende privilegiar. A compreensão de tais mudanças demanda o estudo da origem e da história da instituição policial e das polícias militares.

Referências

AFFONSO, Leonel Archanjo. **Polícia**: função e atividade. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1986.

BONAVIDES, Paulo**. Curso de direito constitucional**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 10 jan. 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm>. Acesso em: 14 jan. 2008.

BRASIL. **Constituição do Estado de Santa Catarina**. Florianópolis, 5 de outubro de 1989. Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/portal/legislacao/docs/constituicaoEstadual/CESC_2010_56_emds.pdf>. Acesso em: 22 set. 2011

BRASIL. **Decreto n. 88.777**, de 30 de setembro de 1983. Aprova o regulamento para as policias militares e os corpos de bombeiros militares (R-200). Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D88777.htm>. Acesso em: 27 fev. 2008.

BRASIL. **Lei 261**, de 3 de dezembro de 1841. Regula a execução da parte policial e criminal. Rio de Janeiro, Regulamento n. 120, de 31 de janeiro de 1842. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>. Acesso em: 6 fev. 2008.

BRASIL. **Lei n. 5.172**, de 25 de outubro de 1966. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 05 fev. 2008.

BRASIL. **Lei n. 785**, de 20 de agosto de 1949. Cria a Escola Superior de Guerra e dá outras providências. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=106753>. Acesso em: 04 fev. 2008.

BRASIL. Decreto n. 678, 06 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 09 de novembro de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>. Acesso em: 05 set. 2011.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. **O futuro de uma ilusão**: o sonho de uma nova polícia. 1999.

COMBLIN, Joseph. **A ideologia da segurança nacional**: o poder militar na América Latina. Tradução de A. Veiga Fialho. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

DIAS NETO, Theodomiro. **Segurança urbana**: o modelo da nova prevenção. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. **Manual básico**. v. I, Rio de Janeiro: A Escola, 2008.

FERREIRA, Sérgio de Andrea. Poder e autoridade da polícia administrativa. In: LAZZARINI, Álvaro et al. **Direito administrativo da ordem pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

GARCIA, Marcos Leite. **La función investigadora de la comisión interamericana de derechos humanos y el fundamental derecho a la vida.** Madrid: UNED Publicaciones (Tesis Doctoral), 2001. 2 vols.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 4. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 1995.

JÚNIOR, José Cretella. Polícia Militar e poder de polícia no Direito brasileiro. In: LAZZARINI, Álvaro et al. **Direito administrativo da ordem pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

LAZZARINI, Álvaro. **Temas de direito administrativo**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

LIMA, Roberto Kant de. Políticas de segurança pública e seu impacto na formação policial. In: BARROS, Maria do Rosário Negreiros; ZAVERUCHA, Jorge (Org.). **Políticas de segurança pública**: dimensão da formação e impactos sociais. Recife: Massangana, 2002.

MAIA NETO, Cândido Furtado. **Código de direitos humanos para a justiça criminal brasileira**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

MEIRELLES, Hely Lopes. Polícia de manutenção da ordem pública e suas atribuições. In: LAZZARINI, Álvaro et al. **Direito administrativo da ordem pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 11. ed. ver. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1999.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Direito administrativo da segurança pública. In: LAZZARINI, Álvaro et al. **Direito administrativo da ordem pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

ROCHA, Luiz Carlos. **Organização policial brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1991.

ROLIM, Marcos. **A síndrome da rainha vermelha:** policiamento e segurança pública no século XXI. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006.

ROSENBAUM, Denis P. A mudança no papel da polícia: avaliando a transição para policiamento comunitário. In: BRODEUR, Jean-Paul (Org.). **Como reconhecer um bom policiamento**. Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: EDUSP, 2002.

SANTIN, Valter Foleto. **Controle judicial da segurança pública**: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 4. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 9. ed. revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 1993.

SILVEIRA, José Luis Gonçalves da; SILVA, Ivon Jomir de; BOLDORI, Reinaldo. **Cidadão da paz: Onde se faz?** Família Escola Estado. Blumenau: Nova Letra, 2007.

VALLA, Wilson Odirley. **Doutrina de emprego da polícia militar e bombeiro militar**. 2. ed. rev. e atual. Curitiba: Optagraf, 2004.

ZAFFARONI, Eugênio Raul; BATISTA, Nilo; ALAGIA, Alejandro & SLOKAR, Alejandro. **Direito penal brasileiro**: teoria geral do direito penal. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2003. vol. 1.

ZAFFARONI, Eugênio Raul. In: **I° Congresso Internacional Crime, Justiça e Violência e IIª Jornada de Professores de Direito Penal e Processo Penal do MERCOSUL**, 30 ago. a 3 set. 2007, São Paulo.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **El derecho dúctil: ley, derechos e justicia**. 4.ed. Madrid: Trotta, 2002.

Política criminal e de segurança pública

Clóvis Lopes Colpani e João Mário Martins

A concepção e os movimentos da política criminal

As manifestações de violência na sociedade atual assumem diversas formas, dentre elas se destacam a fome, a desigualdade social, o desemprego e a criminalidade. Destaca-se, entretanto, que cada forma de violência deve receber também um tratamento específico.

Assim, para fazer frente à criminalidade, entendida como decorrência de condutas tipificadas como crime na legislação penal, com destaque para as que atentam contra a vida, a integridade física, a liberdade e o patrimônio, surge a política criminal, definida por Zaffaroni e Pierangelli (1999, p. 132) como "a ciência ou a arte de selecionar os bens (ou direitos) que devem ser tutelados jurídica e penalmente e escolher os caminhos para efetivar tal tutela, o que iniludivelmente implica a crítica dos valores e caminhos já eleitos".

Vê-se que a política criminal nada mais é que um conjunto de estratégias para a definição, persecução e sanção penal de condutas, estabelecidas conforme os interesses e objetivos que se pretende privilegiar. Essa Política, que tem por fim o estudo e a prática das ações mais adequadas ao controle da criminalidade, deve ser entendida como o conjunto de conhecimentos capazes de conduzir o legislador – no momento de gestação da norma penal – e o operador jurídico, no momento de sua aplicação e execução, a construir um sistema penal mais eficiente (útil) e legítimo (justo) (LEAL, 2007).

Ter compromisso com a eficiência e a justiça significa incentivar valores humanos, não conceber ou possibilitar estereótipos, não ser um mero instrumento a serviço da classe dominante, todavia promover a ressocialização dos que transgridem e os legítimos interesses da comunidade. Assim, a política criminal deve "aprimorar a funcionalidade repressiva do sistema penal" (BATISTA, 2001), para tanto, deve voltar-se ao aperfeiçoamento das instituições que o integram.

Da análise dos conceitos supra apresentados, depreende-se que a política criminal é a responsável por orientar tanto a criação quanto a aplicação da lei penal, adequando-a aos princípios norteadores do Estado. Cabe a esta, de forma racional, definir a tutela dos bens jurídicos na norma penal e o aprimoramento das instituições que compõem o sistema de justiça criminal, através de novos programas e estratégias, além de modificações ou adequações que se façam

necessárias em ações e instituições já existentes, tendo em vista a definição do crime e o controle da criminalidade, identificado com a ideia útil do correto, justo e legítimo.

Entretanto, não há unanimidade quanto a essa perspectiva e à caracterização ou configuração de tal política, destacando-se, como correntes desta política, os movimentos punitivistas (dentre os quais o de lei e ordem e a esquerda punitivista), que pregam penas severas, menos regalias e menos benefícios como estratégia para o controle da criminalidade; os abolicionistas, que compreendem o direito penal como um mal maior que o próprio crime; o minimalismo penal, que sustenta a pena como um mal necessário ao agente de infração penal.

Em relação às correntes punitivistas, destaca-se o movimento de lei e ordem. Segundo Almeida,

> Este movimento surgiu nos Estados Unidos da América como uma reação ao crescimento dos índices de criminalidade, mormente a partir da década de 70. A pena de morte, que estava suspensa, foi restabelecida em 1976 e novas leis e políticas duríssimas de combate ao crime foram adotadas. (ALMEIDA, 2004, p. 97).

Sobre o surgimento do movimento lei e ordem, aduz Alice Bianchini:

> Esta nova perspectiva passa a dominar o cenário político-social, tendo sido responsável pela edição de inúmeras leis cujas características principais repousam na idéia de que o Direito penal deve representar um instrumento de combate à criminalidade, sendo que para tal há que se instituir uma ordem penal o máximo possível repressiva, reduzindo cada vez mais benefícios de ordem penal e processual penal. (BIANCHINI, 2009, p. 2).

Alves alerta sobre a ineficiência dos mecanismos de lei e ordem, postulando:

> Outra ilusão que ainda persiste é a de que medidas penais severas, rigorosas – como o apelo emocional à pena de morte para punir certos delitos que se julgam bárbaros ou para certos criminosos que se julgam irrecuperáveis ou incorrigíveis – eliminariam, por seu falso ou pretenso efeito intimidativo ou exemplar, a delinquência. Ora, a criminalidade é efeito de certas condições ou fatores, não é causa de si mesma, e somente eliminando-se ou reduzindo-se a influência de tais fatores, é que a criminalidade poderá ser reduzida, pois ela não depende para o seu aumento ou diminuição da aplicação de penas mais rigorosas. (ALVES, 1998, p. 305).

Em sentido oposto ao movimento lei e ordem, que pugna pela maximização do direito penal, o abolicionismo, em linhas gerais, clama pela sua extinção. Para Marchi Júnior (2006), as doutrinas abolicionistas entendem o direito penal como ilegítimo, considerando vantajosa a sua abolição, diante do sofrimento que ocasiona, pugnando pela sua substituição por medidas pedagógicas, dentre outras: a conciliação entre os envolvidos, a reparação do dano causado tanto à vítima como à comunidade e, principalmente, a pacificação das relações sociais.

Uma das principais críticas tecidas à teoria abolicionista diz respeito ao fato de que, se o Estado não exercer a função punitiva, os indivíduos poderão querer reivindicar tal prerrogativa para si, gerando uma verdadeira anarquia punitiva. Acerca das considerações sobre o movimento da lei e ordem e o movimento abolicionista, observa-se que ambos se tratam de posturas extremistas em relação ao direito penal.

Por outro lado, o movimento minimalista apresenta-se como uma proposta mais adequada e racional. Sobre o minimalismo, Bianchini (2009, p. 6) assevera: "Tal modelo engloba inúmeras propostas, todas vinculadas [...] à defesa da contração, em maior ou menor nível, do direito repressivo."

Almeida (2004, p. 21) destaca que o minimalismo pode ser sintetizado na seguinte expressão: "Mínima intervenção com máximo de garantias." Conforme destaca Gomes (2006), a proposta do direito penal mínimo não é a de acabar com o direito penal, mas sim utilizá-lo racionalmente. Neste sentido, conforme Bianchini:

> A legitimidade do sistema penal, num Estado social e democrático de direito, encontra-se condicionada a sua capacidade de alcançar as finalidades protetoras, no sentido de diminuir a violência que grassa na sociedade (seja ela privada ou estatal), ao mesmo tempo em que cumpre os fins de garantia formal e material a ele assinalados, sem que, para isto, extrapole os limites estabelecidos por este tipo de Estado. (BIANCHINI, 2009, p. 6).

Diante do exposto, observa-se que o movimento político criminal do minimalismo, que pugna pela intervenção penal estatal excepcional, pelo respeito aos direitos e garantias individuais, por um tratamento digno ao suposto agente, mostra-se mais adequado para a garantia dos direitos fundamentais de toda a população no contexto do Estado Constitucional e Democrático.

Ressalta-se, entretanto, que tem ocorrido a aprovação de leis penais retrógradas quanto ao respeito aos direitos e garantias individuais, bem como a adoção de ações, estratégias e táticas punitivistas por parte dos órgãos e instituições que integram o Sistema de Justiça Criminal, em especial pela Polícia.

A política de segurança pública

A política de segurança pública, ramo da política criminal voltado para as instituições policiais, é estabelecida pelo poder político para delinear a atuação das instituições policiais quanto ao controle da criminalidade e de questões não criminais, porém, que também possuem reflexos sobre a criminalidade. Essa é conceituada por Santin nos seguintes termos:

> A política de segurança pública é o meio pelo qual o Estado estabelece regras, sistemas, programas, ações e mecanismos para a manutenção da ordem pública e proteção da incolumidade e patrimônio das pessoas e controle da criminalidade, preventiva ou repressivamente, no exercício da sua função constitucional, com a utilização das polícias e o auxílio popular. (SANTIN, 2004, p. 110).

Batista (2001) define as políticas de segurança pública como uma espécie de política criminal centrada nas instituições policiais e que acabam definindo a ideologia a ser adotada pelos corpos policiais.

Importante

A partir do momento em que a atenção se concentre em cada etapa do sistema penal, poderemos falar em política de segurança pública (ênfase na instituição policial), política judiciária (ênfase na instituição judicial) e política penitenciária (ênfase na instituição prisional), todas integrantes da política criminal – concebida como a conselheira que procura aprimorar a funcionalidade repressiva do sistema penal (BATISTA, 2001).

Para Mireille Delmas-Marty (apud, CERQUEIRA, 2001, p. 184), política pública para o crime (ou política de segurança pública) consiste "no conjunto dos procedimentos através dos quais o corpo social organiza as respostas ao fenômeno criminal".

No Brasil, a política de segurança pública tem variado conforme a época, o regime político e os interesses que a classe política dominante, influenciada principalmente pelo poder econômico, busca proteger. Durante o Governo Militar até o ano de 1982, apesar de as polícias civis e militares serem custeadas e mantidas pelos Estados, as estratégias, as diretrizes gerais, a instrução e o planejamento de ações, dentre outros aspectos, inerentes ao controle da criminalidade, eram da competência federal, sendo a política de segurança pública vista como uma questão de Segurança Nacional (MARTINS, 2008).

Cabia ao Exército coordenar e planejar as ações das polícias estaduais. O Secretário de Segurança Pública, normalmente um oficial do Exército, deveria articular-se com os órgãos de informações federais e com as Forças Armadas, que ditavam as diretrizes gerais do policiamento (COSTA, 2004).

Com a redemocratização do País, as políticas de segurança pública passaram a ser formuladas pelos Governos Federal e Estadual. Entretanto, o controle da criminalidade continuou a ser buscado basicamente através de institutos repressivos, de lei e ordem, a ação das polícias continuou a privilegiar ações repressivas em detrimento das preventivas. Destaca-se que cada unidade da federação (estado e município) tem suas particularidades quanto à política de segurança pública, cada instituição policial tem participação efetiva na formulação de sua política, que nem sempre está em consonância com as diretrizes nacionais.

Referências

ALMEIDA, Gervan de Carvalho. **Modernos movimentos de política criminal e seus reflexos na legislação brasileira**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

ALVES, Roque de Brito. **Ciência criminal**. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

BATISTA, Nilo. **Introdução crítica ao direito penal brasileiro**. 4. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

BIANCHINI, Alice. **Os grandes movimentos de política criminal na atualidade**: movimento de lei e ordem, minimalismo penal e abolicionismo. Disponível em: <http://www.uvb.com.br/main/posgraduacao/CienciasCriminais/AulasImpressas/PC_Aula_02.pdf>. Acesso em: 19 out. 2009.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. **Do patrulhamento ao policiamento comunitário**. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2001.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **Entre a lei e a ordem**: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

DIAS NETO, Theodomiro. **Segurança urbana**: o modelo da nova prevenção. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

GOMES, Luiz Flávio. **Direito penal**: parte geral. v. 1. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais: Rede de Ensino Luiz Flávio Gomes, 2006.

LEAL, João José; LEAL, José Rodrigo. Política criminal e o crime de tráfico de drogas. **Revista Jurídica UNIJUS**, v. 10, n. 13, nov. 2007.

MARCHI JÚNIOR, Antônio de Padova. **Abolicionismo criminal**. 2006. Disponível em: <http://www.novacriminologia.com.br/artigos/leiamais/default.asp?id=1175>. Acesso em: 20 maio 2009.

MARTINS, João Mário. **Instituição policial militar e segurança pública**: análise à luz da política jurídica. 2008. 139f. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – Programa de Pós-Graduação, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, Santa Catarina, 2008.

SANTIN, Valter Foleto. **Controle judicial da segurança pública**: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELLI, José Henrique. **Manual de direito penal brasileiro**: parte geral. 2. ed. revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

A polícia e a seletividade no controle da criminalidade

Clóvis Lopes Colpani e João Mário Martins

Observa-se que, para a polícia, de forma geral, os crimes resultam da "coexistência de dois fatores: (1) o desejo de cometer o crime e (2) a crença de que existe a oportunidade. Se um desses fatores estiver ausente não haverá o cometimento do crime" (CERQUEIRA, 2001, p. 8).

A partir desta crença, resta à polícia identificar quem são os possíveis criminosos e em que locais agem, a fim de incidir especificamente sobre eles a sua ação, eliminando as oportunidades de ocorrência do crime. Neste contexto, são preferencialmente identificados como suspeitos,

> [...] no caso de pessoas: ambulantes, prostitutas, loucos, fanáticos, drogados, embriagados, etc.; no caso das propriedades: bancos, cofres, postos de gasolina, etc.; no caso dos lugares: artérias principais de automóveis; estações rodoviárias e ferroviárias, cantinas, regiões povoadas, lugares de diversões; no caso de acontecimentos: eventos desportivos, reuniões políticas, desfiles etc. (CERQUEIRA, 2001, p. 8).

Ou seja, o policiamento é intensificado sobre os "suspeitos", que têm o perfil previamente definido e que, em tese, agem preferencialmente nos locais de grande aglomeração ou circulação. Tem-se, portanto, que o "policiamento é utilizado de modo seletivo, principalmente para as áreas de alto trânsito de pedestres, como praças, *shopping centers*, corredores de entretenimento e locais de estações de transporte público" (BAYLEY; SKOLNICK, 2001, p. 67), deslocando o crime para outras áreas, respondendo tal política às necessidades de segurança da elite do que do público em geral.

A polícia tende a deslocar-se para áreas habitadas por minorias desclassificadas e a abordar, sobretudo, as pessoas que, pela cor da pele, gestos, modos de vestir, corte de cabelo ou barba etc., são a imagem exterior da desconformidade.

> Comparados com os outros [...], descrevendo a situação norte americana – os jovens negros e aqueles cuja aparência corresponde ao estereótipo do delinquente eram mais frequentemente abordados e interrogados, muitas vezes mesmo sem quaisquer indícios da prática de crime. A polícia justificava o seu tratamento seletivo em termos epidemiológicos: concentrando a sua atenção sobre aqueles jovens que, segundo ela acreditava, mais provavelmente cometeriam crimes. (DIAS; ANDRADE, 1987, p. 451).

Assim, a polícia ainda age de forma estereotipada e seletiva, deslocando o policiamento com base em dados estatísticos e qualitativos que evidenciam que o crime é produto social do urbanismo (FREITAS, 2002). A partir desse pressuposto, a necessidade de serviços da polícia surge em comunidades que não mantiveram a disciplina social e a ordem através de processos sociais informais, "pois as pessoas [...] (são) obrigadas a se voltar para instituições formais a fim de resolver conflitos que antes eram solucionados por grupos informais" (BAYLEY, 2001, p. 146).

> Pelas suas dimensões sem precedentes, pela sua heterogeneidade étnica e cultural, pelo anonimato e atomismo da sua interação, a cidade moderna caracteriza-se pela ruptura dos mecanismos tradicionais de controle (família, vizinhança, religião, escola) e pela pluralidade, praticamente sem limite, das alternativas de conduta [...]. O papel da família e da religião cede, cada vez mais, lugar à escola, pública em sua maioria, instrumento de reprodução da ordem social, e à polícia, instrumento de repressão aos que desafiarem esta ordem. (FREITAS, 2002, p. 33 e 37).

Por isso, considera-se ainda que a polícia está a serviço de detentores do poder econômico e político, de maneira sutil e fragmentada, em departamentos e setores especializados (ROCHA, 1991), deslocando o seu efetivo para agir sobre pessoas determinadas, tais como os que residem em favelas, áreas pobres e de exclusão social, não para protegê-los, mas para lhes subjugar e disciplinar, pois o Estado, que rege a sociedade politicamente organizada, fica sob o controle daqueles que comandam o processo econômico e que suprimem a existência do Poder Político.

Resta saber se existem outras formas de controle social capazes de estabelecer novas estratégias e políticas de segurança pública, voltadas aos aspectos de uma sociedade heterogênea, conflituosa, composta por minorias excluídas e oprimidas.

Referências

BAYLEY, David H. **Padrões de policiamento**: uma análise comparativa internacional. São Paulo: USP, 2001.

BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. **Nova polícia**: inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas. São Paulo: USP, 2001.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. **Do patrulhamento ao policiamento comunitário**. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2001.

DIAS, Jorge de Figueiredo; ANDRADE, Manuel da Costa. **Criminologia**: o homem delinqüente e a sociedade criminógena. Coimbra: Coimbra, 1987.

FREITAS, Wagner Cinelli de Paula. **Espaço urbano e criminalidade**: lições da escola de Chicago. São Paulo: IBCCRIM, 2002.

ROCHA, Luiz Carlos. **Organização policial brasileira.** São Paulo: Saraiva, 1991.

Atividade de autoaprendizagem

Considerando que em uma democracia os fins não justificam os meios utilizados pelo Estado para garantia da segurança pública, assinale a alternativa incorreta.

a) ( ) No Estado Constitucional, os corpos policiais devem desenvolver novos paradigmas para garantir a segurança pública, privilegiando as ações proativas em detrimento das reativas, bem como a participação popular.

b) ( ) O modelo democrático abre espaço para o conflito, permitindo que o consenso seja construído livremente, diante da possibilidade dos dissidentes se expressarem e se manifestarem por meio de inúmeros movimentos sociais.

c) ( ) Em uma sociedade democrática a ordem pública deve ser buscada exclusivamente mediante ações repressivas, de coerção, combate ou enfrentamento.

d) ( ) Somente é possível falar em construção da ordem pública quando a participação popular na formulação das políticas de segurança pública, ou na elaboração das estratégias de prevenção ao crime, for intensa.

e) ( ) Na sociedade hodierna a ordem pública continua sendo pensada como passividade social e os conflitos como desordem.

Atividades colaborativa

1. Com base no que você estudou nos textos: "A ordem pública e a criminalização primária e secundária" e "política criminal e de segurança pública" desta unidade, responda as perguntas abaixo na ferramenta **Fórum** e comente as respostas dos seus colegas.

a) No Brasil ainda existe a complacência do legislador com ações danosas à Sociedade, praticadas pelos detentores do Poder Político e Econômico?

b) No Art. 144, da Constituição Federal, é feita menção de que a preservação da ordem pública é da responsabilidade de todos. Em sua opinião constituinte quis atribuir ao cidadão comum?

2. Para melhor compreensão sobre: a violência urbana brasileira; a política de segurança pública, ainda vigente em determinadas regiões brasileiras; a existência de estereótipos na ação policial; a ideologia que orienta a ação policial; e a seletividade no controle da criminalidade, indicamos o filme "Notícias de uma Guerra Particular", dirigido por João Moreira Salles e Kátia Lund.

Trata-se de um documentário sobre o estado da violência urbana no Brasil. O cenário é o Rio de Janeiro e os personagens são policiais, traficantes e moradores de favelas que se vêem envolvidos em uma guerra diária e sem vencedores.

Resta claro no filme que as políticas de segurança pública, a ideologia policial e as formas de controle da criminalidade precisam ser redefinidas. Assista ao filme e participe de um debate no **Fórum**. Vale a pena ver!

Filme:

Notícias de uma Guerra Particular - Parte 1

Notícias de uma Guerra Particular - Parte 2

Notícias de uma Guerra Particular - Parte 3

Notícias de uma Guerra Particular - Parte 4

Notícias de uma Guerra Particular - Parte 5

Notícias de uma Guerra Particular - Parte 6

Notícias de uma Guerra Particular - Parte 7

Notícias de uma Guerra Particular - Parte 8

Notícias de uma Guerra Particular - Parte 9

Notícias de uma Guerra Particular - Parte 10

Síntese

Nesta unidade foram apresentados aspectos relativos ao controle social formal e informal e à criminalização secundária. O controle social informal, até há pouco exercido de maneira intensa no campo e nas pequenas cidades, com a urbanização e o consequente anonimato, tornou-se menos eficiente. Por sua vez, o controle social formal do Estado, detentor do monopólio do uso da força, passou a ser efetuado de forma cada vez mais violenta, como se o fenômeno do crime e da violência pudesse ser extirpado através da imposição de uma ordem, ainda que ilegítima, numa verdadeira guerra.

Observou-se que as estratégias utilizadas para o controle social formal são definidas através da política criminal e de segurança pública, pois compete à política criminal definir programas e estratégias para a tipificação de crimes, persecução e sanção penal. Por sua vez, a política de segurança pública é o ramo da política criminal voltado especificamente às instituições policiais que definem regras, programas, modelos de atuação, sistemas e ações preventivas e repressivas, que visam preservar a ordem pública, a incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Neste contexto, constatou-se que cabe ao legislador definir as condutas consideradas crime (criminalização primária) e à polícia (que integra o Sistema de Justiça Criminal juntamente com o Ministério Público e Poder Judiciário) a denominada criminalização secundária. Destacou-se que, de maneira geral, a criminalização secundária é realizada ainda de acordo com estereótipos estabelecidos, sobretudo pela mídia, poder político e econômico, entre os setores mais pobres e vulneráveis, em um vazio de qualquer conteúdo ético.

Saiba mais

Indicamos como leitura complementar desta unidade, as seguintes obras:

BATISTA, Nilo. **Introdução crítica ao direito penal brasileiro**. 4. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. **Do patrulhamento ao policiamento comunitário**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2001.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. **O futuro de uma ilusão**: o sonho de uma nova polícia. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2001.

MARTINS, João Mário. **Instituição policial militar e segurança pública**: análise à luz da política jurídica. 2008. 139f. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica), Programa de Pós-Graduação, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, Santa Catarina, 2008. Disponível na midiateca.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELLI, José Henrique. **Manual de direito penal brasileiro**: parte geral. 2. ed. revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

ZAFFARONI, Eugenio Raul. **Em busca das penas perdidas**: a perda da legitimidade do sistema penal. Tradução de Vania Romano Pedrosa e Amir Lopez da Conceição. 5. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

Unidade 4

A segurança pública e os novos paradigmas

Objetivos de aprendizagem

- Refletir sobre os paradigmas fundados em ideologias incompatíveis com o atual modelo normativo de Estado e direito na promoção da segurança pública.
- Compreender a importância do desenvolvimento de paradigmas eficientes e compatíveis com os princípios que regem o Estado Constitucional e Democrático de Direito Brasileiro, para a preservação da ordem pública.
- Verificar que os parâmetros do controle social formal são definidos na política criminal e de segurança pública.
- Identificar quais devem ser as características das políticas de segurança pública nos regimes democráticos.
- Refletir sobre as ações reativas ou repressivas e reconhecer a necessidade de seu redimensionamento, a partir do trabalho de inteligência e investigação.
- Compreender que a presença policial, buscando a solução de problemas relacionados à segurança pública, sob orientação e supervisão, deve ser permanente.
- Conhecer programas de proximidade e participação comunitária.

Introdução

Esta unidade faz uma reflexão sobre a segurança pública e a preservação dos direitos fundamentais no Estado Constitucional e Democrático de Direito, e a apresentação de novos paradigmas (programas, modelos de atuação, sistemas e ações preventivas e repressivas), que visam preservar a ordem pública, a incolumidade das pessoas e do patrimônio.

É preciso reconhecer que se trata de uma tarefa de grande complexidade, pois se observa uma verdadeira erosão no processo civilizador, marcada pelo enfraquecimento das convenções sociais e das relações familiares (do controle social informal). Neste contexto, a violência criminal tem sido observada de forma alarmante, principalmente no perímetro urbano, através de múltiplas manifestações, sendo mais aparente em relação aos crimes contra o patrimônio, cujas causas normalmente são associadas à miséria, às desigualdades, ao crescimento do apelo e à impossibilidade de acesso ao consumo.

A segurança pública e a preservação dos direitos fundamentais no estado constitucional e democrático de direito

Clóvis Lopes Colpani e João Mário Martins

A Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988 traz a previsão expressa do direito à segurança pública no preâmbulo e nos artigos 5°, 6° e 144. Conforme disposto no preâmbulo, a segurança pública constitui-se em um valor supremo, alcançado prioritariamente mediante a solução pacífica das controvérsias. Nos termos dos artigos 5° e 6°, trata-se de um direito difuso, ou seja, um direito indivisível, cujos titulares são pessoas indeterminadas.

A segurança pública é considerada dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, sendo exercida para a preservação da ordem e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, conforme disposto no art. 144, *caput* da CRFB/88. Implica na garantia dos valores relativos à inviolabilidade do direito à vida, liberdade, igualdade, segurança e propriedade (art. 5°, *caput* da CRFB), assegurados nos termos dispostos nos incisos do art. 5° e no *caput* do art. 6° da CRFB/88.

A importância da segurança pública foi destacada de forma expressa também nos artigos 7°, 12, 13 e 15 da Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, promulgada pelo Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992 (BRASIL, 1992). Esta convenção, denominada Pacto de São José da Costa Rica, definiu a segurança pública como uma condição necessária para o exercício das liberdades, dentre as quais o direito à reunião, circulação, residência, religião, associação, pensamento e expressão, objetivando a ordem pública e o bem comum.

Nesse mesmo sentido, Santin (2004) ensina que o direito à segurança pública consiste em um requisito essencial à fruição dos demais direitos humanos:

> O direito à segurança enfeixa uma gama de direitos, pela sua característica de liberdade pública e até mesmo componente do direito da personalidade, por conter relações públicas e privadas, seja nas prestações estatais positivas e negativas como no respeito mútuo dos cidadãos à incolumidade e patrimônio alheios e na contribuição à preservação da ordem pública. As liberdades públicas são os direitos do homem, originários do direito natural, convertidos em direitos humanos ou direitos e garantias fundamentais, tais como à vida, liberdade e incolumidade pessoal [...]. Os direitos à personalidade dizem respeito diretamente ao relacionamento entre os cidadãos, como exemplos, os direitos à honra, imagem, intimidade, liberdade de expressão, pensamento, religião, trabalho e informação. (SANTIN, 2004, p. 78-79).

A segurança pública é um direito de cada cidadão, cujas medidas assecuratórias cabem ao Estado, através dos seus órgãos e instituições, tendo em vista a preservação dos direitos fundamentais ou humanos. Quando a segurança pública não é promovida e assegurada, não há qualquer condição para o exercício dos demais direitos, transformando-se o Estado de Direito em simples desordem, insegurança e anomia. Portanto, as medidas que promovem a segurança pública também asseguram a dignidade de pessoa humana e a paz social.

Nesse contexto, conforme assinala Sarlet (2003),

> [...] onde não houver respeito pela vida e pela integridade física do ser humano, onde as condições mínimas para uma existência digna não forem asseguradas, onde a intimidade e a identidade do indivíduo forem objeto de ingerências indevidas, onde sua igualdade relativamente aos demais não for garantida, bem como onde não houver limitação do poder, não haverá espaço para a dignidade da pessoa humana, e esta não passará de mero arbítrio e injustiças. (SARLET, 2003, p. 4).

Na conceituação de Moreira Neto (1998, p. 76) "segurança pública é a garantia da ordem pública". Neste sentido, Lazzarini (2003), examinando com muita acuidade o conceito de segurança pública, destaca a importância das normas, da Polícia e das demais instituições do sistema de justiça criminal, tendo em vista a garantia da ordem pública:

> Segurança pública é o estado antidelitual que resulta da observância dos preceitos tutelados pelos códigos penais comuns e pelas leis das contravenções penais, com ações de polícia preventiva ou de repressão imediata, afastando-se, assim, por meio de organizações próprias, de todo perigo, ou de todo mal que possa afetar a ordem pública, em prejuízo da vida, da liberdade ou dos direitos de propriedade das pessoas, limitando as liberdades individuais, estabelecendo que a liberdade de cada pessoa, mesmo em fazer aquilo que a lei não lhe veda, não pode ir além da liberdade assegurada aos demais, ofendendo-a. (LAZZARINI, 2003, p. 81).

Para Medauar (1998, p. 351), "a ordem pública abrange a segurança das pessoas e dos bens, identifica-se com o interesse público e pressupõe um mínimo de condições essenciais a uma vida social adequada e pacífica". Ou seja, a liberdade individual precisa sofrer restrições em benefício dos direitos fundamentais das demais pessoas, a fim de viabilizar a convivência em sociedade.

Moreira Neto (1998), em síntese, conceitua ordem pública nos seguintes termos:

> Ordem Pública é a concretização em tempo e lugar determinados, dos valores convivenciais postulados pela Segurança Pública. Assim, a Ordem Jurídica pode e deve balizar o emprego dos meios do Poder de Polícia, mas é a necessidade de manter a Ordem Pública que deve indicar as medidas de seu emprego dentro desses limites, em termos de oportunidade, conveniência e conteúdo. (MOREIRA NETO, 1998, p. 74).

Nessa perspectiva, observa-se que a ordem pública e a jurídica são complementares. Assim, na mesma medida em que a observância dos princípios e das regras legais promove a ordem pública, esta serve de referencial para a aplicação dos princípios e das regras.

Considerando o exposto, vê-se que o direito à segurança pública, cujo objeto é a ordem pública, enfeixa uma série de outros direitos, tendo por função materializar os direitos fundamentais visando manter a paz social.

Dessa forma, observa-se que o papel da Polícia e dos demais órgãos que integram o Sistema de Justiça Criminal é de grande responsabilidade e relevância social, pois a garantia da segurança pública é um requisito indispensável para a efetividade do Estado Constitucional e Democrático de Direito.

Referências

BRASIL. **Decreto n. 678**, de 6 de novembro de 1992. Promulgação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/anexo/andec678-92.pdf>. Acesso em: 29 out. 2009.

BRASIL. **Ministério da Justiça**. Plano Nacional de Segurança Pública. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/Senasp>. Acesso em: 15 out. 2009.

LAZZARINI, Álvaro. **Temas de direito administrativo**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Direito administrativo da segurança pública. In: LAZZARINI, Álvaro et al**. Direito administrativo da ordem pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

SANTIN, Valter Foleto. **Controle judicial da segurança pública**: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

Os conflitos sociais sob uma nova perspectiva

Clóvis Lopes Colpani e João Mário Martins

Em conformidade com o novo modelo normativo de Estado e Direito, vê-se que os corpos policiais vêm desenvolvendo novos **paradigmas**, com a finalidade de garantir a segurança pública, ou seja, novas filosofias e estratégias para preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, privilegiando as ações proativas em detrimento das reativas, bem como a participação popular, tendo como pressuposto o regime democrático e como prioridade o respeito à dignidade humana.

Paradigma

nas palavras de Thomas Kuhn (apud ANDRADE, 2003, p. 23), "é aquilo que os membros de uma comunidade científica partilham. E, inversamente, uma comunidade científica consiste em homens que compartilham um paradigma". Assim, o signo "matriz" é usado por sua vez para designar uma concepção, um modelo que condiciona algo.

Entretanto, ainda hoje remanesce no senso comum o entendimento de que a preservação da ordem pública deve ser efetuada exclusivamente mediante ações repressivas, de coerção, combate ou enfrentamento; a ordem pública continua sendo pensada como passividade social e os conflitos como desordem; trata-se da hipótese da unanimidade, que não admite a dissidência. Por isso, "não é por coincidência que os regimes autoritários são chamados de Estados Policiais" (BAYLEY, 2001, p. 203).

Ocorre que o modelo democrático abre espaço para o conflito, permitindo que o consenso seja construído livremente, diante da possibilidade dos dissidentes se expressarem e se manifestarem por meio de inúmeros movimentos sociais, que convivem com diversos interesses localizados (CERQUEIRA, 2000). Nesse sentido, os conflitos são pensados como fonte de mudanças e não como subversão, tendo-se a negociação e a persuasão como as melhores formas para desenvolver a solução de conflitos.

Em uma democracia em que os diversos movimentos sociais conclamam direitos de minorias e os conflitos são admitidos como manifestações de dissidentes (ou seja, novos sujeitos de direitos), a participação comunitária na segurança pública é essencial e pode ser vista sob os aspectos político e técnico-operacional. No campo político, a comunidade se coloca no papel de definir, junto ao poder público, as políticas criminais e a forma de controle das ações da polícia na execução das políticas de segurança pública (CERQUEIRA, 2000).

Já no campo técnico-operacional, a comunidade, além de participação normal ao chamar a polícia, assume obrigações com a própria ordem pública, sendo esta a proposta do novo modelo do Sistema de Segurança Pública, qual seja, o

de participação comunitária. Nesse sentido, a principal reformulação é tornar a polícia e as comunidades policiadas co-produtoras da prevenção do crime (BRODEUR, 2002).

Dessa forma, somente há que se falar de construção da ordem pública quando a participação popular na formulação das políticas de segurança pública, ou na elaboração das estratégias de prevenção ao crime, for intensa.

Referências

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **A ilusão de segurança jurídica:** controle da violência à violência do controle penal. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

BAYLEY, David H. **Padrões de policiamento**: uma análise comparativa internacional. São Paulo: USP, 2001.

BRODEUR, Jean-Paul. Policiamento "sob-medida": um estudo conceitual. In: BRODEUR, Jean-Paul (Org). **Como reconhecer um bom policiamento**. Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: EDUSP, 2002.

BRODEUR, Jean-Paul (Org). **Como reconhecer um bom policiamento**: problemas e temas. São Paulo: USP, 2002.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. **Ideias sobre a violência urbana**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2000. v. 6, p. 38. (Coleção Polícia Amanhã).

O policiamento nos regimes democráticos

Clóvis Lopes Colpani e João Mário Martins

Antônio Garcia-Pablos de Molina defende um modelo de prevenção do delito para o Estado Constitucional e Democrático de Direito, que parte da ideia de que o "crime é um problema interpessoal e comunitário e que não pode mais ser visto como o enfrentamento formal e simbólico entre o infrator e o Estado" (MOLINA; GOMES, 2000, p. 182).

Para ele, a prevenção não é um problema que se esgota na repressão do crime pelas instâncias oficiais. É mais do que isso, pois está a exigir um maior equilíbrio entre as agências de controle formal (polícia, juiz, ministério público, departamento penitenciário etc.) e as de controle informal (família, escola, igreja, clubes sociais etc.) na implicação ou no compromisso ativo da comunidade. Afinal, "todas as escolas criminológicas fazem referência à prevenção do delito [...] e não basta 'reprimir' o crime [...] é necessário antecipar-se a ele, preveni-lo" (MOLINA; GOMES, 2000, p. 331).

Esse mesmo autor distingue a prevenção em primária, secundária e terciária, baseando-se em critérios de maior e menor relevância dos respectivos programas, nos destinatários aos quais se dirigem, nos instrumentos e mecanismos que utilizam, nos seus âmbitos e fins perseguidos. Os programas de prevenção primária orientam-se para as causas, a raiz do conflito criminal, a fim de neutralizar o problema antes que se manifeste, sendo a "educação, socialização, casa, trabalho, bem-estar social e qualidade de vida âmbitos essenciais para uma prevenção primária, que opera sempre a longo e médio prazo e se dirige a todos os cidadãos" (MOLINA; GOMES, 2000).

A prevenção secundária atua mais tarde em termos etiológicos. Conecta-se com a política legislativa penal, assim como com a ação policial, fortemente polarizada pelos interesses de prevenção geral; e, finalmente, a prevenção terciária que opera no âmbito penitenciário como ressocialização para evitar a reincidência.

O policiamento nos regimes democráticos constitui-se "numa nova parceria entre a população e a polícia, baseando-se na premissa de que tanto a polícia quanto a comunidade devem trabalhar juntas para identificar, priorizar, e resolver problemas contemporâneos" (TROJANOWICZ; BUCQUEROUX, 2000, p. 4-5).

"Entre as democracias industriais mundiais, o policiamento orientado para a comunidade representa o lado progressista e avançado do policiamento" (SKOLNICK; BAYLEY, 2002, p. 15).

Nos últimos anos, tem sido seriamente questionado se as estratégias policiais tradicionais proporcionam uma proteção eficaz. Essas estratégias têm-se baseado na suposição de que a atividade criminal e a desordem poderiam ser impedidas se a polícia fosse uma presença visível nas ruas e prendessem imediatamente pessoas que infringissem a lei. Em consequência disso, "aproximadamente sessenta por cento do pessoal das forças policiais têm sido designado para patrulhar as ruas, e a maior parte do pessoal restante vem sendo encaminhada para a investigação criminal" (SKOLNICK; BAYLEY, 2002, p. 23).

A participação comunitária na segurança pública é fundamental para uma polícia proativa, exercendo novo papel na sociedade democrática. "A polícia tem ao seu dispor todas as possibilidades: desde o entusiasmo à apatia, desde o fanatismo às discriminações subtis entre situações análogas, desde o comportamento legal ou ilegal" (DIAS; ANDRADE, 1987, p. 446).

Portanto, no policiamento dos regimes democráticos devem ser priorizadas as estratégias proativas ou preventivas. A Polícia não deve trabalhar de forma isolada, porém em conjunto com outras instituições públicas, privadas e a própria comunidade, a fim de evitar as desordens públicas: sociais (miséria, fome, desemprego, vício em drogas etc.) e físicas (falta de saneamento básico, falta de limpeza das ruas, pichações etc.). Tais desordens se constituem em fatores locais de risco para o crime e a violência, que podem ser controlados através de fatores de proteção (políticas de emprego e renda, políticas educacionais etc.). Por outro lado, as ações repressivas continuam sendo necessárias, porém devem ser realizadas dentro dos limites legais, sob constante orientação e supervisão institucional e comunitária.

Referências

DIAS, Jorge de Figueiredo; ANDRADE, Manuel da Costa. **Criminologia**: o homem delinquente e a sociedade criminógena. Coimbra: Coimbra, 1987.

MOLINA, Antônio García-Pablos; GOMES, Luiz Flávio. **Criminologia**: introdução a seus fundamentos teóricos: introdução às bases criminológicas da Lei 9.099/95, lei dos juizados especiais criminais. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

SKOLNICK, Jerome H.; BAYLEY, David H. **Policiamento comunitário**: questões e práticas através do mundo. São Paulo: USP, 2002.

TROJANOWICZ, Robert; BUCQUEROUX, Bonnie. **Policiamento comunitário**: como começar. São Paulo: Polícia Militar do Estado de São Paulo, 2000.

Programas de proximidade e participação comunitária

Clóvis Lopes Colpani e João Mário Martins

A conjugação de ações proativas e reativas na preservação da ordem pública, especialmente na proteção da incolumidade das pessoas e do patrimônio, decorre não apenas da política nacional e estadual de segurança pública, mas das próprias instituições policiais que não são neutras (LIMA, 2002).

A maneira como as ações proativas e reativas são combinadas, em conjunto com as características do próprio Estado, tais como o sistema jurídico-normativo, o regime político, os interesses protegidos e os objetivos almejados, configuram modelos bastante distintos de polícia.

No atual contexto democrático, conforme dispõe o art. 144, § 7° da Constituição da República Federativa do Brasil, a organização e o funcionamento das instituições policiais devem ser repensados, em observância ao princípio da eficiência da segurança pública. Na lição de Santin,

> o princípio da eficiência da segurança pública, com grau mais elevado que uma regra, exige uma política de segurança pública adequada e o fornecimento de serviços de segurança pública de um modo especial e de nível e qualidade superior, pela exigência de eficiência redobrada, tudo precedido de uma modificação da organização e do funcionamento dos órgãos policiais compatíveis com a finalidade. (SANTIN, 2004, p. 151).

No Estado Constitucional e Democrático de Direito as instituições que atuam no campo da segurança pública têm por limite e finalidade a observância e a preservação dos direitos fundamentais. Dessa forma, é preciso reaproximar a Polícia da comunidade, desenvolvendo políticas de segurança pública voltadas, sobretudo, à prevenção ao crime e à violência de forma genérica.

Modelo comunitário: uma nova filosofia do trabalho policial

Os programas de proximidade são instituídos por meio de uma filosofia voltada à participação comunitária nas atividades de segurança pública. A propósito do conceito de comunidade, Robert Trojanowicz e Bonnie Bucqueroux (2000, p. 3) ressaltam que a noção de comunidade faz incluir "desde os líderes comunitários formais e informais, tais como os presidentes de associações cívicas, sacerdotes

e educadores, até os organizadores de atividades comunitárias e os cidadãos comuns de rua".

Como forma de viabilizar a participação ativa da comunidade na promoção da segurança pública, priorizar as estratégias proativas e preventivas em detrimento das reativas e repressivas, sob a inspiração dos princípios que orientaram e definiram a ação e a filosofia da polícia inglesa no ano de 1829, renasceu a ideia de que a polícia deve estar articulada com a comunidade. A participação da comunidade tem sido viabilizada através do Conselho de Segurança Comunitário (CONSEG). Nesse, comunidade e polícia, de forma integrada, buscam identificar as causas e os meios para a prevenção e o controle da criminalidade.

Conceito

O policiamento comunitário é um modelo considerado democrático e participativo que privilegia a atuação preventiva e a articulação de diversos órgãos e pessoas e busca impedir as intervenções abusivas e tornar os serviços de segurança acessíveis a todos de forma indistinta.

A primeira tentativa de implantar no Brasil o policiamento comunitário teve início na Polícia Militar do Rio de Janeiro no ano de 1983. No ano de 1987, os precursores de tal iniciativa deixaram o governo sob a acusação de serem coniventes com a criminalidade, sendo a implantação desse modelo retomada somente no ano de 1991, já sob a égide da nova Constituição (CERQUEIRA, 2001).

Somente no ano 2000 o modelo comunitário de polícia foi previsto no Plano Nacional de Segurança Pública, que considerou a sua implantação indispensável e necessária para qualificar as atividades preventivas e ostensivas, submetendo-as aos princípios democráticos da cidadania. O policiamento comunitário foi previsto no item 3.2.1.1 do referido plano e conceituado nos seguintes termos:

> policiamento comunitário é a modalidade de trabalho policial ostensivo e preventivo correspondente ao exercício da função policial definida pelo compromisso inalienável com a construção social da paz e com o respeito aos direitos humanos. Equivale também ao aperfeiçoamento profissional, uma vez que implica mais qualificação e mais eficiência na provisão da segurança pública. (BRASIL, 2000).

Dessa forma, o Plano Nacional de Segurança Pública entende o "policiamento comunitário" como uma modalidade de policiamento em que se busca promover a segurança respeitando indistintamente os direitos de cada cidadão, preservar as garantias individuais e punir severamente o abuso de poder.

Neste policiamento, a eficiência só é alcançada quando os objetivos almejados são atingidos com o emprego dos meios apropriados. Assim, os fins não justificam os meios.

Entretanto, o entendimento de que o policiamento comunitário é simplesmente uma modalidade de policiamento permite que outras modalidades, ainda que inadequadas à democracia, continuem a ser empregadas. Destaca-se que a filosofia da "polícia comunitária" não deve ser simplesmente o princípio que orienta as ações de uma única modalidade de policiamento, porém de todas as modalidades.

A partir da premissa de que deve haver confiança mútua entre polícia e comunidade, uma íntima cooperação para a solução de problemas criminais e não criminais, a "polícia comunitária" é considerada uma política que estabelece "uma filosofia e uma estratégia organizacional que proporciona uma nova parceria entre a população e a Polícia" (LAZZARINI, 2003, p. 231).

Na definição de Santin (2004), a polícia comunitária se constitui em:

> um modo diferente de operação policial, em que os agentes policiais aproximam-se da comunidade, travando laços de amizade, solidariedade e fraternidade, de origem institucional, com a criação de canal de comunicação adequado para aumento das relações humanas e principalmente aumento do respeito popular para a instituição policial. (SANTIN, 2004, p. 179).

Com a aproximação entre polícia e comunidade, o sentimento de medo anteriormente nutrido pela população é substituído por uma relação de confiança recíproca, consequentemente, o emprego da força por parte da polícia é minimizado e as informações sobre crimes e criminosos passam a ser voluntariamente fornecidas pelos cidadãos.

Surge um novo paradigma policial baseado na ideia de que "o emprego da força é apenas uma das possibilidades disponíveis a ação policial [...] busca-se outras formas de interação entre a polícia e sociedade. Parceria, participação e envolvimento são as palavras de ordem" (COSTA, 2004, p. 106).

Evita-se o combate, as ações bélicas e indiscriminadas, privilegiando-se um enfoque preventivo, multidisciplinar, com o uso da inteligência e a integração com a comunidade, que busca reduzir a criminalidade crescente e o medo do crime, a decadência dos bairros e as desordens físicas e morais (BAYLEY; SKOLNICK, 2006).

Para a consecução dessa finalidade, o modelo comunitário apresenta as seguintes características:

> 1. Fonte de autoridade: além da lei e do profissionalismo, acrescenta o aspecto político, particularmente o referente ao apoio comunitário.
>
> 2. Função: prioriza a prevenção do crime através da metodologia da resolução de problemas; não abandona o controle do crime.
>
> 3. Planejamento organizacional: utiliza estratégias descentralizadas, forças-tarefa ou modelo matricial e outras técnicas advindas das concepções modernas da administração.
>
> 4. Relacionamento com o ambiente: consultas à população; atenção às preocupações da comunidade sem desprezar os valores da lei e do profissionalismo.
>
> 5. Demandas: são as oriundas da análise dos problemas que afetam as comunidades.
>
> 6. Táticas e tecnologia: policiamento ostensivo a pé, solução de problemas e outras que possam servir de solução para a prevenção do crime.
>
> 7. Resultados: qualidade de vida e satisfação dos cidadãos. (CERQUEIRA, 2001, p. 133).

Nessa nova filosofia, a polícia prioriza as ações proativas, que visam prevenir o crime e agir sobre as causas do crime na própria comunidade. Não são desprezadas as ações repressivas, porém, com estrita observância aos princípios e regras inerentes ao Estado Constitucional e Democrático de Direito. Almejam-se a satisfação e a qualidade de vida pela interação da polícia com a população. Neste intuito, são priorizados o policiamento a pé em detrimento do motorizado, a autonomia e não a centralização, a mediação de conflitos em vez de interferências repressivas, bem como a gestão dos meios disponíveis para a solução dos problemas não criminais, que antes eram simplesmente ignorados pela polícia.

No modelo comunitário de polícia, as autoridades eleitas, os empresários, as demais instituições oficiais, a imprensa e, sobretudo, a polícia têm um papel relevante no controle da criminalidade. Neste intuito, os esforços devem ser concentrados para neutralizar os fatores locais de risco para o crime e a violência, tais como o desemprego, o uso de álcool e drogas e a evasão escolar, através da disponibilização de fatores de proteção, consistentes, por exemplo, com medidas que assegurem a empregabilidade, o tratamento de dependentes químicos, o acesso à educação de qualidade e o incentivo e a valorização às manifestações culturais.

Não bastam mais as ações repressivas do policiamento tradicional, que agem exclusivamente nas consequências e se omitem quanto às causas da violência e da criminalidade. Para a consecução desse objetivo, a formação do policial deve habilitá-lo para a prática de ações predominantemente proativas, as quais devem ocupar o espaço anteriormente reservado à repressão. A nova estratégia deve ser planejada pela polícia, que passa a ser considerada uma catalisadora de esforços, em conjunto com a comunidade, visando ao atendimento de suas reais necessidades e prioridades na área de segurança pública.

Dentre os programas que se mostram convergentes à filosofia da polícia comunitária, e podem ser implantados, cita-se, a título exemplificativo: o policiamento orientado para a solução de problemas; a mediação, um método que oferece autonomia às partes, tendo em vista a resolução de seus próprios conflitos; o Programa Educacional de Resistência às Drogas e a Violência (PROERD), que tem suas raízes no projeto D.A.R.E – Drug Abuse Resistance Education, desenvolvido inicialmente na cidade de Los Angeles – EUA.

Referências

BAYLEY, David H; SKOLNICK, Jerome H. **Nova polícia**: inovações na polícia de seis cidades norte-americanas. Tradução de Geraldo Gerson de Souza. 2. ed. São Paulo: USP, 2006.

BRASIL. **Ministério da Justiça**. Plano Nacional de Segurança Pública. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/Senasp>. Acesso em: 15 out. 2009.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. **Ideias sobre a violência urbana**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2000. v. 6, p. 38. (Coleção Polícia Amanhã).

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. **Do patrulhamento ao policiamento comunitário**. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2001.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **Entre a lei e a ordem**: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

LAZZARINI, Álvaro. **Temas de direito administrativo**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

LIMA, Roberto Kant de. Políticas de segurança pública e seu impacto na formação policial. In: BARROS, Maria do Rosário Negreiros; ZAVERUCHA, Jorge (Org.). **Políticas de segurança pública:** dimensão da formação e impactos sociais. Recife: Massangana, 2002.

SANTIN, Valter Foleto. **Controle judicial da segurança pública**: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

TROJANOWICZ, Robert; BUCQUEROUX, Bonnie. **Policiamento comunitário**: como começar. São Paulo: Polícia Militar do Estado de São Paulo, 2000.

Policiamento orientado para a solução de problemas

Clóvis Lopes Colpani e João Mário Martins

Quando aplicado em consonância com a filosofia da polícia comunitária, o policiamento orientado para a solução de problemas apresenta táticas e estratégias que potencializam a qualidade do policiamento, em observância ao princípio da eficiência da segurança pública.

O policiamento orientado para a resolução de problemas é direcionado para a redução dos fatores de risco, que colaboram para o crescimento da incidência de infrações penais e de outras formas de violência na sociedade (ASSIS, 2005).

O modelo foi formulado por Herman Goldstein, professor da Faculdade de Direito de Winsconsin-Madison, que no ano de 1979 publicou no "Journal of Crime and Delinquency" um artigo denominado "Improving Policing: A Problem-oriented Approach" (GOLDSTEIN, 1979). Para justificar o paradigma proposto, Goldstein apresentou uma série de críticas ao policiamento tradicional, tendo argumentado que "a polícia tem-se limitado a enfocar incidentes específicos e de maneira muito restrita" (SKOLNICK; BAYLEY, 2002, p. 36).

Por esse método, a polícia deve enfatizar a reflexão e a análise e buscar respostas priorizando ações eficientes e que definitivamente resolvam os problemas de segurança pública, fazendo com que não tornem a ocorrer. Segundo anota Rolim (2006, p. 84) "o modelo conceitual dessa proposta foi sintetizado na abordagem conhecida como SARA, sigla pela qual se identificam os procedimentos de *Scanning, Analysis, Response and Assessment* (Levantamento, Análise, Resposta e Avaliação)".

Em resumo, as etapas mencionadas englobam: levantamento – identificar os problemas, priorizá-los e buscar dados a respeito deles; análise – compreender os problemas e as suas consequências para a comunidade; resposta – pesquisar situações semelhantes, buscar opiniões, escolher soluções possíveis e sustentar soluções; e avaliação – verificar se o plano foi cumprido e os objetivos alcançados, e sobre a eventual necessidade de novas estratégias.

Analisando o policiamento orientado para a solução de problemas, Brodeur (2002, p. 79) assinala que esse "enfatiza a necessidade de conceitualizar novamente a função geral da polícia".

No mesmo sentido, Bayley e Skolnick (2001, p. 36) destacam que nesse modelo a polícia deve: "Desenvolver a capacidade de diagnosticar as soluções a longo prazo para crimes recorrentes e problemas de perturbação da ordem, e ajudar na mobilização de recursos públicos e privados para esses fins". Isso significa que as polícias devem desenvolver uma habilidade para analisar os problemas sociais, trabalhar com outras pessoas para encontrar soluções, escolher os enfoques mais viáveis e de menor custo, advogar vigorosamente a adoção dos programas desejados e monitorar os resultados dos esforços de cooperação.

A dificuldade para implantação desse modelo, como uma ferramenta da "polícia comunitária", está no treinamento dos policiais, a fim de que tenham habilidades para liderar pessoas e gerir os meios materiais necessários, assim como na escassez de recursos públicos e privados, que caracterizam a grande maioria das cidades e comunidades brasileiras.

No policiamento orientado para a solução de problemas, aplicado à filosofia da "polícia comunitária", os problemas de segurança pública são analisados sob o prisma da comunidade, porém através de critérios técnicos da instituição policial, a fim de encontrar uma solução efetiva para cada problema de segurança.

A mediação: uma alternativa democrática de resolução de conflitos

A mediação é uma prática que deve ser adotada pela Polícia, a partir da filosofia da "polícia comunitária". Trata-se de uma forma de interação antagônica, pois em uma democracia em que se conclamam direitos de minorias, os conflitos são admitidos como manifestações de dissidentes.

Moore (1998) define a mediação como:

> [...] a interferência em uma negociação ou em um conflito de uma terceira parte, tendo um poder de decisão limitado e não-autoritário, e que ajuda as partes envolvidas a chegarem voluntariamente a um acordo, mutuamente aceitável, com relação às questões em disputa. (MOORE, 1998, p. 28).

Além de lidar com questões fundamentais, a mediação também pode estabelecer ou fortalecer relacionamentos de confiança e respeito entre as partes ou encerrar relacionamentos de uma maneira que minimize os custos e os danos psicológicos.

Warat (1998) conceitua mediação nos seguintes termos:

> A mediação é uma forma ecológica de resolução dos conflitos sociais e jurídicos; uma forma na qual o intuito da satisfação do desejo substitui a aplicação coercitiva e terceirizada de uma coação legal. [...] é uma forma alternativa de resolução de conflitos jurídicos, sem a preocupação de dividir a justiça ou de ajustar o acordo às disposições do Direito positivo. (WARAT ,1998, p. 5).

Dessa forma, pode-se afirmar que a mediação é um meio de resolução de conflitos em que as partes envolvidas, através do diálogo, encontram a melhor solução para ambos. Isso significa que as partes não se encontram em posições adversárias, mas sim em cooperação, colaboração, no intuito de solucionar o conflito em que se encontram envolvidas da melhor maneira. Para tanto, entram em acordo sem a imposição de um terceiro. A função do mediador é, apenas, de estimular e encaminhar o diálogo entre as partes.

Nesse contexto, a mediação tem por objeto principalmente os conflitos que não chegaram a configurar uma infração penal (crime ou contravenção penal), bem como as infrações penais de menor potencial ofensivo, cujas ações penais são privadas e públicas, condicionadas à representação da vítima, ou seja, que dependem do ajuizamento de queixa crime ou representação do ofendido. Dentre tais infrações penais de menor potencial (art. 61 da lei 9.099/95), cita-se: injúria, difamação, calúnia, lesões corporais leves, vias de fato, ameaça. Em relação a estas se busca o acordo e não apenas a responsabilização pelo fato delituoso.

A mediação permite que as partes encontrem a solução de determinados conflitos, quando o sistema judicial conseguiria uma completa solução pela condenação/absolvição do réu. Evita, portanto, o envolvimento formal das partes com o sistema judicial.

A mediação não diverge, no essencial, da desjudiciarização, todavia tem uma especificidade. A mediação se opera fora dos ritos judiciais e se concretiza com o que se chama de intervenção do mediador, isto é, uma terceira pessoa ou grupo comunitário que penetra no conflito para desempenhar o papel social de sugerir ou estabelecer novas pontes de comunicação, aproximação e reconciliação entre as partes (OLIVEIRA, 2002).

Na mediação, o público é visto como "co-produtor" da segurança e da ordem, juntamente com a polícia. Pode-se exemplificar com o policiamento dos estádios de futebol, nos quais a paz entre as torcidas é buscada não apenas com a prisão dos infratores, mas principalmente através do procedimento da persuasão e negociação. Assim, quando a "Polícia Militar reúne as torcidas e pede a paz no clássico" (POLÍCIA..., 2008, p. 36), está mediando os conflitos existentes e evitando que se agravem.

Nessa construção da ordem pública, é preciso identificar os parceiros entre as torcidas organizadas, os dirigentes dos clubes, jogadores, repórteres e outros atores do cenário para estabelecer o compromisso com a paz nos estádios. E, ainda, estabelecer condições desfavoráveis para o conflito, em uma interação positiva, tendente a amenizar ou mesmo eliminar conflitos e badernas. Qualquer medida não terá efeito positivo "se a polícia insistir na comunicação de mão única. Se a polícia não propuser, no mínimo, tolerar o que o público tem a dizer sobre as operações, pois o distanciamento entre a polícia e o público vai aumentar mais ainda" (SKOLNICK; BAYLEY, 2002, p. 29).

Diante disso, a Mediação também é participação da comunidade nas atividades de segurança pública desenvolvidas, muitas vezes, sem o caráter oficial dos órgãos policiais, mas imprescindíveis na solução de pequenos delitos, aplicados em alguns casos.

Com o intuito de prevenir a violência em 1992 foi implantado, inicialmente, no Estado do Rio de Janeiro o Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência, um programa de caráter social praticado por policiais militares, que posteriormente se espalhou por todo o território brasileiro.

Programa educacional de resistência às drogas e à violência (PROERD)

O Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência (PROERD) vem sendo implantado pela Polícia com o pressuposto da falência dos métodos tradicionais de erradicação das culturas de vegetais psicotrópicos, da supressão do tráfico transcontinental e da repressão do comércio clandestino, voltando-se à prevenção junto àqueles que ainda não tiveram contato com as drogas.

É um programa educacional de resistência à violência e às drogas, às ações de vandalismo e formação de gangues entre jovens, sendo que a presença de policiais nas escolas permite a redução de outros problemas locais afetos à segurança pública, aproximando a Polícia e a própria entidade de ensino da comunidade.

O PROERD tem suas raízes no Projeto "D.A.R.E" (*Drug Abuse Resistance Education* - Educação para Consciência e Resistência às Drogas), inicialmente desenvolvido e aplicado pelo Departamento de Polícia e o Distrito Escolar Unificado da cidade de Los Angeles/EUA e que, atualmente, está sendo desenvolvido em todo o País.

Conceito

D.A.R.E. - *Drug Abuse Resistance Education* - Educação para Consciência e Resistência às Drogas – Procura construir um modelo de comportamento para os jovens, ensinando-lhes habilidades de raciocínio e tomada de decisões, enfatizando as alternativas ao uso de drogas (BRODEUR, 2002).

Sua vinda para o Brasil ocorreu através de cursos ministrados pelo Centro de Treinamento do D.A.R.E. de Los Angeles/EUA a integrantes da Polícia Militar do Estado de Rio de Janeiro, São Paulo e Distrito Federal e difundido para outras polícias militares.

Os policiais recebem treinamento específico e buscam desenvolver nas escolas a prevenção ao uso de drogas entre crianças e adolescentes em idade escolar, por meio de informações sobre álcool, tabaco e drogas afins, estimulando a autoestima e desenvolvendo a capacidade de dizer "não às drogas". É um programa que ensina as crianças a reconhecerem e a resistirem às drogas.

Destaque

A sua filosofia fundamenta-se na utilização do policial fardado, precipuamente no trabalho de prevenção às drogas em escolas, através do desenvolvimento, na criança, de habilidades que possibilitem seu afastamento das drogas lícitas e ilícitas.

Busca-se, pelo programa, a integração entre a Polícia Militar, alunos, pais, professores e comunidade, no sentido de prevenção ao delito, considerado como um fenômeno social.

O programa consiste em um conjunto de palestras e orientações, com a cooperação de educadores, pais e comunidade, mediante oferecimento de atividades educacionais em sala de aula.

Trata-se de modelo comportamental contra as drogas e a violência, abordando um modelo de educação afetiva, de estilo de vida saudável, criando condições

para que a criança aprenda a lidar com sua ansiedade, resistindo a pressões de companheiros, elevando sua autoestima e, ainda, solidificando noções de cidadania.

E quais são as conclusões?

Percebemos que na sociedade de hoje a participação popular é essencial ao exercício pleno da democracia. Neste contexto, é preciso reaproximar a Polícia da comunidade, desenvolvendo políticas de segurança públicas, predominantemente voltadas à prevenção do crime e da violência, com observância irrestrita aos ideais de um Estado Constitucional e Democrático de Direito, dentre os quais estão a vida, a liberdade e a dignidade da pessoa humana.

A conformação aos postulados deste novo modelo normativo de Estado fará surgir um novo paradigma policial, no qual a eficiência institucional estará vinculada à sua capacidade de catalisar esforços com outras instituições e com a própria comunidade, tendo em vista a disponibilização de medidas de proteção que neutralizem os fatores locais de risco para o crime e a violência. Em uma sociedade naturalmente injusta e conflituosa, a ordem pública e a verdadeira paz não podem ser impostas, resultando da discussão, negociação e concessão de um padrão digno de vida a toda a população.

Referências

ASSIS, Simone Gonçalves; CONSTANTINO, Patrícia. Perspectivas de prevenção da infração juvenil masculina. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, 2005, p. 81-90.

BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. **Nova polícia**: inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas. São Paulo: USP, 2001.

BRASIL. **art. 61 da lei 9.099/95**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9099.htm>. Acesso em: 28 ago. 2011.

BRODEUR, Jean-Paul. **Como reconhecer um bom policiamento**: problemas e temas. São Paulo: USP, 2002.

GOLDSTEIN, Herman. Improving Policing: A Problem-oriented Approach. **Journal of Crime and Delinquency**, p. 236-258, April 1979. Disponível em: <http://ddl.uwinnipeg.ca/ple/files/readings/reading3a.pdf>. Acesso em: 15 out. 2009.

MOORE, Christopher W. **O processo de mediação**: estratégias práticas para a resolução de conflitos. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 1998.

OLIVEIRA, Edmundo. É preciso parar de prender. **Revista Jurídica Consulex**, Brasília, ano. 6, n. 143, p. 43, dez. 2002.

POLÍCIA Militar reúne as torcidas e pede a paz no clássico. **Diário Catarinense**, Florianópolis, 07 abr. 2008.

ROLIM, Marcos. **A síndrome da rainha vermelha**: policiamento e segurança pública no século XXI. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

SKOLNICK, Jerome H.; BAYLEY, David H. **Policiamento comunitário**: questões e práticas através do mundo. São Paulo: USP, 2002.

WARAT, Luis Alberto. **Em nome do acordo:** a mediação no Direito. Buenos Aires: Aimed-Angra Impresiones, 1998.

Atividade de autoaprendizagem

De acordo com o que você estudou na disciplina, assinale a alternativa correta.

a. ( ) A preservação da ordem pública nas sociedades democráticas é irrelevante e dispensável para a universalização dos direitos fundamentais.

b. ( ) A competência constitucional das Polícias Civis engloba a realização do policiamento ostensivo urbano, rural, lacustre, fluvial e aéreo.

c. ( ) Compete a Polícia Militar o exercício da polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as cometidas por policiais civis.

d. ( ) A criminalização primária é exercida pelos poderes Legislativo e executivo, que elaboram e sancionam as leis penais, definindo as condutas que são consideradas crime.

e. ( ) As instituições responsáveis pelo controle social formal exercem suas atribuições sempre de forma isonômica, jamais havendo na sua ação seletividade ou preconceito com os grupos sociais mais pobres.

Atividade colaborativa

Com base no que você estudou nos textos, "Os conflitos sociais sob uma nova perspectiva, O Policiamento nos Regimes Democráticos e Programas de Proximidade e Participação Comunitária" desta unidade, responda a pergunta abaixo na ferramenta **Fórum** e comente as respostas dos seus colegas.

Que ações podem ser implementadas pelas instituições que atuam no campo da segurança pública, tendo em vista a redução dos fatores locais de risco para o crime e a violência?

Síntese

Nesta unidade, você pode refletir sobre os paradigmas instituídos com ideologias incompatíveis com o atual modelo normativo de Estado e direito na promoção da segurança pública. Estudou sobre a importância do desenvolvimento de paradigmas eficientes e compatíveis com os princípios que regem o Estado Constitucional e Democrático de Direito Brasileiro para a preservação da ordem pública. Pôde constatar que os parâmetros de controle social formal são definidos na política criminal e de segurança pública. Conheceu as características das políticas de segurança pública nos regimes democráticos; e percebeu que a presença policial deve buscar a solução de problemas relacionados à segurança pública (sob orientação e supervisão) e deve ser permanente, com programas de proximidade e participação comunitária.

Saiba mais

Para melhor compreensão e aprofundamento sobre novos paradigmas para a promoção da segurança pública, recomenda-se a leitura dos livros:

ROLIM, Marcos. **A Síndrome da rainha vermelha**: policiamento e segurança pública no século XXI. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

TROJANOWICZ, Robert; BUCQUEROUX, Bonnie. **Policiamento comunitário**: como começar. Tradução de Mina Seinfeld de Carakushansky. 2. ed. São Paulo: Polícia Militar de São Paulo, 1999.

Para melhor compreensão da matéria, assista ao vídeo PROERD em Ação em Joinville.

Indicamos como leitura complementar desta unidade, as seguintes obras:

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. **Do patrulhamento ao policiamento comunitário**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2001.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. **O futuro de uma Ilusão**: o sonho de uma nova polícia. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2001.

MARTINS, João Mário. **Instituição policial militar e segurança pública**: análise à luz da política jurídica. 2008. 139f. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica). Programa de Pós-Graduação, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, Santa Catarina, 2008. Disponível na midiateca.

MOORE, Mark Harrison. Policiamento comunitário e policiamento para a solução de problemas. In: TONRY, Michael; MORRIS, Norval (Org.). **Policiamento moderno**. São Paulo: EDUSP, 2003.

Para concluir os estudos

Na disciplina de Administração Pública e Direito Administrativo da Segurança Pública destacamos, primeiramente, os aspectos centrais que regem a Administração Pública. Em seguida, analisamos o Direito Administrativo, em especial aquele que delineia o Sistema de Segurança Pública Brasileira, sua ideologia e os novos paradigmas.

Abordamos os conceitos de Estado, Governo e Administração Pública, diferenciando-os, mas também mostrando como estão interligados e são dependentes uns dos outros. Os Estados têm uma perenidade maior que os governos, os quais são transitórios, mas ambos são regidos pelas regras aplicáveis à Administração Pública, que obedece a determinados parâmetros e que, independente da transitoriedade dos governos ou da permanência do Estado, tem funções específicas que devem ser executadas, tendo em vista o interesse público, que engloba a segurança pública.

A consecução desse objetivo cabe, sobretudo, ao Estado através da Polícia. Neste sentido, tratamos sobre a origem histórica e os principais modelos ou escolas de polícia. Quanto à origem histórica, a atividade policial foi se desenvolvendo desde as mais antigas civilizações até chegar aos nossos dias, aspecto de extrema relevância para a compreensão de sua configuração atual. No que se refere às principais escolas ou modelos de polícia (escola latina ou militar e a anglo-saxônica) a atividade policial no mundo e no Brasil tem influências de ambas, sendo este outro aspecto de elevada relevância na área da segurança pública.

Observamos que a segurança pública não é promovida exclusivamente pelo Estado, sendo um direito e também uma responsabilidade de todos. Entretanto, o controle social informal, ou seja, o exercido pelo grupo no qual cada pessoa está inserida, encontra-se cada vez mais fragilizado. Por outro lado, o controle social formal é exercido pelo Estado ainda sob a influência das doutrinas da segurança nacional, inclusive a modernamente imposta pela mídia, de forma violenta e estereotipada. O Estado, através da Polícia, tem empregado estratégias primordialmente reativas, que incentivam o confronto. Neste contexto, são aplicadas técnicas desenvolvidas para emprego em guerras e guerrilhas, gerando

maiores riscos para os policiais e terceiros envolvidos, que têm se mostrado preconceituosas e ineficientes tendo em vista a universalização do direito à segurança pública para toda a população brasileira.

Dessa forma, o controle social formal estatal precisa ser reformulado em variados aspectos. Primeiramente, faz-se necessária a redefinição das estratégias policiais aos princípios que regem o atual modelo normativo de Estado. Reconhecemos que nossa Era é muito violenta, porém a ordem pública deve ser buscada considerando a dignidade humana de cada cidadão. Ou seja, a atividade policial, exercida para a preservação dos direitos fundamentais (liberdades, direitos políticos e sociais), é também limitada por estes mesmos direitos. Assim, os métodos mais moderados, integrados e inteligentes, fundados em uma filosofia de proximidade com a comunidade, têm apresentado os melhores resultados, pois em qualquer época e contexto social, a garantia da segurança pública depende do equilíbrio entre a força, a inteligência e a confiança da população na Polícia.

Todo o estudo realizado nos faz refletir sobre as polícias brasileiras. Nosso atual Sistema de Segurança Pública é composto por um número significativo de agentes públicos, porém se mostra ineficiente e ineficaz, sobretudo em razão dos interesses corporativistas de categorias que estão em constante conflito; dos métodos que ainda estão fundados em ideologias incompatíveis com os direitos fundamentais; da corrupção que assola determinados seguimentos; do interesse de minorias que desejam mais manter o povo subjugado do que protegido.

Diante do exposto, resta claro que o Sistema de Segurança Pública Brasileiro deve ser repensado conforme os legítimos anseios da população brasileira, que merece ser atendida de forma mais ágil, técnica, séria, desburocratizada e eficiente.

Professores João Mário e Clóvis

Minicurrículos

João Mário Martins

Graduado em Curso de Formação de Oficiais pela Academia de Polícia Militar de Santa Catarina, em 1992. Graduado em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), em 1998. Especialização em Curso de Preparação para a Magistratura Federal, em 2001. Especialização em Administração de Segurança Pública pela Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL), em 2009. Mestrado em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), em 2008. É oficial de carreira da Polícia Militar de SC e Professor de Direito Penal da Faculdade Estácio de Sá. Na Administração Pública possui experiência na Área de Segurança Pública, Licitações e Contratos Administrativos.

Clóvis Lopes Colpani

Graduado em Curso de Formação de Oficiais pelo Centro de Ensino da Polícia Militar (1991), graduado em Direito pela Universidade do Oeste de Santa Catarina - Chapecó (UNOESC), em 1996 e mestrado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), em 2002. Atualmente é professor da Faculdade Estácio de Sá, e exerce funções junto a Consultoria Jurídica da Secretaria de Segurança Pública, no posto de Major.

Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Teoria do Direito, Direito Penal e Direito Administrativo da Ordem Pública, atuando principalmente nos seguintes temas: teoria dos direitos humanos, direito penal, América Latina, direito administrativo e ordem pública.

Respostas das atividades de autoaprendizagem

Unidade 1

1. F, V, V, F, F, V, F, V.

Unidade 2

1. V, V, F, F, V, F, V, F.

Unidade 3

1. c.

Unidade 4

1. d.

Referências

AFFONSO, Leonel Archanjo. **Polícia:** função e atividade. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1986.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. Rio de Janeiro: Impetus, 2007.

ALMEIDA, Gervan de Carvalho. **Modernos movimentos de política criminal e seus reflexos na legislação brasileira**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

ALVES, Armando Carlos. Forças de segurança e corpos militares de polícia. **Revista Unidade**, Porto Alegre, n. 28, p. 05-09. 1996.

ALVES, Roque de Brito. **Ciência criminal**. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

AMARAL, Luiz Otávio de O. Poder de polícia. **Revista Jurídica Consulex**, Brasília, DF, v. 5, n. 110, p. 13 ago. 2001.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **A ilusão de segurança jurídica:** controle da violência à violência do controle penal. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

ANDRADE, Vera Regina. **Introdução crítica ao estudo do sistema penal:** elementos para compreensão da atividade repressiva do Estado. Florianópolis: Diploma Legal, 1999.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 10. ed. Tradução de Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.

ASSIS, Simone Gonçalves; CONSTANTINO, Patrícia. Perspectivas de prevenção da infração juvenil masculina. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, 2005, p. 81-90.

BATISTA, Nilo. **Introdução crítica ao direito penal brasileiro**. 4. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

BAYLEY, David H. **Padrões de policiamento**: uma análise comparativa internacional. São Paulo: USP, 2001.

BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. **Nova polícia**: inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas. São Paulo: USP, 2001.

BAYLEY, David H; SKOLNICK, Jerome H. **Nova polícia**: inovações na polícia de seis cidades norte-americanas. Tradução de Geraldo Gerson de Souza. 2. ed. São Paulo: USP, 2006.

BIANCHINI, Alice. **Os grandes movimentos de política criminal na atualidade**: movimento de lei e ordem, minimalismo penal e abolicionismo. Disponível em: <http://www.uvb.com.br/main/posgraduacao/CienciasCriminais/AulasImpressas/PC_Aula_02.pdf>. Acesso em: 19 out. 2009.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. 11. ed. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

BOBBIO, Norberto. Há dissenso e dissenso. In: **As ideologias e o poder em crise**. 4. ed. Brasília: UB, 1999.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

BONAVIDES, Paulo**. Curso de direito constitucional**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRASIL. **art. 61 da lei 9.099/95**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9099.htm>. Acesso em: 28 ago. 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm>. Acesso em: 14 jan. 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 10 jan. 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BRASIL. **Constituição do Estado de Santa Catarina**. Florianópolis, 5 de outubro de 1989. Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/portal/legislacao/docs/constituicaoEstadual/CESC_2010_56_emds.pdf>. Acesso em: 22 set. 2011

BRASIL. Decreto n. 678, 06 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 09 de novembro de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>. Acesso em: 05 set. 2011.

BRASIL. **Decreto n. 88.777**, de 30 de setembro de 1983. Aprova o regulamento para as policias militares e os corpos de bombeiros militares (R-200). Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D88777.htm>. Acesso em: 27 fev. 2008.

BRASIL. **Lei 261**, de 3 de dezembro de 1841. Regula a execução da parte policial e criminal. Rio de Janeiro, Regulamento n. 120, de 31 de janeiro de 1842. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>. Acesso em: 6 fev. 2008.

BRASIL. **Lei 8.492**, de 02 de junho de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 19 ago. 2011.

BRASIL. **Lei n. 5.172**, de 25 de outubro de 1966. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 05 fev. 2008.

BRASIL. **Lei n. 785**, de 20 de agosto de 1949. Cria a Escola Superior de Guerra e dá outras providências. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=106753>. Acesso em: 04 fev. 2008.

BRASIL. **Ministério da Justiça**. Plano Nacional de Segurança Pública. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/Senasp>. Acesso em: 15 out. 2009.

BRODEUR, Jean-Paul (Org). **Como reconhecer um bom policiamento**: problemas e temas. São Paulo: USP, 2002.

BRODEUR, Jean-Paul. Policiamento "sob-medida": um estudo conceitual. In: BRODEUR, Jean-Paul (Org). **Como reconhecer um bom policiamento**. Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: EDUSP, 2002.

CARVALHO, Paulo Calgaro de. **Noções de direito constitucional, penal e administrativo**: livro didático. 2. ed. rev. e atual. Palhoça: UnisulVirtual, 2007.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. **Do patrulhamento ao policiamento comunitário**. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2001.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. **Ideias sobre a violência urbana**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2000. v. 6, p. 38. (Coleção Polícia Amanhã).

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. **O futuro de uma ilusão**: o sonho de uma nova polícia. 1999.

COMBLIN, Joseph. **A ideologia da segurança nacional**: o poder militar na América Latina. Tradução de A. Veiga Fialho. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **Entre a lei e a ordem**: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

COULANGES, Nuna Denis Fustel de. **A cidade antiga:** estudo sobre o culto, o direito, as instituições da Grécia e de Roma. 12 ed. São Paulo: Hemus, 1996.

CURSO INTERNACIONAL DE CRIMINOLOGIA. 63° Colóquio Preparatório do XIII Congresso Mundial de Criminologia. Florianópolis, 28 - 30 ago. 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 1994.

DIAS NETO, Theodomiro. **Segurança urbana**: o modelo da nova prevenção. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

DIAS, Jorge de Figueiredo; ANDRADE, Manuel da Costa. **Criminologia**: o homem delinqüente e a sociedade criminógena. Coimbra: Coimbra, 1987.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. **Manual básico**. v. I, Rio de Janeiro: A Escola, 2008.

FERREIRA, Sérgio de Andrea. Poder e autoridade da polícia administrativa. In: LAZZARINI, Álvaro et al. **Direito administrativo da ordem pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

FREITAS, Wagner Cinelli de Paula. **Espaço urbano e criminalidade**: lições da escola de Chicago. São Paulo: IBCCRIM, 2002.

GARCIA, Marcos Leite. **La función investigadora de la comisión interamericana de derechos humanos y el fundamental derecho a la vida.** Madrid: UNED Publicaciones (Tesis Doctoral), 2001. 2 vols.

GASCÓN, Angel Gracía-Fraile. Rumo a um espaço policial e europeu? **Revista Unidade**, Porto Alegre, n. 17, p.37-38, jul. 1993.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 4. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 1995.

GIULIAN, Jorge da Silva. **Unificação policial estadual no Brasil**: uma visão dos limites e possibilidades. São Paulo: Editores Associados, 2002.

GOLDSTEIN, Herman. Improving Policing: A Problem-oriented Approach. **Journal of Crime and Delinquency**, p. 236-258, April 1979. Disponível em: <http://ddl.uwinnipeg.ca/ple/files/readings/reading3a.pdf>. Acesso em: 15 out. 2009.

GOMES, Luiz Flávio. **Direito penal**: parte geral. v. 1. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais: Rede de Ensino Luiz Flávio Gomes, 2006.

HIGGINS, Martha K. **Polícia e política**: relações Estados Unidos/América Latina. Tradução de Lólio Lourenço de Oliveira. São Paulo: Cortez, 1998.

HISTÓRIA DA PM. Disponível em: <http://www.polmil.sp.gov.br/frames/index_montaframes.asp?menu=inst/menu_inst.htm&file=inst/historia.htm>. Acesso em: 09 set. 2002.

JÚNIOR, José Cretella. Polícia Militar e poder de polícia no Direito brasileiro. In: LAZZARINI, Álvaro et al. **Direito administrativo da ordem pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

LAZZARINI, Álvaro. Por uma polícia estável eficaz e organizada. **Revista Unidade**, Porto Alegre, n. 22, p. 21-22, jan./mar. 1998.

LAZZARINI, Álvaro. **Temas de direito administrativo**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

LEAL, João José; LEAL, José Rodrigo. Política criminal e o crime de tráfico de drogas. **Revista Jurídica UNIJUS**, v. 10, n. 13, nov. 2007.

LIMA, Roberto Kant de. Políticas de segurança pública e seu impacto na formação policial. In: BARROS, Maria do Rosário Negreiros; ZAVERUCHA, Jorge (Org.). **Políticas de segurança pública**: dimensão da formação e impactos sociais. Recife: Massangana, 2002.

LOPES, Paulo Marino. Investidura militar da polícia militar de ordem pública-ostensiva. **Revista da Associação dos Magistrados das Justiças Militares Estaduais (AMAJME).** Direito Militar, Florianópolis, n. 2, out./nov. 1996.

LUDWING, Roberto et al. **A dicotomia da função policial:** da Brigada Militar ao policiamento preventivo e judiciário no Rio Grande do Sul. 1985. Monografia (Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da Polícia Militar do Rio Grande do Sul), Porto Alegre, 1985.

MAIA NETO, Cândido Furtado. **Código de direitos humanos para a justiça criminal brasileira**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

MARCHI JÚNIOR, Antônio de Padova. **Abolicionismo criminal**. 2006. Disponível em: <http://www.novacriminologia.com.br/artigos/leiamais/default.asp?id=1175>. Acesso em: 20 maio 2009.

MARCINEIRO, Nazareno. Quais os conceitos básicos de segurança pública. In: **Introdução ao estudo da segurança pública.** 3. ed. rev. e atual. Palhoça: UnisulVirtual, 2007. Unidade 2, Seção 3, p. 49-60.

MARTINS, João Mário. **Instituição policial militar e segurança pública**: análise à luz da política jurídica. 2008. 139f. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica), Programa de Pós-Graduação, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, Santa Catarina, 2008.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. Polícia de manutenção da ordem pública e suas atribuições. In: LAZZARINI, Álvaro et al. **Direito administrativo da ordem pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 11. ed. ver. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1999.

MOLINA, Antônio García-Pablos; GOMES, Luiz Flávio. **Criminologia**: introdução a seus fundamentos teóricos: introdução às bases criminológicas da Lei 9.099/95, lei dos juizados especiais criminais. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MOORE, Christopher W. **O processo de mediação**: estratégias práticas para a resolução de conflitos. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 1998.

MOORE, Mark Harrison. Policiamento comunitário e policiamento para a solução de problemas. In: TONRY, Michael; MORRIS, Norval (Org.). **Policiamento moderno**. São Paulo: EDUSP, 2003.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Direito administrativo da segurança pública. In: LAZZARINI, Álvaro et al**. Direito administrativo da ordem pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

NÁUFEL, José. **Dicionário jurídico brasileiro**. São Paulo: Cone, 1989.

OLIVEIRA, Edmundo. É preciso parar de prender. **Revista Jurídica Consulex**, Brasília, ano. 6, n. 143, p. 43, dez. 2002.

POLÍCIA Militar reúne as torcidas e pede a paz no clássico. **Diário Catarinense**, Florianópolis, 07 abr. 2008.

QUEIROZ, Carlos Alberto Marchi; MACHADO, Carlos Castro. A nova polícia. **Revista A Força Policial**, São Paulo, n.10, abr./jun. 1996.

ROCHA, Luiz Carlos. **Organização policial brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1991.

ROLIM, Marcos. **A síndrome da rainha vermelha:** policiamento e segurança pública no século XXI. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006.

ROSENBAUM, Denis P. A mudança no papel da polícia: avaliando a transição para policiamento comunitário. In: BRODEUR, Jean-Paul (Org.). **Como reconhecer um bom policiamento**. Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: EDUSP, 2002.

RUAS, Maria Graças. **Módulo I**: o Estado, governo e administração pública. Brasília: ESAF, 2000. Disponível em: <http://www.sefaz.ce.gov.br/Content/aplicacao/internet/programas_campanhas/estado-governo-adm%20publicamariagraçasruas.pdf>. Acesso em: 06 dez. 2008.

SANTIN, Valter Foleto. **Controle judicial da segurança pública**: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 4. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

SILVA, Ib. **Polícia militar, questões institucionais**. Florianópolis: PMSC, 1995.

SILVA, Jorge da. **Controle da criminalidade e segurança pública na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 9. ed. revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 1993.

SILVEIRA, José Luis Gonçalves da; SILVA, Ivon Jomir de; BOLDORI, Reinaldo. **Cidadão da paz: Onde se faz?** Família Escola Estado. Blumenau: Nova Letra, 2007.

SKOLNICK, Jerome H.; BAYLEY, David H. **Policiamento comunitário**: questões e práticas através do mundo. São Paulo: USP, 2002.

TROJANOWICZ, Robert; BUCQUEROUX, Bonnie. **Policiamento comunitário**: como começar. São Paulo: Polícia Militar do Estado de São Paulo, 2000.

TROJANOWICZ, Robert; BUCQUEROUX, Bonnie. **Policiamento comunitário**: como começar. Tradução de Mina Seinfeld de Carakushansky. 2. ed. São Paulo: Polícia Militar de São Paulo, 1999.

VALLA, Wilson Odirley. **Doutrina de emprego da polícia militar e bombeiro militar**. 2. ed. rev. e atual. Curitiba: Optagraf, 2004.

WARAT, Luis Alberto. **Em nome do acordo**: a mediação no Direito. Buenos Aires: Aimed-Angra Impresiones, 1998.

ZAFFARONI, Eugenio Raul. **Em busca das penas perdidas**: a perda da legitimidade do sistema penal. Tradução de Vania Romano Pedrosa e Amir Lopez da Conceição. 5. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

ZAFFARONI, Eugênio Raul. In: **I° Congresso Internacional Crime, Justiça e Violência e IIª Jornada de Professores de Direito Penal e Processo Penal do MERCOSUL**, 30 ago. a 3 set. 2007, São Paulo.

ZAFFARONI, Eugênio Raul; BATISTA, Nilo; ALAGIA, Alejandro & SLOKAR, Alejandro. **Direito penal brasileiro**: teoria geral do direito penal. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2003 vol. 1.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELLI, José Henrique. **Manual de direito penal brasileiro**: parte geral. 2. ed. revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **El derecho dúctil: ley, derechos e justicia**. 4.ed. Madrid: Trotta, 2002.