



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
Faculdade de Direito  
Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania

**LUÍS ALBERTO VASCONCELOS PEREIRA**

**A PERCEPÇÃO DE MEMBROS DA POLÍCIA MILITAR ACERCA DA  
RELAÇÃO ENTRE SEGURANÇA PÚBLICA, OS DIREITOS  
FUNDAMENTAIS E O USO DA FORÇA LETAL**

Salvador, Ba  
2017

**LUÍS ALBERTO VASCONCELOS PEREIRA**

**A PERCEPÇÃO DE MEMBROS DA POLÍCIA MILITAR ACERCA DA  
RELAÇÃO ENTRE SEGURANÇA PÚBLICA, OS DIREITOS  
FUNDAMENTAIS E O USO DA FORÇA LETAL**

Dissertação apresentada à Universidade Federal da Bahia – UFBA como requisito parcial do mestrado em Segurança Pública, Cidadania e Justiça para a obtenção do título de Mestre em segurança pública, sob orientação do professor Julio Cesar de Sá da Rocha.

Salvador, Ba  
2017

P436 Pereira, Luís Alberto Vasconcelos

A percepção de membros da polícia militar acerca da relação entre segurança pública, os direitos fundamentais e o uso da força letal / por Luís Alberto Vasconcelos Pereira. – 2017.  
140 f.

Orientador: Prof. Dr. Júlio César de Sá da Rocha.  
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia,  
Faculdade de Direito, 2017.

1. Direitos Fundamentais. 2. Direito Penal. 3. Segurança Pública. 4. Violência. I. Rocha, Júlio César de Sá da. II. Universidade Federal da Bahia. III. Título.

CDD-342.085

LUÍS ALBERTO VASCONCELOS PEREIRA

**A PERCEPÇÃO DE MEMBROS DA POLÍCIA MILITAR ACERCA DA  
RELAÇÃO ENTRE SEGURANÇA PÚBLICA, OS DIREITOS  
FUNDAMENTAIS E O USO DA FORÇA LETAL**

Aprovada em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA / COMISSÃO AVALIADORA

---

Orientador (a) do trabalho / Instituição

---

Segundo Componente / Instituição

---

Terceiro Componente / Instituição

“Eu só peço a Deus  
Que a injustiça não me seja indiferente  
Pois não posso dar a outra face  
Se já fui machucado brutalmente”.  
(MERCEDES SOSA)

## RESUMO

Os direitos fundamentais consistem nas prerrogativas e institutos jurídicos que têm como objetivo a efetivação da igualdade, a liberdade e a dignidade e recebem esta classificação quando passam a integrar o texto das Constituições. Um destes é a segurança pública, que reúne os processos de natureza política e jurídica utilizados para garantir a manutenção da ordem na vida social e, conforme a Constituição de 1988, trata-se de um papel atribuído às instituições e também à sociedade. Como correntes teóricas orientadoras da sua determinação, podem ser mencionados o garantismo penal e o eficientismo – aquele, de acordo com Ferrajoli (2002, p.684), é caracterizado por um enfoque mais vasto a respeito da criminalidade e da violência, considerando as suas fontes socioeconômicas, enquanto este, defendido por autores como Jakobs e Meliá (2007, p.27), em conformidade com um prisma conservador, faz a apologia do direito penal do inimigo e se fundamenta na adoção de medidas repressivas. Na prática, é verificado que a atividade desenvolvida pelas instituições policiais muitas vezes mostra-se antagônica à proteção proporcionada pelos direitos fundamentais à liberdade e a integridade das pessoas, mostrando-se em consonância com a preservação da sociedade assinalada pelas disparidades sociais. É preciso, porém, considerar as peculiaridades inerentes ao trabalho destas corporações, para não incorrer em julgamentos precipitados que não contemplem todos os aspectos envolvidos nesta relação e, assim, possam ser cogitadas formas para superar as mazelas existentes neste cenário. Esta dissertação pretende investigar acerca do enfoque sobre a interação que existe entre o uso da força letal e os direitos fundamentais, considerada a partir da percepção de membros da Polícia Militar sobre este recurso como forma de controle da violência urbana, na cidade de Salvador, Bahia, no período compreendido entre 2014 e 2016.

**Palavras-chave:** Direitos Fundamentais. Direito Penal. Segurança Pública. Violência.

## ABSTRACT

Fundamental rights consist of prerogatives and legal institutes that aim at the realization of equality, freedom and dignity, and receive this classification when they become part of the text of the Constitutions. One of these is public security, which brings together the political and legal processes used to ensure order in social life and, according to the 1988 Constitution, it is a role assigned to institutions and also to society guaranty and efficiency may be mentioned - that is characterized by a broader focus on crime and violence, considering its socioeconomic sources according to Ferrajoli (2002, p.684), while the latter, Jakobs and Meliá (2007, p.27), in accordance with a conservative prism, make the apology of the criminal law of the enemy and, therefore, it bases on the adoption of repressive measures. In practice, it is verified that the activity carried out by police institutions is often antagonistic to the protection provided by the Fundamental rights to the freedom and integrity of persons, and is in line with the preservation of society marked by social disparities. However, it is necessary to consider the peculiarities inherent in the work of these corporations, to avoid falling in rushed judgements that do not contemplate every all the aspects involved in this relationship and, so that, should be contemplated ways to overcome the damages existing in this setting. This dissertation intends to undertake the interaction approach that exists between the institute under study and fundamental rights, considered from the perception of members of the Military Police, in the city of Salvador, Bahia, in the period between 2014 and 2016.

**Keywords:** Fundamental rights; Criminal law; Public security. Violence.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus;

A minha família pelo apoio e incentivo constantes.

Ao Luiz e à Maria do Socorro, meus pais;

À Mariana, minha mulher;

À Marina, minha filha.



## Sumário

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>9</b>
<b>1 ABORDAGEM ACERCA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: CONCEITO, CARACTERÍSTICAS E GERAÇÕES OU DIMENSÕES</b> .....	<b>13</b>
1.1 Conceito e distinção entre direitos fundamentais e direitos humanos .....	13
1.2 Características dos direitos fundamentais .....	14
1.3 Os Direitos Fundamentais e a Vedação ao Retrocesso .....	18
1.4 Processo Histórico dos Direitos Fundamentais: Gerações ou Dimensões .....	20
1.5 A Efetividade dos Direitos Fundamentais .....	23
<b>2 A SEGURANÇA PÚBLICA: CONCEITO, PECULIARIDADES E PARADIGMAS</b> .....	<b>26</b>
2.1 O embate entre os paradigmas clássico e emergente .....	26
2.2 Conceito .....	27
2.3 A Segurança Cidadã, Um Paradigma Para a Segurança Pública .....	28
2.3.1 Entraves ao Fortalecimento da Segurança Cidadã .....	30
2.4 O Eficientismo .....	38
2.4.1 A Influência do Eficientismo Penal no Brasil e a “Filtragem” Racial .....	41
2.5 O Garantismo .....	44
2.6 O Paradigma da Reação Social .....	47
2.7 As Políticas Adaptativas e o Enfrentamento da Violência .....	50
<b>3 SEGURANÇA PÚBLICA, DIREITOS HUMANOS E O USO DA FORÇA</b> .....	<b>52</b>
3.1 Problemas Relacionados à Segurança Pública no Brasil .....	52
3.2 A Segurança Pública e a Atividade Policial .....	57
3.3 O Exercício da Atividade Policial no Enfrentamento à Violência Urbana .....	58
3.3.1 O Massacre do Carandiru e o Surgimento do PCC .....	59
3.4 A Utilização da Força pelas Autoridades Policiais .....	67
<b>4 A PERCEPÇÃO DE MEMBROS DA POLÍCIA MILITAR SOBRE A RELAÇÃO ENTRE A SEGURANÇA PÚBLICA, OS DIREITOS FUNDAMENTAIS E O USO DA FORÇA LETAL</b> .....	<b>71</b>
4.1 Relatos e Análise: Grupo Focal 1 – Policiais Militares .....	71
4.2 Relatos e Análise: Grupo Focal 2 – Sargentos e Cabos de Polícia .....	86
4.3 Relatos e Análise: Grupo Focal 3 – Tenentes .....	107
<b>5 DIREITOS FUNDAMENTAIS E SEGURANÇA PÚBLICA: ALTERNATIVAS PARA SUPERAR OS DILEMAS EXISTENTES – O EXEMPLO DO PACTO PELA VIDA</b> .....	<b>118</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>125</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>134</b>

## INTRODUÇÃO

Os direitos humanos são aplicáveis a todos os indivíduos, independentemente de etnia, idade, nacionalidade, religião ou qualquer outro tipo de peculiaridade. Eles constituem as prerrogativas e os institutos jurídicos que pretendem promover a proteção da igualdade, liberdade e dignidade humanas e são denominados fundamentais quando integram as Constituições.

Sua conquista ocorreu de forma gradativa no decurso do tempo, como fruto de processos históricos marcados por lutas e reivindicações. Em suas primeiras modalidades, dirigiam-se à tutela individual face ao poder e arbítrio do Estado. Porém, com o passar do tempo, foram sendo ampliados de modo progressivo, de forma a resguardar um grande número de titulares.

Aos que apareceram em seus primórdios, acrescentaram-se outros, tornando mais vasta a custódia conferida ao homem e, em um momento mais recente, passaram a ser dirigidos à tutela de outras modalidades de vida ou de categorias relevantes para a sociedade, a exemplo da preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, considerado como condição basilar para que as pessoas e diversas espécies possam sobreviver.

Quanto a sua formação, estes direitos não se caracterizam pela linearidade quanto ao seu reconhecimento por parte das várias ordens jurídicas. Contudo, quanto à evolução, podem ser verificados casos em que são ampliados refletindo, assim, o progresso. Todavia, há situações nas quais ocorrem casos de recuo, porque constituem uma classe que pode ser submetida a mudanças. Na Constituição de 1988, os direitos fundamentais aparecem em uma lista exemplificativa, podendo vir a ser ampliados. De acordo com o entendimento doutrinário mais recente, são agrupados em dimensões.

A primeira abarca os denominados direitos individuais, cujo aparecimento deu-se no contexto das revoluções liberais e, por isso, conferem destaque à liberdade e à abstinência por parte do Estado. A segunda engloba os direitos sociais, conquistados por meio de embates dos trabalhadores contra a exploração do capital, relacionando-se aos princípios da solidariedade e da fraternidade, não no sentido de se opor à tutela dos interesses individuais, mas acrescentando aqueles próprios às coletividades ou Estados. A terceira pretende oferecer proteção a um conjunto mais amplo de sujeitos, considerados de modo coletivo, com temas relacionados à tecnologia e também a inúmeros conflitos que ainda ocorrem em diversas sociedades, destinando-se a resguardar todas as pessoas, compreendidas como integrantes da espécie

humana, de forma difusa ou considerada coletivamente. Neste sentido, reúne os direitos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; à paz e à solidariedade, pretendendo conferir uma proteção que abranja diversos países sendo, por isso, dotados de uma índole fraterna e com abrangência universal.

Quanto a esta classificação, há doutrinadores que se posicionam a favor da existência de uma quarta e mesmo de uma quinta dimensão destes direitos: aquela abrangeria os vinculados à engenharia genética, a globalização, a democracia e a informação, enquanto esta abarcaria o direito à paz.

Como um direito fundamental de segunda dimensão, a segurança pública é prevista na Constituição de 1988. É-lhe atribuída posição de grande relevância e suas questões e impasses mostram grande intensidade no meio social. Diante da crescente sensação de insegurança, determinada pelo crescimento da violência e da marginalidade, por vezes, surge um clamor popular em prol da instituição de um número mais amplo de punições rigorosas para aqueles que cometam infrações.

Entretanto, atender a este anseio de forma rápida, imediatista e sem a ocorrência da necessária reflexão poderia conduzir à ocorrência de imensos ultrajes não apenas aos direitos fundamentais, mas à própria ordem jurídica. É importante ressaltar que boa parte dos direitos constitucionalmente estatuídos não se encontram efetivados de modo pleno e, por isso, quando se menciona a pretensa intenção governamental em solucionar as questões neste âmbito, é muito comum que não seja concedida a oportunidade de participação a amplos setores da sociedade, nem para discutir acerca de seus efeitos.

No Brasil não existe uma política de segurança pública organizada em observância às diretrizes previstas constitucionalmente, as quais apregoam a necessidade de uma ação conjunta, que conte com a participação dos poderes instituídos e da própria sociedade. Vigora a nítida contradição entre o contexto fático e o regramento constitucional, que tem como escopo a promoção deste direito no nível individual e coletivo. Com isso, os efeitos satisfatórios almejados não são obtidos, constatando-se o expressivo crescimento das ocorrências relacionadas à violência e à criminalidade, com repercussão intensa nos veículos midiáticos.

Esta grande divulgação constitui um reflexo, entre outros fatores, da influência exercida pela corrente criminológica do eficientismo penal. Utilizado nos Estados Unidos, sendo o Programa Tolerância Zero aplicado em Nova Iorque uma das suas manifestações de maior destaque, concede especial ênfase à sanção penal, atribuindo grande quilate às punições nesta área, porém ignora o fato de que a crescente criminalidade e a violência têm sua gênese em causas sociais e econômicas, sendo seu agravamento decorrente também da adoção do ideário

neoliberal. Este, ao privilegiar os interesses econômicos e do mercado, fomenta a intensificação de questões ligadas à miséria, aos subempregos e ao desemprego e, por determinar maiores dificuldades para a sobrevivência, proporciona condições para que muitas pessoas ingressem em atividades criminosas como forma de sobrevivência.

Para o enfrentamento destes problemas, há no Estado as instituições policiais. Dentre estas, a atuação ostensiva é desempenhada pela Polícia Militar. Em virtude da intensificação da criminalidade – tanto numericamente, no tocante ao número de infratores, como qualitativamente, no que tange o poder de ataque manifestado pelos delinquentes – muitas vezes esta corporação se depara com situações em que, para evitar ou conter o perigo, necessita da utilização da força letal. Este é um dos pontos que despertam grandes discussões por parte da doutrina e jurisprudência além de gerar, por vezes, sentimentos contraditórios na opinião pública, sendo também necessário observar o entendimento e os sentimentos advindos daqueles que, em seu cotidiano, encontram-se expostos diretamente aos riscos decorrentes desta forma de atuação.

Assim, considerando os aspectos mencionados, a presente dissertação aborda a percepção de membros da Polícia Militar baiana, na cidade de Salvador - Bahia, relativamente à interação entre a segurança pública, os direitos fundamentais e o uso da força letal no período compreendido entre os anos de 2014 e 2016. O tema escolhido justifica-se pela necessidade de considerar também o entendimento destes profissionais a fim de superar uma análise maniqueísta (normalmente apregoada pelo senso comum, segundo a qual eles estariam legitimados pelo Estado a utilizar este recurso), além de perquirir sobre formas de solução integradas para resolver a questão, permitindo o resguardo às proteções conferidas pela ordem constitucional a todos os sujeitos envolvidos.

Para tanto, o objetivo geral estabelecido é avaliar a segurança pública na Bahia, a partir da sua relação com outros direitos fundamentais estabelecidos pela Constituição Federal, bem como as práticas utilizadas pelas instituições encarregadas de sua promoção, especialmente na RMS/BAHIA. É utilizado o método de pesquisa exploratório, com recurso à técnica de análise de grupo focal, com a participação de membros da Polícia Militar Baiana, de diversas patentes, atuantes em Salvador.

Os objetivos específicos, por sua vez, consistem em investigar práticas operacionais da Polícia Militar baiana de uso da força como controle da violência urbana; Identificar quais os instrumentos disponíveis aos membros da Polícia Militar baiana, além do uso da força letal; analisar a percepção de membros da Polícia Militar (19ª Companhia - Paripe) sobre o uso da força letal pela corporação como instrumento de controle da violência urbana, nos anos de

2014/2016 e identificar as normas jurídicas aplicáveis aos casos de uso da força letal pela polícia na ocasião de confronto.

A presente dissertação encontra-se dividida em seis capítulos.

A introdução apresenta a estrutura do presente trabalho, bem como noções iniciais sobre o tema. O primeiro capítulo aborda os direitos fundamentais e direitos humanos, com suas características, evolução e efetividade. O segundo trata a respeito da segurança pública, abrangendo aspectos como conceito, características e paradigmas existentes. O terceiro traz a explanação a respeito da interação entre esta segurança e os direitos humanos, considerados a partir da atividade exercida pela polícia, bem como os resultados empíricos obtidos por meio da técnica do grupo focal. O quarto expõe o entendimento de membros da Polícia Militar sobre a relação entre a segurança pública, os direitos fundamentais e o uso da força letal. O quinto enfoca alternativas para a resolução das questões existentes na interação entre os direitos fundamentais e a segurança pública. As considerações finais, por sua vez, resgatam alguns pontos, ora teóricos, ora empíricos, que se consideram como de grande relevância no desenvolvimento desta pesquisa.

# **1 ABORDAGEM ACERCA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: CONCEITO, CARACTERÍSTICAS E GERAÇÕES OU DIMENSÕES**

## **1.1 Conceito e distinção entre direitos fundamentais e direitos humanos**

Os direitos fundamentais compõem um núcleo intocável, aplicado à totalidade das pessoas regidas por uma ordem jurídica, sem a influência de qualquer condição. Reúnem as prerrogativas e as categorias jurídicas que pretendem efetivar os valores da liberdade, dignidade humana e igualdade, sendo de extrema relevância. Caso não estivessem presentes entre as regras norteadoras da vida social, poderia esta ser seriamente comprometida.

Diferenciam-se dos intitulados direitos humanos, uma vez que estes se dirigem a todos os indivíduos, quaisquer que sejam as ordens jurídicas que os regem. Estes, em conformidade com Mendes e Branco (2014, p. 218), relacionados ao âmbito internacional, encontram a sua gênese nos ordenamentos pátrios os quais, por sua vez, apresentam conquistas firmadas por meio de declarações. Entre estas, é destacada a influência exercida pela Declaração Universal dos Direitos Humanos sobre muitas nações no período posterior à Segunda Guerra Mundial.

Dizem respeito às necessidades imperiosas para o homem, sob fundamento jusnaturalista, de caráter filosófico e não se mostram como peculiaridade inerente a uma ordem jurídica específica, porém apresentam uma natureza universal, supranacional e aludem aos anseios da humanidade por maior deferência aos homens, consolidados em documentos internacionais.

De acordo com Mendes e Branco (2014, p.17), estes direitos, quando de sua inserção entre as normas constitucionais, passam a ser considerados como “preceitos da ordem jurídica”, são denominados como fundamentais, abarcando um âmbito inalterável e se destinam a todos os indivíduos submetidos a uma ordem jurídica, indistintamente. Como exemplo desta modalidade, há a segurança pública.

Dessa maneira, os direitos humanos são aqueles que, mesmo relacionados de maneira bastante estreita aos valores da igualdade e da liberdade, não foram positivados no âmbito de um ordenamento jurídico, tal como ocorre com os direitos fundamentais. São formalizados através de documentos internacionais.

Com isso, não há qualquer empecilho representado pelas peculiaridades que os sujeitos alcançados por estes direitos possuam, como a etnia, a origem nacional e o credo, assim como

outros pontos distintos que possam restringir a sua aplicação. Um direito considerado como fundamental, conforme Mendes e Branco (2014, p.147), relaciona-se à vida, a liberdade, à igualdade e à atuação no cenário político, valores em prol dos quais atua.

Trata-se das faculdades e institutos que buscam proporcionar a todas as pessoas uma existência caracterizada pela dignidade. Por isso, não se esgotam no direito natural e integram a ordem jurídica de alguns Estados, como se pode inferir de Cunha Júnior (2008).

Para Paulo e Alexandrino (2014, p.100), são direitos inerentes às pessoas, previstos nos textos para regulamentar as ordens jurídicas dos Estados tendo a sua garantia e delimitação espacial e temporalmente no âmbito destes. Abarcam as prerrogativas e institutos em prol da liberdade, igualdade e dignidade das pessoas. Sua relevância é assinalada de tal forma que sua ausência em um meio social impediria que este subsistisse, uma vez que influenciam várias esferas. Um exemplo destes direitos é segurança pública.

Sobre esta distinção entre direitos fundamentais e humanos, Mendes e Branco (2012, p.217) ressaltam que direitos humanos – ou direitos do homem – é uma expressão concernente às lutas permanentes em prol de situações imprescindíveis para os homens, sob uma orientação jusnaturalista, apresentando natureza filosófica, não se encontrando positivados em um determinado ordenamento.

Os autores, no entanto, não consideram que esta distinção possa dissociar estes direitos de maneira rígida, haja vista que os direitos humanos, em vários casos, decorrem dos direitos fundamentais estatuídos nos Estados e estes, por sua vez, abrangem também alguns provenientes dos tratados ou declarações internacionais, sendo um exemplo desta última situação a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948.

Diferenciando estas duas modalidades, Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2013) afirmam que aqueles são inerentes ao ser humano, mostrando tendência à universalidade, ao passo que estes são conhecidos e positivados no âmbito da ordem constitucional inerente a um determinado país.

## **1.2 Características dos direitos fundamentais**

Os direitos fundamentais apresentam peculiaridades específicas, que os assemelham, permitindo identificá-los e distingui-los de outros. Para Cunha Júnior (2008), são representadas pela universalidade; inalienabilidade; historicidade; limitabilidade; a imprescritibilidade; a proibição do retrocesso e a concorrência.

Caracterizam-se pela universalidade são porque imprescindíveis para uma convivência livre entre os homens, de forma digna, sendo aplicáveis à totalidade destes, como se infere de Cunha Júnior (2008). Com isso, não há a influência de qualquer fator – social, político, econômico, étnico, sexual ou nacional. Para Sanchis citado por Mendes e Branco (2014, p.213), “determinados objetivos vitais de algumas pessoas têm tanta importância como os objetivos básicos do conjunto dos indivíduos”. Dessa forma, não há condição de ordem social, política, étnica, econômica, de nacionalidade ou sexual que possa impedir que sejam destinados e fruídos por todos estes.

No que se refere à historicidade, a gênese destes direitos se relaciona aos embates pelas liberdades que não existiam, lutas ocorridas gradualmente no curso dos processos históricos, de acordo com Bobbio (1992). Foram reunidos em gerações ou dimensões, as quais rememoram os valores que regeram a Revolução Francesa em 1789. Segundo Mendes e Branco (2014, p. 150), esta característica permite compreender o fato de que os direitos próprios de um determinado contexto possam ser modificados ou mesmo retirados no curso do tempo, evidenciando a sua natureza evolutiva e o vínculo com as lutas em prol do surgimento de diferentes liberdades contrastadas perante poderes e suas distintas manifestações.

No mesmo sentido, Branco (2014, p.150) acrescentam que estes direitos, para Bobbio, não passam a integrar a ordem jurídica sob a forma de um conjunto que se estabelece em uma única oportunidade, pois sua gênese dá-se desde que seja devida ou sua ocorrência possível, marcadamente nos casos em que o crescimento das relações de poder estabelecidas entre os indivíduos possam configurar ultrajes à liberdade ou possibilitem inovadas formas de resistir a estes ou se verifique o surgimento de alternativas de cunho protetivo.

Como inúmeros outros direitos presentes no ordenamento jurídico, os direitos fundamentais também são caracterizados pela limitabilidade, também denominada como princípio da relatividade ou convivência das liberdades públicas, de acordo com Moraes (2014, p.30). Não possuem uma natureza absoluta, podendo ser limitados em comparação a outros, contanto que seja por intermédio de uma conciliação criteriosa nas situações em que sejam antagônicos, com o objetivo de harmonizar, proporcionalmente, os bens jurídicos contrastantes e evitar que alguns sejam prejudicados.

Segundo Cunha Júnior (2008), não possuem uma natureza absoluta, de forma que podem sofrer limitações quando comparados a outros, desde que por meio da conciliação ponderada nas várias situações fáticas, de modo proporcional, para que os valores em atrito sejam equilibrados e não ocorra o sacrifício definitivo destes.



A inalienabilidade é atributo pelo qual estes direitos não podem ser transferidos ou sofrer disposição por parte daqueles que os detém, de acordo com Cunha Júnior (2008) e Paulo e Alexandrino (2014, p.100). Não podem ser valorados econômica ou patrimonialmente e, por serem indisponíveis, de maneira geral, deles não se pode abdicar.

A imprescritibilidade destes direitos determina que não podem ser perdidos quando não exercitados por aquele que os detém. Ainda que este permaneça em inércia, segundo Lenza (2014), não receberão o efeito do passar do tempo. De acordo com Lenza (2014, p.1060), estes direitos não têm sobre si a incidência da prescrição, mesmo que não fruídos por seus titulares ou não sejam exercitados, inexistindo prazos estabelecidos para tanto.

Outra marca inerente a estes direitos é a concorrência, de modo que podem ser acumulados e possam ser aplicados simultaneamente em relação a uma circunstância. Segundo Mendes e Coelho e Branco, este atributo pode ser percebido nos casos em que há a possibilidade de aplicação de vários direitos fundamentais para reger uma circunstância ou comportamento.

Este atributo é muito relevante, pois permite a possibilidade de definição das regras a serem aplicadas, bem como da verificação de seus resultados jurídicos, conforme Serrano e Nunes Júnior (2001, p.79).

Além disso, são também irrenunciáveis, de forma que nem mesmo o não exercício pelo seu titular autoriza a sua disposição (PAULO e ALEXANDRINO, 2014). Não se encontram submetidos ao arbítrio daquele que os detém, nem de outras pessoas, sendo marcados pela eficácia objetiva – visto serem peculiares a todos os componentes da sociedade, mesmo que se esteja diante de interdições a esta característica, a exemplo do que ocorre no âmbito da privacidade e da intimidade. Nestas hipóteses, contudo, deve ocorrer limitada e temporariamente a observância da exceção, além de ser necessário verificar o não desrespeito à dignidade humana. Mendes e Branco (2014, p.213) explicam que esta característica decorre da inexistência de obstáculo ao reconhecimento de que “determinados objetivos vitais de algumas pessoas têm tanta importância como os objetivos básicos do conjunto dos indivíduos”.

Estes direitos não aparecem listados em rol taxativo na Constituição de 1988, de forma que é possível a inserção de outros. Neste sentido, cabe destacar a possibilidade trazida pela EC 45/2004, conforme a qual os tratados de direitos humanos de que o Brasil faça parte, se aprovados pelo procedimento previsto para as emendas constitucionais (votação nas duas casas do Congresso Nacional, em dois turnos e aprovação por 3/5 dos votos em ambas), receberão o mesmo status das emendas constitucionais.

A Emenda já referida trouxe uma mudança de grandes efeitos para o ordenamento jurídico pátrio, trazendo chances de ampliação do rol de direitos vinculados à proteção do homem. Para tanto, aparece como uma:

norma procedimental dispendo sobre a forma de incorporação ao direito interno dos tratados em matéria de direitos humanos, que, interpretada em sintonia com o artigo 5º, § 2º, pode ser compreendida como assegurando – *em princípio e em sendo adotado tal procedimento* – a condição de direitos formais, e materialmente constitucionais (e fundamentais) aos direitos consagrados no plano das convenções internacionais.  
(MENDES e BRANCO, 2012, p.97)

Este procedimento mais dificultoso relativamente à aprovação das emendas constitucionais é consequência do atributo da rigidez constitucional que caracteriza a Constituição de 1988. De acordo com Temer (2007, p.29), a constituição assim caracterizada requer um “processo especial e qualificado para sua modificação, da qual deriva a criação de norma constitucional”.

Sabe-se que as emendas à Constituição ocupam posição de destaque entre as normas que compõem o ordenamento jurídico pátrio. Por isso, a lista de direitos fundamentais que se encontra no texto constitucional é de caráter meramente exemplificativo, haja vista ser possível o acréscimo de outros, com o intuito de proporcionar uma tutela mais consistente às pessoas. Logo, esta espécie de direitos forma um rol de maior amplitude, ao qual podem ser acrescentadas outras modalidades, com o intuito de que os sujeitos possam contar com uma proteção mais abrangente. Neste sentido, não carecem de norma escrita para que possam existir.

Deve-se notar que estes direitos possuem aplicabilidade imediata, conforme previsão contida no art. 5º § 1º da Constituição. Conforme os ensinamentos de Mendes e Branco (2014, p.225), nas ordens jurídicas instauradas em regimes democráticos, há a preocupação em evitar que as regras primordiais aplicadas às pessoas permaneçam apenas como elucubrações teóricas, ou só possam adquirir eficácia por intermédio do papel exercido pelo poder legislativo. Há, neste sentido, um receio relacionado à inevitabilidade em se alcançar a superação concreta de um Estado de Direito existente apenas no nível formal, no qual os direitos fundamentais só adquiram aplicabilidade desde que submetidos à regulação pelo instrumento legal – determinando a sua redução do seu significado por intermédio dos papéis desempenhados pelo legislador ou em virtude da inércia deste.

Os autores já mencionados acrescentam, inclusive, que os resultados prejudiciais desta inobservância podem ser exemplificados, na História, pela situação ocorrida na Alemanha à época do nazismo. O entendimento de que os direitos trazidos pela Constituição não seriam aplicados diretamente, mas dependeriam da atividade desempenhada pelo legislador, bem como

a inexistência de formas judiciais diretas para a guarida destes conduziram à decomposição dos fundamentos de caráter democrático característicos da Constituição de Weimar, de modo a proporcionar terreno para que o autoritário regime nazista fosse instaurado desde o ano de 1933.

De acordo com Sarlet (2012, p.230-234), há o entendimento doutrinário de que as normas ou preceitos contidos na Constituição, ainda que tenham natureza programática, são investidos por um grau peculiar de eficácia jurídica e aplicabilidade, considerando-se o regramento que a eles se aplica seja determinado pelo constituinte à elaboração normativa.

Com isso, os direitos fundamentais, para Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2012, p. 316) não poderão deixar de ser aplicados às pessoas sob o pretexto de constituir uma norma programática, dotada de eficácia limitada – não se reconhecendo como uma situação subordinada à atividade legiferante infraconstitucional.

### **1.3 Os Direitos Fundamentais e a Vedação ao Retrocesso**

Outro ponto de imprescindível destaque diz respeito à vedação ao retrocesso. Conforme disposto no art. 60, § 4º da Constituição, no que tange às vedações relativas às propostas de emenda constitucional, consta das formas versa a respeito da proposta de emenda tendente a abolir os direitos e as garantias individuais. Por isso, constituem “matérias intocáveis pelo legislador constituinte. Em outras palavras, a rigidez constitucional, nessas matérias, ocupa grau máximo”, como se pode inferir de Temer (2007, p.147).

Para Sarlet (2012, p.399), valorizam-se as diversas modalidades que pretendem resguardar tais direitos diante do poder público, a exemplo dos papéis exercidos pelos legisladores e administradores, para evitar que venham a perpetrar atos de desrespeito ou de limitações sobre estes direitos. Por intermédio da vedação ao retrocesso, busca-se obstar a ocorrência da regressão neste âmbito, a qual poderia ocorrer, caso assim não fossem considerados, o que poderia determinar situações de imensa instabilidade no contexto social, perceptíveis no âmbito de sociedades caracterizadas pelo crescente processo de exclusão, paralelamente ao de um menor fornecimento de prestações pelo Estado e pela própria sociedade. Assim, destaca-se a imprescindibilidade de que sejam perquiridas formas para se preservar e dar guarida às ainda pouco robustas aquisições de cunho social existentes.

Em conformidade com Barroso (2001, p.158-159), a proibição ao retrocesso não se encontra prevista de maneira expressa na Constituição, porém se infere a partir das características nela presentes e do sistema jurídico por ela fundamentado que, ao trazer a

previsão de um direito, faz com que este seja agregado ao patrimônio jurídico próprio da condição cidadã e, por isso, obsta de maneira absoluta a sua supressão.

Para Pinto e Netto (2010, p.111), evidencia-se como um óbice à regressão, em se tratando de direitos fundamentais, determinada por atos provenientes do Estado. Neste sentido, “todos os direitos fundamentais estariam protegidos contra alterações amesquinhadoras de seu conteúdo e garantias”. Para a autora mencionada, ainda que não se apresente de maneira expressa no texto constitucional, aparece como uma norma

jurisfundamental adstrita, de natureza principal, que proíbe ao legislador a supressão ou alteração das normas infraconstitucionais que densificam normas constitucionais de direitos sociais a violar sua eficácia.

Constitui uma norma que, em si, não declara a existência de um direito inserido na categoria dos fundamentais. Todavia, mostra-se como instrumento para a proteção da vigência e produção de efeitos determinados por estes. Aplica-se em relação ao legislador que, no desempenho de seu papel, não atue de maneira a retornar a um estado anterior no que se refere às proteções proporcionadas pelos direitos já conquistados, buscando impedir que venham a ser restritos ou suprimidos em virtude de arbitrariedades. Neste sentido, para Derbli (2007, p.203), a postura de dirigismo que impregna a Constituição de 1988 busca alcançar a efetivação da justiça social, a qual traz as determinações acerca dos objetivos que se devem buscar e, principalmente, de modo que não se verifiquem involuções no que tange à concreção dos direitos fundamentais.

Com isso, as normas que definem estes direitos não podem ser objeto de revogação, nem ser substituídas por outras que os aniquilem ou limitem os seus efeitos. Cunha Júnior (2008, p.585) mostra que a eficácia impeditiva do retrocesso refuta a efetivação de políticas públicas direcionadas à extenuação daqueles.

Sua observância deve ser também criteriosa, no intuito de resguardar os direitos fundamentais diante da atuação do poder público, pelos legisladores e administradores no exercício de suas funções, a fim de evitar que venham a perpetrar atos de desrespeito ou de limitações sobre aqueles. Por seu intermédio, busca-se obstar a ocorrência da regressão neste âmbito, a qual poderia ocorrer, caso assim não fossem considerados, o que poderia determinar situações de imensa instabilidade no contexto social, perceptíveis no âmbito de sociedades caracterizadas pelo crescente processo de exclusão, paralelamente ao de um menor fornecimento de prestações pelo Estado e pela própria sociedade. Assim, destaca-se a imprescindibilidade de que sejam perquiridas formas para se preservar e dar guarida às ainda pouco robustas aquisições de cunho social existentes.

Constitui uma norma que, em si, não declara a existência de um direito inserido na categoria dos fundamentais. Todavia, mostra-se como instrumento para a proteção da vigência e produção de efeitos determinados por estes. Aplica-se em relação ao legislador que, no desempenho de seu papel, não atue de maneira a retornar a um estado anterior no que se refere às proteções proporcionadas pelos direitos já conquistados, buscando impedir que venham a ser restritos ou suprimidos em virtude de arbitrariedades.

#### **1.4 Processo Histórico dos Direitos Fundamentais: Gerações ou Dimensões**

Verificam-se, na doutrina, dois entendimentos sobre a classificação dos direitos fundamentais em categorias, determinados em decorrência das peculiaridades por eles apresentadas, as quais mostram diferenças nos diversos momentos da história humana.

Consoante uma concepção mais tradicional, os direitos fundamentais poderiam ser agrupados em gerações. Neste sentido, para Piovesan (2012, p.45), a denominação mostra a influência dos três lemas da Revolução Francesa: a primeira é relativa aos direitos civis e políticos, relacionando-se à liberdade (*liberté*); a segunda, aos econômicos, sociais e culturais (*legalité*), ao passo que a terceira abrange os ligados à solidariedade (*fraternité*).

Por outro lado, Sarlet (2012, p.31) em um cenário no qual se percebe uma genuína “mutação histórica” relativamente aos direitos fundamentais, existem três gerações, porém pode-se encontrar quem se posicione pela configuração de uma quarta ou, ainda, uma quinta classe. Além disso, o autor menciona a crítica ao uso da expressão gerações ora pela doutrina nacional, ora pela estrangeira, porque não admite que se ignore o aparecimento de outras modalidades de proteção que se acumulam de maneira complementar, não havendo a substituição. Considerá-los como elementos de categorias fixamente delimitadas resultaria no não reconhecimento desta natureza progressiva e o posicionamento a favor de uma substituição de direitos ao longo do tempo.

Neste sentido, a denominada teoria dimensional dos direitos fundamentais possibilita a percepção de um acréscimo não apenas numérico, de modo a complementar o rol de proteções conferidas aos sujeitos: permite perceber o caráter unitário e indivisível tanto na vertente constitucional de cada país como no denominado Direito Internacional dos Direitos Humanos, de acordo com Sarlet (2012, p.32).

Entretanto, o autor mencionado destaca que se trata apenas de uma dissonância de caráter terminológico, pois prevaleceria uma conformidade no que diz respeito aos conteúdos inerentes tanto às gerações como às dimensões e, sob uma visão mais utilizada hodiernamente,

o emprego do vocábulo dimensão justifica-se em decorrência desta finalidade. Sob este ponto de vista, é inadequado utilizar o termo geração pelo fato de que este não mostra compatibilidade com o aumento progressivo da tutela proporcionada pelo acréscimo de direitos verificados no decorrer do tempo.

Além da denominação utilizada, também se encontram compreensões díspares ligadas ao número de dimensões existentes, as quais são distinguidas a partir da modalidade de proteção que estabelecem. Tradicionalmente, aponta-se que existam três, mas há quem se posicione, no sentido de que os direitos fundamentais podem ser agrupados em quatro ou, até mesmo, cinco categorias distintas.

Os direitos fundamentais inseridos na primeira dimensão foram os primeiramente surgidos e merecedores de estatura constitucional. Tiveram a sua gênese no século XVII e são caracterizados pela natureza civil e política, estabelecendo o resguardo dos indivíduos perante o Estado e se dirigem a estes para protegê-los perante o Estado. São, por isso, conhecidos como direitos da liberdade, apresentam um status negativus, assinalando os primórdios do constitucionalismo no Ocidente, buscando limitar o poder estatal e das autoridades a ele vinculadas.

Sarlet (2012, p.32), a respeito dos direitos que integram esta dimensão, considera-os como produto resultante da influência burguesa e liberal ocorrida no século XVIII, que valoriza uma vertente individualista, em prol dos direitos de defesa, estabelecendo a não intervenção estatal, associada à maior autonomia dos sujeitos diante daquela. Por isso, são conhecidos como direitos “negativos”, voltados para que o Estado se abstenha – e não assuma um papel positivo.

Nestes, estão inseridos os direitos à vida, à liberdade, a igualdade, a propriedade e à igualdade formal e, em momento posterior, a eles foram acrescidas as liberdades de caráter coletivo, como a expressão, imprensa, manifestação, reunião e associação, entre outras, bem como os relacionados à participação política – direito de votar e de ser votado – e as garantias processuais, exemplificadas pelo devido processo legal, habeas corpus e direito de petição, entre outros (SARLET, 2012, p.32).

Com a expansão do sistema capitalista de produção e o aumento do seu poder durante a Revolução Industrial, houve o acirramento da exploração de grandes contingentes de pessoas. Segundo Bonavides (2004), houve a organização de grupos, que passaram a lutar, em prol da conquista de condições de trabalho e de participação social. Em seus primórdios, apareceram nas Constituições estabelecidas sob o marxismo ou a denominada social democracia, como as Constituições marxistas ou aquelas peculiares à social democracia, como a de Weimar, sendo esta modalidade mais utilizada posteriormente à Segunda Guerra Mundial.

Os direitos de segunda dimensão mostram um caráter mais social, econômico e cultural, caracterizando-se como prestações de natureza positiva, com o escopo de efetivar as liberdades apregoadas pela primeira dimensão. Constatou-se que a vida sem condições adequadas, desprovida de acesso à educação e saúde obstaría o alcance das conquistas de primeira dimensão, de modo que se afirma a necessidade de um papel positivo por parte do Estado (PAULO e ALEXANDRINO, 2014).

No sentido de proteger mais amplamente as pessoas, os direitos fundamentais da terceira dimensão são voltados para um rol mais amplo de titulares. São relacionados à tecnologia, dizendo respeito a vários embates que persistem nas várias sociedades e, por isso, voltam-se à defesa de todas as pessoas, consideradas como membros da espécie humana, de maneira difusa ou coletivamente considerados. Por isso, abrangem os direitos à segurança, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à paz, à solidariedade e visam assegurar a proteção no contexto de vários países, apresentando uma natureza fraterna e de índole universal (CUNHA JÚNIOR, 2008).

De acordo com Bonavides (2004), estes direitos decorrem de uma noção pela qual existem, no mundo, nações que se encontram em diferentes momentos evolutivos. Por isso, mostra-se importante a existência de direitos fundamentais baseados na fraternidade. Estes, por sua vez, não podem promover apenas a proteção de caráter individual ou coletivo, mas deve se relacionar à promoção do respeito não apenas no nível individual ou coletivo: importa que se assegure o respeito à fraternidade e à solidariedade, reconhecendo-os em todas as pessoas.

Alguns estudiosos, em momento mais recente, posicionam-se pela existência de uma quarta dimensão de direitos fundamentais. Porém, inexiste consenso neste sentido. Para Bobbio (1992), nela estão abrangidos os direitos ligados às questões da engenharia genética, ao passo que Bonavides (2004), liga-os à ocorrência dos processos de neoliberalismo e globalização. Sob o primeiro, há uma articulação do poder com feições absenteístas, determinando a maior frouxidão dos laços de soberania, bem como a progressiva retirada do caráter político do meio social.

Assim, esta dimensão mostra-se mais de acordo com o modelo de sociedade aberto, de caráter universal, em que as várias nações buscam uma convivência fraterna e harmônica, havendo eficácia em relação a todos os direitos alcançados pelos homens no decorrer da história. Consoante Novelino (2008, p.229), estes direitos tiveram a sua inserção nos ordenamentos impulsionada pelo processo da globalização e, entre estes, inserem-se os direitos voltados para a democracia, a informação e as diversidades, em consonância com um modelo no qual as sociedades são caracterizadas pela abertura, convivência fraterna e direitos



concretizados, não presentes apenas no plano teórico, mas visando promover uma condição cidadã mais plena, imprescindíveis para a fase mais sólida das instituições que compõem o Estado social e necessários para que este processo ocorra de modo legítimo.

Há também estudiosos que se referem a uma quinta dimensão destes direitos, como Bonavides (2004), considerando o direito à paz como integrante deste conjunto, de modo a conferir destaque para o altruísmo e posturas solidárias.

Outros aspectos importantes no que se refere aos direitos fundamentais dizem respeito à sua aplicabilidade e efetividade, as quais são abordadas na seção seguinte.

### **1.5 A Efetividade dos Direitos Fundamentais**

O significado de efetividade, para Barroso (2010, p.220), relaciona-se à concretização do direito, ao real exercício por este de sua função na sociedade, ou seja, diz respeito à presença na realidade fática, de modo a promover uma maior proximidade entre o dever-ser próprio das normas e o ser da vida concreta.

No direito constitucional, percebe-se uma busca, tanto na Europa como na América Latina, pelo alcance da efetivação do regramento trazido pelas Constituições. Entretanto, no Brasil, em particular, percebe-se que houve a influência do parâmetro francês neste sentido, concedendo-se maior destaque para a análise da chamada parte orgânica do Texto Constitucional, contemplando as instituições de caráter político, não havendo o merecido cuidado para com a sua condição como “carta de direitos” e de instrumentos para a efetivação de proteções.

Dessa maneira, as discussões pátrias de cunho constitucional mostraram-se mais afeitas a questões processuais que às necessárias considerações relativas à ciência política. Apenas na década de 90 do século XX e na transição para o atual percebeu-se uma maior proximidade em relação à filosofia em suas vertentes moral e política, o que se reflete em relação à efetividade das normas ora tratadas (BARROSO, 2010).

O autor mencionado ressalta que, para efetivar a norma constitucional, devem estar presentes pressupostos como o “senso de realidade”, a fim de impedir normatizações sobre situações que não sejam possíveis de ocorrer; a “boa técnica legislativa”, para verificar o bom enquadramento relativo às pessoas alcançadas, aos bens jurídicos e às condutas alcançadas; a “vontade política”; o real empenho em efetivar as regras contidas na Constituição e o exercício consciente de cidadania, associado à reivindicação seja pela via política, seja por meio de instrumentos judiciais.



Como já mencionado, no Brasil, a partir da década de 80 do século XX, com a Constituição de 1988, muitos direitos fundamentais foram positivados refletindo, de modo democrático, os anseios da sociedade pouco depois de vivenciar 21 anos sob a égide da ditadura militar. Em suas normas, ela traz formalizada a procura pela implantação de mudanças econômicas e sociais. Neste ponto, cumpre mencionar a denominada doutrina da efetividade.

De acordo com Barroso (2010, p.224-225), ocorre a utilização de métodos positivistas, considerando o direito constitucional como norma e de um critério formal a fim de determinar a exigibilidade de alguns direitos: a presença no texto constitucional implica a obrigatoriedade de cumprimento e, no país, não se percebe o êxito decorrente da elaboração de inovadas concepções pela doutrina, de cunho pós-positivista, direcionadas para o alcance de uma fundamentalidade material da norma.

Isto ocorre porque a eficácia social das normas, que mostra a aplicação destas aos fatos da vida por elas regidos, ainda não se mostra plenamente observada na realidade do país. Muitos dos direitos constitucionalmente estabelecidos carecem de efetividade. A denominada Constituição Cidadã, norma compatível com as escolhas que caracterizam um Estado democrático de Direito (que, entre seus fundamentos, apresenta a dignidade da pessoa humana), não encontra sua aplicação fática de modo amplo, persistindo situações e atitudes que lhe são opostas.

É importante o estudo acerca da efetividade destes direitos porque, no Brasil, é muito comum o desapontamento frente à concretização dos preceitos constitucionais, os quais parecem não ter alcançado uma posição de destaque por parte dos Poderes instituídos, visto que não se encontram concretizadas as condições mais basilares necessárias a uma vida digna, existindo uma imensa distância entre os preceitos teóricos e a vida de boa parte da população.

Dessa maneira, ainda que o Brasil esteja sob uma ordem constitucional regida pela Constituição denominada cidadã, a norma basilar de um Estado de Direito que apresenta como um de seus pilares a dignidade da pessoa humana, sua realidade fática não é caracterizada pela concretização dos direitos fundamentais: pelo contrário, podem ser constatadas diversas situações incompatíveis com este modelo de organização estatal, como se pode inferir de Faller (2009).

A autora mencionada questiona, por exemplo, sobre as considerações que podem ser tecidas partindo de uma sociedade que traz inúmeras influências de sua gênese colonial e exploratória, fundamentada no trabalho escravo e na coisificação de seres humanos. Na atualidade, as influências ainda persistem de modo camuflado tanto no plano político e econômico como na cultura e sociedade, estimulando a indiferença e a crescente

“mercantilização e degradação da vida em todas as suas espécies”, de modo a ensejar o questionamento sobre qual o papel do direito constitucional neste meio, em que se percebe a existência de uma verdadeira “máscara social de entorpecimento coletivo”, havendo uma Constituição em vigor, no plano formal mas que, na vivência prática, parece ter sofrido derrogação (FALLER, 2009, p.78).

Neste sentido, é imperioso que os direitos fundamentais presentes na Constituição de 1988 existam não apenas na teoria, mas se façam concretizar no dia a dia das pessoas, a fim de que possam promover, de fato, condições de vida sob a maior proteção do Estado, sendo necessária, portanto, a sua aplicabilidade.

Em relação a esta, cumpre notar que, de acordo com Cunha Júnior (2008, p.447) a efetivação dos preceitos que estabelecem direitos e garantias fundamentais são imprescindíveis para que a democracia possa ser aprimorada, sendo indubitável “que o grau de democracia em um país mede-se precisamente pela expansão dos direitos fundamentais da pessoa humana e pela possibilidade de sua afirmação em juízo”.

É necessário, por isso, que o rol de direitos fundamentais presentes na Constituição de 1988 encontre-se, de fato, na vida de todos os cidadãos, de forma a garantir a existência de um cenário caracterizado por um amplo conjunto de proteções, posto que não é suficiente a sua configuração apenas em caráter teórico, pois permite a ocorrência de várias situações de desrespeito, como aquelas inerentes à temática da segurança pública, escolhida para o desenvolvimento da presente pesquisa.

## **2 A SEGURANÇA PÚBLICA: CONCEITO, PECULIARIDADES E PARADIGMAS**

### **2.1 O embate entre os paradigmas clássico e emergente**

Antes de proceder a uma abordagem mais específica a respeito da segurança pública, é importante mencionar uma peculiaridade no cenário atual que também se reflete neste âmbito. Consoante Thomaz (1993), hodiernamente é possível perceber um conflito de modelos ou arquétipos, em que o padrão clássico se vê em disparidade quando confrontado com o emergente.

No primeiro, denominado paradigma da simplificação, em consonância com THOMAZ (1993, p. 199), o universo é compreendido a partir de um entendimento extremamente reduzido, pois suas bases de sustentação são constituídas pela cisão entre o sujeito e o objeto. Sob este ponto de vista, é possível separar a natureza característica dos seres vivos e se valoriza o estudo de estruturas de natureza mais ampla e multifacetada por meio da sua divisão em elementos menores. Dessa maneira, não há o apreço ao exame das partes que se revelem ambíguas, incertas ou marcadas por contradições, havendo a imposição de um entendimento linear, o qual só permite depreender a existência de contrários.

Por outro lado, o modelo emergente, que não possui ainda um número expressivo de adeptos, constata a existência das disparidades e valoriza o diálogo, visando escapar à separação e à ocorrência de cisões. Encontra-se, ainda, de maneira “marginal e, por isso, instituinte” e é caracterizado pela complexidade, abertura, aceitação simultânea do que se entende como verdadeiro e falso, não pretendendo alcançar uma configuração de caráter definitivo (THOMAZ, 1993). Traz um entendimento que se mostra bastante adequado para o enfoque sobre a segurança pública, por perceber a existência de uma essência mais abrangente, sendo influenciada por inúmeras circunstâncias.

Percebe-se que o ponto de vista em que se baseia o modelo clássico, conforme com o pensamento newtoniano, fixista e tendente à redução, não se mostra adequado para explicar uma realidade cada vez mais assinalada por atributos complexos, em que os sujeitos, em inúmeros casos, veem-se envolvidos em situações que escapam à linearidade. Dessa forma, mostram ser imprescindível uma investigação que contemple as múltiplas conformações em inúmeros fatos, conforme preconiza o paradigma emergente.

Ao se analisar a respeito da segurança pública, esta última forma de abordagem mostra-se bastante apropriada, uma vez que permite verificar o que, de modo usual, é realizado neste

âmbito, bem como identificar possíveis maneiras de modificar o contexto vigente, possibilitando considerar os inúmeros fatores e sujeitos que a ela se encontram relacionados.

## 2.2 Conceito

Uma das temáticas que se destaca entre as preocupações persistentes no contexto atual brasileiro é a segurança pública. Ela pode ser entendida sob a forma de uma reunião de métodos ou recursos de cunho político e jurídico utilizados com o escopo da garantia da ordem pública no convívio entre as pessoas na sociedade. Diz respeito à defesa em relação a situações de perigo, quer sejam de ordem física, quer não.

Ao se fazer uma análise dos termos que formam a expressão segurança pública, de acordo com o Dicionário Aurélio Virtual (2015), verifica-se que segurança é:

Ato ou efeito de segurar. Qualidade do que é ou está seguro. Conjunto das ações e dos recursos utilizados para proteger algo ou alguém. O que serve para diminuir os riscos ou os perigos. Aquilo que serve de base ou de crença em si mesmo. Afoiteza, ousadia. Força ou convicção nos movimentos ou nas ações. Certeza demonstrada. Pessoa cuja atividade profissional consiste em proteger pessoas, instalações ou bens, ou em controlar o acesso de pessoas a determinado local. Segurança social: sistema público de proteção dos cidadãos, segundo a legislação produzida, os direitos, os deveres e as contribuições efetuadas, notadamente em caso de doença, desemprego, reforma, etc.

No presente estudo, o segundo e o terceiro significados são os mais pertinentes. Por sua vez, o termo pública é o “*sf (fem de público)*”, um adjetivo, originário do latim *publicu*, cuja significação, segundo o Dicionário MICHAELIS (2008/2009) é:

1 Pertencente ou relativo a um povo ou ao povo. 2 Que serve para uso de todos. 3 A que todos têm o direito de assistir. 4 Comum. 5 Que diz respeito ao governo-geral do país e suas relações com os cidadãos. 6 Que se faz diante de todos. 7 Que é conhecido de todos; notório, vulgar. 8 Universalmente espalhado. *Sup abs sint: publicíssimo. sm* 1 O povo em geral. 2 Grupo de pessoas reunidas para assistir a uma cerimônia, a um comício, a um espetáculo etc.; assistência, auditório. 3 *Sociol* Agrupamento amorfo, elementar e espontâneo que se empenha para chegar, através da discussão de um problema de interesse comum, a uma decisão uniforme.

A doutrina também apresenta conceitos para este instituto. Segundo Moreira Neto (1988, p.152), trata-se dos diversos processos de caráter homeostático, jurídico e político ligados à ordem pública, com o intuito de assegurá-la. Por isso, o uso da palavra segurança mostra-se correto, visto que atende tanto ao critério etimológico como ao caráter técnico, representando a situação ou a característica do que é protegido, resguardado.

Lerner (1986, p.104), em seu Dicionário de Ciências Sociais, mostra compreendê-la como equivalente à proteção, considerada em face de algum risco efetivo ou uma salvaguarda também voltada para outras espécies, que não tenham natureza física, mas importunem o meio social, podendo ser utilizada relativamente à garantia, ao estado ou como papel e, no primeiro caso, é similar à ordem e, no terceiro, depende da existência de uma estrutura que possa organizá-la e manter. No cenário jurídico em vigor no Brasil, seu fundamento constitucional encontra-se no art. 144, que faz parte do capítulo III no título V da Constituição Federal de 1988.

### **2.3 A Segurança Cidadã, Um Paradigma Para a Segurança Pública**

Na América latina, a democracia não tem ocorrido de maneira contínua, visto que a história mostra a ocorrência de diversos períodos sob ordens ditatoriais, entremeados por etapas de liberdade política. No Brasil, a partir da Constituição de 1988, pretendeu-se a ruptura com os ultrajes contra os direitos ocorridos no período ditatorial por intermédio do incremento das espécies sociais, políticas e civis, bem como pelo desenvolvimento de uma atitude mais engajada por parte da população, sendo um exemplo a inclusão da segurança pública como expressivo direito fundamental:

a redemocratização consagrada na constituição de 1988 prometeu enterrar de vez o passado de desrespeito aos direitos humanos com a ampliação dos direitos sociais, políticos e civis. a emergência das redes de engajamento cívico na nossa contemporaneidade é parte importante no fomento da relação entre direitos humanos, desenvolvimento e promoção da justiça. além disto, a segurança pública tem sido percebida como inclusa no mais fundamental rol dos direitos humanos.

(COSTA e BALESTRERI, 2010, p.26):

Nos anos 90, surge um terceiro modelo para a segurança pública: a denominada Segurança Cidadã. Utilizado na Colômbia em 1995, país em que o uso da violência se

apresentava como uma prática usual desde os primórdios da organização do país, foi cogitado quando, diante do agravamento do problema e da constatação de que o uso de medidas coercitivas e das armas pela polícia e Forças Armadas não conseguiam resolvê-lo, sendo alterada a postura por parte do Estado, o qual constatou não ser capaz de solucionar a questão isoladamente e, para tanto, conclamou a participação popular como importante protagonista. Com isso, as autoridades daquele país tiveram alterações significativas, deixando a hegemonia do poder punitivo para buscar a resolução de questões sociais prementes naquele cenário, representadas pela necessidade de minorar os elevados índices de violência, bem como os limites relacionados à justiça penal. Partindo de um conhecimento prático e administrativo, além da atuação de estudiosos e instituições que se dedicavam ao tema, ressaltou-se a relevância de que os parâmetros de segurança que passaram a ser adotados fossem respaldados pela cultura vigente, consoante com o entendimento preconizado por GAVIRIA (2007, p.319) , para quem as modificações em âmbito cultural, traduzidas sob a forma de parâmetros ou critérios adotados auxiliam na gênese de uma inovada forma de controlar as práticas delitivas. Em Bogotá, estes padrões relacionados a uma “cultura cidadã”, bem como às noções de cidadão e cidade passaram a ser contemplados pelos administradores como requisitos imprescindíveis para que estas políticas pudessem alcançar bons resultados (GAVIRIA, 2007, p.322).

Em consonância com Mesquita Neto (2006, p.08), a expressão segurança cidadã tornou-se fortalecida para assinalar a dissonância entre as políticas relacionadas à segurança pública nos períodos marcados pelo autoritarismo e as que foram geradas posteriormente ao retorno à ordem democrática. Elas não são diferenciadas somente por serem aquelas decorrentes de governantes que ascenderam ao poder por meio de eleições: entre seus atributos, há que se mencionar a transparência, a atuação da sociedade, a obediência ao ordenamento jurídico e, principalmente, a observância diante dos direitos humanos. A expressão cidadão aparece como característica da segurança pública, conferindo a esta o caráter democrático e a valorização do ideário inerente aos Estados de Direito, refletido nas instituições relacionadas com a justiça criminal e na própria sociedade civil, por meio do incremento de políticas de segurança pública (MESQUITA NETO, 2006, p.08).

Assim, percebe-se que a alteração conceitual não se restringe ao âmago das políticas ligadas ao setor da segurança pública, mas aparece como base para que sejam discutidas e elaboradas alternativas com o intuito de torná-las adequadas às necessidades inerentes às ordens democráticas. Entretanto, o passar do tempo permite constatar que as mudanças no contexto político não se mostraram aptas a determinar efetivas transformações ligadas ao tema em estudo.

De acordo com Costa (2010, p.22), este padrão tem aparecido através de estudos e de políticas públicas, contando com a participação decisiva das universidades na produção e discussões relativamente ao tema. No entanto, a sua aplicação efetiva encontra vários pontos críticos. Considera como ponto de destaque o cidadão, compreendendo a violência como produto da ação de vários elementos que se mostrem de encontro a uma vivência plena da cidadania, de modo que a segurança é percebida em sua natureza complexa e, por isso, não se restringe a uma atividade inerente apenas ao Estado, sendo um dever de todos os componentes do meio social.

Passa-se a entender a violência como um produto da atuação de elementos que impeçam uma existência marcada pelo desfrute pleno da condição cidadã (FREIRE, 2006, p.34) e, por isso, resolvê-la é dever de todos os membros do corpo social, não se resumindo a um problema cujo enfrentamento esteja inserido apenas entre os papéis atribuídos a instituições estatais específicas.

No cenário brasileiro posterior à Constituição de 1988, o conceito de segurança cidadã adquire uma posição destacada. A alteração, neste caso, não somente reflete mudanças no âmago das políticas aplicadas na área da segurança pública: ela destaca-se como base para ensejar discussões e também o desenvolvimento de alternativas com o intuito de promover a adequação às necessidades e características inerentes aos regimes democráticos.

Entretanto, no decorrer do tempo, a observação da realidade fática neste cenário evidencia que não se pode afirmar a ocorrência de transformações efetivas apenas pela transformação de cunho político, havendo um longo trajeto a ser percorrido no alcance de uma vivência verdadeiramente democrática no âmbito fático e não somente no plano teórico.

Assim, é perceptível que a proposta da segurança cidadã aplicada no Brasil inicia-se de forma contida, por intermédio da realização de estudos e do desenvolvimento de políticas na área, as quais necessitam de um incremento não somente em aspectos quantitativos. É incontestável, entretanto, que elas têm a sua execução dificultada por vários motivos que passam a ser expostos.

### 2.3.1 Entraves ao Fortalecimento da Segurança Cidadã

Analisando-se a sociedade brasileira e suas instituições, particularmente as atreladas à segurança pública, é possível verificar que não tem recebido a devida atenção, mas permanece em um patamar subalterno quanto às preocupações inerentes ao país. De maneira usual, recorre-se a medidas de caráter extremamente repressivo, com destaque para a atividade desempenhada pela polícia, o que se tornou mais visível com a instauração da Ditadura Militar no período compreendido entre 1964 e 1985. A despeito do retorno à ordem democrática em 1985 e, ainda que sob a égide da Constituição de 1988, heranças de uma postura distante, autocrática e opressiva permanecem nos instrumentos, fazeres e práticas desenvolvidas por parte das agências encarregadas de promover este direito no país (SOUZA, 2015, p.40).

Ainda que incontestável a gravidade relativa ao tema ora abordado, a maioria dos governantes do país parecem conferir-lhe apreço apenas nas hipóteses em que as questões a eles relativas se avolumam e atingem zonas exteriores aos marcos em que são trivialmente encerradas e se esforçam em incutir na sociedade a ideia de que a pobreza e a miséria estão na gênese dos fenômenos criminosos, assim como a marginalidade que ocorre nas cidades e as migrações ocorridas. Todavia, as práticas de repressão não se mostram aptas a resolver os problemas sociais e econômicos que, de fato, são responsáveis pela desigualdade e os crescentes índices de violência e dos crimes, somente mostrando seu compromisso com o fortalecimento de uma concepção que converte a pobreza e os movimentos sociais em fenômenos criminosos, valorizando o recurso ao cárcere, enquanto se defronta com a ausência de medidas para melhorar a estruturação das agências que se relacionam a este âmbito (SOUZA, 2015, p.41).

Este contexto permite verificar que, a despeito a Constituição de 1988, de trazer relevantes orientações acerca da segurança pública, esta não é proporcionada de acordo com o regramento próprio a um Estado Democrático de Direito, diante do aumento exacerbado dos fenômenos ligados à violência e à marginalidade. Pode-se notar a adoção de políticas públicas neste âmbito estruturadas pelo Estado, porém não conferindo oportunidade para o amplo debate do corpo social, predominando a atuação de uma “racionalidade coletiva”:

Trata-se, pois, a política pública, de uma estratégia de ação, pensada, planejada e avaliada, guiada por uma racionalidade coletiva na qual tanto o Estado como a sociedade desempenham papéis ativos. Eis porque o estudo da política pública é também o estudo do Estado em ação (Meny e Toenig) nas suas permanentes relações de reciprocidade e antagonismo com a sociedade, a qual constitui o espaço privilegiado das classes sociais.  
(IANNI, 1979, p.61)



A continuidade de uma prática centralizada no fazer estatal, contudo, mostra-se de encontro à orientação democrática. Conforme esta, a política de segurança pública deveria ser elaborada com a participação dos três poderes, cabendo ao poder Executivo o planejamento e a gestão das políticas elaboradas para a área, com os escopos da prevenção e reprimenda dos eventos ligados à criminalidade e à violência; ao Judiciário, a aplicação das normas aos casos a ele trazidos, possibilitando o curso processual e a subsunção dos fatos ao regramento jurídico e ao Legislativo, por sua vez, elaborar as orientações jurídicas, por meio de normas para o regramento da justiça neste âmbito.

A permanência desta postura se mostra inadequada, uma vez que nos derradeiros trinta anos, a redemocratização política (processo cujo início deu-se em 1985) trouxe várias alterações também de ordem social e econômica para o Brasil.

Neste cenário, com o agravamento de problemas sociais e econômicos, os indivíduos são induzidos a atribuir mais valor a estratégias direcionadas à autopreservação, passando a considerar valorar a segurança a partir do aumento dos índices de crimes e da sensação de insegurança. Com isso, a função de controlar a violência foi transferida para a sociedade, não de modo comunitário, mas baseando-se na obtenção de clichês que destacam um compromisso com a eficiência da gestão, embora não pretendam alcançar a eficácia dos objetivos pretendidos (SOUZA, 2015, p.55).

O sentimento de vulnerabilidade e falta de proteção não é restrito, alcança a todos e tem sua gênese em uma ordem mundial marcada pela desregulamentação, de modo que as estratégias pensadas para a proteção dos indivíduos mostram-se relacionadas à sua integridade pessoal, bem como de suas posses, de modo que se torna legítimo evitar e hostilizar os pretensos adversários. (SOUZA, 2015, p.56). E, pretendendo resguardar-se por meio de estratégias que se destinam à própria guarida, as outras pessoas são vistas como ameaças, o que incrementa a sensação de temor e de perigo, o que acaba por cercear a liberdade de circulação.

Este é o produto do meio social em que persiste um fosso a distanciar, de acordo com Bauman (2005, p.49), uma minoria aquinhoadada e conservadora, dos grandes contingentes desprovidos de bens. Neste cenário há, em âmbito jurídico, o fortalecimento das vertentes punitivas, baseadas na primazia da personalidade individual. Por isso, não são aptas para fornecer soluções efetivas para as pessoas, as quais passam a adotar uma postura niilista e os que dispõem de recursos buscam inúmeros expedientes com o intuito de se proteger, fornecidos pela segurança privada, sob o consentimento do Estado, determinando condições propícias ao florescimento de uma indústria extremamente rentável (ADORNO, 2002, p.112-113).

Juridicamente, à proporção que as questões relacionadas ao crime e a fenômenos violentos se avolumam, há o fortalecimento de uma matriz liberal, que valoriza as punições e se lastreia no princípio da personalidade individual. Contudo, mostra-se ineficaz no enfrentamento das mazelas para as quais foi elaborada. Este cenário pode ser creditado também à adoção da corrente neoliberal pela economia brasileira, que levou à redução dos papéis desempenhados pelo Estado, no que se refere ao fornecimento de prestações positivas aos cidadãos. Causa espanto o fato de que, no Brasil, foi promulgada em 1988 a Constituição ora vigente, que traz uma grande quantidade de direitos e garantias para a proteção das pessoas, sendo denominada “cidadã”. Porém, em virtude da disparidade mencionada, pode-se verificar que, assim como outros direitos, também a segurança pública sofreu uma redução expressiva em sua efetividade.

As questões inerentes a este direito, assim, permanecem no cenário pátrio. Costa (2010, p.13), menciona a natureza intrincada no que se refere à sua elaboração social no país, a qual começou a ser cogitada no início dos anos 80, de modo que necessita ser mais abordada. Embora se encontre na sociedade brasileira desde as origens, passou a constituir um revés social a partir das afrontas cometidas de forma a aviltar a integridade física e a ameaçar valores materiais das pessoas residentes nas grandes cidades.

O que se percebe, a partir de então, é o crescimento da atividade desempenhada por um Estado penal, baseado nas crenças consoantes com as ideias neoliberais, cujas atividades visam ao recrudescimento de uma vigilância ferrenha exercida com recurso a métodos direcionados à marginalização, sob uma tendência social e econômica, a qual valoriza a aplicação de medidas punitivas e que pretendem exercer uma extrema repressão. É o arranjo próprio a um Estado penal, que se fundamenta na necessidade de controle dos indivíduos sob qualquer pretexto, principalmente os que não dispõem de grande quantidade de renda e, por constituírem um risco aos aquinhoados, práticas de extermínio a eles são aplicadas (PASSETTI, 2003, p.170).

Para Souza (2015, p.39-40), as questões enfrentadas no âmbito da segurança pública no Brasil vinculam-se ao fato de receber, historicamente, um tratamento que a considera como “coisa de polícia” e também a uma inserção tardia no conjunto das políticas sociais. Considerando a concepção de Weber, pela qual o monopólio da força deve estar sob o comando estatal nas ordens democráticas, diversos autores vão ao encontro de medidas relacionadas à intensificação dos instrumentos de controle social exercidos pelo Estado. Com isso, é convertida em um forte dispositivo aplicado com vistas a assegurar a marginalização em caráter socioespacial de numerosos contingentes de pessoas, por meio do enrijecimento das formas aplicadas para o controle social pelo Estado, que amplia a sua potência punitiva através de

medidas legais (normas mais rigorosas) e do crescente número de medidas voltadas para as prisões.

Segundo D'Elia Filho (2015, p.248), a política de segurança pública sob uma estrutura militarizada se estende além do período em que o país viveu sob a égide do regime militar, haja vista que favorece a gênese de um estado de exceção constante:

A inclusão das Forças Armadas na cilada da militarização da segurança pública se estenderia para além do período de exceção constitucional. A militarização da segurança pública acaba consagrada pela Constituição de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, que em seu art. 142, expressamente, entregou às Forças Armadas a missão da garantia da lei e da ordem na República Federativa do Brasil.

De modo antagônico a esta, é fortalecido o uso extremamente tecnicista dos instrumentos jurídicos sob uma pretensa neutralidade que, na verdade, dissimula a natureza política subjacente às escolhas realizadas.

Na gênese do estado nacional, o interesse privado em promover formas de precaução exacerbadas converteu a ordem pública em um dos elementos da gênese de entendimentos sobre o crime. Estes tiveram, em nível histórico e social, o reconhecimento e aquiescência tanto por autoridades públicas como por pessoas dotadas de conhecimento na área, de forma que houve um crescimento da atuação estatal no exercício predominante de uma violência que se passou a considerar como legítima, um instrumento estratégico para a convergência de recursos públicos para que se estruturasse um Estado em busca da harmonia social (SOUZA, 2015, p.42).

Embora pretensamente busque uma estrutura estatal harmônica e pacífica, esta tendência, na verdade, mostra-se propícia a instaurar um Estado de Exceção na ordem nacional, em que não se está diante de uma modalidade jurídica diferenciada, a exemplo daquela que se aplica às situações de conflitos bélicos, porém é perceptível a ocorrência de uma verdadeira paralisação no arcabouço jurídico. Contudo, sob a ordem constitucional em vigor, inexistem possibilidades de que este formato possa ser cogitado como uma opção, posto que sua feição autoritária (a qual pode se apresentar ora no modo comissário, sob o pretexto de resguardar a Constituição) ou a soberana (imposta sobre as massas populares que sejam consideradas como críticas e que transforma o direito em um poder com o papel de legitimar a utilização da violência pura ou das formas jurídicas pelas quais ela pode ser desempenhada (AGAMBEN, 2007),

Dessa maneira, pode-se notar que este Estado, que aniquila os avanços jurídicos, representaria uma cisão do Estado de Direito, cujo resgate em momento futuro seria

extremamente dificultoso. Ele visa à justificação e busca legitimar o exercício da violência pelo Estado, alijando-o de sua função ligada à existência das pessoas e ao próprio direito, podendo levar a um inquietante contexto de desagregação do meio social.

Para Lima *et alii* (2014, p.123), persiste em alguns profissionais encarregados de promover este direito a utilização de um rótulo construído com base na identificação racial para verificar os casos de pessoas suspeitas, que leva à aplicação de medidas fundamentadas em um “saber-fazer” que decorre de um rol de crenças e conceitos não de ordem objetiva, mas são decorrentes de um entendimento direcionado à filtragem racial, constatado por meio de procedimentos utilizados para abordagem.

A este respeito, é perceptível a reduzida relevância que se concede, no país, ao enfoque da questão étnica, por exemplo, pelo fato de que não há unissonância no que tange aos métodos para coletar e sistematizar os dados relativos à abordagem policial. Assim, concorrem para que este relevante aspecto permaneça despercebido ou oculto, ora a classificação cor/raça não aparece nos instrumentos para o registro e supervisão de intervenções realizadas, ora se encontra presente, mas em inobservância aos padrões preconizados pelo IBGE, que são aplicados em outras políticas, a exemplo das que se vinculam às áreas da saúde e da educação (LIMA *et alii*, 2014, p.124).

Neste sentido, conforme os autores já mencionados, as estatísticas que são fornecidas pelo aparato de justiça criminal promovem a manutenção, em caráter histórico, de um nocivo papel oficial. Como já mencionado, ainda que o país tenha se redemocratizado e exista uma maior demanda por práticas transparentes, este setor continua a conferir apreço a uma atuação menos visível, que pode ser percebida, por exemplo, pela ausência de acessibilidade das informações, bem como o exagero no recurso a uma linguagem rebuscada, marcada pelo tecnicismo, de modo a atender a esta finalidade.

A questão é transferida, assim, da gênese dos saberes para a utilização que deles se fará. D’Elia Filho (2015, p.16), adverte para a necessidade de que se vença, no país, o forte ranço de caráter ideológico, arauto de uma premente necessidade de contenção da criminalidade que, na verdade, reflete a herança de uma “legalidade autoritária” que persiste e, na cena política da contemporaneidade, apregoa a repetitiva cantiga e “engendra mais e mais a violência e também, reifica toda a lógica punitiva que fomenta a letalidade estatal e também a legalidade autoritária”.

Dessa maneira, a vida das pessoas se torna insegura, para que seja concretizado o intuito de alcançar a efetiva punição de quem atenta contra a paz social, mas não impede que outras situações idênticas prossigam ou venham a ocorrer.

Em uma sociedade marcada pela imensa insegurança, segundo Wacquant (2001), problemas como a miséria e a pobreza passam a constituir atributos ligados à criminalidade, o que é intensificado pela crescente dificuldade impressa à aquisição de formas de trabalho em relações assalariadas, conduzindo a um progressivo fenômeno de mercantilização dos vínculos estabelecidos entre as pessoas. Criminalizam-se a etnia e as condições socioeconômicas próprias daqueles que, historicamente, têm sido relegados a uma posição subalterna na sociedade.

Sob estas condições, de acordo com Carvalho e Silva (2011, p.51), o Estado mostra o seu papel de punir exercido de forma seletiva, porque pessoas das classes sociais que não dispõem de poder econômico são os alvos preferenciais – ao mesmo tempo em que o mercado os alija. Fica evidente que há duas formas punitivas, as quais se diferenciam de acordo com os destinatários da sanção: uma voltada para os provenientes das camadas economicamente favorecidas, ao passo que outra é dirigida aos que pertencem a setores não aquinhoados (àqueles, deve ser aplicadas punições que não venham a abalar o seu domínio na sociedade e, a estes, o sistema é exercido com rigor e sem respeito à cidadania). Dessa maneira, são elucidadas as diferentes formas pelas quais as penalidades são aplicadas no país:

acaba-se tendo “menos Estado” para os ricos, para possibilitar a multiplicação do lucro pela via do mercado e, “mais controle” para os pobres, seja por meio do “Estado penalizador” e “assistencial” ou do processo de exclusão próprio do mercado.

Não foi suficiente a determinação de que se promovesse a segurança tanto individual como coletivamente pelos ditames constitucionais. As medidas tomadas neste âmbito, geralmente, mostram-se inclinadas ao compromisso com a impossibilidade de sua concretização plena: inócuas, protelatórias de mudanças que se mostram urgentes, normalmente são propostas para o enfrentamento de situações pontuais, sem a intenção de estabelecer uma solução de acordo com o cenário social e econômico existente.

Para Saporì e Andrade (2007, p.191), inexistem, em sua delimitação, planos e monitoramento corretos, bem como a utilização racional dos recursos e uma avaliação dos resultados realizada de modo coerente, com vistas à eficiência no combate ao crime nos três níveis de governo: verifica-se, por outro lado, que inexistem, nas instituições relacionadas à promoção da segurança pública, políticas relacionadas ao incremento dos relevantes setores da educação e da saúde, o que é muito crítico, pois a consideração sobre os direitos civis e estes aspectos pode conduzir à expressiva redução dos índices de criminalidade.

A presença de uma previsão em matriz constitucional deste direito não basta para que ele seja fruído pela totalidade da população: depende-se de uma ação integrada, da qual participem diversas esferas, tanto do Estado como da própria sociedade. Nesta ordem estabelecida constitucionalmente, o arranjo da segurança pública brasileira visa alcançá-la tanto em caráter individual como coletivo, mas as práticas e escolhas realizadas neste âmbito evidenciam uma natureza apenas protelatória, sem que medidas capazes de solucionar as questões existentes de maneira efetiva sejam concretizadas. As cogitações neste sentido se verificam apenas em momentos extremamente críticos, pois não há uma procura por estratégias que considerem as influências sociais e econômicas que interferem no problema. Para Saporì e Andrade (2007), ações articuladas, submetidas ao necessário controle, assim como os efeitos que delas decorram não se encontram presentes nas medidas usualmente utilizadas no enfrentamento da crescente marginalidade: constata-se que as políticas públicas aplicadas neste setor se mostram mais ligadas a atuações estatais que não perquirem sobre as causas, mas constituem respostas efêmeras para um problema que se agrava e traz preocupação para a ordem pública.

Pachukanis, citado por D'Elia Filho (2015, p.58), contribui para a análise do direito sob a forma de uma “racionalização da violência que se encontra espalhada pela sociedade”, pois a existência dele é possibilitada a partir da evolução das sociedades mercantis, a utilização da moeda e as interações comerciais, a partir das quais é reforçada a noção de poder público, o qual aparece por intermédio do direito e do Estado, que assume o papel de mediador nos embates entre as pessoas, agora compreendidas como sujeitos econômicos.

A essência ideológica, porém, não consegue evidenciar o direito em sua faceta ou configuração como instrumento destinado a efetivar o poder. Neste sentido, torna-se necessário estudar não somente a forma jurídica: é imprescindível perquirir acerca da sua matéria ou cerne, de modo que seja possível constatar o fato de que os fenômenos violentos não ocorrem exteriormente ao âmbito jurídico, haja vista que o Estado atua de maneira a sistematizar a violência em que se encontra imersa a sociedade (D'ELIA FILHO, 2015, p.141).

A gênese do direito que, pretensamente, constituiria a solução para o problema representado pela violência, ocorre de uma interação em que ele e ela, considerada em si própria, proporcionam as suas continuidades recíprocas. Devido à não observância de práticas ou padrões que possam, de fato, conduzir a uma melhoria do contexto relacionado à segurança pública brasileira, o tema permanece à baila, de maneira bem destacada, desde os anos finais do século XX.

De acordo com Zackseski e Duarte (2012), a discussão foi reavivada nos anos 80, ocorrendo a redefinição de seus termos e, na década seguinte, passou a constituir tema presente na agenda política, época em que se iniciou a gênese das políticas nacionais de segurança. Como marca peculiar a este momento, verifica-se que o controle foi racionalizado, passando a ser estruturado com fundamento na aplicação restrita da legalidade e da institucionalização, marcas inerentes aos denominados Estados de Direito – pois o que se percebe, de maneira mais abrangente, é a perda da legitimidade do discurso em prol dos Direitos Humanos e de uma participação cidadã, na qual a inclusão social e a cidadania mostram-se menos importantes que o enfrentamento do crime.

Esta postura mostra-se de acordo com o denominado eficientismo penal, uma das vertentes teóricas propostas para a abordagem de matérias relacionadas à violência e ao crime.

## **2.4 O Eficientismo**

O denominado eficientismo penal constitui uma teoria apresentada como alternativa para o controle da criminalidade. Ela adquiriu grande destaque entre as práticas adotadas por muitos países, a exemplo do Brasil e se mostra, de modo frequente, vinculada à Política Criminal dos Estados Unidos, país em que um dos programas com maior repercussão midiática é o Tolerância Zero, de Nova Iorque.

Este modelo pode também ser definido como o Paradigma Etiológico. Sua atuação ocorre internamente no sistema penal, mostrando-se como uma política em prol da aplicação de sanções penais e trazendo a proposta de ajuste interno neste âmbito, para que assim seja efetuada a adaptação a novos problemas que possam surgir. Contudo, não há a busca por alterações significativas – tem-se apenas uma nova roupagem para condutas e teorias marcadas pela obsolescência.

A Criminologia é vista como uma ciência de natureza causal, apta a explicar a ocorrência da criminalidade (ANDRADE, 1995, p.24). Esta é compreendida como um fato “natural, causalmente determinado”, facilmente apreensível por meio do método científico ou experimental, utilizando dados estatísticos oficiais na procura por formas de combatê-la.

Dessa maneira, há a desvinculação entre esta ciência e suas condições primevas, o que promoveu impactos de cunho transnacional, pois traz diferentes indagações sobre o fenômeno criminal, obtendo efeitos diferentes daqueles até então alcançados por meio das correntes



antropológicas, sociológicas e positivistas, utilizando as teorias psicanalista, psiquiátrica e também as multifatoriais (BARATTA, 1982b, p.35).

No Brasil, país em que o autoritarismo permeia muitas estruturas e práticas vigentes em inúmeras instituições, a influência exercida por este modelo pode ser verificada através do aumento das formas de combate aos delitos hediondos – como a Lei 8072/90, dirigida a crimes que ensejam grande objeção e os Juizados Especiais Criminais, surgidos a partir da Lei 9099/95 – aplicada às denominadas infrações de menor potencial ofensivo – aquelas em que a penalidade in abstracto não exceda o período de dois anos.

Segundo Dornelles (2003, p.46 e 49), citado por Zackseski e Duarte (2012, p.71124) , o efficientismo constitui uma das marcas típicas do chamado direito penal de emergência, o qual recorre a políticas criminais repressivas e tem apreço pela criminalização dos conflitos sociais. Baseando-se no prisma da “lei e ordem”, não buscando o uso da mediação para resolvê-los, mas conferindo destaque à obtenção de resultados. Assim, vai de encontro às demandas sociais por mudanças, ao mesmo tempo em que preconiza a redução das garantias jurídicas asseguradas aos cidadãos, até mesmo em prol do regresso a estratégias de controle anacrônicas.

As ideias acerca da lei e da ordem existente no ideário social e político brasileiro, de maneira tradicional, permitem verificar a persistência de uma postura retrógrada. Tanto o entendimento como os expedientes normalmente utilizados pelas instituições incumbidas de promovê-las conferem relevo à aplicação de sanções pelo Estado, ao invés de se basear em medidas de cunho mais democrático, contemplando as peculiaridades sociais. Contudo, apenas as reprimendas não se mostram consistentes em alcançar a redução das questões existentes, sendo de extrema relevância considerar as formas de controle social sob o prisma da sociedade, uma vez que a gênese do crime não se encontra restrita aos instrumentos utilizados no seu combate (SOUZA, 2015, p.46-47).

É incontestável a existência de problemas diversos no âmbito do sistema penal – as desigualdades e injustiças encontram-se muito presentes em seu cotidiano –, mas isto não obsta que, desde os anos finais do século XX até o início do XXI persista uma tendência em utilizá-lo para a resolução das vicissitudes que ocorram na sociedade. Como exemplo deste uso exacerbado, pode-se mencionar a criminalização do assédio sexual, em 2001, no Brasil, o qual ganhou tipificação no art. 216-A do Código Penal, qualquer que seja o local ou situação em que venha a ocorrer.

É perceptível que a justiça penal apresenta um crescimento desmedido paralelamente à expansão da pobreza, a qual se relaciona à gênese de diversas modalidades de criminalização, como as invasões de propriedades – ora no meio rural, ora no urbano; o desemprego, os



subempregos e o exercício da prostituição, entre outras práticas. Muitas vezes, de acordo com Osuna (1999, p.154), não há necessidade de lei que tipifique algumas condutas a fim de que lhes sejam aplicadas sanções penais, pois existe uma estrutura que prossegue no combate aos delitos, partindo de um olhar estereotipado, o qual é evidenciado pela criminalização dos sujeitos que se encontram em exclusão econômica e social.

Zackseski e Duarte (2012, p.10) informam que o Sistema de Justiça Criminal é composto por três subsistemas: o de segurança, o judiciário e o penitenciário. No primeiro, insere-se a política criminal, sendo por onde iniciam as formas de controle social estabelecidas formalmente – além de promover a confirmação, em caráter oficial, de grande parcela das atividades desempenhadas pelos aparatos informais que também atuam neste sentido, assim como os resultados de grande amplitude, os quais também alcançam a própria sociedade.

Neste sentido, de acordo com Adorno (2002, p.113), as políticas relacionadas aos setores da segurança e justiça que foram desenvolvidas nos Estados após o retorno à democracia não são distintas das que eram aplicadas à época da ditadura militar, persistindo um ranço de autoritarismo evidenciado pela contradição entre o papel de assegurar a ordem pública e fortalecer as instituições democráticas, bem como a crescente criminalidade nos meios urbanos, a ineficácia das alternativas apresentadas para a sua contenção através de políticas públicas penais e o crescente desamparo, associado ao receio e à sensação de constante perigo frente aos fenômenos criminosos. Ressalta-se a impotência do Estado em controlá-los, podendo-se inferir que cada vez mais há pessoas ultrajando as normas neste âmbito, sendo comum o entendimento de que os problemas ligados à lei e à ordem decorrem da falta de reprimendas eficientes, de modo que a impunidade, ao se tornar uma prática prosaica, é convertida na grande questão a ser solucionada (SOUZA, 2015, p.44). Não se buscam formas para erradicar as causas que se encontram na gênese das mazelas já referidas, ao contrário, ao contrário, cria condições para que permaneçam presentes na vida em sociedade.

No intuito de oferecer uma impressão de que exerce os papéis que lhe são atribuídos constitucionalmente, bem como refletindo a influência exercida por vertentes de natureza conservadora, o Estado amplia a rigidez e a violência nas ações direcionadas a controlar a violência e o crime nos meios urbanos, carecendo de legitimidade frente à maior parte dos estratos sociais e, por isso, estes se mostram pouco predispostos a reconhecer a ordenação advinda das normas jurídicas, ora para alcançar a “normalidade” e tornar a vivência social mais objetiva, ora para intervir na resolução de situações antagônicas, conforme Souza (2015, p.45), refletindo o apreço crescente a ideias mais conservadoras, a exemplo do efficientismo penal.

#### 2.4.1 A Influência do Eficientismo Penal no Brasil e a “Filtragem” Racial

No Brasil, pode ser mencionada como exemplo da adoção do ideário efficientista no âmbito da segurança pública a prática desempenhada por membros das corporações militares em algumas capitais brasileiras. É possível perceber, de acordo com Duarte *et alii* (2014, p.84), uma elaboração da figura do suspeito, bem como de uma orientação para as ações desempenhadas pelas polícias, normalmente com o intuito de promover o controle social da “higienização”, incidindo de forma diversa a depender dos locais e das pessoas.

Verifica-se uma interação entre a gênese do “suspeito social”, empreendida no dia a dia pelos meios midiáticos e pelos vínculos sociais que, progressivamente, tornam-se mais excludentes, promovendo a cisão tanto em caráter físico como simbolicamente, apartando grupos específicos e aqueles que são tachados como perigosos em potencial (DUARTE *et alii*, 2014, p.84).

Neste âmbito, é de fundamental relevância mencionar a ocorrência da “filtragem racial”, ainda que seja um fenômeno desconforme com a ordem democrática instaurada a partir da Constituição de 1988, a qual valoriza a igualdade e repudia todas as diferenciações que aviltem contra a dignidade da pessoa humana. Esta seleção pode ser verificada em meio à própria estrutura interna da polícia e também no meio social, com destaque para as pessoas que são atendidas pelos serviços de segurança pública ou os que dispõem de poder político para interferir na gênese da atividade policial – seja por meio de instrumentos instituídos, a exemplo dos que atuam na representação das comunidades, seja por intermédio de medidas de cunho informal, elaborando as reivindicações ligadas a formas de salvaguarda mais exclusivas. Esta situação mostra-se similar à descrita por Wacquant (2008) e Augusto (2010, 178-179) *apud* Duarte *et alii* (2014, p.84), os quais compreendem o espaço urbano formado por diversas “cidades” sendo algumas submetidas delimitadas, sob aspectos sociais e raciais, como áreas “brancas” e outras predominantemente “negras”, exigindo, assim, uma atuação da polícia de forma plural, a depender do objeto ao qual se dirige a abordagem.

A origem da caracterização como pessoa suspeita auxilia na interpretação dos distintos tipos pelos quais se tem acesso à Justiça Criminal, principalmente em relação às informações que fornece acerca da continuidade e de possíveis alterações neste sentido, bem como os dogmas que interferem no âmbito legal e científico vinculado à seara penal. No dia a dia do cenário institucional, é que ela emerge, sendo relacionada a compreensões relativas tanto à justiça como à condição cidadã. Hodiernamente, o suspeito tem a sua caracterização atrelada a uma antítese que persiste na Justiça Criminal e possibilita a coexistência de modelos

progressistas com fazeres anacrônicos e repressivos nas atividades desempenhadas. Percebe-se, com isso, a influência exercida pelas resoluções tomadas pelos que desempenham a atividade policial no âmbito da justiça, havendo a coexistência, “no mesmo ambiente institucional, de um Estado Policial e de um Estado de Direito” (DUARTE *et alii*, 2014, p.85).

Para Silva (2009, p.168) citado por Duarte *et alii* (2014, p.85), embora se busque, por meio discurso jurídico, caracterizar os denominados suspeitos judiciais – compreendidos como a pessoa que possui algum vestígio ou relação com alguma conduta delituosa e, sendo as ações desenvolvidas pelo Judiciário, associado à Secretaria de Segurança Pública voltadas para a categorização de “suspeitos criminais”. Para ele, estas pessoas que possuem ou já apresentaram alguma ligação com a criminalidade, de maneira comprovada, encontram-se sob a vigilância desempenhada pelo Estado na sua etapa de ressocialização, ainda que não tenham praticado qualquer infração em momento posterior à sanção porque o poder judiciário é influenciado pela noção elaborada pela polícia.

Conforme Ramos e Musumeci (2004, p.11), a preponderância dos clichês utilizados para a identificação de criminosos, bem como dos preconceitos de índole social e racial é resultante da discricionariedade existente em algumas instituições que atuam no âmbito da segurança pública, assim como da falta de discussões a respeito de questões étnicas e raciais, de forma que este “fechamento” mostra-se mais significativo relativamente à polícia pelo fato de que esta, ao atuar baseando-se em padrões previamente estabelecidos, mostra concordância inequívoca com uma função de executora de preconceitos ou intolerâncias que a sociedade opta por dissimular e, por não questionar ou perquirir acerca da legitimidade deste papel, responde por todo o seu peso.

Além disso, deve-se destacar a continuidade dos estereótipos com forte componente racial na elaboração do que são considerados “suspeitos”. Este parâmetro tem a sua execução por um “saber-fazer” por parte das corporações policiais, o qual não se baseia em fatores de cunho objetivo, mas são decorrentes de valores e conceitos que promovem a persistência da seletividade racial na realização dos procedimentos de abordagem – ainda que em flagrante desacordo com a proibição constitucional vigente em relação ao racismo. Contudo, na maioria das pesquisas desenvolvidas sobre este tema, não se verifica uma busca pela obtenção, nem o tratamento sistematizado de informações relativas à abordagem policial neste sentido.

A questão racial não tem recebido o devido destaque no âmbito da segurança pública, posto que nos dispositivos utilizados para o registro e o monitoramento das ações desempenhadas não se verifica uma categorização relativa à cor/raça. Observando-se os registros policiais, pode-se notar que não há observância quanto às divisões presentes no padrão

cenitário proposto pelo IBGE ou que são empregadas nas áreas da saúde e da educação (LIMA *et alii*, 2014, p.124).

Além disso, analisando-se dados fornecidos pela Ouvidoria da Polícia no Estado de São Paulo, constata-se que, entre os anos de 2010 e 2011, os números de pessoas que foram vítimas em homicídios realizados por policiais foram 419 e 486 e, perquirindo-se a respeito das vítimas, 96% eram do sexo masculino e a maioria pertencente à etnia negra. Procedendo-se ao cruzamento das informações inerentes a idade e à origem étnica das vítimas, pode-se verificar uma prevalência de óbitos entre pessoas no estrato etário de 15 a 29 anos havendo, principalmente a, maioria negra, constituindo 57% do número de mortos pela ação policial na faixa etária entre 15 e 29 anos; 49 % entre 20 a 24 anos e 51%, entre 25 e 29 anos (LIMA *et alii*, 2014, p.124-126).

Pode-se constatar, nos dados mensurados, a ocorrência de uma sobrerrepresentação de pessoas da etnia negra, por exemplo, nos índices relativos a pessoas presas em flagrante. Observada a porcentagem destas no ano de 2012, no estado de São Paulo, entre pessoas consideradas por grupos diferenciados pelos critérios de cor ou raça, verificou-se que dentre cem mil habitantes brancos, 14 são aprisionados, enquanto relativamente a um grupo de pessoas negras da mesma quantidade, 35 são submetidos à prisão, conforme dados do IBGE (LIMA *et alii*, 2014, p.127).

Os autores mostram também que, no Rio de Janeiro, a diferença entre pessoas negras e brancas quanto à vitimização pela atividade policial é expressiva, principalmente considerando-se a participação de cada etnia na população do estado. De acordo com informações obtidas por meio do censo do IBGE do ano de 2012, a porcentagem da população negra é de 52%, enquanto a branca é de 47%.

Entretanto, entre estes últimos, o percentual de mortos pela polícia encontrado foi de 21% ao passo que, nos primeiros, a porcentagem é de 79%. Ao se comparar os dados obtidos considerando-se o número de cem mil habitantes em cada categoria mencionada e os números de pessoas mortas pela polícia, constata-se a ocorrência, na atividade letal desempenhada por esta corporação no estado ora mencionado, de um processo voltado para a filtragem racial, uma vez que, em um conjunto de 100 mil pessoas brancas, 0,9 é morto pela polícia, enquanto dentre 100 mil negros, o número é de 3,6 (LIMA *et alii*, 2014, p.128).

Esta situação constitui um ultraje à ordem constitucional vigente, tanto pelo fato de ir de encontro à igualdade de tratamento que deve ser conferida a todas as pessoas, como por ser um exemplo da prática do racismo cujo cometimento persiste também na seara da segurança pública.

Este procedimento mostra-se incompatível com as escolhas constitucionais peculiares a um Estado Democrático de Direito e, próximo ao trintênio da Constituição cidadã, evidencia um retrocesso cuja permanência não auxilia na resolução das questões da violência e da criminalidade, apenas as agravam.

Dessa maneira, outras alternativas devem ser consideradas com o objetivo de assegurar não apenas a satisfação do direito à segurança, mas também a guarida de outros direitos que são também de grande importância.

## **2.5 O Garantismo**

Em sentido oposto ao entendimento proposto pelo efficientismo, o garantismo penal apresenta uma abordagem diferenciada a respeito da criminalidade. Inicialmente, deve-se destacar que engloba três percepções, sendo um modelo normativo jurídico; uma teoria em que a vigência e a validade são padrões jurídicos distintos ou, ainda, um exemplo de filosofia política, a qual exige do Direito e do Estado o fornecimento de justificativas de cunho externo.

Segundo Ferrajoli (2002, p.684), o primeiro sentido diz respeito a um modelo normativo em obediência à estrita legalidade, inerente ao Estado de direito que, sob um prisma epistemológico, é caracterizado sob a forma de uma estrutura cognitiva, de poder reduzido. No âmbito político, mostra-se como um método propício para diminuir o fenômeno da violência, ampliando a liberdade e, considerado em sua vertente jurídica, configura-se sob a forma de uma estrutura em que há a necessária associação entre o papel de punir desempenhado pelo Estado e a salvaguarda dos direitos inerentes aos cidadãos.

Para o autor já mencionado, como teoria jurídica, trata a efetividade e a validade como questões que se diferenciam entre si, mas também no que se refere à subsistência ou validade normativas. Sob esta compreensão, evidencia a ocorrência de uma similitude em nível teórico, apta a dissociar o “ser” do “dever ser”, tratando como aspecto teórico a diferença que existe nos ordenamentos marcados pela complexidade observada entre os padrões normativos – que tendem ao garantismo – e as práticas que são operacionalizadas – normalmente, em sentido contrário a este – de modo a interpretá-la como antinomia, desde que em observância a determinados limites e também exteriormente a estes, verificando também a respeito da sua validade ou invalidade.

Sob o terceiro prisma, de acordo com Ferrajoli (2002, p. 685), o garantismo é relativo a uma filosofia política que busca, no direito e no Estado a incumbência de justificar, de modo externo, com fundamento nos bens ou interesses cuja tutela ou garantia se mostrem como

objetivo a ser alcançado. Assim, requer a compreensão por uma doutrina de cunho laico, capaz de dissociar o direito e a moral; a validade e a justiça; o entendimento interno e o externo da valoração a respeito do ordenamento jurídico ou, ainda, entre o “ser” e o “dever ser” inerente ao direito, equivalendo a assumir, com os intuitos ora de legitimar, ora de perder a legitimação em nível ético e político o direito e o Estado, um entendimento de caráter extrínseco.

As características do garantismo penal podem ser resumidas em quatro concepções: a interdisciplinariedade, a interagencialidade, a participação e a descentralização, segundo Dias Neto (2005, p.104). Para ele, na estrutura do sistema de justiça criminal estão inseridos três subsistemas: o de segurança; o judiciário e o penitenciário. O primeiro é representado pela forma de política criminal, o qual possibilita o contato com as outras partes do sistema voltado para o controle social formalmente considerado influenciando, ainda, o de caráter informal, como decorrência das consequências sistêmicas e sociais que por ele são ocasionadas.

Como outra dissonância entre o garantismo e o efficientismo, aquele valoriza um entendimento mais vasto a fim de elucidar os mecanismos em que ocorre a atividade criminosa no meio societário. Assim, deve-se perquirir de modo global, não sendo suficiente o entendimento que é produzido pelas agências oficiais de maneira isolada, posto que o sistema penal é uma estrutura de diversos elementos, os quais compreendem desde o encarregado pela produção das normas, até os órgãos a quem incumbe controlar e assistir aos indivíduos que dele tenham saído (BARATTA, 2002, p.96).

Há uma mudança no enfoque da Política Criminal, pois passam a ser contemplados componentes que, sob uma visão tradicional, eram ignorados, mas cuja observância possibilita o necessário emprego do Direito Penal como “*ultima ratio*”. Por isso, estratégias voltadas para a consecução da segurança são cogitadas, porém não sob a forma de exclusivas finalidades a serem atendidas. Dessa forma, o modelo garantista, ou do Direito Penal Mínimo ou da Constituição, é exercitado no restrito âmbito residual que cabe à atuação penal, em conformidade com os parâmetros estabelecidos pelas diretrizes constitucionais, mostrando-se em adequação a uma política que procure efetivar a global tutela dos direitos humanos (DORNELLES, 2003, p.52).

Sob este entendimento, a utilização deste ramo jurídico ocorre somente nas hipóteses em que lesões mais graves sejam verificadas – em adequação às regras constitucionais e não às do âmbito penal – destinando-se à guarida dos interesses que mostrem maior magnitude, como os econômicos, relacionados à vida, ao meio ambiente e à saúde. Requer, ainda, que ocorram periodicamente alterações na legislação, para que possam ser descriminalizadas ou despenalizadas as condutas que já não se considerem como negativas (ou exijam a prática de

formas de controle mais intensas), de modo que ou deixem de estar sob o domínio do Estado, por meio do Direito, ou passem a ser tratadas formalmente pelos ramos cível ou administrativo, segundo Zackseski e Duarte (2012, p.12).

Este paradigma mostra noções diferenciadas de compreensão sobre conceitos como a segurança e a ordem. Ao perquirir sobre a função de controle desempenhada pelo Estado, são percebidas como uma atividade que não se limita a proteger os indivíduos face ao crime, nem aos processos voltados para a criminalização. É estruturada uma visão mais ampla a respeito da segurança cidadã, a qual reúne a totalidade dos direitos, agregando-se ainda os ligados à paz, à igualdade, à liberdade e à condição cidadã, bem como ao bem-estar em nível social, à dignidade da pessoa humana e à possibilidade de fruição de bens diversos, a exemplo dos culturais e de uma ética pautada na solidariedade (DORNELLES, 2003, p.53).

Dessa maneira, alteram-se as bases filosóficas que tomam parte na configuração de um meio social dotado de maior segurança, não se fundamentando em práticas intolerantes, porém apresentando uma estrutura na qual existam critérios legais e políticos adequados à inclusão social, bem como à expressão plena da cidadania, alcançada com o auxílio de uma política de caráter integral, holístico, propícia à efetiva custódia e cumprimento dos direitos fundamentais trazidos pela Constituição de 1988.

Passa a existir uma nova visão a respeito da política criminal, considerada com a inclusão de componentes até então inobservados, mas que trazem chances de concretizar o uso do direito penal como *ultima ratio*, mostrando a consideração aos princípios constitucionais que versam sobre esta temática, reunindo estratégias direcionadas a promover a segurança ou que, mesmo relacionadas a este tema, não estejam limitadas ao seu âmbito.

Um exemplo mencionado por Zackseski e Duarte (2012, p. 26) é o modelo de prevenção integrada desempenhado pelo “Città Sicure”, em que há a diferenciação das formas de prevenção primária, secundária e terciária, bem como das atividades que são dirigidas aos ofensores, às vítimas e às situações criminosas. A primeira, visando à redução da ameaça representada pelos desvios ou eventos criminosos, é direcionada a todas as pessoas que vivem em uma determinada comunidade, com o intuito de refrear as situações que ensejem a marginalização. A segunda, por sua vez, reúne as políticas dirigidas a grupos de riscos ou a pessoas que se identifiquem como “potencialmente desviantes”, sendo exercidas sobre a sua condição indigente, enquanto a terceira abrange as práticas que visam reduzir a reincidência, voltando-se para pessoas que já passaram por situações de criminalização, de modo a minorar os efeitos decorrentes da segregação no meio social, ou buscando controlá-los.



Sobre as formas de prevenção abordadas acima, Dias Neto (2005) constata que a modalidade primária é voltada para a totalidade das pessoas, a fim de reduzir as condições que favoreçam as práticas delitivas. A secundária dirige-se aos ambientes caracterizados pela presença de condições propícias aos fatos delitivos ou que sejam percebidos pelos que neles se encontram como inseguros e a terciária tem como escopo recuperar os locais em que seja verificada a ocorrência constante destes eventos.

Quando valoriza o direito penal mínimo, o garantismo estabelece maior apreço à utilização de estratégias preventivas e de natureza informal no enfrentamento dos delitos. Neste sentido, para Ferrajoli (2002), compreender o direito penal restrito à prevenção dos delitos por meio da intimidação representada por possíveis penalidades restringe o escopo mais fundamental desta área. De acordo com a corrente garantista, os delitos se previnem por intermédio de um menor rol de penas a serem cominadas, em abstrato, na hipótese de sua ocorrência, mas o objetivo de prevenir não pode ser utilizado como pretexto para a imposição de penalidades mais severas.

Dessa maneira, pode-se verificar a plausibilidade na atuação das instituições que cuidam da segurança pública na sociedade, desde que promovam e respeitem as proteções conferidas aos sujeitos pela ordem jurídica vigente. Neste sentido, para Zaffaroni (2007), a prática penal só se configura como legítima quando propicie às pessoas que a ela se submetem pelo menos um núcleo mínimo de direitos.

Assim, o grande antagonista do direito penal é representado pelo Estado de polícia, de modo que estratégias autoritárias, que vão de encontro aos direitos fundamentais precisam ser debeladas, porque a sua continuidade poderá levar a uma ruptura do Estado de Direito, bem como do respeito e da dignidade cuja presença é um imperativo ao tratamento da totalidade dos cidadãos.

## **2.6 O Paradigma da Reação Social**

Em substituição a um prisma estático na compreensão do sistema penal na sociedade, de modo oposto, o Paradigma da Reação Social ou “Labelling Approach” traz a proposta de um ponto de vista que considera a integralidade do meio no qual aquele se encontra inserido, percebendo as interações entre os seus componentes. Assim, o sistema em estudo é visto sob a forma de um “continuum”, em que se pode perceber diversos componentes, considerados desde



o legislador até as instituições e os órgãos relacionados às atividades para o controle e o fornecimento de assistência aos egressos (BARATTA, 2002, p.96).

A denominada criminologia da reação social – interacionista – vai de encontro à concepção dos positivistas que confere destaque à pesquisa sobre o “ser criminoso”, caracterizado como uma anomalia de caráter biológico e social, responsável pela ocorrência das práticas delitivas, valorizando um entendimento que considera os diversos aspectos relacionados ao tema, destacando a função exercida pela atribuição social de valores a comportamentos e como estes se refletem na elaboração das normas jurídicas, nos padrões sociais e na própria criminologia.

Surgindo entre o final da década de 50 e os anos 60 do século XX, este modelo se propõe a analisar acerca das circunstâncias que determinam a consideração de uma pessoa como “desviante”. A partir de uma concepção mais ampla, a qual confere relevância a todos os aspectos envolvidos, bem como as interações que existem entre eles, utiliza a Criminologia Crítica como base e atribui destaque aos conceitos da conduta desviada e da reação social. Para Andrade (1997, p.215), a criminalidade não constitui um atributo inerente a uma ação ou estrutura que exista previamente à atividade ligada à reação – aqui compreendida como controle social: ela é decorrente de atribuições ou rótulos que se impingem a determinadas pessoas a partir de intrincados procedimentos ligados aos relacionamentos na sociedade, definindo-as ou selecionando-as, tanto formal como informalmente.

Conforme Hassemer (2005, p.101-102), o termo labeling approach tem como significado o destaque ao processo de etiquetamento e sua tese fundamental reside no entendimento de que a criminalidade é produzida por um fenômeno no qual se dá a imputação a determinadas pessoas, por parte da polícia, do Ministério Público e do Tribunal penal, ou seja, é desempenhado pelas instituições encarregadas de desempenhar o controle formal na sociedade.

A noção de desvio é elaborada por grupos sociais encarregados da produção de regras que, se não obedecidas, farão com que se atribua a algumas pessoas a consideração como delinquentes. Com isso, pode-se notar que não se trata de uma marca atribuída ao ato que elas possam haver cometido, porém surge da elaboração desempenhada por aqueles que elaboram as normas e as reprimendas para os que venham a desobedecer aos comandos vigentes, de forma que a conduta desviante é bastante apropriada para o sujeito assim considerado (ANDRADE, 1997, p.215).

A atuação desempenhada pelo sistema penal na estrutura da sociedade aparece como fator extremamente relevante para o surgimento dos crimes, seja pela definição a respeito destes

elaborada pelo poder legislativo, seja pela seleção das pessoas que receberão os rótulos ou estigmas devido à tipificação de condutas como ilícitas. Através de práticas seletivas, o sistema penal determina a gênese da criminalidade, a qual influencia a lei que o rege e também é por ele produzida. Com isso, este fenômeno aparece como a conduta ou procedimento próprio da maioria dos indivíduos no meio social e nas várias camadas da sociedade (não sendo um acontecimento ímpar, mas praticado de maneira regular, submetido a uma distribuição seletiva e desigual, visto que a criminalização é desenvolvida por este sistema, cuja estrutura está voltada para os processos de criminalização preferencial dos menos aquinhoados), conforme Andrade (1997, p.215).

Há um direcionamento da atuação exercida pelo direito penal em relação a algumas pessoas que, de modo comum, pertencem a setores sociais com menor poder econômico e, em virtude dessa e de outras peculiaridades, mostram-se mais propensos a serem alcançados pela criminalização. Assim, para Baratta (2002, p.171), a criminalidade é convertida em um procedimento típico da maioria das pessoas, não se cogitando de uma noção contrária, em que é verificada apenas em reduzidos grupos nos segmentos da sociedade.

Dessa maneira, pelo fato da conduta que tenha importância penal não ser praticada por todos os indivíduos, porém somente aqueles que venham dos estratos sociais já referidos, a seletividade mostra-se aplicada em sua forma mais expressiva, possibilitando a classificação como criminosos em potencial, de modo que não se verifica uma criminalização realizada de forma igualitária. O sistema penal mostra-se contra algumas pessoas, oferece respostas mais enérgicas para algumas das condutas que tenham recebido a tipificação como delito e, assim, não considera que a conduta criminal seja suficiente para alcançar estes objetivos.

Em um meio social que, desde o seu surgimento, apresenta grandes desigualdades, os que monopolizam o poder engendram uma cruel impunidade relativamente às suas atividades, exercendo influência sobre os que elaboram as normas, de modo a conferir legitimidade à tutela direcionada a bens jurídicos previamente estabelecidos. Neste cenário, aos menos aquinhoados é destinada a aplicação dos estigmas às suas práticas, o que os transforma em sujeitos que são “preferencialmente” destinatários das normas penais.

Neste sentido, para Castro (1983, p.15), o sistema penal é marcado por uma seletividade que recebe influências dos estratos e peculiaridades sociais, não havendo a incriminação de condutas igualitária nas diferentes classes, pois inexistente uma essência inerente ao que se considera como delitivo, porém este é determinado, impositivamente, pelo grupo social ou pessoa que disponha de mais poder, o qual será fator determinante para que a cultura, os dogmas e os anseios destes influenciem no estabelecimento do que se considera como fato delituoso.











































































































































































































