

**UNIVERSIDADE REGIONAL INTEGRADA DO ALTO URUGUAI E DAS MISSÕES**

***CAMPUS* DE SANTO ÂNGELO**

**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - MESTRADO**

**DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**FABIO TREVISAN MORAES**

Santo Ângelo  
2010

FABIO TREVISAN MORAES

## **DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS**

Dissertação de Mestrado em Direito para obtenção do título de Mestre em Direito, Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI – *Campus* de Santo Ângelo, Departamento de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós- Graduação em Direito – Mestrado.

ORIENTADOR: Professor Doutor Paulo Vanderlei Vargas Groff

Santo Ângelo, RS, Brasil  
2010

FABIO TREVISAN MORAES

## **DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS**

Dissertação de Mestrado submetida à Comissão Julgadora do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – *Campus* de Santo Ângelo como parte dos requisitos necessários à obtenção do Título de Mestre em Direito, Área de Concentração: Direitos Especiais, Linha de Pesquisa: Cidadania e Novas Formas de Solução de Conflitos.

Comissão Julgadora:

---

Prof. Dr. Paulo Vanderlei Vargas Groff, Doutor em Direito  
Orientador

---

Profa. Dra. Liliana Locatelli, Doutora em Direito  
Examinadora

---

Profa. Dra. Vânia Beatriz Rey Paz, Doutora em Direito  
Examinador

Santo Ângelo, 23 de março de 2010.

## RESUMO

A temática sobre a qual se desenvolveu esta pesquisa está centrada na correlação entre os direitos fundamentais e a atual política nacional de segurança pública. Na análise dessa correlação foram considerados, prioritariamente, os mandamentos constitucionais que impõem ao Estado brasileiro o dever de preservar a ordem pública, de obedecer ao princípio da eficiência e de garantir a aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais, conforme a Constituição Federal de 1988 determina, respectivamente, no *caput* dos artigos 144 e 37 e no parágrafo primeiro do artigo 5º, bem como a previsão legal que estabelece que a vigente política pública de segurança será executada de forma a integrar e articular a atuação entre os órgãos federais, conforme dispõe a Lei nº 11.530/07, que instituiu o programa nacional de segurança pública com cidadania. Para a consecução deste trabalho se delimitou o objeto do estudo à Polícia Federal e à Polícia Rodoviária Federal, sendo que os motivos por essa escolha decorrem da subordinação direta dessas instituições ao governo federal, do fato de que foi o governo federal quem elaborou as diretrizes do programa e porque a coordenação desse programa está a cargo de um órgão da administração federal direta. No primeiro capítulo, se fez necessária uma prévia abordagem da evolução histórica e social do desenvolvimento da segurança pública no Estado de Direito. Posteriormente, no segundo capítulo, se procurou estabelecer parâmetros que pudessem conceituar a segurança pública como um direito fundamental. Por último, no terceiro capítulo, se trabalhou com uma hipótese voltada à qualificação na segurança pública federal a partir de um projeto de integração administrativa entre as polícias Federal e Rodoviária Federal. Esta pesquisa se propôs a apresentar uma alternativa viável para que o governo federal cumpra os seus deveres constitucionais de preservar a ordem pública e garantir efetividade aos direitos fundamentais através do respeito ao princípio da eficiência pelos seus órgãos policiais.

**Palavras-chave:** Direitos Fundamentais, Segurança Pública, Políticas Públicas

## ABSTRACT

### FUNDAMENTAL RIGHT TO SECURITY AND PUBLIC POLICIES

The subject-matter on which was developed this research is focused on the correlation between fundamental rights and the actual national policy of public security. In the analysis of that correlation was considered a priority the constitutional provisions that enforce the Brazilian State the duty to preserve public order, to obey the principle of efficiency and to ensure the direct applicability of fundamental rights, as the Federal Constitution of 1988 determine, respectively in the *caput* of articles 144 and 37 and the first paragraph of article 5<sup>o</sup>, and the legal provision which states that the current public security policy will be implemented in order to integrate and articulate the activities among federal agencies, as stipulated in Law n<sup>o</sup> 11.530/07, which established the national program of public security with citizenship. To carry out this assignment has defined the object of study to the Federal Police and the Federal Highway Police, and the reasons for that choice resulting from the direct subordination of these institutions to the federal government, from the fact that the federal government was who developed the guidelines to this program and because the coordination of this program is under the responsibility of an agency of direct federal administration. In the first chapter was done a previous approach to historical and social evolution of the development of public security in the rule of law. Later, in the second chapter, it was sought to establish parameters that could conceptualize the public security as a fundamental right. Finally, in the third chapter, it was worked with a hypothesis related on qualification in the federal public security from an administrative integration project between Federal Police and the Federal Highway Police. This research aims to present a viable alternative to the federal government fulfills its constitutional duty to preserve public order and ensure effectiveness of fundamental rights by respect with the principle of efficiency for its police agencies.

**Keywords:** Fundamental Rights, Public Security, Public Policies

## SUMÁRIO

|   |     |
|---|-----|
| CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....   | 7   |
| 1 DESENVOLVIMENTO POLÍTICO DA ORDEM PÚBLICA.....                                  | 10  |
| 1.1 Surgimento de uma ordem “pública”.....  | 12  |
| 1.2 Ordem pública no Estado liberal.....  | 23  |
| 1.2.1 Ordem pública e ideologia liberal.....                                      | 27  |
| 1.3 Ordem pública no Estado social.....   | 38  |
| 1.3.1 Ordem pública e ideologia social.....                                       | 42  |
| 1.4 Ordem pública no Estado democrático.....                                      | 52  |
| 1.4.1 Ordem pública e ideologia democrática.....                                  | 55  |
| 2 DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA PÚBLICA.....                                    | 72  |
| 2.1 Abordagem prévia sobre direitos fundamentais.....                             | 72  |
| 2.1.1 Aspectos gerais do direito à segurança pública.....                         | 80  |
| 2.2 Normatividade constitucional e segurança pública.....                         | 83  |
| 2.2.1 Direito à segurança individual.....   | 87  |
| 2.2.2 Direito à segurança social.....   | 91  |
| 2.2.3 Efetividade do direito à segurança pública.....                             | 96  |
| 2.3 Segurança pública e demais direitos fundamentais.....                         | 108 |
| 3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA EM NÍVEL NACIONAL.....                          | 122 |
| 3.1 Políticas públicas no Brasil.....   | 123 |
| 3.2 Segurança pública na Constituição de 1988.....                                | 128 |
| 3.3 Propostas e objetivos do atual programa nacional de segurança pública.....    | 132 |
| 3.4 Políticas de segurança pública e os limites orçamentários.....                | 137 |
| 3.5 Otimização dos recursos: integração entre as polícias da União.....           | 142 |
| 3.5.1 Apresentação dos dados estruturais das instituições policiais federais..... | 149 |
| 3.5.2 Possíveis resultados da integração das polícias.....                        | 156 |
| 3.6 Integração das polícias federais e direitos fundamentais.....                 | 161 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS .....  | 165 |
| REFERÊNCIAS .....   | 170 |

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A segurança integra um dos direitos que a sociedade democrática brasileira elegeu como fundamental para o seu desenvolvimento. O direito à segurança possui tamanho interesse para a nossa sociedade que o constituinte expressamente o elevou à condição de único direito fundamental a ser garantido em seu viés individual e social, conforme dispõem, respectivamente, os artigos 5º e 7º da Constituição Federal de 1988.

Para que o Estado cumpra com os seus deveres constitucionais de preservar a paz social e reprimir as condutas contrárias ao convívio pacífico é que se criaram instrumentos de efetivação desses objetivos comuns, ou seja, instituíram-se os órgãos policiais de segurança pública.

O art. 37 da Constituição Federal de 1988 determina que toda a administração pública obedecerá ao princípio da eficiência. Por sua vez, o atual programa nacional de segurança pública também impõe a todas as instituições policiais que as mesmas trabalhem de modo a atingir o máximo de eficiência em suas funções.

Em razão dessa preocupação com a concretização do princípio da eficiência aplicado à atividade policial é que se faz pertinente o presente trabalho. Contudo, se faz necessária a delimitação do objeto de estudo em favor das instituições federais de segurança pública porque esta pesquisa não comportaria um estudo pormenorizado das polícias estaduais em todos os Estados, principalmente pelo fato de que o propósito é desenvolver uma resposta prática de caráter administrativo que contribua com a eficiência na segurança pública em nível nacional.

No desenvolvimento deste trabalho se procurou, em um primeiro momento, compreender a vinculação evolutiva da segurança pública às transições sócio-políticas sofridas pelo Estado, desde a passagem da segurança privada para a pública até as fases liberal, social e democrática do Estado de Direito. Tal abordagem se justifica porque os interesses do Estado têm variado conforme o

desenvolvimento da sociedade e, ainda, em razão de que esses mesmos interesses vêm se ajustando às condições e alterações políticas, econômicas e culturais de cada momento histórico.

Em um segundo plano se buscou compreender quais os parâmetros que poderiam justificar a fundamentalidade do direito à segurança e quais as conseqüências da conexão entre a segurança pública e os direitos fundamentais. Nesse sentido também se almejou relacionar a normatividade constitucional de proteção estatal dos direitos fundamentais ao dever estatal de manter a segurança pública. O entendimento dominante é de que não há como se garantir o respeito à dignidade humana quando a estabilidade jurídica não for manifestamente aproveitada na realidade social. Destarte, por haver na essência do Estado a presença de um interesse geral é que se pode aceitar a restrição de direitos em favor da segurança pública.

Em um terceiro e último momento se pretendeu construir uma alternativa para uma maior eficácia social do exercício do direito à segurança a partir de uma maior eficiência da atividade policial. Portanto, se deseja estabelecer uma proposta de otimização da atividade policial federal como um meio apto a cumprir os deveres constitucionais de eficiência no funcionamento de toda a administração pública e de preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

O objetivo proposto nesta pesquisa é a apresentação de um projeto viável e de resultados concretos para a segurança pública. Para tanto, são analisados os dados estruturais das polícias federais e a forma como as mesmas estão dispersas pelo território nacional. A pretensão é averiguar os efeitos sociais e econômicos que poderiam ser obtidos com a integração administrativa da atividade policial federal. Ademais, é a relevância que a efetividade do direito à segurança possui para o progresso da sociedade o principal argumento que valida a realização desta pesquisa sobre políticas públicas e o direito fundamental à segurança.

## 1 DESENVOLVIMENTO POLÍTICO DA ORDEM PÚBLICA

O desenvolvimento da “ordem pública”, expressão aqui considerada como sinônima de “manutenção da ordem social interna”, sempre esteve vinculado à evolução política do Estado<sup>1</sup>. Isso porque a atividade política, no decorrer da história da humanidade, sempre esteve entrelaçada com o exercício do poder e sua legitimação. Além disso, as ideologias políticas adotadas pelos Estados na condução de seus objetivos acabam por refletir na forma que os mesmos, através dos seus órgãos e instituições, agirão na pacificação interna.

A justificativa da correlação entre ordem pública e atividade política está no fato de que essa é naturalmente impositiva, de dominação e permissiva da possibilidade de limitar direitos, os quais, quando restringidos, o são, na sua prática, pelo poder delegado aos órgãos estatais de policiamento das condutas dos indivíduos, ou seja, pelas instituições públicas detentoras do denominado poder de polícia e que o utilizam na manutenção da ordem social. O poder pode ser definido, conforme o entendimento de Bobbio<sup>2</sup>, como a “capacidade ou a possibilidade de agir, de produzir efeitos” ou, mais especificamente na esfera social, como a capacidade que um homem tem de determinar o comportamento de outro.

Até a centralização política do Estado Europeu, portanto, até o fim da Idade Média, não se poderia falar em ordem pública, pois a idéia de um poder público ainda era bastante incipiente. O que havia era a justiça privada, exercida por homens (senhores feudais) que em uma determinada área de terra exerciam direitos absolutos sobre tudo e sobre todos. Esclarece Marilena Chauí<sup>3</sup> que o chefe “era um senhor, enfeixando em suas mãos a propriedade do solo e tudo quanto nele

---

<sup>1</sup> A pertinência na correlação entre Estado e ordem interna é pertinente, notadamente pelo fato que a palavra “Estado” tem sua origem na palavra *status*, do latim, que significa ordem, conforme Celso Ribeiro Bastos (Curso de Teoria do Estado e Ciência Política, 2004, p.49).

<sup>2</sup> BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. 5ª ed. Brasília, DF: Ed. Universidade de Brasília, 2000, p.933.

<sup>3</sup> CHAÚÍ, Marilena. Convite à Filosofia. São Paulo: Ática, 2002, p. 372.

houvesse (portanto, a riqueza do grupo), a autoridade religiosa e militar, sendo, por isso, rei, sacerdote e capitão”.

O Estado Medieval carecia da unidade política, característica principal na formação inicial do Estado Moderno. Segundo Campos<sup>4</sup>, na fase medieval o exercício do poder era descentralizado, pois cada Estado tinha “uma parcela considerável de poder, não se constituindo, portanto, em uma unidade de dominação, principal característica do Estado”. Essa fase de transição entre o Direito Medieval e o Direito Moderno se caracterizou pelas reformas jurídicas originadas com a formação dos Estados Nacionais absolutistas na Europa, iniciando um processo conhecido como racionalização do Direito. Assim, foi somente pela centralização do poder dentro de um território determinado, com a submissão da esfera da vida pública e de todos os poderes exercidos pelos antigos chefes feudais ao soberano (autoridade onipotente) é que se pode considerar o surgimento do que se convencionou chamar de “Estado”.

A partir da inter-relação entre política, poder, lei e Estado é que se consubstanciou a formação do Estado de Direito. Pode-se resumir essa estreita vinculação com o entendimento de Jürgen Habermas<sup>5</sup>, autor que compreende o poder político, não como a potencialidade pública de tomar e impor de cunho coletivo, mas, ao invés disso, como “uma força autorizadora que se manifesta na criação do direito legítimo e na fundação de instituições”. As necessidades de unificação e legitimação sempre foram motivos determinantes na formação do Estado Moderno, pois, conforme Bobbio<sup>6</sup>, “o contraste entre os estados e o príncipe, especialmente para estabelecer quem tem o direito de imposição fiscal, constitui grande parte da história e do desenvolvimento do Estado moderno”.

---

<sup>4</sup> CAMPOS, Francisco Itami. Ciência Política – Introdução à Teoria de Estado. Goiânia: Editora Vieira, 2005, p.73.

<sup>5</sup> HABERMAS, Jürgen. Direito e democracia: entre faticidade e validade. Vol.I, 4.ed., Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 187.

<sup>6</sup> BOBBIO, Norberto. Estado, Governo, Sociedade. Para uma teoria da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003, p.144.

## 1.1 Surgimento de uma ordem “pública”

A origem da ordem pública dependeu, primeiramente, da desvinculação entre o interesse público e o interesse privado, pois, enquanto não existia a diferenciação entre o público e o privado, processo iniciado durante o absolutismo, o monarca utilizava as forças públicas (militares) exclusivamente para a sua segurança, seja externamente ou internamente, não havendo, em um primeiro momento, a preocupação da defesa dos direitos daqueles que não pertenciam à nobreza. Somente após essa diferenciação entre as questões públicas e privadas, com as delimitações dos deveres do Estado, principalmente quanto ao direito de punir, é que se iniciou a justiça pública. Maquiavel<sup>7</sup>, em 1513, afirmava que para o Estado (Príncipe) se manter no poder dependia dos condottiere<sup>8</sup>. Nesta fase a tirania imperava, sendo a força o fator preponderante na imposição dos governantes, portanto, não havia qualquer liame entre governo e legitimidade do poder, gerando constantes situações de crises e de instabilidade social<sup>9</sup>.

Foram as teorias políticas e filosóficas originadas nos séculos XVIII e XIX que alicerçaram o desenvolvimento do liberalismo econômico. Tais teorias tiveram como principais características a defesa de um Estado laico e não intervencionista; a separação entre as esferas do público e do privado; o fortalecimento do Parlamento com três poderes e uma concepção elitizada de um poder que estava atrelado preponderantemente à princípios garantidores da propriedade e da liberdade<sup>10</sup>.

Em 1651 Thomas Hobbes evidenciou, em sua obra *Leviatã*, a necessidade de haver uma força (ordem) superior, pois, a formação do Estado

---

<sup>7</sup> Para muitos especialistas foi somente com as idéias de Maquiavel sobre a necessidade da unificação do poder que se possibilitou a criação do Estado (primeiramente o Estado Europeu absolutista).

<sup>8</sup> Chefes dos exércitos mercenários que, especialistas na técnica militar, vendiam seus serviços de segurança e conquista àquele príncipe que melhor lhes pagasse.

<sup>9</sup> MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*, São Paulo, Martins Fontes, 1999, cap. XII.

<sup>10</sup> ARAÚJO, Sandro Marcos Castro de. *Filosofia e sociologia política*. Curitiba: FAEL, 2008, p. 11.

decorreu da constante insegurança do “estado de natureza”<sup>11</sup>, no qual prevalecia a condição de guerra permanente de todos contra todos. Hobbes<sup>12</sup> também afiançava que ao soberano é conferido “o poder usar a força e os recursos de todos, da maneira que considerar conveniente, para assegurar a paz e a defesa comum”. Assim, partindo da leitura desse autor, se percebe que a instituição da força pública se origina com a seguinte relação contratual entre súditos e soberano: enquanto aqueles transferiam a esse seus direitos naturais de se auto-governarem, esse garantia a segurança daqueles. Importa que, nesta fase histórica, a segurança resguardada pelo soberano estava relacionada à violência que havia entre os súditos (violência social), sendo praticamente nula a contenção da violência do próprio Estado sobre os súditos. A violência que se pretendia combater era aquela gerada pela realização da justiça privada.

Nesse mesmo sentido, necessidade de segurança social, constata-se que o homem, mesmo estando livre, está exposto à violação dos seus direitos por parte das outras pessoas de seu convívio social, devendo renunciar a alguns dos seus direitos em razão da incerteza do seu futuro<sup>13</sup>. Portanto, o homem necessitou se unir aos seus pares sociais no intuito de preservar sua vida e seus bens, porém, para esta finalidade, impôs que o homem também fosse submetido a uma lei consentida pela maioria da sociedade da qual faz parte. Locke afirmava que cabia ao Estado zelar pela segurança de toda a sociedade, pois, se durante o dia a sociedade trabalha, à noite deve ter seu descanso protegido. Pode-se, assim, compreender o dever do Estado de promover a Segurança Pública.

A preocupação em fundamentar racionalmente o poder do Estado, bem como a delimitação desse poder, surgiu, inicialmente, nos séculos XVII e XVIII, com uma classe de filósofos que propunham teorias denominadas “contratualistas”<sup>14</sup>. Essas teorias pretendiam trazer uma resposta racional para a legitimidade da

---

<sup>11</sup> Em Hobbes o estado de natureza significa o estado anterior a constituição do Estado civil, onde os homens não se sentiam obrigados a cumprir os pactos, uma vez que não havia um poder instituído para os obrigar a cumpri-los.

<sup>12</sup> HOBBS, Thomas. *Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. 4ª ed. v. 1. São Paulo: Nova Cultural, 1988, p. 82.

<sup>13</sup> LOCKE, John. *Dois tratados sobre o governo civil*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

<sup>14</sup> BOBBIO, Norberto. *Sociedade e estado na filosofia política moderna*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 4ª ed. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1994, pp.60-67.

atuação estatal. Para esses filósofos era imprescindível um “contrato social” para a garantia da segurança, ou seja, a criação de um ente, o “Estado”, que obrigasse o cumprimento das leis, impedindo os atos nocivos ao convívio social. Nota-se que a necessidade do homem em se relacionar com outros homens não deriva de uma tendência natural, mas é um produto resultante da conjugação entre a convivência (social) e a sobrevivência (individual). Destaca-se, ainda, que uma das principais razões políticas pela pacificação interna é o fato de que a instabilidade interna torna o comércio menos seguro, pessoal e financeiramente, prejudicando o desenvolvimento do Estado.

Para se compreender o poder político e a instituição de sua primeira forma, o Estado de Direito, é preciso examinar a condição natural dos homens<sup>15</sup>. No estado de natureza a liberdade era quase absoluta, só limitada pela força, isso porque, segundo o entendimento de Bobbio<sup>16</sup>, “no estado de natureza todo homem tem tanto direito quanto poder; cada um tem direito de fazer o que está em seu poder fazer”. A construção filosófica do contrato social foi gerada no sentido de desempenhar uma função de legitimação e delimitação do poder do Estado, pois, somente com a aceitação de regras e seu voluntário cumprimento, oriundas de um contrato social político, é que se tem a condição de legitimar os compromissos civis e evitar a tirania do poder<sup>17</sup>.

No exercício do poder estatal, o aspecto que ora nos interessa é o do exercício da força física, pois, com a celebração do contrato social (instituição da sociedade civil), o Estado passou a deter o monopólio no uso dessa força. Thomas Hobbes, em sua obra “De cive”, expôs que é necessário para a segurança individual e, portanto, para a paz comum, que o direito e o poder de usar a espada da justiça sejam transferidos, com o consentimento dos cidadãos, a algum homem ou a um conselho de homens<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Ibidem Cap.II.

<sup>16</sup> Op. cit. BOBBIO, 1994, p. 68.

<sup>17</sup> ROUSSEAU, Jean Jacques. Do contrato social. Tradução de Ricardo Rodrigues da Gama. 1ª ed., São Paulo, 2003, Livro I, Caps. IV e VII.

<sup>18</sup> HOBBS, Thomas. De cive: elementos filosóficos a respeito do cidadão. Tradução de Ingeborg Soler, Petrópolis, Vozes, 1993, Cap.VI.

Considerando a lei como um produto derivado da política, essa se constitui em meio de contenção dos efeitos violentos e de transformação dessa mesma política que lhe deu origem. O principal objetivo da instituição de leis escritas, descritivas das ações políticas, foi o de domesticar a violência política. Nesse aspecto, o direito corresponde à busca do equilíbrio entre a força política e a razão de um Estado materializado em uma Constituição. O equilíbrio é o próprio fundamento do Direito, pois o Direito é um “conjunto de condições mediante as quais a vontade de cada um pode coexistir com a vontade dos demais, segundo uma lei geral de liberdade”<sup>19</sup>.

No limiar do século XVIII se formou a base do princípio da monarquia de direito legal, instaurando-se a Monarquia Constitucional. Os direitos do monarca passaram a ser definidos pela ordem legal e, portanto, a soberania tornou-se regulada pela lei. Após a unificação do Estado Europeu, que ficou caracterizado pelas monarquias absolutistas surgidas a partir do séc. XVI, é que se pode falar em forças públicas, mesmo que a serviço quase que exclusivo do monarca.

O poder político, por exercer, simultaneamente, uma função social necessária e perigosa, acaba por gerar certa desconfiança em relação a esse poder. Sem dúvida, o poder é indispensável para garantir a ordem, a coesão e a estabilidade do grupo social, porém, é perigoso porque sua natureza é recorrentemente concentradora e, por isso, se torna potencialmente perigosa às liberdades individuais. Frente a essa relação entre poder e liberdade Norberto Bobbio<sup>20</sup> esclarece que foi a partir da concepção do Moderno Estado de Direito que se estabeleceu a presença de um aparato administrativo com a função de prover serviços públicos e exercer o monopólio legítimo do uso da força. Isto porque, nesta forma de Estado se exige que esse aparato seja politicamente estruturado de modo que o Poder Público seja definido e limitado por uma Constituição.

Em outro momento histórico, Max Weber<sup>21</sup>, ao delinear a relação entre o uso da força e o Estado, definiu esse como sendo “uma comunidade humana

---

<sup>19</sup> KANT, Immanuel. *La Metafísica de las Costumbres*. Madrid: Editorial Tecnos, 1994, p.230.

<sup>20</sup> Op. cit. BOBBIO, 2003, p.63.

<sup>21</sup> WEBER, Max. *Política como Vocação*. In: *Ensaio de Sociologia*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora S.A., 1982, p.98.

que pretende, com êxito, o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território". Weber ainda afirmava que para o Estado exercer a exclusividade no uso da força seria imprescindível que os dominados obedecessem às autoridades detentoras do poder. Da leitura de Weber se extrai que a política é simplesmente o exercício da liderança de uma maioria sobre uma minoria e que a legitimidade do uso da força pelo Estado dependia da autorização do povo para que as autoridades públicas fizessem uso da força contra esse mesmo povo. Acrescenta-se que isso só foi possível com a instituição do conceito de representação (constitucionalização dos direitos civis e políticos) dos cidadãos na condução dos seus interesses pelo Estado, principalmente no que diz respeito à elaboração das leis.

O Estado se origina na organização da sociedade e dos interesses que a mesma possui. Nesse viés estruturante, o Estado Moderno representa a organização da dominação através da legitimação do uso da força. Vislumbra-se, ainda, que o Estado de Direito é, antes de tudo, um Estado de Política e, conforme Max Weber, deve ser concebido como uma associação de dominação institucional, que dentro de determinado território pretendeu com êxito monopolizar a coação física legítima como meio da denominação e reuniu para este fim, nas mãos de seus dirigentes, os meios materiais de organização<sup>22</sup>.

Max Weber também lembra que, sendo o Estado uma criação moderna, ele se legitima por uma forma racionalmente inspirada na Lei. Nesse mesmo sentido Hans Kelsen<sup>23</sup> sustentava que o Estado detém o poder "ao qual o povo está sujeito nada mais é que a validade e a eficácia da ordem jurídica".

A construção da dimensão social da existência humana só se torna viável mediante a instituição de um ente composto de leis e recursos que, retirando das mãos do particular o poder de defender privatamente seus interesses, monopoliza legitimamente o uso da coerção física, expressão última do poder.

---

<sup>22</sup> WEBER, Max. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. 4ª ed., Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2004, p. 529.

<sup>23</sup> KELSEN, Hans. Teoria geral do direito e do estado. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p.364.

Consoante Bobbio<sup>24</sup>, foi com a instituição da legalidade que houve a legitimação da atuação dos poderes do Estado e o abrandamento da violência política, pois o “Estado de direito é o Estado dos cidadãos”.

Com a materialização do Estado de Direito todos os indivíduos passaram a ser vistos como sujeitos de direito, ou seja, partes do próprio ordenamento jurídico e, portanto, portadores de garantias que o próprio Estado deveria zelar. Danilo Zolo<sup>25</sup> esclarece que o Estado de Direito é uma versão do Estado Moderno europeu, na qual, com base em específicos pressupostos filosófico-políticos, se atribui ao ordenamento jurídico a função de tutelar os direitos subjetivos, dando suporte a atual doutrina dos direitos fundamentais e, portanto, contrastando com a tendência do poder político de operar de modo arbitrário.

No Estado de Direito europeu o ordenamento jurídico é chamado a desempenhar uma tríplice função: a de instrumento da ordem e da estabilidade do grupo social (enquanto expressão normativa do poder de governo), a de mecanismo legislativo de limitação do poder político e a de garantidor dos direitos subjetivos. Nesse intento de estabilizar internamente a sociedade, o poder estatal passou a se revestir de instituições oficiais (públicas), as quais, portadoras de poder (poder de polícia), representavam o Estado na manutenção da ordem social ou, como pretendemos expressar, órgãos estatais responsáveis pela garantia da Segurança Pública.

Com a implementação da igualdade jurídica entre os indivíduos através da constitucionalização isonômica de direitos, permitiu-se que, ao menos formalmente, todos os indivíduos sejam iguais, embora a realidade social mostre o contraste entre a igualdade jurídica (formal) e a social (material). A igualdade jurídica do Estado de Direito visa permitir que os cidadãos saibam, com certa margem de segurança, dos direitos e deveres que lhes cabem, bem como ter conhecimento prévio de quais decisões futuras o Estado poderá adotar em relação a eles<sup>26</sup>. A segurança é a característica principal do direito, pois, a segurança do próprio Direito

---

<sup>24</sup> BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992, p. 401.

<sup>25</sup> COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo. O Estado de Direito: história, teoria, crítica/organizado por Pietro Costa, Danilo Zolo; com a colaboração de Emílio Santoro; tradução Carlo Alberto Dastoli. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p.31.

<sup>26</sup> Ibidem p.40.

é que possibilita aos cidadãos que os mesmos reivindiquem seus direitos, tanto contra os outros cidadãos quanto contra às autoridades públicas.

Ainda referente à limitação do poder, outro aspecto do Estado de Direito a ser considerado é a denominada tripartição do poder, na qual há um Poder Legislativo que encontra os limites da própria atividade no dever de respeitar os direitos subjetivos reconhecidos pela Constituição que esse mesmo Poder criou; um Poder Judiciário, que, quando no exercício dos seus poderes decisórios, reserva ao juiz a competência de operar independentemente do Poder Executivo. Essa desvinculação entre as atribuições dos Poderes Executivo e Judiciário se justifica pelo fato de que o Poder Executivo, por sua natureza eminentemente política, exprime as orientações ideológicas sociais dominantes, as quais, sem a mediação de interesses pelo Judiciário, poderiam vir a suprimir toda e qualquer expressão ou aspiração de um segmento social minoritário.

Na consolidação do Estado de Direito, o princípio constitucional mais marcadamente introduzido foi, sem dúvida, o da legalidade, pois, praticamente toda a estrutura normativa e institucional do Estado de Direito se modelou por esse princípio. Consoante esse princípio, todo e qualquer ato administrativo, independentemente de qual Poder se origine, deve estar em compasso com a norma geral que o estabeleceu<sup>27</sup>. Esta característica do regime do Estado de Direito, a previsão escrita das regras, consiste precisamente no respeito da autoridade pública para com os administrados, de modo que essa autoridade somente pode agir através de meios autorizados pela ordem jurídica vigente.

Nesse viés, percebe-se que é incondicional a vinculação entre a política e o Direito, isso porque, em um Estado Constitucional, o controle político acaba sendo efeito das ideologias que, após concretizadas em forma de lei, permitem que se exijam deveres e que se usufruam direitos. Calmon de Passos expõe que o perfil da organização política deixa de ser algo indiferente ou estranho ao ser do Direito e passa a integrar e aperfeiçoar o direito, o qual, para esse autor significa

decisão, mas decisão que necessariamente deve revestir-se de impositividade. Apto para dizer o Direito é o poder institucionalizado. Este

---

<sup>27</sup> Ibidem p.47.

dizer o Direito pelo poder político é algo, portanto, que integra o próprio “ser” do Direito (CALMON DE PASSOS, 2000, p. 80).

Também se considera oportuno citar a afinidade entre direito e política, podendo-se, inclusive, afirmar que em um Estado de Direito a lei se origina da política. Tal assertiva é procedente em razão de que a lei representa a soberania popular, bem como representa a regulamentação da atividade política. Portanto, a lei passa a ser um instrumento de contenção das arbitrariedades governamentais cometidas pela mesma política que lhe deu origem, o que acaba propiciando um abrandamento da violência política (estatal).

Pelo fato do Estado de Direito Europeu ter formado suas bases jurídicas na constitucionalização dos direitos subjetivos (liberdade, propriedade e segurança) e na concorrente constitucionalização do poder político, se constata o liame existente entre a evolução política do Estado de Direito e a forma como esse mesmo Estado procurava garantir a ordem interna. Frisa-se, desse modo, que a manutenção da ordem pública sempre se desenvolveu conforme o modo como a classe política dominante pretendia defender seus interesses.

Na transição da ordem feudal para a ordem capitalista e do Estado absolutista para o Estado Liberal europeu, período compreendido entre meados do século XVIII ao início do século XIX, houve um longo processo histórico que é de suma importância para a compreensão da legitimação do poder, trata-se da idéia de exclusividade punitiva do Estado. Porém, há um grande entrave nessa proposta ideológica: como legitimar o poder punitivo do Estado e exigir do Estado a garantia de direitos individuais?

A legitimidade do poder de punir do Estado está pautada na autorização que os cidadãos dão ao Estado para que esse exerça sobre eles o poder punitivo. Essa autorização se dá pela participação dos cidadãos na elaboração das leis. Nesse sentido, Beccaria fundamenta o direito estatal de punir nos seguintes moldes:

Todo exercício de poder que deste fundamento se afaste constitui abuso e não justiça; é um poder de fato e não de direito; constitui usurpação e jamais um poder legítimo. As penas que vão além da necessidade de manter o depósito da salvação pública são injustas por sua natureza; e tanto mais

justas serão quão mais sagrada e inviolável for a segurança e maior a liberdade que o soberano propiciar aos súditos (BECCARIA, 1983, p.15)

Verifica-se, destarte, que as origens do poder de polícia do Estado são comuns às origens do poder de punir do Estado, pois, ambos os feitos de poder visam à restrição dos direitos dos cidadãos a partir de dispositivos legalmente previstos. O que diferencia ambas as situações legais restritivas de direito é que, enquanto o poder de punir está voltado à liberdade física, o poder de polícia se direciona à limitação de todas as condutas individuais contrárias aos interesses coletivos.

Na Idade Média, Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>28</sup>, “o príncipe era detentor do poder jus politiae, designando o necessário à ordem social em contraposição à ordem moral”. Essa autora ainda descreve que foi somente no fim do século XV que “o jus politiae volta a designar a atividade do Estado”, compreendendo uma série de normas que eram postas pelo Príncipe, mas que estavam fora do alcance dos tribunais. O que se pode afirmar é que na fase inicial do poder de polícia, por não estar o Príncipe sujeito às normas, o Estado não era responsabilizado pelas arbitrariedades e excessos cometidos pelas autoridades públicas na imposição das leis restritivas de direitos.

José Joaquim Gomes Canotilho<sup>29</sup> esclarece que a primeira etapa do Estado Moderno surgiu no século XVIII, quando denominado de Estado de Polícia, e cuja forma de governo era a monarquia absoluta, com o poder concentrado nas mãos do rei, sem vínculo com as normas que limitassem a atividade, pois, o direito era a vontade do rei e seu poder era ilimitado quanto aos fins e aos meios empregados na satisfação de sua vontade. Com o Estado de Direito a administração pública passou a ser condicionada pela lei e, conseqüentemente, seu poder de polícia passou de ilimitado a limitado.

Com a organização política o Estado passa a deter o monopólio da violência institucionalizada, ou seja, obtém o direito de estabelecer regras de conduta

---

<sup>28</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 93-94.

<sup>29</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito constitucional e teoria da constituição. Coimbra: Almedina, 1999, p. 87-88.

que, caso não sejam obedecidas pelos cidadãos, delegam ao Estado o direito de puni-los. Essa estrutura política se fez necessária para pacificar a sociedade, pois, é inegável que o Estado seja formado por classes sociais de interesses contraditórios e que, em razão de um constante processo histórico-social cada vez mais complexo, faça com que as diferenças entre elas sejam intensificadas.

A instituição da lei (constituição) no Estado de Direito fez com que ela se tornasse a base para o funcionamento da administração pública e, portanto, sujeitando toda a atividade dos Poderes estatais aos ditames jurídicos constitucionais. Nesse sentido se afirma que o poder vem da lei e que não há exercício legítimo do poder público sem fundamento na lei. Para José Adelino Maltez<sup>30</sup> “a legitimidade está para o poder político como a justiça está para o direito” e, nesse processo, o Estado moderno desregulamenta todas as formas de poder que existem dentro de sua esfera territorial. Como a principal função do Estado de Direito é proteger bens jurídicos, o seu poder só é legítimo quando exercido na defesa desses bens e se for realizado em favor dos indivíduos que dele fazem parte.

De acordo com Weber, o Estado Moderno representou, em um determinado território, a legitimação do monopólio da violência pela elite política e o processo de dominação política passa a ser explicado pela manifestação concreta de poder, salientando que esse processo está presente em quaisquer relações sociais<sup>31</sup>. Politicamente foram Maquiavel (1469–1527) e Bodin (1530–1596) os fundadores do pensamento teórico do moderno Estado Nacional e os precursores da autonomia da elite política e do Estado Nacional frente à Igreja, ocasionando a ruptura do poder político com as tradições canônicas, o que futuramente inspirou Hobbes pela defesa do absolutismo e do Estado Moderno.

Maltez explica que no sistema de Hobbes o direito estava diretamente coligado ao poder porque o Estado Moderno, diferentemente da elite política do período medieval que tinha que garantir seu poder e seu prestígio através de um exército local permanente, representava uma nova estrutura de poder que se

---

<sup>30</sup> MALTEZ, José Adelino. *Princípios de Ciência Política: Introdução à Teoria Política*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa, 1996, p. 153.

<sup>31</sup> WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. 4ª ed. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2004.

ancorava nos princípios da legalidade e da liberdade<sup>32</sup>. Da leitura desse autor se conclui que o território é a gênese do Estado Moderno e que foi somente com a instituição do Estado Moderno que as fronteiras adquirem uma dimensão de ordem política.

O Estado de Direito propiciou o surgimento, a partir de ações sociais revolucionárias, da instituição da sociedade civil (comunidade política), a qual é definida por Max Weber como sendo

aquela em que a ação social se propõe a manter reservados, para a dominação ordenada pelos seus participantes, um território e a ação das pessoas que, de modo permanente ou temporário, nele se encontram, mediante a disposição do emprego da força física e armada (WEBER, 2004, p. 155).

Reporta-se que a evolução da concepção de Estado Moderno emergiu progressivamente desde o século XIV como forma específica de dominação política. Jean-Jacques Chevallier esclarece que o Estado Moderno se distinguiu do feudalismo por três elementos principais: a separação da esfera pública da privada (diferenciação entre interesses públicos e privados), a dissociação entre o poder político e o poder econômico e, ainda, da separação entre as funções administrativas e políticas do Estado<sup>33</sup>.

Sucintamente se pode concluir que foi somente com a transição da exclusividade do direito de punir privado, da Idade Média, para o público, do Estado de Direito, ou seja, com a criação da justiça pública, é que se pode falar em Segurança Pública. E que foi a necessidade de estabilização social (ordem social), com o fim precípua de proteger o desenvolvimento econômico da classe social burguesa, que fez despontar a noção de uma segurança coletiva.

Além disso, o Estado de Direito somente se originou com a materialização da idéia de um poder racional estruturado juridicamente. Assim, com a juridicização do interesse público é que se legitimou o Estado a exercer o seu “poder de polícia” na pacificação social. Esse controle social pacificador se faz

---

<sup>32</sup> Op. cit. MALTEZ, 1996, p.208.

<sup>33</sup> CHEVALLIER, Jean-Jacques. Science Administrative. PUE collection. Paris: Thémis, 1986.

efetivamente presente através dos órgãos e instituições estatais responsáveis pela Segurança Pública.

## **1.2 Ordem pública no Estado liberal**

Contra o Estado despótico e absolutista se lançaram os pilares de uma arquitetura política onde o Estado se configura como um esquema de organização delimitado pelo Direito. Assim, por volta de 1767, com o fim das monarquias absolutistas e a revolução industrial, nasceu a doutrina do liberalismo, que estava associada à concepção individualista e à ordem natural, em oposição ao ideal mercantilista, próprio do período nacional absolutista. Inicialmente, o Estado Liberal tinha como marca a proposta da liberdade, num sentido bem preciso de liberdade, pois a luta empenhada se propunha à defesa das liberdades individuais na vigência da ordem econômica. Tal condição de liberdade se denominou de “liberdade negativa”, segundo a qual, o cidadão poderia fazer tudo o que a lei do Estado não proibisse.

Considerando que o surgimento do Estado de Direito constitucional se deu entre os séculos XVII e XVIII, resultante de dois principais acontecimentos históricos de aspirações burguesas, as Revoluções Americana e Francesa, que alicerçaram ideologicamente a formação do Estado Liberal de Direito. Essa configuração de Estado nasceu do antagonismo entre a liberdade do indivíduo e o absolutismo do monarca, gerando, portanto, a substituição do poder forte do Estado Moderno pelo poder fraco ou moderado do Estado Liberal, principalmente no tocante à regulação do direito à propriedade. Para Jorge Miranda<sup>34</sup> o Estado Liberal nasce com “a idéia de direito que então se generaliza, e que inspira as revoluções americana e francesa, é tão marcada pela preocupação com a liberdade, que se tornou conhecida como liberal”.

Essa doutrina libertária burguesa veio combater o Estado absolutista, que estava baseado na idéia de que o direito supremo do monarca decorria de uma

---

<sup>34</sup> MIRANDA, Jorge. Manual de direito constitucional. Coimbra: Coimbra, 1997, p.53.

concessão divina. A liberdade, como estandarte dos interesses burgueses, era definida por Bobbio<sup>35</sup>, a partir da concepção de John Locke, como a possibilidade de “gozar de uma esfera de ação, mais ou menos ampla, não controlada pelos órgãos do poder estatal [...]. De fato, denomina-se ‘liberal’ aquele que persegue o fim de ampliar cada vez mais a esfera das ações não-impedidas”. Dentre o projeto político liberal estava o racionalismo, que defendia a emancipação da consciência do indivíduo, transformando-o em cidadão responsável por seus atos e responsável na construção dos valores morais que deveriam guiar a sociedade, contudo, economicamente, o indivíduo deveria se defender por seus próprios meios.

Juridicamente o Estado Liberal tem suas origens na Inglaterra quando, em 1689, é declarado o segundo Bill of Rights, que era uma declaração de direitos individuais imposta pelo Parlamento inglês à Coroa. Mas, na verdade, o processo histórico do Estado Liberal teve início em 1215, no primeiro Bill of Rights, que foi uma Carta de Direitos dirigida ao Rei João Sem Terra. O que se requeria, já em 1215, era a prevalência do Princípio da liberdade individual para, por exemplo, permitir que os cidadãos ingleses protestantes tivessem o direito de portar armas e pudessem se defender. Essa exigência popular lançou os alicerces para a instituição da futura Segurança Pública.

O Estado Liberal deve ser vista como parte de um longo processo histórico, transcorrido entre os séculos XVII e XIX, que iniciou com as seguintes Revoluções: Inglesa, de 1689, Americana, de 1776 e Francesa, de 1789. Nos Estados Unidos a experiência liberal, com imensa participação popular, acabou por se afirmar de modo mais característico e, por isso, deixou reflexos por todo o mundo nos anos que se seguiram. A Revolução Americana teve como documento de maior impacto a Declaração da Virgínia de 1776, seguida da promulgação da Constituição de 1787, a qual dispõe em seu preâmbulo que o motivo da Constituição dos Estados Unidos da América é “formar uma União mais perfeita, estabelecer a justiça, assegurar a tranqüilidade interna, prover a defesa comum, promover o bem-estar

---

<sup>35</sup> Op. cit. BOBBIO, 2000, p. 101.

geral, e garantir para nós e para os nossos descendentes os benefícios da Liberdade<sup>36</sup>”.

Frente aos proclames do povo americano, sob forte influência igualitária, os direitos de todos os seres humanos passaram a ser declarados inatos, inalienáveis, irrenunciáveis, imprescritíveis, anteriores, independentes e superiores ao Estado. De acordo com Reinhold Zippelius, no sistema da liberdade natural o poder do Estado fica apenas com três funções para cumprir, aliás, três obrigações, consideradas de maior importância social: em primeiro lugar, a obrigação de proteger a nação contra atos de violência e ataques de outras nações independentes; em segundo lugar, a obrigação de salvaguardar, na medida do possível, todos os membros da própria nação contra agressões ilegais dos seus concidadãos, ou seja, garantir uma jurisdição imparcial; em terceiro lugar, a obrigação de criar e manter determinadas instituições públicas<sup>37</sup>. Nesse mesmo sentido, Zippelius traz a interpretação de Wilhelm Von Humboldt sobre os limites da ação estatal, na qual se defende que o

Estado deve abster-se de todo o cuidado pela prosperidade positiva dos cidadãos e não deve dar mais passo algum além dos que forem necessários para os proteger contra si próprios e contra inimigos externos; não deve restringir a liberdade deles para outra finalidade qualquer (ZIPPELIUS, 1997, p. 378).

A Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) torna-se a maior conquista liberal. Os princípios formalizados nessa Declaração acabaram por preponderar em todos os países europeus ocidentais, significando o começo do permanente processo histórico de afirmação dos direitos e liberdades do homem. Esse documento determinava, em seu segundo artigo, que a finalidade de toda associação política deve ser a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem, quais sejam: a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Disponível em <http://www.embaixada-americana.org.br>. Acesso em 10 de setembro de 2009.

<sup>37</sup> ZIPPELIUS, Reinhold. Teoria Geral do Estado. (3ª ed.). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, p. 377.

<sup>38</sup> FERREIRA Filho, Manoel G. et. alli. Liberdades Públicas. São Paulo: Saraiva, 1978.

O princípio da legalidade, base para a conquista dos ideais liberais, impunha que o Estado não estava apenas legitimado para controlar a sociedade e restringir os direitos dos cidadãos pelo Direito, mas, que também fosse auto-limitado por esse Direito no exercício dessa função, realizando-a conforme a uma estrita legalidade e à garantia dos direitos essenciais aos cidadãos, vida, liberdade e propriedade. O sistema liberal é garantista, propositor do ajustamento entre a segurança desses direitos essenciais e o exercício da violência física pelo Estado, fazendo com que a violência estatal viesse a ser limitada por uma ordem criminal legal, o Direito Penal. Essas motivações do Estado Liberal permitem que se identifiquem as origens e os fins do jus puniendi, pois, consoante Queiroz<sup>39</sup>, "definir, ou redefinir, os fins e os limites do direito de punir supõe, portanto, conhecer os fins e os limites do próprio Estado". O que se verifica é que há uma intrínseca relação entre o exercício legítimo do poder político e a legalidade que o Estado detém no direito de punir.

A concepção política liberal pregava, pela aplicação do princípio da legalidade, a racionalização do poder punitivo em nome da necessidade de proteger o indivíduo contra toda intervenção estatal arbitrária. Os liberais se preocupavam em fixar claramente os limites da intervenção estatal, para tanto, entendiam que essa limitação deveria estar amparada na supremacia do conhecimento humano, descartando a submissão ao poder divino do soberano. O Direito Penal emergiu para evitar os excessos do poder punitivo do Estado contra aqueles que violassem as leis que estipulavam as condutas humanas que eram perigosas à sociedade. No entender de Carrara<sup>40</sup>, a conduta perigosa era definida como "a infração da Lei do Estado, promulgada para proteger a segurança dos cidadãos, resultante de um ato externo do homem, positivo ou negativo, moralmente imputável e politicamente danoso".

---

<sup>39</sup> QUEIROZ, Paulo de Souza. Funções do direito penal. 1ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 125.

<sup>40</sup> CARRARA, Francesco. Programa do curso de direito criminal. Parte geral. V.1. Tradução por José Luiz V. de A. Franceschini e J.R. Prestes Barra. São Paulo: Saraiva, 1956, pp. 48-9.

### 1.2.1 Ordem pública e ideologia liberal

O Estado Liberal não se contentou em assegurar que vigorasse o governo das leis, proposta do Estado de Direito, e, em razão disso, foram buscados instrumentos políticos de contenção do poder estatal, ou seja, garantias constitucionais para que o Estado fosse realmente controlado e se mantivesse distante dos afagos da tirania, evitando que o próprio Estado de Direito fosse ameaçado. Assim, visando controlar o poder irrestrito oriundo do antigo Estado Moderno absolutista, Montesquieu propõe a divisão dos poderes e Locke o fortalecimento do espaço de ação dos indivíduos através de garantias de participação institucional.

Essa fase inicial de criação e afirmação dos direitos políticos, portanto, um período de jurisdicização da política e do poder, ocasiona a transformação da política em lei. A lei, desse modo, passa a ser entendida como um ato organizado, por derivar da soberana vontade popular, e racional, por resultar de um processo político representativo. Com a formalização da vontade coletiva em leis gerais e abstratas, as quais somente poderiam ser aplicadas por juízes neutros, é que poderia gerar a necessária igualdade e certeza jurídica que a segurança da liberdade e da propriedade dos cidadãos demanda, principalmente no tocante àquelas leis que descrevem as condutas sujeitas à punição pelo Estado. A certeza jurídica dos atos dos indivíduos está na lei, pois, quando as leis penais são cumpridas exatamente conforme disposto no texto legal se permite que

qualquer cidadão pode calcular exatamente os inconvenientes de uma ação reprovável; e isso é útil, pois esse conhecimento poderá fazer com que se desvie do crime. Gozará, com segurança, de sua liberdade e de seus bens; e isso é justo, pois, que esse é o fim que leva os homens a se reunirem em sociedade (BECCARIA, 1983, p.18).

Após a burguesia ter garantida a defesa constitucional da sua liberdade e da sua propriedade ela buscou deter uma maior participação no controle da sociedade. Essa classe social pretendeu, em relação aos direitos fundamentais, defendê-los, porém, não materialmente. Segundo Bonavides<sup>41</sup>, a classe burguesa os

---

<sup>41</sup> BONAVIDES, Paulo. Do Estado Liberal ao Estado Social. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p.42.

sustenta apenas formalmente, “uma vez que no plano de aplicação política eles se conservam, de fato, princípios constitutivos de uma ideologia de classe”.

No centro dos motivos que determinaram o surgimento do Estado de Direito Liberal está o reconhecimento dos direitos subjetivos como atributos normativos originários dos indivíduos, ou seja, a previsão jurídica da garantia desses direitos. O principal direito é o da liberdade, o qual só será efetivo se for praticado em concomitância com o princípio da igualdade. Por sua vez, a igualdade só poderá ser real se houver isonomia na participação das decisões políticas, pois, para que se imponha o respeito às normas o indivíduo precisa se sentir responsável pela criação das mesmas, isto significa que o poder deve ser legitimado pelos cidadãos.

Em relação à tese que defende a primazia de um indivíduo autônomo frente ao Estado, proposta pelos teóricos do Direito liberal, cabe serem recortados dois argumentos principais: a idéia da periculosidade do poder político e a convicção de que só seria possível contrastar a periculosidade desse poder político por meio do Direito. Ainda sobre o dever de obediência às leis e a necessidade da representação popular na atividade legislativa, José Eduardo Farias<sup>42</sup> faz a seguinte observação: “é a partir do estabelecimento do princípio da legalidade que surge o moderno problema da legitimidade das normas constitucionais, em função da pergunta clássica: por que obedecer?”.

Sempre houve o interesse comum pela pacificação social, porém, sempre se requereu que a mesma fosse referendada pela garantia da liberdade, da segurança e da propriedade. Essa preocupação com a garantia das mínimas condições para uma intencional pacificação da sociedade encontra duas motivações distintas: a primeira, da população em geral, consiste no interesse de se proteger a integridade física dos indivíduos dos abusos do Estado; a segunda, da classe burguesa, incide no interesse que a mesma tem na manutenção da segurança econômica, pois, para essa classe essa segurança só seria possível com a garantia da segurança e da liberdade pessoal. Para os idealistas burgueses é a pacificação social que propicia o desenvolvimento econômico.

---

<sup>42</sup> FARIAS, José Eduardo. Poder e Legitimidade: uma introdução à política do direito. São Paulo: Perspectiva, 1978, p. 34.

Com a constitucionalização dos direitos dos cidadãos e dos deveres do Estado o controle da produção legislativa, por essa determinar o que pode e o que deve ser feito, passa a ter vital importância política. Portanto, quem detiver o monopólio da produção das leis determinará os rumos que a sociedade deverá seguir e, quanto à Segurança Pública, por essa ter sua atuação regulamentada na lei, a mesma poderá servir, não como meio de promoção dos direitos fundamentais, mas, como instrumento político a serviço das classes políticas dominantes. É notório que ainda hoje as instituições policiais sejam utilizadas como meio de coerção da classe política hegemônica.

Importa salientar que a Segurança Pública é uma espécie do gênero “segurança”. E, estando as atribuições e prerrogativas da segurança executada pelo poder público descritas em lei ou, de outro modo, estando as atividades da Segurança Pública juridicamente determinadas, convém definir o que vem a ser essa segurança social juridicizada. Para tanto, se socorre em Canotilho<sup>43</sup>, o qual a define como uma “ordenação sistemática e racional da comunidade política através de um documento escrito no qual se declaram as liberdades e os direitos e se fixam os limites do poder político”. Constata-se, portanto, que na atividade dos órgãos responsáveis pela ordem pública a legalidade deve ser exercida de modo a captar as precisões essenciais à sociedade, ou seja, impõe-se um poder político que, embora lícito, seja desempenhado com respeito pelos direitos fundamentais.

Dispõe-se que a constitucionalização do direito à segurança e da sua promoção através de órgãos estatais se justifica no argumento de que, para haver desenvolvimento social, deve haver uma dose mínima de estabilidade, uma paz social mínima, pois, é o próprio Direito que proporciona a coexistência entre vontades distintas, a partir de uma lei geral de liberdade. Nesse momento histórico ficou exposto que a relação entre as forças públicas de segurança e os cidadãos teve como principal característica, devido à instituição da proteção constitucional aos direitos considerados indisponíveis, a não-intervenção do Estado, inclusive a sua obrigação, de respeitar esses direitos. Diante disso, resultou para a realidade social a possibilidade dos cidadãos recorrerem ao Poder Judiciário para também fazer valer os seus direitos contra os órgãos estatais.

---

<sup>43</sup> Op. Cit. CANOTILHO, 1999, p.48.

Foi visto que os primeiros direitos de aspiração liberal a serem constitucionalizados estavam relacionados à liberdade, à propriedade e à segurança do indivíduo. Porém, a constitucionalização dos direitos políticos foi de suma importância na concretização dos primeiros. A questão é que, ao menos teoricamente, se acredita que oportunizar aos cidadãos que participem das decisões sobre a regulamentação de seus próprios interesses faz com que os mesmos se sintam mais seguros e dispostos ao cumprimento das leis. Diante dessa constatação se pode afirmar que a ordem interna - Segurança Pública - foi cunhada sobre a necessidade do respeito às normas de conduta, principalmente àquelas qualificadas como prejudiciais à paz social. Portanto, a ordem interna é favorecida ou até mesmo dependente da condução democrática na atividade legiferante<sup>44</sup>.

A garantia dos direitos políticos passou a ser assegurada pelo Estado, o qual, embora possua o direito de produzir as regras, deve se submeter a essas mesmas regras. A fruição dos direitos políticos, portanto, depende da garantia real e formal do Estado, bem como da iniciativa do cidadão em querer participar das diretrizes dos negócios públicos. Nesse sentido, Alexis de Tocqueville<sup>45</sup> identifica a igualdade com a democracia, dizendo que o processo igualizador, isto é, o desenvolvimento das instituições democráticas, era inevitável, logo, dever-se-ia lutar para a preservação da liberdade. Ainda consoante Tocqueville, se todos forem iguais nenhum homem poderá exercer um poder despótico sobre outro homem e, então, os homens podem, em razão da sua igualdade, ser considerados livres. Com a constitucionalização de deveres do Estado, o mesmo ficou incumbido da tarefa de materializar o Direito, garantindo a certeza e a segurança jurídicas e sociais, internas e externas, na paz e na guerra<sup>46</sup>.

Durante a formação do Estado de Direito Liberal carece ser frisada uma outra característica, também voltada para a proteção da liberdade do indivíduo perante a possibilidade do Estado cometer abusos na limitação de direitos, a tripartição dos poderes do Estado. Essa divisão constitucional dos Poderes em

---

<sup>44</sup> Op. cit. COSTA, 2006, p.42.

<sup>45</sup> TOCQUEVILLE, Alexis de. A Democracia na América (textos selecionados) — Coleção Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1978, p.174.

<sup>46</sup> CATTONI, Marcelo. Direito constitucional. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002, p.57.

Legislativo, Executivo e Judiciário significou a jurisdicização da política e, em relação à efetividade da proteção dos direitos fundamentais, a implantação de um Poder Judiciário independente do Poder Executivo.

Com a aplicação do princípio da legalidade, embora seja permitido que o Estado, através dos órgãos públicos, aja na efetivação do direito comum à segurança e à propriedade, esse agir não pode ser feito de modo arbitrário ou contrário aos interesses da sociedade, devendo, sim, seguir fielmente os ditames jurídicos definidos internamente e, quando desrespeitados, o próprio Estado deve procurar revertê-los ou, ao menos, amenizar suas conseqüências. Portanto, o Estado se obriga a impor os deveres legais sem, contudo, desrespeitar os direitos fundamentais consagrados constitucionalmente.

Em relação à ordem interna - Segurança Pública - a tripartição do poder tem fundamental interesse, pois, como os órgãos responsáveis pela segurança pública estão vinculados ao Poder Executivo, os eventuais abusos jamais seriam evitados ou reprimidos se o Poder Judiciário fosse dependente do Poder Executivo. Aspecto importante a ressaltar se verifica na correlação entre a legitimação do poder e a atuação dos órgãos de Segurança Pública. O exercício do controle da atividade legislativa significa a predominância de determinada ideologia política em um governo e, diante disso, os órgãos públicos de segurança corresponderão aos anseios políticos implantados, determinando, desse modo, a intensidade e a forma como esses órgãos públicos atuarão no controle da ordem social.

A criação de um Estado não-intervencionista, Liberal, foi direcionada consoante a afirmação do direito à segurança, tanto no seu aspecto individual, pelo direito à liberdade, tornando o cidadão a razão principal da sociedade, quanto no seu viés patrimonial, de modo a resguardar o direito à propriedade contra as interferências do Estado e de terceiros. O Estado Liberal produziu garantias institucionais a fim de que ele próprio não tivesse como se transformar em tirania e pudesse violar os direitos dos seus cidadãos.

O Estado, na concepção liberal, devia apenas garantir ao cidadão, com a força se necessário, o uso e o respeito de suas liberdades privadas, pois, não caberia ao Estado intervir na vida privada do cidadão, estando apenas obrigando a

assegurar a regulação espontânea da sociedade. Nesse paradigma de Estado de Direito se estabeleceu o conceito de proteger o indivíduo contra os exageros na limitação de sua liberdade pelo Estado por intermédio da monopolização dos meios de violência física (exército e polícia) e do poder jurídico (direito e justiça). Ao Estado se oportuniza a legitimidade do uso da coação jurídica e física, porém, em contrapartida, o Estado renuncia a intervir nos campos econômicos e sociais.

Os defensores do liberalismo entendiam que era o próprio indivíduo a quem cabia desenvolver a sua liberdade e, assim, melhor usufruí-la. Conforme Marcelo Cattoni<sup>47</sup>, as correntes filosóficas do contratualismo, do individualismo e do iluminismo, além dos movimentos econômicos, sociais e políticos, conduziram ao Estado constitucional representativo ou democrático. O Estado constitucional de Direito Liberal surge quando o Estado se assenta na idéia de liberdade e, em nome dela, se empenha em limitar o poder político, tanto internamente, pela sua divisão em Executivo, Legislativo e Judiciário, quanto externamente, pela redução, ao mínimo, das suas funções perante a sociedade. Acrescente-se, ainda, outra substancial conquista relativa ao direito à liberdade: a sua previsão constitucional, inclusive com a possibilidade de ser pleiteada contra o próprio Estado, através do Habeas Corpus. Entretanto, a liberdade não foi o único direito constitucionalizado, pois os direitos políticos também passaram a ser alvo de regulamentação.

A importância que o indivíduo tem para o conteúdo do liberalismo clássico se manifesta no fato de que, originariamente, o valor da personalidade estava concebido de modo ilimitado e anterior à existência do próprio Estado. Paulo Bonavides constata que Locke e Montesquieu tinham como conceito de fundo do ideário liberal a proteção e tutela do indivíduo, que era a premissa essencial do sistema capitalista<sup>48</sup>. Diante desse contexto se percebe que durante o período Liberal a preocupação do Estado se voltava apenas em relação à manutenção da ordem jurídica, pois essa ordem mais completa e adequada tanto quanto mais larga

---

<sup>47</sup> Ibidem pp. 45-47.

<sup>48</sup> Op. cit. BONAVIDES, 2004, p.168.

a liberdade de iniciativa permitida ao indivíduo em um contexto de ampla segurança jurídica<sup>49</sup>.

De um modo geral, nesse período são consagrados os direitos de primeira geração, ou seja, consagram-se a vida, a liberdade e a propriedade como valores máximos. Por outro lado, Marcelo Cattoni<sup>50</sup> esclarece que foi no âmbito da esfera pública que se convencionaram os direitos perante o Estado e frente à comunidade e, assim, se instituíram algumas garantias jurídicas para o indivíduo, como o “status de membro (nacionalidade), igualdade perante a lei, certeza e segurança jurídicas, tutela jurisdicional, segurança pública, direitos políticos etc”.

Outra face que se revelou nesse modelo de Estado diz respeito à laicidade. O liberalismo tinha como uma de suas proposições a retirada da influência da Igreja nas questões políticas do Estado. Para Locke, a liberdade religiosa precedeu qualquer noção ou prática da liberdade, pois, a liberdade de credo pressupõe a liberdade de pensamento e só após essa é que se pode falar em liberdade de expressão e de participação política. Assim, se percebe que somente uma liberdade real, efetiva, pode condicionar a existência de uma igualdade social que não seja apenas formal. Acerca da inter-relação entre religião, segurança e soberania Locke afirmava que

ninguém, nenhuma igreja e até nenhum Estado tem, pois, qualquer direito de atentar contra os bens civis de outrem nem, sob pretexto da religião, de o despojar das suas posses terrestres. Quem pensar de outra maneira, gostaria que pensasse no número infinito de processos e de guerras que assim proporciona ao gênero humano; no incitamento à pilhagem, ao assassinio, aos ódios eternos: em nenhum lado a segurança ou a paz e menos ainda a amizade, poderão se estabelecer e conservar entre os homens, se houvesse de prevalecer a opinião de que a soberania se funda na graça e que a religião deve propagar-se pela força e pelas armas (LOCKE, 1987, pp. 97-99).

Houve um crescente processo de positivação das condutas sociais dos indivíduos com a adoção do princípio da legalidade na defesa de direitos. Nesse processo se buscaram justificativas que negassem qualquer fundamento metafísico ao Direito (ideologia positivista), quanto uma transcendência religiosa. Para os

---

<sup>49</sup> BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 13ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 87.

<sup>50</sup> Op. cit. CATTONI, 2002, p.55.

positivistas só é reconhecido o Direito que estiver posto, consolidado pelo Estado. Antonio Osuna Fernández-Largo entende que a

teoría positivista abogaría por que la ciencia jurídica no se aparte ni de principios generales, ni de derechos válidos por encima de las leyes promulgadas, ni de supuestos ontológico-jurídicos (la sociabilidad, el estado de naturaleza, las leyes divinas), sino del derecho empírico y fáctico, a saber, las normas escritas y vigentes en una sociedad (OSUNA FERNÁNDEZ-LARGO, 1992, p. 26).

Por conseguinte, se pode afiançar que só há direito à segurança se houver direitos de liberdade. Desse modo, o direito individual à segurança será efetivo quando as forças estatais visarem, primordialmente, à efetividade do direito individual à liberdade e se afastarem dos interesses meramente políticos do Estado. Deve o Estado prover uma certeza real de segurança, pois, sob a égide do paradigma liberal, deixa-se ao Estado tão-somente a competência de que as relações sociais fiquem protegidas por meio da compatibilização dos interesses privados de cada um com o interesse de todos, mas deixar a felicidade ou a busca da felicidade nas mãos de cada indivíduo<sup>51</sup>.

A igualdade também era um dos prementes desejos dos Liberais. Para Menelick de Carvalho Netto<sup>52</sup> a liberdade liberal consistia no entendimento de que todos “são iguais no sentido de todos se apresentarem agora como proprietários, no mínimo, de si próprios, e, assim, formalmente, todos devem ser iguais perante a lei, porque proprietários, sujeitos de direito”. Por essa definição de igualdade se averigua que a isonomia proposta pelos defensores do liberalismo era meramente formal, conforme evidenciavam as precárias condições de trabalho. A realidade demonstrava que os detentores dos meios de produção somente se preocupavam com os lucros, desprezando completamente o trabalhador e não lhe propiciando nenhuma garantia concreta.

O surgimento do constitucionalismo moderno teve como temas centrais a fundação de um poder politicamente legitimado e a constitucionalização

---

<sup>51</sup> Ibidem p.55.

<sup>52</sup> CARVALHO NETTO, Menelick de. Requisitos paradigmáticos da interpretação jurídica sob o paradigma do Estado democrático de direito. Revista de Direito Comparado, Belo Horizonte, n. 3, maio de 1999, p.478.

das liberdades individuais. Em síntese, a idade moderna surge em razão das necessidades de se imporem limites ao poder estatal e de se garantirem os direitos individuais. Sendo que, para a consecução de tais intentos, brotaram as idéias da participação política do indivíduo na formação da vontade estatal (a partir do sufrágio) e da divisão do poder (a partir do exercício fracionado e simultâneo das funções administrativas, legislativas e judiciais). Releva-se que, quanto à tripartição do poder, essa foi uma técnica de contenção do poder estatal através da qual se pretendia limitar o poder através do próprio poder<sup>53</sup>.

Na abordagem da temática que envolve a Segurança Pública, seja em relação ao Estado Liberal ou a qualquer outro período histórico-social posterior ao surgimento do Estado Moderno, é cogente estudá-la em consonância com o desenvolvimento do poder de polícia estatal, pois, é evidente que o poder que o Estado detém de limitar ou regular as atividades dos seus cidadãos se exterioriza mais intensamente no desempenho das funções das instituições públicas responsáveis pela manutenção da ordem social interna. Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>54</sup> elucida que o conceito de poder de polícia está ligado à concepção liberal do século XVIII, na qual esse poder era a "atividade estatal que limitava o exercício dos direitos individuais em benefício da segurança".

Com a passagem do Estado de Polícia (fase final do Estado Absolutista) para o Estado de Direito houve o aperfeiçoamento da organização da cidade, sendo que nesse aspecto as mudanças mais relevantes foram: a subordinação da atividade das autoridades públicas às previsões legais, com o incremento do princípio da legalidade, e a oportunidade do cidadão opor seu direito frente ao poder dessas autoridades através da implantação do princípio da limitação do poder. A intenção Liberal era, conforme Caio Tácito, transmitir ao Estado uma única tarefa, a de concretizar de modo ordenado o equilíbrio no exercício do direito à liberdade entre os cidadãos, pois, classicamente, a liberdade de cada pessoa termina onde começa a liberdade de outrem<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> Op. cit. CATTONI, 2002, p.57.

<sup>54</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988. São Paulo: Atlas, 1991, p.93.

<sup>55</sup> TÁCITO, C. Poder de Polícia. In: Boletim de Direito Municipal. BDM, jun.95, Pernambuco, 1994, p.269.

Em decorrência da implantação das idéias revolucionárias que almejavam a defesa de direitos individuais considerados fundamentais, o sentido da atividade policial do Estado se transforma, passando de irrestritamente intrometida na vida do cidadão (característica do período absolutista), para uma atividade restringida e delimitada, propondo-se a ser, segundo Medauar<sup>56</sup>, a “parte da atividade da Administração, destinada a manter a ordem, a tranqüilidade, a salubridade e o uso livre das coisas públicas”. Por isso, no Estado Liberal o poder estatal teve seu direcionamento limitado à segurança da sociedade, impondo restrições à liberdade do cidadão a fim de favorecer o interesse público. Oportuno citar que a noção de Administração Pública surge nessa época, século XVIII, com a designação de uma atividade de controle (policial) que incorporasse a totalidade da atividade pública interna, excluídas a justiça e as finanças, e consistia na faculdade do Estado em regular tudo o que se encontrava em seu âmbito do Estado<sup>57</sup>.

Após o período absolutista do Estado de Direito a discricionariedade na atividade das autoridades públicas assumiu uma feição mais jurídica, ou seja, delimitou-se o agir estatal pelas determinações da legislação. Na verdade, não foi a “lei” que surgiu para limitar a atuação das autoridades, mas o próprio Direito, em toda a sua extensão (positivista e filosófica), e dimensões (política, social e econômica), que é introduzido como meio organizador da vida social. Tal apontamento explica o porquê de que não ser concebível que uma autoridade pública não tenha suas atribuições vinculadas ao Direito e às suas normas. Dessa forma, se alega que a autoridade representante do Estado possui uma condição de liberdade, não ilimitada, mas onerosa e sujeita a um vínculo de natureza peculiar<sup>58</sup>.

O exercício do poder político nos moldes Liberais tinha a discricionariedade das autoridades como uma simples tarefa administrativa ou uma mera atividade executora de leis. Porém, havia uma grande questão, como controlar o excesso de discricionariedade dessas autoridades? Pois, sendo permitido que a Administração Pública atuasse livremente, a mesma acabaria se desvinculando das

---

<sup>56</sup> MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. 4ª ed. ver. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 389.

<sup>57</sup> MEDAUAR, Odete. Poder de Polícia. In: Revista de Direito Administrativo, nº 199. Rio de Janeiro: Renovar, jan/mar. 1995, pp. 90-91.

<sup>58</sup> Op. cit. MEDAUAR, 2000, p.129.

regras e, portanto, restaria livre da correição do Poder Judiciário. Nesse período a Administração pública não agia como um poder jurídico, mas, simplesmente, como um poder político, deixava-se à Administração esta ampla discricionariedade, porém, dentro do espaço permitido pela lei, significando que ela pode fazer tudo o que a lei não proíbe<sup>59</sup>.

Assim, o que se pode visualizar é que nesse momento, caso houvesse uma lei que proibisse os cidadãos de dormirem nas praças, caberia aos órgãos públicos a simples tarefa de retirar aquele que contrariasse a lei, porém, pouco importando como isso seria feito. A preocupação era fazer cumprir as leis, contudo, sem se preocupar de que modo, o que gerava o cometimento de graves arbitrariedades pelos agentes públicos, principalmente contra a integridade física dos cidadãos.

Diante dessa intervenção exagerada que o Estado poderia realizar na vida dos cidadãos, notadamente em sua liberdade e sua propriedade, foi necessária a limitação do seu poder. O Estado Liberal ficou marcado pelo implemento da idéia de limitação do poder estatal e, tendo essa limitação um interesse mais direto pela liberdade física do indivíduo, propiciou a criação de um Direito Penal garantista.

A imposição de uma Segurança Pública resultou da necessidade de um mínimo de ordem social para o desenvolvimento econômico, bem como para o exercício dos direitos à liberdade e à propriedade ou, de outra forma, o Estado passou a limitar/equilibrar os interesses individuais em benefício da segurança social. O argumento central é que a Segurança Pública, embora tenha os limites de sua atuação amparados em lei, é uma atividade vinculada ao poder político (que teve sua legitimação iniciado nesse período Liberal). E, em razão dessa vinculação, a atividade política agia de modo discricionário e, conseqüentemente, os órgãos responsáveis pela Segurança Pública também atuavam discricionariamente, deflagrando, portanto, o cometimento de abusos que, a princípio, se justificava com o dever de impor as determinações legais.

---

<sup>59</sup> Op. cit. DI PIETRO, 1991, p.27.

Mesmo que frente a todos os exageros que viessem a ser cometidos na fase Liberal, esses eram menos desproporcionais que aqueles praticados no período absolutista. No Estado Liberal de Direito as autoridades públicas exerciam o poder de forma mais política que jurídica, fazendo com que as garantias constitucionais possuíssem uma proteção mais formal que material.

A Segurança Pública no Estado Liberal foi pautada pela não-intervenção nas questões pessoais, preocupando-se somente com aquelas referentes à manutenção da ordem social, o que se dava pela restrição dos direitos dos cidadãos considerados nocivos ao convívio social. A tripartição do Poder também muito influenciou na forma de atuação dos agentes estatais responsáveis pela ordem pública, pois, estando eles subordinados ao Poder Executivo (Poder que exterioriza os interesses políticos), passaram, pela interdependência entre os Poderes, a ter seus atos apreciados pelo Poder Judiciário e, logo, de sentirem a possibilidade de serem responsabilizados pelos mesmos.

A previsibilidade da responsabilização das autoridades públicas resultou no abrandamento da violência praticada pelas mesmas na execução do controle social. Salienta-se que, nesse período, a Segurança Pública ainda estava mais voltada para a salvaguarda dos interesses políticos do Estado que na proteção dos direitos dos cidadãos.

### **1.3 Ordem pública no Estado social**

No Estado Liberal a burguesia obteve o reconhecimento jurídico-constitucional dos direitos individuais de liberdade e propriedade, porém, já em meados do século XIX, frente ao rápido crescimento do processo de industrialização, aparece o proletariado como o novo protagonista histórico das sociedades ocidentais a reivindicar direitos, agora os econômicos e sociais. Historicamente, a vitória da Revolução Russa de 1917 é aceita como o marco inicial do Estado Social, contudo, o Estado Liberal perdura até a década de 1930, quando sucumbe aos efeitos da quebra da bolsa de valores de Nova Iorque, nos Estados Unidos.

Foi a partir da instalação dessa grave crise sócio-econômica é que o Estado Liberal abdica do absentéismo, vindo a intervir de maneira mais direta na economia. Assim, conforme Carvalho Netto<sup>60</sup>, a ordem liberal é posta em xeque com o surgimento simultâneo de idéias socialistas, comunistas e anarquistas que “animam os movimentos coletivos de massa cada vez mais significativos e neles reforça com a luta pelos direitos coletivos e sociais”.

A profunda desigualdade econômica e social gerada entre as pessoas foi determinada pelo desenvolvimento de uma ideologia capitalista que valorizava a competência e a livre concorrência. Porém, essa ideologia se olvidava da solidariedade entre os homens, causando a maior exploração histórica do homem pelo homem. As desigualdades provocaram diversas reações nas cidades, onde ocorriam revoltas dos operários que lutavam pela garantia de mínimas condições de trabalho e, no campo, onde os camponeses eram expulsos de suas fazendas e eram obrigados a procurar trabalho nas cidades, as quais cresciam sem infra-estrutura, corroborando com o agravamento dos problemas. Essas revoltas sociais pressionavam o Estado a materializar as mínimas condições de uma vida digna (saúde, educação e segurança), bem como garantir a todos os cidadãos o acesso à propriedade. Assim, o Estado passou a intervir, ditar os rumos da sociedade, pois, para essa sociedade não mais bastava uma garantia meramente formal dos seus direitos constitucionais.

Os ditames capitalistas apontavam apenas para a defesa de direitos individuais (liberdade física, liberdade de participação política, propriedade e segurança, sendo excludente em relação aos sociais (seguridade social, direitos trabalhistas, econômicos e culturais). Essa orientação político-econômica permitiu o aparecimento de condições desumanas de vida e trabalho, resultantes da Revolução Industrial e da livre concorrência. Em resposta às mazelas sociais oriundas da exploração industrial capitalista surge o Estado Social, que se justifica na pretensão de consolidar a defesa do princípio da dignidade da pessoa humana. Essa humanização do Estado significou o respeito pelos direitos dos trabalhadores e a assistência aos mais pobres. O Estado Social, através das políticas econômicas igualitárias e protecionistas, promove a redução dos conflitos sociais e, em

---

<sup>60</sup> Op. cit. CARVALHO NETTO, 1999, p.478.

decorrência disso, promove a manutenção da ordem pública, completamente arruinada com as constantes revoltas dos trabalhadores.

Outros acontecimentos determinantes para o fim da ideologia liberal foram a 1ª Guerra Mundial e as suas devastadoras conseqüências políticas e econômicas. Após esse período de guerra houve uma notável redução da capacidade auto-reguladora da sociedade civil, resultando, então, na necessidade da intervenção estatal em questões sociais, principalmente de cunho trabalhista e econômico. Dessa forma, a mudança de paradigma político ocorreu no sentido de que, em vez de a economia estar embutida nas relações sociais, são as relações sociais que passam a ser embutidas no sistema econômico<sup>61</sup>.

Pode-se dizer que, a partir da análise da conjuntura histórico-social dessa época, a derrocada da sociedade liberal foi marcada pelo desenvolvimento de uma política democrática, pelo surgimento de um capitalismo monopolista, pelo aumento das demandas sociais e pelas mazelas causadas pela Primeira Guerra Mundial. Foram essas circunstâncias que permitiram o nascimento do paradigma do Estado Social de Direito. Com essa concepção de Estado ocorre a ampliação da esfera do público, de modo que o Estado passa a assumir a responsabilidade por atividades que estavam além daquelas que habitualmente se encarregava, assumindo, inclusive, a

prestação de serviço que até então eram deixadas à iniciativa privada: seja confiando tarefas públicas a pessoas privadas, seja coordenando atividades econômicas privadas através de planos de metas ou se tornando, ele mesmo, ativo enquanto produtor e distribuidor (HABERMAS, 1984, p. 176).

O Estado passou a ser identificado como o ente capaz de oferecer os meios que se faziam necessários para satisfazer as carências sociais, ou seja, passou a ser visto como o instrumento capaz de pôr fim às desigualdades sociais e garantir a todas as pessoas o acesso à efetividade dos seus direitos. Nesse período, uma concepção social de Estado se fundamentava na idéia de que somente o próprio corpo estatal, através das suas diversas instituições, poderia instaurar o equilíbrio entre os interesses individuais, bem como transformar e regular a

---

<sup>61</sup> POLANYI, Karl. A Grande Transformação: as origens de nossa época. Rio de Janeiro, Editora Campus, 1980, p.77.

sociedade, sobretudo, intervindo na economia e, desse modo, promover o crescimento econômico do país e a proteção social dos seus indivíduos. Na terminologia de Weber, o Estado Moderno passou de uma associação ordenadora, de ideologia Liberal, para uma associação reguladora, de ideologia Social, como se fosse um capitalismo organizado pelo Estado<sup>62</sup>. Portanto, o Direito passa a ser considerado como uma técnica de gestão e de ordenamento da sociedade sob o controle do aparelho estatal.

Com a implantação do Estado Social, também denominado de Estado Providência ou do Bem-Estar, a distinção entre os interesses públicos e privados se tornou inviável, especialmente por causa das vantagens que a lei proporcionava aos interesses particulares da classe política hegemônica. Assim, essa classe política dominante acabava mesclando seus interesses particulares aos interesses públicos, gerando confusão entre necessidades que eram muitas vezes antagônicas. Essa confusão acabou propiciando o surgimento de estados totalitários, como o Estado fascista, nos quais não havia leis que limitassem os seus poderes e onde se faziam predominar os interesses do Estado sobre os interesses dos cidadãos. Nesses casos o poder político pretendia estabelecer o inaceitável, que o Estado estivesse autorizado a desrespeitar a dignidade da pessoa humana.

Pela aplicação extremista do princípio da unidade do poder em um Estado, o mesmo se torna uma estrutura politicamente fechada, moldada em um socialismo estatal resultante da confusão entre o próprio Estado, o Direito, a classe social e o partido político. A forma como se desenvolveram esses tipos de Estado socialistas de Direito demonstra que, de fato, esses Estados não podem ser considerados de Direito, pois, lhes faltavam os elementos essenciais a um Estado de Direito: a separação de poderes, a garantia de direitos e liberdades, o pluralismo político e social, o direito de recurso contra abusos dos funcionários, a subordinação da administração à lei constitucional, a fiscalização da constitucionalidade das leis.

A filosofia política do partido único, transformada em vanguarda da consciência coletiva, prometia cumprir os fins e metas socialmente desejáveis, eliminando da cena política as categorias básicas de um Estado de Direito, como a

---

<sup>62</sup> WEBER, Max. *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica. 8ª ed., Mexico, 1987.

publicidade crítica, a discussão e questionamentos políticos e a autonomia da sociedade civil. Dessa forma, se percebe que a política do Estado Social procurava se firmar pela via do protecionismo entre aqueles indivíduos que compunham a classe política dominante. Esses indivíduos pertencentes à cúpula do poder centralizado não cediam seus direitos e nem abriam concessões dos seus interesses pessoais em detrimento dos interesses sociais, religiosos, culturais, econômicos e políticos dos grupos de representação social minoritária.

### **1.3.1 Ordem pública e ideologia social**

Em sua feição social o Estado assume a responsabilidade pela promoção do desenvolvimento e da aplicação dos princípios constitucionais que consagram os direitos econômicos e sociais. Diante desse encargo, o Estado procurou estabelecer uma mínima igualdade social material, para tanto, passou a interferir sensivelmente na esfera da vida privada do cidadão, essencialmente através de uma massiva produção legislativa.

Para realizar essa melhor distribuição da riqueza social o Estado necessitava estar munido de meios legais que o autorizassem a isso. Porém, muitas vezes a simples previsão legal não é suficiente para que o cidadão cumpra a determinação legal, sendo precisa, nos casos de descumprimento voluntário, a imposição estatal. O meio do qual o Estado se utiliza para concretizar as determinações legais é o poder de polícia, poder que o Estado delega às autoridades públicas.

A importância em relação à regulamentação do poder de polícia no Estado Social está no fato de que a pretendida distribuição da riqueza pelo Estado afetaria o patrimônio dos cidadãos economicamente mais abastados, o que causaria, com toda certeza, resistência por parte desses cidadãos que, compulsoriamente, estariam sendo desapossados de seus bens. Assim, para efetivar a prometida justiça social, o Estado Social criou dispositivos legais que permitiram que as forças policiais do Estado interviessem diretamente, inclusive de modo exagerado, na liberdade dos cidadãos, tanto física quanto patrimonial.

Em decorrência desses interesses políticos que moldaram o Estado Social, houve a ampliação do poder de polícia. O incremento do poder concedido ao Estado para limitar o exercício dos direitos individuais se justificou na implantação de ideologias políticas que priorizavam o interesse público sobre o particular<sup>63</sup>. Nessa fase do Estado de Direito a discricionariedade do período Liberal é substituída pela firme vinculação à lei, passando o poder de polícia a abranger a totalidade da atividade da Administração Pública, a qual, consoante Di Pietro, só pode fazer o que a lei permite e não mais o que a lei não proíbe<sup>64</sup>.

Ideologicamente o Estado Social buscou superar a contradição entre a igualdade política e a desigualdade social. O liberalismo não dava nenhuma solução às contradições sociais, mormente para as pessoas mais pobres, desapossadas da quase totalidade dos bens considerados mínimos para uma vivência humana digna. Em síntese, de uma longa transformação do Estado de Direito, quando os direitos sociais são associados aos já conquistados direitos civis Liberais, é que se pode vislumbrar o denominado Estado Social. Foi nessa concepção de Estado que o desejo por uma igualdade social foi trazida para o Direito Público, em especial para o Direito Administrativo, pois, para efetivar o equilíbrio material entre os direitos individuais se tornou indispensável uma intervenção estatal<sup>65</sup>. Tal equilíbrio é extremamente necessário para evitar que a estrita observância da vontade da maioria, sem garantia às liberdades e direitos individuais, se desande em uma tirania da maioria, ou seja, quando a maioria decide pela supressão dos direitos das minorias. Em síntese, o Estado de Direito Social é a expressão do clamor coletivo pelas garantias e cumprimento dos direitos sociais que iniciou, segundo Bobbio, a partir das críticas às

doutrinas igualitárias contra a concepção e a prática liberal do Estado é que nasceram as exigências de direitos sociais, que transformaram profundamente o sistema de relações entre o indivíduo e o Estado e a própria organização do Estado, até mesmo nos regimes que se consideram continuadores, sem alterações bruscas, da tradição liberal do século XIX (BOBBIO, 2000, p. 42).

---

<sup>63</sup> Op. cit. DI PIETRO, 1991, p.25.

<sup>64</sup> Ibidem p.27.

<sup>65</sup> TÁCITO, Caio. Poder de Polícia e seus limites. In Revista de Direito Administrativo nº 27/1, p.269.

Da leitura desse autor se observa que o liberalismo e o igualitarismo se formaram a partir de considerações distintas sobre o que é a sociedade. O liberalismo tinha como principais características a individualidade, o conflito e a pluralidade; por outro lado, o igualitarismo representava o totalitarismo, a harmonia e o monismo.

Norberto Bobbio<sup>66</sup> também entendia que para os Liberais a principal finalidade estava na “expansão da personalidade individual, abstratamente considerada como um valor em si; para o igualitário, essa finalidade é o desenvolvimento harmonioso da comunidade“. Tal posicionamento se faz pertinente porque não há como se imaginar uma forma única e incontestável de se compreender a natureza, o Estado, a sociedade e o ser humano.

Diante dos impactos sociais negativos acarretados pelo modo de produção capitalista surgiram movimentos ideológicos socialistas, defendidos por pensadores políticos como Engels, Max e Lênin. O desenvolvimento das idéias desses filósofos impulsionou para uma configuração de Estado que possuía como características principais o amparo jurídico-constitucional aos direitos fundamentais de segunda dimensão e a intervenção direta do Estado na sociedade e na economia, buscando uma melhor distribuição dos bens, principalmente através da introdução da noção de que o exercício do direito à propriedade deve estar em consonância com a função social da mesma. Portanto, o Estado assumiu o encargo de ser o protetor dos indivíduos mais carentes, para tanto, se tornou o regulador da relação entre o capital e o trabalho.

A Constituição Mexicana de 1917, a Declaração Russa dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado em 1918 e a Constituição da República de Weimar de 1919 deram início ao processo de constitucionalização dos direitos sociais e trabalhistas. A partir de então são lançadas as bases do protecionismo social, estendendo-se o Estado para ser o provedor das garantias e dos direitos sociais e trabalhistas. O que a sociedade conquistou foi a constitucionalização dos direitos sociais e trabalhistas, porém, mais que isso, conseguiu que os direitos sociais

---

<sup>66</sup> Op. cit. BOBBIO, 2000, p. 42.

passassem a fazer parte do rol das garantias e direitos considerados fundamentais à dignidade da pessoa humana.

A adoção do paradigma de Estado Social implicou na materialização de direitos que anteriormente eram meramente formais. Não se trata de afirmar que foram acrescentados uma gama de direitos sociais e coletivos (direitos de segunda geração) aos direitos individuais liberais (direitos de primeira geração)<sup>67</sup>. Na verdade, o que se deu foi uma redefinição dos conceitos de liberdade e igualdade. Destaca-se que no Estado Social se promoveu o interesse pela satisfação de um mínimo de igualdade jurídica material, o qual, segundo Carvalho Netto<sup>68</sup>, se amparava no “reconhecimento das diferenças materiais e o tratamento privilegiado do lado social ou economicamente mais fraco da relação”.

Essas Constituições e Declaração serviram, em diversos países, de orientação para as legislações especializadas em direitos trabalhistas. Exemplificando, no Brasil, em 1942, tivemos a edição inicial da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT. A materialização dos interesses sociais, principalmente os de cunho trabalhista, veio a demonstrar a efetividade das normas previstas na Constituição. Tal afirmação se alinha às palavras de Hesse, pregador da idéia de que a

concretização plena da força normativa constitui meta a ser almejada pela Ciência do Direito Constitucional. Ela cumpre seu mister de forma adequada não quando procura demonstrar que as questões constitucionais são questões do poder, mas quando envida esforços para evitar que elas se convertam em questões de poder. Em outros termos, o Direito Constitucional deve explicitar as condições sob as quais as normas constitucionais podem adquirir a maior eficácia possível (HESSE, 1991, p. 27).

Verifica-se que para Hesse é do Direito a competência para efetivar e fortificar as garantias constitucionais. Seguindo essa linha filosófica de um Direito concretizador de valores parecia que, em regra, as Constituições dos Estados Sociais representavam um contrato político legítimo, com amplo respaldo popular. Essa outorga política feita pelos cidadãos acabou distinguindo esse momento

---

<sup>67</sup> Op. cit. CARVALHO NETTO, 1999, p.480.

<sup>68</sup> Ibidem p. 480.

histórico por algumas peculiaridades: o desenvolvimento do processo de redirecionamento das funções do Estado, a aplicação de um Direito dirigido às camadas sociais populares, o uso progressivo de um Direito orientado para a autonomia do indivíduo. Em resumo, essas transformações resultaram na constitucionalização dos direitos sociais e trabalhistas. Ainda importa frisar que, dentre as práticas comuns nos Estados Sociais, se destacaram as políticas públicas destinadas às camadas sociais mais carentes, a utilização de processos eleitorais para o gerenciamento político, a consolidação do princípio do respeito à dignidade da pessoa humana e os maciços investimentos estatais na economia e na infraestrutura.

Ao contrário do que parece, o Estado Social Europeu também foi um defensor do capitalismo, sendo que a ideologia política Social se diferenciava da Liberal por ter considerado apropriado constituir e garantir, juntamente com os direitos individuais, alguns direitos sociais e trabalhistas. A justificativa para a concessão e proteção estatal desses direitos estava na percepção dos capitalistas sobre dois importantes fatores: primeiro, que era o próprio trabalhador assalariado o principal consumidor da mercadoria que ele mesmo produzia e, segundo, que quanto maior a satisfação econômica proporcionada ao trabalhador mais acomodado politicamente ele ficava. Porém, o Estado Social não se confirmou como uma justa e real alternativa frente ao liberalismo que ele se propusera a substituir.

Essa articulação entre o protecionismo econômico e o desenvolvimento dos direitos sociais se fez presente, conforme indica Paulo Bonavides, através de políticas públicas específicas, as quais foram implantadas quando o Estado se viu coagido pela pressão reivindicatória das massas populares que exigiam

direitos do trabalho, da previdência, da educação, intervém na economia como distribuidor, dita o salário, manipula a moeda, regula os preços, combate o desemprego, protege os enfermos, dá ao trabalhador e ao burocrata a casa própria, controla as profissões, compra a produção, financia as exportações, concede crédito, institui comissões de abastecimento, provê necessidades individuais, enfrenta crises econômicas, coloca na sociedade todas as classes na mais estreita dependência de seu poderio econômico, político e social, em suma, estende sua influência a quase todos os domínios que dantes pertenciam, em grande parte, à área de iniciativa individual, nesse instante o Estado pode, com justiça, receber a denominação de Estado social (BONAVIDES, 2004, p. 186).

A perspectiva humanitária, que tinha como fundamento a proteção igualitária da dignidade da pessoa humana, foi assumida pelo Estado Social como sendo o seu ideal desejável. Nesse sentido, um importante passo foi dado em 24 de outubro de 1945, com a formação da Organização das Nações Unidas, a qual pretendia firmar os direitos humanos como os referenciais a guiarem as relações políticas dos países, tanto internas quanto externas. Logo em seguida, em 1948, se proclamou a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que veio para consolidar e assegurar os direitos sociais, corroborando com o fluxo civilizatório e humanista que se impôs diante das nefastas seqüelas deixadas pela 2ª Guerra Mundial.

No Estado Social foram priorizadas as exigências e as demandas sociais de caráter público, como o direito à educação, à saúde e à segurança. Nessa concepção social, na qual o Estado expressou o seu poder político a partir de um controle econômico-produtivo da sociedade, a Segurança Pública, por sua vez, também se direcionou e se organizou, nesse período, de acordo com as transformações econômicas, o que justificava, desse modo, a constante preocupação dos órgãos de Segurança Pública com o patrimônio.

A mais marcante distinção entre as ideologias Liberal e Social, no tocante à proteção da propriedade, estava no fato de que no Estado Social a preocupação maior era pela proteção dos bens do próprio Estado e, na fase Liberal, eram os bens dos particulares que mereciam maior atenção. Aponta-se que, além da proteção física da propriedade, houve uma relativização da proteção legal da propriedade, ou seja, em virtude do princípio da função social da propriedade, o direito sobre a mesma deixou de ser irrestrito e inarredável. Em relação à Segurança Pública se percebe que, estando o Estado mais participativo no meio social, notadamente através de políticas públicas sociais, se deixou que os órgãos responsáveis pela ordem interna também ficassem mais próximos das questões pessoais ou mesmo íntimas dos cidadãos, oportunizando a esses mesmos órgãos que, com a justificativa de defender a manutenção da ordem do Estado, violassem direitos fundamentais individuais.

O processo evolutivo das relações humanas sofreu uma sensível alteração quando, no período Liberal, se implantou a idéia de valorização da autonomia individual, o que gerou um indivíduo mais crítico e exigente das suas

aspirações no meio social. Essa transformação do homem em um ser que precisa desenvolver e demonstrar suas habilidades e qualidades individuais para se sentir socialmente aceito acabou determinando um convívio social sistematizado por relações interpessoais cada vez mais intrincadas.

Juntamente com o incremento da complexidade das relações sociais, notadamente causado pelo conflito entre pretensões individuais, surge o paradigma do Estado Social, que se propõe a equilibrar esses interesses através da materialização de direitos considerados essenciais para o desenvolvimento social. Esse modelo de Estado se formou com o intento de proteger a dignidade da pessoa humana, seja por políticas garantidoras de direitos trabalhistas ou por políticas voltadas à saúde, à educação, à cultura e à segurança. Diante desse momento de ampliação das suas tarefas, o Estado passa a tratar os cidadãos, não mais como únicos defensores dos seus próprios destinos no meio social, mas, como clientes de uma Administração Pública garantidora de bens e serviços.

A visão socialista dos bens considera que todos eles são fundamentalmente públicos, mesmo quando há o permissivo jurídico para o usufruto da propriedade pelo particular. Carvalho Netto explica que a propriedade particular é

como um mecanismo de incentivo à produtividade e operosidade sociais, não mais em termos absolutos, mas condicionada ao seu uso, à sua função social. Assim, todo o Direito é público, imposição de um Estado colocado acima da sociedade, uma sociedade amorfa, carente de acesso à saúde ou à educação, massa pronta a ser moldada pelo Leviatã onisciente sobre o qual recai essa imensa tarefa. O Estado subsume toda a dimensão do público e tem que prover os serviços inerentes aos direitos de 2ª geração à sociedade, como saúde, educação, previdência, mediante os quais alicia clientelas (CARVALHO NETTO, 1999, p.480).

Para efetivar suas políticas sociais o Estado delega ao Poder Executivo alguns novos mecanismos jurídicos e legislativos de intervenção direta e imediata na economia e na sociedade civil, priorizando, em tese, o interesse coletivo ou nacional. Ao Poder Legislativo, por sua vez, além de sua típica atividade legiferante, se entrega a competência para exercer o controle da atividade da Administração Pública, inclusive das contas públicas. Em relação ao Poder Judiciário, esse passa a interpretar o Direito como um sistema de regras e de

princípios fundamentais, objetivando materializar os interesses sociais através de decisões pautadas pelo respeito à reserva do possível<sup>69</sup>.

A função jurisdicional, no paradigma do Estado social, tinha o propósito de desempenhar uma tarefa densificadora do direito para que se garanta que no caso concreto a justiça seja aplicada sob a luz do princípio da igualdade concreta<sup>70</sup>. A ideologia socialista tentou, com a absorção do dirigismo econômico pelo Estado, tornar compatível o socialismo e a democracia, contudo, a concentração de todas as importantes decisões econômicas nas mãos daqueles que detém o controle político se mostrou despótica e ineficiente. Para Chevallier<sup>71</sup>, no Estado Social a liberdade e a igualdade formais foram completamente repensadas, “não mais no plano enganador da pura política, mas no plano social, para dar-lhes enfim um conteúdo real”.

A forte presença intervencionista do Estado Social, resultante do autoritarismo político, acabou por esvaziar gradativamente a noção de igualdade e de justiça, isso porque, os interesses do Estado foram postos acima dos interesses dos cidadãos. Assim, embora no Estado Social se tenha buscado a concretização de direitos considerados fundamentais para a vida humana individual e social, a concentração política permitiu que as instituições policiais violassem esses mesmos direitos, pois, a prioridade era garantir a ordem (organização do sistema social) proposta pelo Estado, o que justificaria, inclusive, uma atuação arbitrária das forças públicas de segurança.

No Brasil, o modelo de Estado Social foi efetivamente posto em prática quando Getúlio Vargas, vitorioso na Revolução de 1930, assumiu o poder. Mesmo que as emergentes Constituições do período Social possuíssem forte apelo democrático, procurando evitar que se constituíssem Estados de exceção, isso não impediu que Getúlio Vargas se mantivesse no poder através de um golpe de Estado em 1937. Expõe-se que não foi em razão do golpe de Getúlio que o Brasil deixou de ser Social, ao menos em relação à implantação de políticas públicas sociais e

---

<sup>69</sup> Op. cit. CATTONI, 2002, p.59.

<sup>70</sup> Ibidem p.61.

<sup>71</sup> CHEVALLIER, Jean-Jacques. As grandes obras políticas de Maquiavel a nossos dias. Rio de Janeiro: Agir, 2001, p.285.

trabalhistas, porém, houve a consolidação de um Estado extremamente intervencionista e antidemocrático, o qual, conforme já exposto, para manter a ordem social que a cúpula política entendia pertinente, se autorizava a desrespeitar os direitos fundamentais individuais.

Com João Goulart, em 1960, o Brasil começou a viver um singelo processo de democratização das instituições políticas, inflamado com constantes lutas sindicais, estudantis e partidárias em prol do aprofundamento dos direitos sociais e da garantia dos direitos individuais. Contudo, novamente o Estado Social Democrático brasileiro sofreu, com o golpe militar de 1964, uma reviravolta, instaurando-se no Brasil o regime político de exceção.

Nos anos 80 os Estados Sociais sucumbem diante da crise ocasionada pelo protecionismo estatal, pois, para o Estado continuar com suas políticas sociais precisava de uma quantidade cada vez maior de recursos, os quais nem sempre eram suficientes. Assim, o Estado protecionista cede à lógica econômica do neoliberalismo e diminui continuamente sua participação como agente financiador ou investidor da economia. Nesse momento, principalmente nos países mais industrializados, nasceu um grande processo de privatização das empresas estatais, no qual se forçava o Estado a se dedicar exclusivamente às funções de justiça e segurança e atuar concomitantemente à iniciativa privada em relação à saúde e à educação.

O Estado Social brasileiro sofreu sua total derrocada nos anos 90, quando houve o agravamento substancial da miséria, do desemprego e da violência social, além da imposição do capital externo pelas restrições às políticas públicas que aumentassem a dívida estatal. Tal ordem política trouxe como consequência a diminuição dos investimentos do Estado em saúde, educação e segurança. A forte influência do capital financeiro internacional sobre as economias nacionais provocou um déficit de soberania nos países mais pobres, dentre os quais o Brasil. Denota-se que, nesse momento do Estado de Direito, o domínio da economia sobre a política foi resultante do fenômeno econômico denominado “globalização”<sup>72</sup>.

---

<sup>72</sup> Conforme o dicionário Aurélio, a globalização é um processo de integração entre as economias e sociedades dos vários países, especialmente no que se refere à produção de mercadorias e serviços, aos mercados financeiros e à difusão de informações.

No período compreendido entre as décadas de 70 e 80 é que houve o declínio definitivo do Estado Social, sobretudo em razão da desaceleração da economia mundial e da crise do Petróleo, causada pelo brusco e repentino aumento do preço do barril. Tais acontecimentos mostraram a impossibilidade de um Estado investidor e financiador do desenvolvimento econômico-social. Isto porque, conforme já exposto, o Estado precisará de um permanente crescimento econômico a propiciar uma grande arrecadação de impostos e, conseqüentemente, poder executar seus programas sociais. Essas crises econômicas geraram reclamações por parte dos setores financeiros e empresariais, os quais pleiteavam maior autonomia e, logo, o afastamento da intervenção econômica do Estado, ao qual se impunha a culpa pela estagnação da economia, principalmente por impedir a livre circulação de mercadorias entre as nações.

A proposta do Estado social era diminuir as diferenças sociais através da materialização das garantias constitucionais. Para tal intento, o Estado se utilizava das instituições públicas, inclusive aquelas responsáveis pela manutenção da ordem pública. Porém, o Estado Social, marcado pela forte regulação social, favoreceu o desenvolvimento de estruturas governistas que centralizavam a produção legislativa e que, desse modo, propiciaram o surgimento de regimes políticos de exceção, os quais, autoritariamente, impunham suas políticas públicas.

Percebe-se que nessa fase histórica havia uma relação de dependência da sociedade civil para com as instituições políticas, que exerciam o poder de modo concentrado. Esse autoritarismo no mando político acabava subjugando a sociedade civil, impedindo-a de questionar as determinações da elite, inclusive, se necessário fosse, pela restrição arbitrária dos direitos individuais através dos órgãos de Segurança Pública.

As políticas públicas do Estado Social traziam conseqüências diretamente atreladas à manutenção da ordem pública. Isso porque, enquanto o Estado conseguia manter os investimentos na infra-estrutura das cidades se presenciava uma melhoria nas condições de vida da população e, assim, a desnecessidade de priorizar a Segurança Pública, já que a sociedade se sentia realizada quanto aos seus anseios. Porém, quando o Estado abdica da sua tarefa de trazer satisfação econômica à sociedade, deixando de investir em saúde, educação

e na geração de emprego e renda, a sociedade se desestabiliza, acarretando o incremento da criminalidade.

Em decorrência do aumento das taxas de criminalidade o Estado se obrigou a dar uma maior atenção à área da Segurança Pública. Essa preocupação com a ordem interna fez com que se priorizassem os investimentos no adestramento das forças policiais, capacitando-as para que minimizassem os efeitos gerados pelo afastamento estatal das questões sociais. Da análise dessa conjuntura se conclui que quanto maior o investimento público na área social menor se faz necessário o investimento na área da Segurança Pública. E, como a área social exige uma alocação maior de recursos por parte do Estado, esse se sente mais confortável optando pela área da segurança.

Perante a idéia de uma Administração Pública a serviço do cidadão, a Segurança pública no Estado Social também se revelou como um instrumento estatal voltado para o propósito de auxiliar o desenvolvimento social, deixando as forças policiais de serem um simples meio de interferência do Estado na vida do cidadão. Nos Estados que efetivamente se preocuparam com a inclusão de uma ideologia e democrática, a Segurança Pública se constituiu de órgãos e instituições policiais orientados a garantir a segurança do cidadão, pois, em um Estado de Direito o cidadão é o bem maior a ser protegido.

Com o Estado de Direito Social foi promovida uma substancial alteração na atuação das autoridades públicas, de modo que essas autoridades não mais pudessem exercer um poder discricionário, como outrora permitiam os Liberais, mas que o praticassem exclusivamente de acordo com as disposições legais.

#### **1.4 Ordem pública no Estado democrático**

Quando o Estado Social tomou para si toda a dimensão do público ele fez surgir indivíduos totalmente dependentes da proteção estatal, acomodados na posição de clientes. Porém, no momento em que esse Estado não mais conseguiu oferecer ou materializar as prometidas condições que justificavam sua criação, permitiu que as insatisfeitas classes populares massificadas se elevassem e

exigissem melhorias nas condições de vida, contundentemente prejudicadas com a Segunda Guerra Mundial<sup>73</sup>.

Diante desse quadro histórico-social, onde a população, principalmente a urbana, começou a perder suas ilusões sobre o papel do Estado como gerenciador do progresso econômico e da justa distribuição dos bens, o Estado assistencialista viu sua legitimidade ser questionada. Outro motivo da ruína do Estado Social foi sua forma demasiadamente burocrático-centralizadora, que permitiu ao Estado que ele decidisse o melhor para todos e para cada um, confundindo intenções com resultados. Isso tornou o Estado cada vez mais caro e incompetente, transformando-o de solução em problema intratável.

As transformações econômicas e políticas, acrescidas da inserção da ideologia neoliberal, provocaram a queda do Estado regulador da sociedade e consentiu com o retrocesso a um Estado de proposições mais individualistas. O Estado Social, centralizador das questões sociais, é superado por instâncias e pretensões legitimadoras de nível superior, como as organizações econômicas e políticas transnacionais<sup>74</sup>. A mudança para o paradigma Democrático se deu quando o Estado incorporou ao modelo Social elementos representativos de alcance popular para determinar os caminhos a serem seguidos pela administração do Estado. Por conseguinte, consoante Meirelles<sup>75</sup>, essa alteração no poder sócio-político ocasionou substanciais mudanças no exercício do poder de polícia, as quais decorreram, principalmente, da "multiplicação das atividades humanas, a expansão dos direitos individuais e as exigências do interesse social".

Nos Estados socialistas onde os interesses estatais foram defendidos de modo extremo se notou o surgimento de regimes políticos totalitários, os quais se utilizavam do poder de polícia para manter seu domínio político, de tal sorte que, nesse desiderato, a elite política pouco se importava se os direitos fundamentais individuais seriam infringidos. O Estado Democrático social se distinguiu do Estado Social porque oferecia em sua feição jurídico-constitucional a

---

<sup>73</sup> HABERMAS, Jürgen. A crise de legitimação no capitalismo tardio. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994, p.124.

<sup>74</sup> Dentre as muitas organizações econômicas e políticas transnacionais que poderiam ser citadas, exemplifica-se com o MERCOSUL e a ONU, respectivamente.

<sup>75</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p.351.

garantia do acesso democrático ao poder político. Porém, o elemento democrático não foi apenas introduzido para controlar esse poder, mas também foi reclamado pela necessidade de legitimá-lo.

A crescente interdependência dos países, desde o ponto de vista econômico-financeiro até a complexidade dos novos problemas mundiais, principalmente os ecológicos, fez com que o Estado perdesse sua pretensão de deter o monopólio na promulgação das regras, tornando-se apenas um guia para a sociedade e não o seu controlador. As ideologias de cunho neoliberal e globalizante, componentes da contemporaneidade do Estado de Direito, fazem presumir que os cidadãos, desde que sejam titulares de direitos civis e políticos, dispõem dos instrumentos jurídicos suficientes para se afirmar socialmente e economicamente sem recorrer à proteção paternalística do Estado. Essa autonomia política e civil concedida ao indivíduo foi a justificativa que os Estados Nacionais tiveram para dismantelar a gama de direitos sociais construídos durante o século XX.

A política adotada pelos hodiernos Estados Nacionais pregava que bastaria garantir o direito à liberdade para que os cidadãos se realizassem socialmente. Foi com Locke<sup>76</sup> que se começou a compreender que ser livre é poder exercer a liberdade contra alguém e, dessa forma, ser livre também significa saber reconhecer a liberdade dos outros. Assim, a verdadeira liberdade só existiria onde existisse um Direito legítimo, o qual, na complexa sociedade moderna só poderia ser encontrado onde houvesse uma real legitimidade do poder estatal.

A legitimação do poder estatal como meio de exigir e garantir que o Estado respeite todas as dimensões da liberdade se consubstanciou no Estado de Direito Democrático, o qual foi consagrado no direito brasileiro com o advento da Constituição Federal de 1988. Salienta-se que a liberdade possui dois lados antagônicos, um negativo e outro positivo, os quais significam, respectivamente, o lado negativo da liberdade, ou seja, o espaço de liberdade de atuação individual face

---

<sup>76</sup> Op. cit. LOCKE, 1998, p. 457 e ss.

ao Estado e a “liberdade do status activus”, ou seja, a liberdade de participação na formação da vontade comum<sup>77</sup>.

Considerando-se os efeitos sócio-econômicos, pode-se concluir que o Estado Democrático dos anos 90 foi vencido pela ideologia neoliberal e pela globalização econômica. A economia mundial e suas bases puramente materialistas se voltaram contra a efetiva realização dos direitos fundamentais. Contra essa situação se eleva um Estado de Direito que, através do aprofundamento da democracia participativa, pretende atingir uma real igualdade econômica e social entre os homens.

#### **1.4.1 Ordem pública e ideologia democrática**

No Estado Democrático o Estado de Direito se exterioriza como uma organização política onde a soberania da vontade popular, o respeito pela dignidade da pessoa humana e a busca pela eficácia dos direitos e liberdades fundamentais são os alicerces da sociedade. Nessa modelo de Estado o poder de polícia representa o exercício de um poder de governo balizado pela legalidade e destinado a condicionar a liberdade e a propriedade ao bem-comum, favorecendo, portanto, um desenvolvimento social justo, solidário e igualitário.

A forma encontrada pelos Estados Modernos para defenderem os princípios e valores sociais que, em dado momento histórico, entendiam estar de acordo com o interesse estatal se revelou através da constitucionalização dos mesmos. Durante o Estado Democrático se acentuou uma importante diferenciação em relação ao pensamento político que vigorava, foi a ampliação da noção do direito à “dignidade da pessoa humana”. Trata-se do redimensionamento do significado dessa expressão, a qual deixou de ser deduzida somente às questões sobre justiça individual e social, sendo-lhe incorporada, para garantir o pleno exercício desse direito, a relação do homem com o meio-ambiente. O ser humano passou a ser visto como parte integrante da natureza. Essa nova preocupação das sociedades

---

<sup>77</sup> Op. cit. ZIPPELIUS, 1997, p.375.

contemporâneas fez com que os Estados de Direito incluíssem no sistema constitucional instrumentos específicos para a tutela ambiental.

Juntamente com o incremento da atenção ao meio-ambiente o Estado Democrático também se distinguiu pelo interesse em zelar pela equidade jurídica nas relações de consumo. Tal importância dada ao vínculo existente entre produtores e prestadores de serviço com os consumidores se deu pelo reconhecimento de que os “consumidores enfrentam amiúde desequilíbrio em face da capacidade econômica, nível de educação e poder de negociação<sup>78</sup>” das empresas, as quais se tornaram ainda mais distantes dos reclames dos seus clientes com a internacionalização das suas atividades (conforme o já citado processo de globalização econômica).

Essa crescente exigência pela regulamentação de direitos resultou da conscientização social de que um Estado de Direito Democrático só pode ser assim considerado se sua ordem for instituída pela legitimação popular e se a articulação entre Direito e Poder estiver assentada em uma liberdade igualitária da sociedade civil, permitindo que ela participe da eleição das diretrizes políticas do Estado. Deve ser salientado que os Estados contemporâneos são formados por sociedades de massa, marcadas por grande contingente populacional, o que causa à Administração Pública uma acentuada dificuldade para um satisfatório gerenciamento do Estado.

A legitimidade da soberania popular democrática se efetivou com a instauração de procedimentos jurídico-constitucionais que foram delineados para garantir que o Estado de Direito não perca a qualidade primordial de sua existência, que é trabalhar com a intenção de perpetuar e desenvolver os direitos que a sociedade elegeu como fundamentais, evitando que haja retrocesso do Estado a uma situação política totalitária. Dessa forma, para que o Estado promova uma justiça concreta ele deve propiciar que haja uma auto-regulação social, ao invés de uma regulamentação estatal da sociedade. Isso porque, o Estado Democrático surge na tentativa de compatibilizar o desenvolvimento econômico com uma ordem social realmente justa, na qual sejam cumpridas as disposições constitucionais

---

<sup>78</sup> Texto do Anteprojeto de Código de Defesa do Consumidor, publicado no Diário do Congresso Nacional, edição do dia 3 de maio de 1989, seção II, p. 1655.

consideradas fundamentais para essa ordem e onde impere uma razoabilidade harmônica entre o Direito e a política, favorecendo uma estrutura social caracterizada pela segurança e paz jurídicas.

Dentre os meios que os Estados Modernos encontraram para apaziguar os conflitos internos e possibilitar governabilidade à Administração Pública o mais expressivo foi, sem dúvida, o da liberdade direta de participação política do indivíduo. Essa concreta autorização para o exercício da democracia passou a ser vivenciada quando o próprio Estado se tornou o garantidor da validade das regras jurídico-políticas. Assim, se pode afirmar que é a soberania popular que legitima a atuação do Estado de Direito, porém, é crucial ressaltar que a participação do cidadão na vida política da sociedade deve estar limitada pelo interesse público.

A garantia da livre participação política é fundamental para se caracterizar o Estado de Direito Democrático. Porém, não é suficiente para o sucesso desse modelo de Estado, isso porque a democracia não deveria se cingir apenas pelo viés político, devendo ser deslocada para o âmbito social, de modo que se permita haver uma democracia econômica, uma democracia cultural, ou seja, que a democracia seja a base para o desenvolvimento dos cidadãos em toda a dimensão do social. Acredita-se que esse nível de democracia social só poderá ser alcançado se for garantida a supremacia do poder político sobre o poder econômico. E mais, esse almejado Estado de Direito Democrático e Social só prosperará se for gerenciado pela noção de uma justiça social real e se fizer com que as próprias leis sejam subordinadas aos ideais dessa justiça.

No seu empenho em proporcionar uma justiça real o Estado de Direito Democrático deve sim submeter suas leis aos parâmetros de justiça, mas para que essa tarefa seja plenamente materializada os seus Tribunais precisam ser compostos por juízes independentes para dizer o direito, porém, isso não basta, os Tribunais devem dizer o direito em nome dos cidadãos e conforme as bases principiológicas que os próprios cidadãos tenham constitucionalmente escolhidas para regular suas vidas em sociedade. Dessa forma, atualmente não se pode admitir qualquer discussão judicial de direitos sem alguns requisitos mínimos: a presença de um juiz legalmente investido e independente, a garantia do princípio do contraditório, o respeito do princípio da igualdade processual e que não seja aplicado o princípio

da fundamentação dos atos judiciais. Obviamente que essas condições citadas são poucos exemplos diante de outros tantos dispositivos que o sistema constitucional oferece para que se concretize a justiça.

Além dos princípios estruturantes da noção de justiça democrática existem aqueles que formam o alicerce dessa própria concepção de Estado de Direito, como a efetividade da segurança física e jurídica, a existência de leis gerais, abstratas e não retroativas, a separação dos Poderes e a instrumentalidade legal para questionar, inclusive judicialmente, os atos do próprio Estado. Importa dizer que esses sustentáculos mantenedores do Estado de Direito só podem ser compreendidos se estiverem articulados com outras dimensões político-constitucionais mais amplas, como a democracia e a sociabilização solidária das pessoas.

É visível e inquestionável que a sociedade contemporânea é demasiadamente complexa e, portanto, que enfrenta uma infinidade de dificuldades para se organizar e satisfazer os anseios comuns dos seus cidadãos. Nessa sociedade o cidadão enfrenta, diuturnamente, penosas situações, principalmente em relação a sua segurança física e patrimonial. Diante disso, cabe, a partir da justificativa do dever de proteger um bem social comum, o exame da ingerência soberana do Estado nas propriedades e nas atividades desenvolvidas pelos indivíduos. Denota-se que, sopesando haver predominância do princípio do interesse coletivo sobre o individual, a intervenção estatal deixa de ser um ato considerado opressivo e se amolda como um instrumento a serviço da sociedade que, inflada de conflitos, reclama por uma estrutura eficaz e funcional para evoluir. Esse clamor coletivo por segurança faz com que o Estado busque efetivar esse direito através dos seus órgãos e instituições responsáveis pela Segurança Pública.

A realidade da vida humana em coletividade, contextualizada por fatores políticos, sociais e econômicos, mostra que a interação entre essas várias formas de expressão humana acabam, sem dúvida, complicando as relações entre os homens, bem como entre eles e o Estado. Assim, mesmo que essas circunstâncias sociais estejam sempre em constante mutação histórica, caso seja garantido o exercício dos direitos fundamentais individuais, o Estado de Direito terá cumprido o seu escopo. Contudo, a pretendida justiça só se manifestará se o Estado

compatibilizar os direitos fundamentais individuais com o bem-estar social. Acerca dessa necessária coexistência harmônica entre interesses particulares e públicos Bandeira de Mello expõe que

por vezes, a efetiva e concreta aplicação da limitação, prevista em lei – modeladora da esfera jurídica da liberdade e da propriedade –, é remetida à apreciação da administração pública, que a determina segundo as circunstâncias, cabendo-lhe uma avaliação discricionária (MELLO, 2008, pp. 806 e 807).

Quando os interesses públicos estiverem em confronto com os interesses particulares impõe-se que a Administração Pública democrática faça uma justa apreciação das pretensões em questão, deverá o Estado julgar em respeito ao princípio da proporcionalidade, o qual será efetivo quando a limitação direta das liberdades fundamentais em prol do bem comum seja feita através de um exercício do poder de polícia que esteja em consonância à realidade social e, não somente, pautada pelo estrito cumprimento do texto legal. Para Di Pietro<sup>79</sup> o Brasil adotou um conceito que define o poder de polícia como a “atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público”.

No modelo democrático de Estado de Direito a discricionariedade no exercício do poder deixa de ser um atributo político, sendo transformada, definitivamente, em um poder jurídico, o qual é legitimamente exercido quando respaldado pela participação política do povo e quando o Direito é utilizado como uma via para a consecução da justiça material<sup>80</sup>. Destarte, a atividade policial não pode ser regulamentada de modo a ensejar excessos ou desnecessidades na restrição dos direitos individuais, pois, caso isso ocorra, estar-se-ia permitindo e configurando o abuso de poder estatal, prática inaceitável e dissonante com o Estado Democrático.

Para que o Estado limite os direitos, principalmente os individuais de natureza fundamental, não basta que haja autorização legal para a ação coercitiva, pois é preciso que essa limitação seja necessária e esteja dentro dos limites

---

<sup>79</sup> Op. cit. DI PIETRO, 2000, p. 94.

<sup>80</sup> Op. cit. DI PIETRO, 1991, pp. 17 e 25.

constitucionais da razoabilidade e proporcionalidade. Nessa esteira, convém destacar as palavras de José Cretella Júnior:

Não basta que a lei possibilite a ação coercitiva da autoridade para justificação do ato de polícia. É necessário, ainda, que se objetivem condições materiais que solicitem ou recomendem a sua inovação. A coexistência da liberdade individual e do poder de polícia repousa na conciliação entre a necessidade de respeitar essa liberdade e a de assegurar a ordem social (CRETELLA JÚNIOR, 1999, p. 16).

A proporcionalidade exigida diz respeito à extensão e à profundidade do ato administrativo, fazendo com que esse ato esteja direcionado para a finalidade primordial da Administração Pública, que é resguardar o interesse da coletividade. De modo recorrente a essa opinião se pode aduzir que caso não haja proporcionalidade entre a medida adotada pela autoridade administrativa e o fim a que tal medida se destina estará a autoridade, segundo Carvalho Filho<sup>81</sup>, incorrendo “em abuso de poder e ensejará a invalidação da medida na via judicial, inclusive através de mandado de segurança”. Portanto, é o acatamento do princípio da proporcionalidade que limita o exercício do poder de polícia, de modo que, havendo uma atuação desequilibrada da Administração Pública supostamente haverá prejuízo ao administrado, o que consubstanciará uma ilegalidade, a qual deve ser suprimida.

O poder de polícia no Estado Democrático de Direito é a capacidade que a Administração Pública (governo) detém para condicionar a liberdade e a propriedade aos interesses coletivos. Porém, para estar moldada ao ideário democrático, essa autorização que a sociedade concede ao Estado para o mesmo a gerencie precisa permanecer delimitada pela aceitação e efetivação dos princípios constitucionais da legalidade e da responsabilidade política.

Acontece que a democracia, durante o seu desenvolvimento, se fragilizou em alguns momentos devido às tensões sociais resultantes da exigência popular por uma maior participação política no governo e na riqueza social. Em razão dessas situações de instabilidade pública o Estado se viu obrigado a edificar novos direitos à condição de fundamentais, o que caracterizaria a formação do Estado de

---

<sup>81</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 20ª ed. rev., ampl. e atualizada até 15.07.2008. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p.84.

Direito Democrático como um processo contínuo de maturação de direitos essenciais à ordem sócio-política.

Ao se acompanhar a evolução do poder de polícia se extrai que o modo do seu desempenho sempre esteve paralelamente atrelado à evolução política do Estado. A função policial no Estado Liberal se resumia a tarefa de assegurar direitos adquiridos e, quando essa noção liberal é aplicada ao Estado Democrático, o poder de polícia desse modelo de Estado se transforma no instrumento capaz de coibir a perturbação da ordem, seja em relação à segurança, à salubridade ou à paz social<sup>82</sup>. Adicionalmente se pode pensar no Estado como uma *res pública*, de jeito que todos os bens públicos sejam considerados propriedades comuns a todos os cidadãos.

Teoricamente se pode dizer que o Estado de Direito atual é definido como uma propriedade pública, da qual todos são responsáveis pela sua manutenção. A disposição coletiva pela continuação de um Estado de Direito se orienta pelo fato de que, embora o Estado represente um pacto de dominação entre os homens, é ele quem pode agir coerentemente como uma corporação unida para se apresentar como o guardião dos interesses universais<sup>83</sup>.

Em uma sociedade democrática, para que os interesses comuns elegidos sejam efetivamente tutelados, se torna necessário que a proteção dessas aspirações seja feita por instituições públicas que ajam equitativamente e que tenham suas prerrogativas previstas em um sistema de normas constitucionais que garanta e exija procedimentos aptos à realização de uma igualdade jurídica, política e material na sociedade. Frisa-se que, a fim de cumprir esses objetivos, o Estado de Direito não pode deixar que as desigualdades econômicas entre as classes sociais se façam tão longínquas ao ponto de se tornarem intransponíveis, pois, quando a massa popular sente a presença dessa sensação de pobreza permanente e insuperável, surgem idéias revolucionárias, as quais trariam sérios riscos à sustentação do Estado de Direito Democrático.

---

<sup>82</sup> FIORINI, Bartolomé A. Poder de polícia. Buenos Aires: Editorial Alfa, 1957.

<sup>83</sup> RUESCHEMEYER, Dietrich; EVANS, Peter. The state and economic transformation: towards na analysis of the conditions underlying effective intervention. In Evans, Rueschemeyer and Skocpol Bringing the State Back In. Cambridge: Cambridge University Press, 1985, p. 48.

Por parte do Estado o instrumento utilizado para limitar as liberdades individuais em prol dos anseios da coletividade é o poder de polícia, porém, com a ampliação jurídico-constitucional do Estado de Direito Democrático a proteção dos interesses coletivos não ficou reservada ao Estado, sendo oportunizado a qualquer cidadão o direito de exigir dos demais o respeito pelos bens e interesses da sociedade. Como exemplo pátrio dessa permissão se menciona a “ação popular”, contida no artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal de 1988.

Esse comprometimento solidário que deve existir entre os cidadãos se explica na responsabilidade que cada um possui no progresso harmônico da sociedade. Reforça-se essa tese com a assertiva de Carlos Ayres Britto:

A fiscalização que nasce de fora para dentro do Estado é, naturalmente, a exercida por particulares ou por instituições da sociedade civil. A ela é que se aplica a expressão ‘controle popular’ ou ‘controle social do poder’, para evidenciar o fato de que a população tem satisfações a tomar daqueles que formalmente se obrigam a velar por tudo que é de todos (BRITTO, 1993, p.82)

Nota-se, então, que no Estado Democrático se dá uma maior preocupação com a limitação do poder de polícia, isto porque, como qualquer poder estatal, a discricionariedade no seu exercício só se abona se estiver em conformidade com os reclames sociais dispostos no ordenamento jurídico-constitucional, notadamente em relação àqueles que a própria coletividade elegeu como fundamentais para o seu bem-estar. Salieta-se que a maneira encontrada pelo Estado de Direito Democrático para propiciar à sociedade o direito/poder de escolher suas prioridades ficou delineada pela aplicação do princípio da igualdade política, concretizado no sufrágio universal.

Sobre a opção por esse modo de participação política se reconhece que a noção geral de liberdade política minimamente restritiva, mediante a universalização do sufrágio, não foi resultado da generosidade Liberal, mas sim, das “mais penosas conquistas revolucionárias, processada no âmago do conflito entre o trabalho e o capital<sup>84</sup>”. O que houve foi a transformação do domínio político, que deixou de ser mantido pelo voto censitário para ser exercido pela participação

---

<sup>84</sup> Op. cit. BONAVIDES, 2004, p.188.

universalista. Portanto, somente com a inserção do sufrágio universal é que se pode afirmar que o Estado se tornou verdadeiramente democrático. Ainda a respeito dessa modificação no exercício da política, Bonavides nos diz que

por mais paradoxal que pareça, essa concessão salvou e preservou ideologicamente o que havia de melhor na antiga tradição liberal: a idéia da liberdade moderna, a liberdade como valorização da personalidade, agora já no âmbito da democracia plebiscitária, vinculada ao Estado social” (BONAVIDES, 2004, p.189).

Somente com a petrificação da garantia constitucional da participação política democrática é que se pode pensar em segurança jurídica<sup>85</sup> para o exercício dos demais direitos previstos na Constituição, principalmente d aqueles de cunho social. Isto porque, a exemplo da Constituição<sup>86</sup> brasileira de 1988, a solidificação de direitos e garantias fundamentais diz respeito apenas aos individuais, deixando de alcançar os direitos sociais. Essa percepção tem suma importância na análise do direito à segurança, pois, embora a Constituição brasileira afirme expressamente que o direito à segurança é um direito fundamental individual, caput do art. 5º, e um direito fundamental social, caput do art. 6º, a escolha pela exclusividade da proteção inalterável da segurança individual poderia fragilizar a segurança social.

Defende-se, nesse ponto, que a estabilidade social é resultante da efetividade do direito à segurança, tanto social quanto individual, pois, um forte desequilíbrio entre o particular e o público, como é o caso do favorecimento constitucional ao indivíduo, prejudicaria a ordem do próprio Estado Democrático. Aqui não se acastela a prevalência de direitos sociais sobre os individuais, mas, especificamente em relação ao direito à segurança, tão-somente se argumenta que esse direito não se efetiva por completo se o Estado de Direito não promover um exercício proporcional de cada uma das dimensões e, especialmente, se o Estado não diligenciar para que haja um exercício equânime entre essas dimensões.

---

<sup>85</sup> TEIXEIRA, Ariosto. Decisão liminar: a Judicialização da Política no Brasil. Brasília: Plano Editora, 2001, pp.169-170.

<sup>86</sup> Artigo 60, parágrafo 4º, inciso IV, da Constituição de 1988.

A crescente demanda que as sociedades democráticas têm por uma justiça social materializada na efetivação dos direitos fundamentais implicou em um Poder Judiciário cada vez mais atuante e, por conseguinte, mais influente nos assuntos concernentes ao Poder Executivo. Diante desse quadro se deve concordar que essa politização do jurídico foi “fruto de um peculiar estado de coisas maximizado no segundo pós-guerra”<sup>87</sup>. Destaca-se que a crescente politização do Judiciário foi fruto do aprimoramento das técnicas jurídicas por parte desse Poder, permitindo que o Estado possuísse instrumentos racionalmente justificáveis a serem utilizados na punição dos seus agentes que atuassem administrativamente e politicamente de modo atentatório aos interesses públicos.

Outra grande mudança surgida pelo intento de se resguardar a sociedade das arbitrariedades do poder se manifestou no exercício do poder tripartite, quando se delegou ao Poder Judiciário a tarefa de concretizar a democratização do Estado de Direito, haja vista que é desse Poder a competência para decidir sobre a legitimidade do poder. A esse respeito Ariosto Teixeira esclarece que

No Brasil [...] tanto os juízes de primeiro grau quanto o Supremo Tribunal são autorizados constitucionalmente ou podem ser requisitados a intervir no processo de elaboração e de implementação de políticas por meio da sua atuação limitadora da ação dos outros poderes, ou seja, desde que representando seus partidos, os políticos bem como os atores sociais representando entidade de classe de abrangência nacional, na forma prescrita pela Constituição e de acordo com a interpretação do STF, têm legitimidade para solicitar a declaração de inconstitucionalidade em processos concretos ou de revisão abstrata da norma. A identificação desse fundamento no sistema político é critério crucial para se verificar a possibilidade de haver ou não judicialização em relação a todas ou a determinadas políticas públicas (TEIXEIRA, 2001, p. 73).

A fiscalização do processo de criação e aplicação das leis por um órgão tecnicamente especializado e independente induziu a um controle social da política e, portanto, se permitiu que houvesse uma maior transparência no exercício do poder. A judicialização da política e conseqüentemente do poder de polícia fez com que a atuação dos órgãos responsáveis pela Segurança Pública se tornasse mais cristalina e respeitosa dos direitos fundamentais, notadamente pela

---

<sup>87</sup> CALMON DE PASSOS, J.J. Direito, poder, justiça e processo: julgando os que nos julgam. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 91.

possibilidade de responsabilização dos agentes públicos que se desvirtuarem das suas atribuições no desempenho da função.

O desdobramento do processo de constitucionalização da política, maximizado na maturidade político-institucional alcançada no Estado Democrático, implicou na adoção de uma postura jurídico-interpretativa que apreciase as normas jurídicas pelo seu efeito bilateral. Essa forma de compreensão das conseqüências das normas jurídicas também teve origem no interesse social de regular a atividade do poder político, o qual passou a ter a sua legitimidade submetida à luz da interpretação das leis que ele próprio deu origem. Na prática da atividade dos órgãos de Segurança Pública essa exegese jurídica visível, isso porque existe lei que autoriza os agentes públicos a restringirem direitos em determinadas circunstâncias, porém, há lei que define os limites e como essa limitação de direitos deve ser feita e, concluindo, ainda há a lei para dizer que se esses agentes não atuarem conforme os ditames legais eles serão punidos, também em conformidade à lei.

Um dos principais efeitos da judicialização da política foi, sem dúvida, o favorecimento dos mais fracos politicamente, com o abrandamento dos excessos cometidos no exercício do poder, porém, essa mitigação das tensões não se restringiu na relação entre indivíduo e Estado. O princípio democrático também fortaleceu a pluralidade e a tolerância entre os indivíduos e seus grupos, notadamente sobre questões relativas à cultura e à religião, as quais passaram a ser objeto de deliberação, igualmente voltada para a promoção da convivência coletiva pacífica.

Sobre os interesses políticos minoritários se suscita Ariosto Teixeira, que entende que a possibilidade de acesso direto dos partidos políticos ao Poder Judiciário foi que propiciou a geração de um espaço protetivo ao exercício dos direitos da minoria parlamentar e, do mesmo modo, estendeu esse direito às confederações sindicais e às entidades de classe. Segundo Teixeira<sup>88</sup>, a adoção de tal expediente jurídico foi o que “contornou o monopólio partidário da representação política, o que tem permitido que os diferentes grupos de interesse da sociedade exerçam, discutam e procurem a implementação dos direitos constitucionais”.

---

<sup>88</sup> Op. cit. TEIXEIRA, 2001, p. 26.

No sistema constitucional brasileiro a Ação Declaratória de Inconstitucionalidade (ADIN) é o principal instrumento de judicialização da política. O artigo 103 da Carta Política brasileira de 1988 abriu uma oportunidade razoável para que novos agentes políticos e sociais pressionassem o Judiciário a tomar posições políticas (politização do Poder Judiciário). O processo de juridicização das atividades e tarefas do Executivo permitiu a delimitação das ações políticas desse poder. No Estado Democrático de Direito os direitos políticos concernentes ao cidadão o autorizam a fiscalizar o poder público, uma vez que ele é qualificado como agente e paciente na condução dos negócios do Estado.

Do mesmo modo que no Estado Social, no Estado Democrático a dignidade da pessoa humana representa o mais importante dos princípios. Contudo, ao Estado Democrático se acrescentou mais dois princípios, genuínos e essenciais ao surgimento da atual democracia representativa. Trata-se dos seguintes princípios: o da constitucionalização da política, no qual se pretende definir constitucionalmente o que é a política, quem a faz e como deve ser feita, possibilitando a responsabilização dos agentes políticos que atuarem contrariamente aos interesses sociais, e o da positivação das normas programáticas do Estado, no qual se motivam as finalidades do Estado, tendo em vista a concretização do Princípio da dignidade da pessoa humana. Denota-se que esses dois princípios visam realizar o bem-estar comum e, para tanto, foram estruturados tendo em conta a limitação do poder político e discricionário dos governantes e dos servidores públicos.

O Estado Democrático de Direito pode ser considerado em suas principais características, como a criação dos direitos fundamentais de terceira dimensão, a readequação da teoria da norma jurídica, onde o princípio é a regra e a lei a exceção e a criação de mecanismos para controlar a constitucionalidade da produção legislativa.

A crescente complexidade social, reflexo da descentralização das atividades econômicas, políticas e culturais dos cidadãos, fez com que a manutenção da Segurança Pública se tornasse uma tarefa cada vez mais conflitante para o Estado. O aumento extremo da dificuldade de se garantir o direito pelo direito acabou por distanciar a justiça da realidade social. A sociedade exige que o Estado exerça sua tarefa de preservar a ordem pública, porém, frente ao caso real, o Estado

muitas vezes se vê em uma incômoda posição, precisando, inclusive, decidir pela prevalência entre princípios.

O conflito entre princípios é visível na realidade social e, no caso específico da atuação das forças policiais, ocorre quando elas agem voltadas para o estrito cumprimento do Princípio da eficiência na manutenção da ordem pública, o que geralmente resulta em uma atuação policial mais rigorosa e desrespeitosa ao Princípio da solução pacífica dos conflitos<sup>89</sup>. Em relação a essa realidade é pertinente trazer os seguintes dados: No Brasil, para 74% das pessoas o Estado controla demasiadamente a vida da sociedade, 84% das pessoas identificam o Estado como ineficiente e gastador e 51% das pessoas acreditam que o Estado é gerido em benefício de todos<sup>90</sup>.

Pela perspectiva de Menelick de Carvalho Netto<sup>91</sup> se percebe que no Estado Democrático os direitos de 1ª geração são retomados como direitos de participação no debate público, firmando a soberania do paradigma constitucional de Estado, onde o Direito é posto de modo “participativo, pluralista e aberto”. Em resumo, se pode afirmar que o que se reclama desse pretendido Estado da democracia é uma Administração Pública que realize a garantia das mínimas condições humanas de vivência e as mínimas condições sociais de convivência.

O constitucionalismo brasileiro expressa em sua vigente Carta Política que os direitos fundamentais devem ser efetivados, pois são obrigações constitucionalmente impostas ao Estado ou, de outra maneira, a concretização desses direitos é um dever jurídico da Administração Pública<sup>92</sup>. No Estado

---

<sup>89</sup> Embora o Princípio da solução pacífica dos conflitos esteja expressamente aplicável às relações internacionais do Brasil, conforme prevê o inciso VII do art. 4º da CF, é um dos Princípios basilares da República Federativa do Brasil, portanto, de aplicação imediata e indispensável, mesmo quando se trata da solução de conflitos internos.

<sup>90</sup> A pesquisa foi realizada em 2003 pelo Centro de Pesquisa Pew, de Washington. O Estado e a economia de mercado. Gazeta Mercantil, São Paulo, 25 set. 2003, p. A-3.

<sup>91</sup> Op. cit. CARVALHO NETTO, 1999, p.481.

<sup>92</sup> A Constituição Federal de 1988 é muitas vezes taxativa quanto ao dever do Estado de proteger determinados direitos, como no art. 144, no qual se impõe: “A segurança pública, dever do Estado”, ou no art. 196, que decide: “A saúde é [...] dever do Estado”, ou ainda no art. 205, que determina: “A educação, [...] dever do Estado”. Poderiam ser citados outros exemplos, mas o que importa é que o Estado, em muitas circunstâncias, tem uma obrigação inafastável de materializar certos direitos, independentemente de questões políticas, econômicas ou culturais.

Democrático de Direito as leis, no entender de José Afonso da Silva, servem para modificar o status quo da sociedade, pois o Estado

tem que estar em condições de realizar, mediante lei, intervenções que impliquem diretamente uma alteração na situação da comunidade. Significa dizer: a lei não deve ficar numa esfera puramente normativa, não pode ser apenas lei de arbitragem, pois precisa influir da realidade social (SILVA, 2003, p. 121).

O que se constata é que, na sua fase democrática, o Estado necessita garantir os direitos individuais e sociais, contudo, a oferta desses direitos deve estar direcionada à materialização da justiça social, a qual parece ser possível com a implantação de políticas públicas e reformas institucionais pautadas no respeito aos princípios da isonomia, principalmente em relação ao equilíbrio da situação sócio-econômica entre os cidadãos, e da proporcionalidade, especialmente quanto às questões referentes à ordem pública, pois essa tarefa estatal diz respeito à integridade física dos indivíduos.

Objetivamente se explana que, em uma dimensão democrática, a legalização de qualquer forma de segurança jurídica e a sua conseqüente imposição social só têm valia se forem decorrentes de um consenso sócio-político amplamente discutido. O Estado Democrático de Direito está organizado de maneira que o poder gire em torno das instituições públicas, exigindo que as atividades administrativas e políticas se realizem de acordo com a legalidade e a legitimidade do uso da força contra os cidadãos. Assevera-se que as referentes legalidade e legitimidade devem emanar da soberania democrática, do princípio da supremacia constitucional e da vigência plena das garantias, liberdades e direitos fundamentais, individuais e sociais. O que importa ter em mente é que a reunião de todos esses procedimentos tem o fim precípua de garantir o bem-comum aos cidadãos.

Ao envolver a questão “exercício do direito” é imprescindível que se descreva a extensão do que se quer expressar. No contexto aqui apresentado, a fruição do direito se desdobra em conformidade ao alcance que os mecanismos do Direito instituído possuem para promover a transformação social, ou seja, como o Direito é utilizado, no paradigma constitucional democrático, para que a sociedade exerça seu direito de conviver em paz. Essa referência se faz necessária pelo fato de que o Direito só pode ser considerado socialmente eficaz quando interfere

positivamente no contexto social, modificando o status quo, sendo que, dentre as atribuições do Estado, se verifica que o agir mais intenso do Direito se dá na área da Segurança Pública, isso porque é a atividade estatal que permite, no cotidiano da sociedade, um contato físico mais direto entre o agente público e o cidadão.

No Estado Democrático de Direito, conforme Ralph Batista de Maulaz<sup>93</sup>, os Princípios ganharam uma nova interpretação, a qual visa, sobretudo, encontrar para as demandas sociais mais complexas uma solução emanada pela interposição de um Direito compromissado com as exigências desse novo arquétipo de Estado, pois, a simples positivação de direitos não mais confortava uma sociedade em permanente e rápida evolução. Guerra Filho expõe que

não se pode ter ilusões quanto ao que esperar do texto que é a Constituição, em seu sentido estritamente jurídico, que não pode ser visto como portador de soluções prontas para problemas dessa ordem. Seu texto é como uma obra aberta; ao ser interpretado, atribui-se-lhe a significação requerida no presente, levando em conta a Constituição em seu sentido empírico (GUERRA FILHO, 2001, p.144).

Quanto à aplicação jurisdicional dos Princípios Constitucionais no modelo democrático de Estado de Direito é oportuno trazer o entendimento de Carvalho Netto, o qual entende que os juízes devem retrabalhar os Princípios e regras do Direito vigente, de modo que ao mesmo tempo sejam satisfeitas as exigências da legalidade e do sentimento de justiça realizada. Para esse autor a almejada legalidade no exercício de dizer o Direito é a própria “segurança jurídica, como certeza do direito” e, quanto à justiça concreta, a compreende como o resultado da “adequabilidade da decisão às particularidades do caso concreto”<sup>94</sup>.

Diante do aumento de sua complexidade a sociedade impôs a troca de um Direito estritamente legalista por um Direito legitimado pela aplicação de princípios jurídicos, morais e políticos. A implantação dos Princípios se deu pelo surgimento de casos concretos cada vez mais intrincados que, por esse motivo, não eram passíveis de solução quando interpretados unicamente pelo texto da lei. A teoria que se mostrou adequada ao Estado Democrático de Direito foi resultante da

---

<sup>93</sup> MAULAZ, Ralph Batista de. Estado de Direito: discussão a partir da formação do Estado moderno e do direito contemporâneo. Franca: Faculdade de Direito, 2001, p.170.

<sup>94</sup> Op. cit. CARVALHO NETTO, 1999, p. 482.

conjugação da prática interpretativa dos textos legais com a inserção de Princípios constitucionais que orientassem e legitimassem as demais fontes do Direito. Desse modo, com a introdução dos Princípios o Estado de Direito traz uma proposta onde a amplitude e a aplicação dos direitos individuais de liberdade são reavaliadas, de modo a propiciar a coexistência harmônica entre interesses públicos e privados<sup>95</sup>.

A demanda do paradigma democrático implica na construção de um Estado onde o Direito é exercido em consonância à compreensão que a sociedade comumente tem sobre o que é justo e moral, contudo, que esse mesmo Direito permita a intervenção do Estado quando houver instabilidade nas relações sociais, impedindo, assim, que não haja comprometimento da segurança jurídica ou da convivência pacífica. A vinculação do Direito à moral e à justiça nos remete ao entendimento de o ordenamento jurídico (o próprio Direito) parte de uma concepção filosófica que transcende o puro positivismo e que pode ser, conforme Guerra Filho<sup>96</sup>, a “fórmula sintetizadora das idéias de paz jurídica e justiça, mas que, para nós, se condensa positivamente na fórmula política adotada em nossa Constituição: Estado Democrático de Direito”.

Pela absorção da principiologia democrática se dá a transformação do poder político em poder jurídico, de modo que o Estado substitui a arbitrariedade no exercício do poder por uma administração que tem na preponderância da segurança jurídica a base da organização social. E, por serem os órgãos de Segurança Pública os principais meios de exteriorização do seu poder em relação a sua sociedade, o Estado Democrático se caracterizou por amplificar o controle sobre as autoridades públicas responsáveis pela segurança interna.

O principal instrumento de contenção do poder dessas autoridades consiste na permissão constitucional dada ao Poder Judiciário para fiscalizar o Poder Executivo e, se necessário for, responsabilizar os agentes públicos pelos excessos que cometerem em sua tarefa de manter a ordem social. Porém, o mais relevante valor do Estado Democrático está na possibilidade do próprio cidadão fiscalizar o

---

<sup>95</sup> GUERRA FILHO, Willis Santiago. Teoria da ciência jurídica. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 159.

<sup>96</sup> Ibidem p.146.

poder<sup>97</sup>. Isso porque, conforme abstraiu Bobbio<sup>98</sup>, um regime democrático é aquele no qual se defende a humanização do próprio Direito e onde a preocupação maior é com o indivíduo e não com os bens.

Acerca da prerrogativa que o Estado possui para limitar o bem social mais valioso dos cidadãos, a liberdade, se atesta que essa só se justifica quando for exercida em respeito às regras originadas em um debate público de ampla participação dos cidadãos. O que se está alegando é que se as normas autorizadoras do como e quando o Estado pode restringir a liberdade do cidadão estiverem endossadas por um veredicto popular os indivíduos ficariam mais suscetíveis à obediência dessas normas. Isso ocorreria porque os indivíduos também se sentiriam responsáveis pela elaboração das regras às quais devem respeito e, assim, também haveria um maior respeito dos cidadãos pelos agentes estatais responsáveis pela Segurança Pública, o que permitiria que a tarefa do Estado em garantir a paz social se tornasse mais branda e o uso da força menos freqüente e necessário.

A compreensão que se ambiciona ter do Estado Democrático de Direito é de que ele representa uma organização política com soberania da vontade popular. Sendo que, movido pela necessidade de pacificação da sua sociedade, o Estado deve, por intermédio dos órgãos e instituições responsáveis pela Segurança Pública, estar preparado para enfrentar a litigiosidade redundante da intensificação e variações das relações sociais. Assim, o que se quer afirmar é que quando o Estado intervir na restauração da paz pública precisa efetivá-la tendo como meta uma solução justa e razoável do conflito. Para tanto, a fim de se obter a justiça material no caso concreto, a força física estatal deve estar democraticamente legitimada e o seu exercício carece estar delimitado pela supremacia das garantias constitucionais.

---

<sup>97</sup> A Constituição Federal brasileira de 1988 enfatiza essa possibilidade quando prevê, no inciso LXXIII do seu artigo 5º, que “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”.

<sup>98</sup> Op. cit. BOBBIO, 1992, pp. 60-81.

## **2 DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA PÚBLICA**

No desiderato de contextualizar a fundamentalidade do direito à segurança pública diante das políticas públicas pertinentes à harmonização do convívio social se faz imprescindível uma prévia e fragmentada análise do tema proposto neste capítulo. Assim, se pretende traçar, preliminarmente, alguns parâmetros em relação à fundamentalidade de direitos e à segurança pública, bem como a conexão existente entre os dois institutos. Isso porque, à guisa de melhor compreender o assunto, se faz impositiva a verificação do liame existente entre a constitucionalidade vigente da segurança pública e alguns pressupostos principiológicos que a sustentam no sistema jurídico-constitucional brasileiro.

### **2.1 Abordagem prévia sobre direitos fundamentais**

Parte-se do entendimento de que os direitos fundamentais são aqueles direitos constitucionalmente positivados na ordem jurídica nacional e que correspondem aos pilares axiológicos que a sociedade brasileira elegeu para se organizar e desenvolver. A concepção aqui adotada para a abordagem da questão da fundamentalidade de direitos está atrelada à preponderância do princípio da dignidade humana, bem como a afirmação de que essa é que deve ser o “objeto do respeito e proteção por parte do Estado e da comunidade<sup>99</sup>”.

A expressão “direitos fundamentais” possui outras terminologias, como “direitos humanos”, “direitos individuais” ou “liberdades fundamentais”. No estudo aqui dirigido essas expressões serão consideradas sinônimas, embora a doutrina majoritária defenda que a noção de “direitos humanos” é mais ampla que a

---

<sup>99</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. 9ª ed. ver. atual., e ampl. – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 122.

de “direitos fundamentais”, pois aquela permite uma visão de dimensão internacional enquanto que essa representa o direito efetivamente disposto no texto constitucional do Estado. Analisar-se-á os direitos fundamentais sob o aspecto constitucional por se reconhecer que é a Constituição que efetivamente regula o poder.

De um modo geral os direitos fundamentais compreendem os direitos individuais à liberdade, igualdade, propriedade, segurança e à vida; os direitos sociais à educação, trabalho, saúde, lazer e seguridade social; os direitos econômicos, relacionados à defesa do emprego, do meio ambiente e do consumidor; e os direitos políticos, catalogados para reservar a soberania popular.

A fundamentação histórica, filosófica, sociológica, política, jurídica e econômica dos direitos fundamentais é que vincula a forma como esses direitos serão legitimados e, ainda, como o poder público e os particulares deverão proceder de modo a materializar esses mesmos direitos. Importa, neste ponto, evidenciar que a evolução dos direitos fundamentais acompanhou as lutas reivindicatórias das classes e segmentos sociais menos favorecidos política e economicamente.

Deve-se absorver a concepção de que a vinculação existente entre a proteção dos direitos fundamentais e o Estado Democrático tem como objetivo precípua a paz. Tal posição é defendida por Bobbio, o qual entende que

direitos do homem, democracia e paz são três momentos necessários do mesmo movimento histórico: sem direitos do homem reconhecidos e protegidos, não há democracia; sem democracia, não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos (BOBBIO, 1992, p. 1).

Em consonância ao posicionamento de Bobbio é válido citar Hans-Peter Schneider<sup>100</sup>, autor que considera que os direitos fundamentais são simultaneamente pressupostos, garantia e instrumento do princípio democrático da autodeterminação do povo por intermédio de cada indivíduo, mediante o reconhecimento do direito de igualdade (perante a lei e de oportunidades), de um espaço de liberdade real, bem como por meio da outorga do direito à participação (com liberdade e igualdade), na conformação da comunidade e do processo político, de tal sorte que a positivação e a garantia do efetivo exercício de direitos políticos

---

<sup>100</sup> SCHNEIDER, Hans-Peter. Peculiaridad y Funcion de los Derechos Fundamentales en el Estado Constitucional Democrático, in: Revista de Estudios Políticos nº7. 1979, pp.26-7.

(no sentido de direitos de participação e conformação do status político) podem ser considerados o fundamento funcional da ordem democrática e, nesse sentido, parâmetro de sua legitimidade.

No direito constitucional pátrio a utilização da expressão “direitos e garantias fundamentais” foi uma novidade inserida pela Carta Política de 1988, pois as Constituições anteriores utilizavam a denominação “direitos e garantias individuais”. Quanto aos direitos fundamentais sociais, em razão de sua disposição no próprio capítulo dos direitos fundamentais demonstra, de modo inquestionável, que são verdadeiros direitos fundamentais, já que nas Constituições os mesmos se encontravam positivados no capítulo da ordem econômica e social, o que com isso os tornava de eficácia limitada, pois ficavam caracterizados com direitos de conteúdo apenas programático.

Por uma concepção democrática de direitos fundamentais os mesmos só poderiam ser limitados em casos excepcionais, ou seja, a sua restrição só se daria pela expressa autorização legal, ou seja, os direitos fundamentais não são absolutos, porém, somente poderiam ser relativizados dentro dos limites impostos pela lei.

Quanto à interpretação dos direitos fundamentais é válido trazer a percepção de Pérez Luño, que entende que os direitos humanos aparecem como um conjunto de faculdades e instituições que, em cada momento histórico, concretizam as exigências da dignidade, da liberdade e da igualdade humana, as quais devem ser reconhecidas positivamente pelos ordenamentos jurídicos em nível nacional e internacional<sup>101</sup>. Para esse autor é imprescindível considerar os aspectos históricos quando se pretende valorar a intensidade dos direitos em apreço.

Quando o constituinte erigiu determinados direitos à categoria de direito fundamental, o mesmo se baseou na efetiva importância que aquele direito possui para a comunidade em determinado momento histórico. Diante dessa visão, indispensável uma análise histórico-social do direito alçado à fundamentalidade jurídico-constitucional. Por esse prisma é que autores, a exemplo de Alexy, conceituam os direitos fundamentais como sendo aquelas posições jurídicas que, do

---

<sup>101</sup> PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución. 5ª ed., Madrid: Editora Tecnos, 1995, p. 48.

ponto de vista do direito constitucional, são de tal sorte relevantes para a comunidade, que não podem ser deixadas na esfera da disponibilidade absoluta do legislador ordinário<sup>102</sup>.

Os direitos fundamentais têm também a função de normas que, por incorporarem determinados valores e decisões essenciais que caracterizam sua fundamentalidade, servem, na sua qualidade de normas de direito objetivo e independentemente de sua perspectiva subjetiva, como parâmetro para o controle de constitucionalidade das leis e demais atos normativos estatais<sup>103</sup>. Em virtude dessa imposição normativa de respeito objetivo à subjetividade desses direitos tidos como fundamentais se torna evidente a noção de que ao titular desses direitos está aberta a possibilidade de exigir judicialmente a tutela dos seus interesses perante o Estado (destinatário da obrigação de realizar o direito).

O constituinte de 1988 outorgou aos princípios constitucionais fundamentais dos direitos individuais e sociais a qualidade de normas embasadoras e informativas de toda a ordem constitucional, formando o que se convencionou chamar de núcleo essencial da Constituição material. Do mesmo modo, a Constituição de 1988 foi a primeira a positivizar o princípio da dignidade da pessoa humana, sendo que através da análise desse direcionamento dado pela sociedade brasileira se permite concluir que o Estado é que existe em função da pessoa humana e não o contrário. E isso se justifica porque, segundo Ingo W. Sarlet, em cada direito fundamental reside alguma projeção da dignidade da pessoa<sup>104</sup>.

Expressamente enunciado pelo art. 1º, inc. III, da nossa Constituição Federal, o princípio da dignidade humana, além de constituir o valor unificador de todos os direitos fundamentais (que na verdade são uma concretização daquele princípio), cumpre uma função legitimadora do reconhecimento de direitos fundamentais implícitos e decorrentes ou previstos em tratados internacionais, revelando a sua vinculação ao art. 5º, parágrafo 2º, da Carta Política brasileira<sup>105</sup>. É

---

<sup>102</sup> ALEXY, Robert. Teoria dos direitos fundamentais. Tradução Virgílio Afonso da Silva da 5ª ed. alemã publicada pela Suhrkamp Verlag (2006). São Paulo: Malheiros, 2008, pp. 520-573.

<sup>103</sup> Ibidem p. 163.

<sup>104</sup> Op. cit. SARLET, 2008, pp. 437-8.

<sup>105</sup> DE FARIAS, E. Pereira. Colisão de Direitos. Porto Alegre: Fabris Editor, 2ª ed., 2000, p.54.

indispensável uma compreensão prévia do significado e conteúdo do princípio da dignidade da pessoa humana, o qual se consubstancia como “um limite axiológico ao poder constituinte e um padrão valorativo das actividades de criação, interpretação e aplicação das normas jurídicas” (MACHADO, 2002, p. 359).

O caput do art. 5º da Constituição de 1988 reconhece, em decorrência das orientações dadas pelos princípios da dignidade humana, da isonomia e da universalidade, que todas as pessoas residentes no país são titulares dos direitos fundamentais. Contudo, há algumas distinções entre nacionais e estrangeiros, conforme observa Gilmar Mendes, as quais são relativas à cidadania e à nacionalidade, pois a nacionalidade configura o vínculo político e pessoal entre o Estado e o indivíduo, possibilitando, dessa forma, que se estabeleçam certos tratamentos diferenciados, como a representatividade em alguns cargos políticos<sup>106</sup>.

Importa salientar que, acerca dos limites da autonomia privada, Ingo W. Sarlet diz que a incidência direta da dignidade da pessoa humana nas relações entre particulares atua também como fundamento de uma proteção da pessoa contra si mesma, já que ninguém é facultada a possibilidade de usar de sua liberdade para violar a própria dignidade, de tal sorte que a dignidade da pessoa assume a condição de limite material à renúncia e auto-limitação de direitos fundamentais, ao menos quanto ao conteúdo da dignidade que cada direito especificamente possui<sup>107</sup>.

A Constituição que adota como princípio a dignidade da pessoa humana parte do pressuposto que é tão-somente em razão da condição biológica humana e por nenhuma outra razão que o ser humano é titular de direitos que devem ser reconhecidos e tutelados pelos seus pares e também pelo Estado<sup>108</sup>. No contexto de concretização da dignidade humana Ingo W. Sarlet entende que essa concepção principiológica se agrega

a noção de que a dignidade da pessoa humana integra a assim designada ordem pública dos Estados que a consagram, cuidando-se (notadamente no que diz com o núcleo essencial do princípio da dignidade humana e dos

---

<sup>106</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. Direito da nacionalidade e regime jurídico do estrangeiro, in: direitos fundamentais & justiça, revista do programa de pós-graduação, mestrado e doutorado, PUCRS, Porto Alegre, ano I, nº1, outubro/dezembro 2007, p.141 e 154.

<sup>107</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p.115 e ss.

<sup>108</sup> Op. cit. SARLET, 2008, p. 112.

direitos fundamentais que lhe são inerentes) tanto de um fundamento para a limitação de direitos fundamentais (restringem-se direitos em prol da garantia da dignidade) quanto de um limite dos limites, ou seja, de uma barreira contra limitações efetuadas em proveito de outros bens fundamentais (SARLET, 2008, p.120).

A inovação mais significativa trazida pela Constituição Federal de 1988 foi a do parágrafo primeiro do art. 5º, o qual definiu que as disposições referentes aos direitos e garantias fundamentais possuem aplicação imediata, excluindo, em princípio, o cunho meramente programático destes preceitos, conquanto não exista consenso a respeito do alcance e da aplicabilidade desse dispositivo. Importa consignar que quando houver em questão deveres considerados fundamentais não há, pela doutrina e jurisprudência dominante, essa mesma convicção da aplicabilidade imediata determinada pelo parágrafo 1º do art. 5º<sup>109</sup>.

Essa maior proteção outorgada aos direitos fundamentais manifesta-se, ainda, mediante a inclusão destes no rol das “cláusulas pétreas” (ou garantias de eternidade) do art. 60, §4º, da Carta Política pátria, de modo a impedir que o poder constituinte derivado suprima ou corra o núcleo dos preceitos relativos aos direitos fundamentais. De acordo com esse entendimento Ingo W. Sarlet defende que os direitos fundamentais são

todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparados, agregando-se à Constituição material, tendo ou não, assento na Constituição formal (SARLET, 2008, p.89).

O instituto da aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais demonstra o interesse do constituinte em garantir a maximização da eficácia desses direitos, inclusive no sentido de “impor aos poderes públicos a aplicação imediata dos direitos fundamentais, outorgando-lhes, nos termos desta aplicabilidade, a maior eficácia possível<sup>110</sup>”. Da leitura desse autor se constata que a Constituição não

---

<sup>109</sup> Ibidem p. 244.

<sup>110</sup> Ibidem p. 385.

distinguiu os direitos individuais dos sociais em relação à aplicabilidade imediata das normas de direitos fundamentais.

Oportuno frisar que a imutabilidade da Constituição poder trazer a estagnação da ordem constitucional, já que a sociedade tem suas normas de convívio em prol do desenvolvimento humano e social. Não se deve permitir que o ordenamento jurídico se desenvolva em desconformidade com a realidade social, política, econômica e cultural, porém, também não se deve deixar que os oportunismos econômicos que os interesses políticos normalmente representam venham a desestabilizar a ordem jurídica com a desarrazoada flexibilização dos direitos fundamentais.

Pontes de Miranda<sup>111</sup>, ao comentar a Constituição de 1967-69, observou que a impossibilidade de se alterarem os limites materiais à reforma constitucional poderia conduzir à petrificação de determinados princípios, não deixando outra alternativa além do recurso à revolução para promover a sua alteração. Segundo Carmem Rocha<sup>112</sup>, de concreto, resta, contudo, a pertinente preocupação com a petrificação da ordem constitucional, justificando a elaboração de propostas de cunho conciliatório, sustentando que as “cláusulas pétreas” não podem ser compreendidas como limites absolutos à reforma da Constituição, já que é necessário alcançar-se certo equilíbrio entre a indispensável estabilidade constitucional e a necessária adaptabilidade da Constituição à realidade, não sendo exigível que as gerações futuras fiquem eternamente vinculadas a determinados princípios e valores consagrados pelo Constituinte em determinado momento histórico. Isto porque toda Constituição constitui um limite da expressão e da autonomia da vontade popular majoritária em um determinado momento<sup>113</sup>.

Alguns autores sustentam que os direitos sociais não podem ser incluídos como “cláusulas pétreas” da Constituição. Porém, tal argumento não pode prosperar, pois, a Constituição brasileira não traça qualquer diferença entre os

---

<sup>111</sup> MIRANDA, Pontes. Comentários à Constituição de 1967 (Com a Emenda nº 1 de 1969). Vol. III, 3ªed. Rio de Janeiro: Forense, 1987, p.145.

<sup>112</sup> ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. Constituição e Mudança Constitucional: limites ao exercício do poder de reforma constitucional. In: Revista de Informação Legislativa nº120, 1993, p.180 e ss.

<sup>113</sup> MAUÉS, Antonio G. Moreira (Org). Constituição e Democracia. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 272.

direitos de liberdade (defesa) e os direitos sociais, inclusive no que diz com eventual primazia dos primeiros sobre os segundos, além de que uma interpretação tão restritiva do alcance das “cláusulas pétreas” aos direitos fundamentais do art. 5º da Constituição Federal acabaria por excluir também os direitos de nacionalidade e os direitos políticos, que igualmente não foram expressamente previstos no art. 60, §4º, inc. IV, da Carta Política<sup>114</sup>.

A representação social da igualdade se mostra como outro importante aspecto no exercício dos direitos fundamentais, pois, conforme Ingo Sarlet, as circunstâncias comuns aos direitos sociais prestacionais e os de defesa está no fato de que

todos consideram o ser humano na sua situação concreta na ordem comunitária (social), objetivando, em princípio, a criação e garantia de uma igualdade e liberdade material (real), seja por meio de determinadas prestações materiais e normativas (SARLET, 1999, p.146-7).

Ainda nessa direção, se expõe que, embora a Constituição Federal não seja expressa quanto à titularidade de direitos fundamentais às pessoas jurídicas, a jurisprudência e a doutrina reconhece de modo pacífico que as pessoas jurídicas também possuem direitos fundamentais, portanto, a segurança das mesmas é dever do Estado. Porém, conforme Ingo W. Sarlet<sup>115</sup>, a titularidade de direitos fundamentais às pessoas jurídicas de direito público, visto que, em regra, consideradas destinatárias da vinculação dos direitos fundamentais, na condição de sujeitos passivos da obrigação de tutela e promoção dos direitos fundamentais, de tal sorte que, em termos gerais, as pessoas jurídicas de direitos público tem tido recusada a condição de titulares de direitos fundamentais. Discorda-se desse autor haja vista que o direito à segurança é irrestrito a qualquer pessoa física e jurídica, notadamente quando se verifica a proteção física ou patrimonial dos mesmos.

Flávio Novelli<sup>116</sup> entende que o núcleo essencial dos direitos e dos princípios fundamentais estruturantes são os elementos ou componentes que deles

---

<sup>114</sup> Op. cit. SARLET, 2008, p. 426.

<sup>115</sup> Ibidem p. 268.

<sup>116</sup> NOVELLI, Flávio Bauer. Norma Constitucional Inconstitucional? A Propósito do Art. 2º, §2º, da EC nº3/93. In: Revista Forense nº330, 1995, p. 79-81.

são inseparáveis e a eles verdadeiramente inerentes, integrando a sua estrutura e o seu tipo, conforme definição constitucional. Dessa forma, se verifica que são elementos permanentes a qualquer tempo, não podendo ser tratados de modo ocasionais ou descontínuos, a exemplo do que normalmente ocorre em relação às políticas públicas sociais. Pode-se afirmar, frente a essas considerações, que ao legislador cabe tão-somente exercer a competência autorizada pela Constituição através do Constituinte originário, trabalhando com vistas a concretizar ou materializar o direito inserto como fundamental na Carta Política brasileira.

### **2.1.1 Aspectos gerais do direito à segurança pública**

A evolução social tem gerado em favor dos indivíduos, principalmente em virtude da maior complexidade nas relações humanas e sociais, uma gama cada vez maior de direitos e de perspectivas de direitos. Em razão disso tem havido um correspondente incremento de antagonismos de interesses, os quais muitas vezes se exteriorizam de modo a atingir não apenas o íntimo do indivíduo, mas a sua coletividade. Dessa forma, a fim de sanar essa visível instabilidade no convívio social é que o Estado, através de órgãos e instituições específicas, age na consecução desse intento.

O princípio da segurança jurídica, na concepção de Mello<sup>117</sup>, é “da essência do próprio Direito, notadamente de um Estado democrático de Direito, de tal sorte que faz parte do sistema constitucional como um todo”. Nesse viés, o direito à segurança jurídica, por sua vez, constitui apenas uma das dimensões de um direito geral à segurança, já que este, para além da segurança jurídica, abrange um direito à segurança pessoal e social, mas também um direito à proteção normativa e material contra atos do poder público e de outros particulares que possam violar os direitos pessoais<sup>118</sup>.

Quanto à segurança social, o seu princípio fundamental consiste, em

---

<sup>117</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 112.

<sup>118</sup> Op. cit. SARLET, 2008, p.437.

síntese, na observação e respeito que o Estado e os indivíduos devem ter para com as leis vigentes. A noção geral que devemos ter é de que se torna cogente “um padrão mínimo de segurança material a ser garantido por meio de direitos fundamentais, que têm por objeto evitar o esvaziamento da liberdade pessoal, assegurando, de tal sorte, uma liberdade real”<sup>119</sup>.

Mostra-se pertinente uma conceituação prévia do que vem a ser a segurança pública, isto porque, mesmo que a conceituação de qualquer objeto ou circunstância representa certa estagnação da possibilidade de melhor analisá-la, porém, tal preocupação não atinge este estudo em razão do mesmo buscar seus argumentos também nos aspectos evolucionistas do Estado que firmaram a atual compreensão sobre a temática. Por esse prisma é que se traz a concepção de Walter Ceneviva acerca da segurança pública, a qual ele apresenta como sendo um dever estatal de pacificar a sociedade e também como o

elemento necessário à prática democrática, é indissolavelmente compatibilizada com a manutenção da ordem pública. Através desta se garante a incolumidade das pessoas e o patrimônio público e privado. Os objetivos mencionados consubstanciam um dever do Estado para com os seus cidadãos, que têm direito à própria segurança, vinculando-se, contudo, às responsabilidades que dela decorrem. A lei disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos de segurança pública, tendo em vista a eficiência de suas atividades (CENEVIVA, 1991, p.239).

A necessidade de delimitar o significado da segurança pública decorre do fato de que a não delimitação pode representar um argumento para que o Estado se furte de políticas públicas destinadas a preservar o direito à paz e a ordem. Cabe, portanto, tentar melhor determinar o alcance da expressão “segurança pública” para que se possa, posteriormente, verificar a exigibilidade desse direito. A segurança pública pode ser vista em sua dimensão *lato sensu*, de modo que ela apresenta constituída, nos dizeres de Manoel Pedro Pimentel, por

vários órgãos ou instituições. Algumas têm caráter preventivo contra danos individuais e coletivos, exercendo-se através de fiscalizações e vistorias. Outras têm caráter repressivo, ao lado da prevenção, exercitando-se através da imposição de sanções administrativas. Outras, ainda, prestam serviços de socorros urgentes, em caso de calamidades públicas ou de perigo individual. Exemplos de órgãos ou instituições desses tipos são a Comissão

---

<sup>119</sup> Ibidem p. 367.

de Defesa Civil, o Corpo de Bombeiros, os Serviços Nacionais de Fiscalização da Medicina e de Atividades Farmacêuticas, as Inspetorias de Saúde, etc (PIMENTEL, 1983, p. 287).

De outra banda, na qual se direciona a perspectiva de interesse deste estudo, está a segurança pública em sentido estrito, a qual nesse viés se configura como “pressuposto das condições para o correto e normal exercício de todas as atividades humanas, desde o trabalho até o lazer, desde a preservação da saúde e da vida até a prática dos cultos e das religiões”<sup>120</sup>. Portanto, a segurança pública visa assegurar a tranqüilidade, segurança e a salubridade da coletividade, possibilitando o progresso de toda a sociedade. Deve ser ressaltado que na perspectiva pretendida nesta pesquisa a segurança pública é caracterizada como o trabalho desenvolvido pelos órgãos públicos constitucionalmente instituídos como responsáveis pela garantia da ordem social, ou de outro modo, as atividades de segurança desenvolvidas pelas polícias.

As garantias e as atribuições que a Constituição confere a essas instituições policiais decorrem do reconhecimento da importância que as mesmas possuem para “a sociedade bem como a certos direitos fundamentais providos de um componente institucional que os caracteriza”<sup>121</sup>. A garantia da existência das instituições policiais é a garantia do respeito ao direito à segurança pública.

Em razão da necessidade do bem estar de todos é que se procura viabilizar a garantia do exercício dos direitos fundamentais mediante a garantia de uma certa estabilidade das relações jurídicas e da própria ordem jurídica como tal, tanto a elaboração de projetos de vida, bem com a sua realização, de tal sorte que desde logo é perceptível o quanto a idéia de segurança jurídica encontra-se umbilicalmente vinculada também à própria noção de dignidade da pessoa humana.

Consigna-se que a homogeneidade social e uma certa medida de segurança social não servem apenas ao indivíduo isolado, mas também à capacidade funcional da democracia considerada na sua integralidade<sup>122</sup>. Nesse sentido é que se deve dar a devida importância à segurança pública, pois ela é

---

<sup>120</sup> PIMENTEL, Manoel Pedro. O crime e a pena na atualidade. São Paulo: RT, 1983, pp. 288-289.

<sup>121</sup> BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional, 12ª Edição, Malheiros Editores, 2002, p. 492.

<sup>122</sup> Ibidem p. 72.

resultado da evolução da cultura político-jurídica das sociedades que buscam a preservação da harmonia na convivência humana.

## **2.2 Normatividade constitucional e segurança pública**

A relevância em se abordar à segurança pública como um direito fundamental não decorre tão-somente por estar a mesma instituída na Constituição Federal como um dever do Estado e uma responsabilidade de todos, mas principalmente por ser a segurança pública, através das políticas públicas executadas nessa seara, a principal forma de se materializar a garantia aos objetos jurídicos eleitos pela sociedade brasileira como fundamentais, notadamente a vida, a liberdade e a propriedade.

O direito à segurança está constitucionalizado tanto como um direito fundamental individual, conforme dispõe o artigo 5º da Constituição Federal, quanto como um direito fundamental social, consoante prevê o artigo 7º da mesma Carta Política. Partindo dessa idéia, no caso específico da segurança, é um direito individual, mas a idéia de paz é coletiva, paz social, sinônimo de segurança social. A necessidade é de paz, tanto individual quanto social.

Cabe salientar que mesmo quando se busca a proteção de um direito coletivo (a exemplo da paz ou do meio-ambiente), em verdade, se está protegendo o ser humano em sua individualidade. José Afonso da Silva<sup>123</sup> define os direitos e garantias individuais como aqueles direitos que “reconhecem autonomia aos particulares, garantindo a iniciativa e independência aos indivíduos diante dos demais membros da sociedade política e do próprio Estado”. Nesse sentido os direitos coletivos são tidos como “direitos individuais de expressão coletiva”, isso porque a paz social é simultaneamente um interesse público e particular.

A paz é a razão do direito à segurança, porém, a paz não é um direito fundamental. A Constituição brasileira só firma no sentido de defesa da paz em suas relações internacionais, conforme prevê o artigo 4º, inciso VI. O direito a

---

<sup>123</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 163 e 174-5.

paz é considerado um direito de 5ª geração, a exemplo do que ilustra Paulo Bonavides<sup>124</sup>, porém, sendo a paz a solução para o desenvolvimento da sociedade parece necessário alterar a Constituição e positivizar dentre os direitos fundamentais o direito a paz, fazendo-o ser a regra nas relações dos interesses nacionais internos e não tão-somente nas questões internacionais. Assim, se ressalta a importância dos órgãos da segurança pública na busca estatal pela paz, conquanto intervenham mais diretamente na manutenção da paz ou no restabelecimento da ordem.

A garantia do direito à segurança significa a garantia à preservação do ser humano, pois, consoante Bobbio<sup>125</sup>, a essência social do indivíduo é derivada do seu próprio “instinto de conservação”. E é pela necessidade de auto-preservação que surge o Estado, único ente capaz de manter a segurança pública, pois somente ele possui poderes de alcance sobre todo o grupo social e que, portanto, pode amortecer os choques sociais e manter a sociedade dentro dos limites da ordem.

No constitucionalismo pátrio vigente a fundamentalidade do direito à segurança pública decorre da previsão do caput do artigo 144 da Constituição Federal de 1988<sup>126</sup>, o qual determina que a “segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”. No mesmo artigo, do inciso primeiro ao quinto, a Constituição elenca o exclusivo rol dos órgãos responsáveis pela segurança pública. Esses órgãos são, respectivamente, a polícia federal, a polícia rodoviária federal, a polícia ferroviária federal, as polícias civis, as polícias militares e corpos de bombeiros militares. Para o progresso deste estudo também será pertinente analisar o parágrafo sétimo desse mesmo dispositivo constitucional, isto porque ele determina que a lei “disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades”.

A segurança pública, como se percebe, é vital a todas as pessoas, sem distinção. O aspecto pessoal (físico) da segurança pessoal é amplamente

---

<sup>124</sup> BONAVIDES, Paulo. A quinta geração de direitos fundamentais. Artigo disponível no site [www.estudosconstitucionais.com.br/site/i/artigos/7.pdf](http://www.estudosconstitucionais.com.br/site/i/artigos/7.pdf) -. Acesso em 10 de outubro de 2009.

<sup>125</sup> Op. cit. BOBBIO, 1994, p.58.

<sup>126</sup> Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm). Acesso em 15 de outubro de 2009.

regrado em diversos tratados internacionais sobre Direitos Humanos, dentre os quais os mais importantes são a Declaração Universal dos Direitos do Homem (art. 3º), a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (art. 1º e 28º), o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (art. 9º) e a Convenção Americana de Direitos Humanos - Pacto de San José da Costa Rica (art. 7º). Como o interesse deste trabalho se orienta pelos dispositivos já constitucionalizados e concernentes à segurança pública é válido reportar que, dentre esses importantes documentos protetores dos direitos fundamentais, somente o Pacto de San José da Costa Rica foi ratificado pelo governo brasileiro<sup>127</sup>. Portanto, tendo em vista que a Constituição Federal, no parágrafo 3º do seu art. 5º, determina que os tratados e convenções internacionais que forem aprovados pelo Congresso Nacional serão equivalentes às Emendas Constitucionais, se conclui que a atuação da segurança pública também está vinculada ao disposto no referido “Pacto”.

Enquanto o art. 6º, *caput*, da Constituição Federal, se limita a enunciar que a segurança é um direito fundamental social e nada mais acrescenta a modo de melhor elucidar o conteúdo e o alcance deste direito. A Constituição apenas dispõe sobre os contornos essenciais dos direitos fundamentais sociais. O que importa comentar é que a segurança é um direito fundamental originário e, portanto, é uma prestação de natureza concreta na esfera individual e social. O art. 5º, §1º, da Constituição Federal apenas informa que as normas de direitos fundamentais têm aplicabilidade imediata, não significando, em razão de não especificar se se aplicam aos direitos individuais ou sociais, desse modo se conclui que tal dispositivo constitucional é aplicável a ambos os casos, isto porque, em princípio, tanto os direitos de liberdade quanto os direitos sociais estão sujeitos ao mesmo regime jurídico, pois a Constituição brasileira não estabeleceu qualquer distinção dessa natureza entre eles.

No tocante ao direito à segurança não há como pensar em sua redução ou não implementação, haja vista a notória insegurança urbana. Conforme

---

<sup>127</sup> O Decreto do Executivo nº 678, de 06-11-1992 promulgou a Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 27-11-1969. Disponível em <<http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao>>. Acessado em 10 de outubro de 2009.

já exposto, o desenvolvimento social depende de uma ordem mínima, assim, o descaso ou a negação da fundamentalidade do direito à segurança significa dizer o descaso com o desenvolvimento humano. Consigna-se, a partir desse prisma, que diante da contextualização do sistema jurídico-constitucional é devida a máxima atenção aos direitos fundamentais, pois os mesmos estão direta e simetricamente relacionados a um dever constitucional. Em síntese, o princípio da dignidade da pessoa humana atua como diretriz jurídico-material para a definição do núcleo essencial da atividade da segurança pública.

A questão da segurança pública, portanto, é de interesse nacional e também de direitos humanos. Assevera-se que o respeito ao tema é devido pela imposição constitucional, pois, conforme o art. 3º da Constituição Federal, a promoção do bem de todos é objetivo fundamental da República Federativa Brasileira. Para Celso Antonio Bandeira de Mello a segurança jurídica coincide com uma das mais profundas aspirações do ser humano<sup>128</sup>. A premissa básica a ser assumida é a de que as feições jurídicas, instrumentais e finalísticas da Administração Pública necessitam se amparar no sistema da Constituição quando se organizar para proteger, promover e compatibilizar direitos individuais e coletivos.

Os direitos fundamentais são divididos em dois grandes grupos: direitos de defesa e direitos a prestações. Aqui o direito à segurança será visto pelos dois aspectos, pois, quando individual, de defesa, quando social, prestacional. O que se busca, isto sim, é pensar que as categorias básicas da Teoria do Direito são formadas por um conjunto normativo tendente à máxima garantia dos direitos fundamentais. Desse modo se estaria instrumentalizando a aplicação jurídica dos direitos fundamentais, no sentido de que eles funcionem como o eixo interpretativo dos valores superiores que orbitam dentro do sistema jurídico.

A garantia do direito à segurança procura respaldar o exercício dos direitos fundamentais individuais e sociais mediante a garantia de uma certa estabilidade das relações jurídicas e da própria ordem jurídica como tal, tanto a elaboração de projetos de vida, bem com a sua realização, de tal sorte que desde logo é perceptível o quanto a idéia de segurança jurídica encontra-se umbilicalmente

---

<sup>128</sup> Op. cit. MELLO, 2003, p. 113.

vinculada também à própria noção de dignidade da pessoa humana. Dessa forma, é aceitável que o indivíduo consciente de sua insegurança dificilmente acreditará nos seus concidadãos e nas instituições públicas, tornando-o mais egoísta e auto-protetivo, afastando-se dos ideais de solidariedade social.

### **2.2.1 Direito à segurança individual**

A Constituição Federal prevê no caput do artigo 5º, o qual está inserido no Título dos direitos e garantias fundamentais, que a todos aqueles que residem no Brasil, sem qualquer distinção, será garantido o direito à segurança<sup>129</sup>. O que vincula o direito individual à segurança ao Estado é o fato de que a segurança pública é um dever estatal e, portanto, a garantia da integridade física do particular é uma tarefa do Estado.

O fato é que mesmo numa ordem constitucional democrática se necessita de direitos de defesa, na medida em que também a democracia não deixa de ser exercício de poder dos homens sobre homens, encontrando-se exposta às tentações do abuso de poder, bem como pelo fato de que mesmo num Estado de Direito os poderes públicos correm o risco de praticar injustiças<sup>130</sup>. Conforme Gomes Canotilho,

os direitos fundamentais cumprem a função de direitos de defesa dos cidadãos sob uma dupla perspectiva: (1) constituem, num plano jurídico-objetivo, normas de competência negativa para os poderes públicos, proibindo fundamentalmente as ingerências destes na esfera individual; (2) implicam, num plano jurídico-subjetivo, o poder de exercer positivamente direitos fundamentais (liberdade positiva) e de exigir omissões dos poderes públicos, de forma a evitar agressões lesivas por parte dos mesmos (CANOTILHO, 1993, p.552).

---

<sup>129</sup> Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em 15 de outubro de 2009.

<sup>130</sup> Op. cit. SARLET, 2008, p. 186.

Como destacou o advogado Nicolau Junior<sup>131</sup>, no contexto de reabertura do Direito Constitucional ao universo dos valores, a democracia tem de figurar como um elemento essencial na interpretação jurídica. A democracia é a única forma de governar que trata a todos com igualdade, na medida em que atribui a cada indivíduo um idêntico poder de influência nas decisões coletivas que atingirão sua vida. É na democracia que as pessoas são tratadas como sujeitos e não como objetos, uma vez que apenas no regime democrático se reconhece em cada indivíduo um cidadão livre e digno. E é só no regime democrático que ganha concretude o princípio da dignidade da pessoa, o qual se torna o centro analítico e finalístico de qualquer ordem jurídica constitucional humanitária.

Neste contexto, a função jurídico-objetiva dos direitos fundamentais, conforme J. Machado<sup>132</sup>, ela se traduz no reconhecimento que os princípios norteadores da ordem jurídico-constitucional possuem, sendo “dotados de um efeito irradiante para as relações sociais em que não participam entidades públicas, ou entidades a que tenham sido atribuídas prerrogativas de direito público”. Desse modo, a atuação do Poder Público deve ser no sentido de garantir a efetivação dos direitos e garantias previstos, mesmo que através de mecanismos de coerção, uma vez que a intenção constitucional não é no sentido de uma satisfação meramente jurídica.

Assim, se procurou manter os direitos fundamentais afastados das variações de interesses políticos, protegendo-os, inclusive, de uma reforma constitucional. As cláusulas pétreas não significam que existem direitos absolutos, mas que aqueles direitos considerados a base da sociedade não sejam corroídos pelos legisladores, os quais representam os interesses políticos em dado momento histórico. As cláusulas pétreas buscam a vigência futura e permanente de certos conceitos e ideais da sociedade brasileira. Neste contexto, podemos imaginar uma concepção de ordem jurídica onde se cria uma rede axiológica e hierarquizada de princípios e regras em cujo centro encontra-se a Constituição.

---

<sup>131</sup> NICOLAU JÚNIOR, Mauro. A decisão judicial e os direitos fundamentais constitucionais da democracia. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 763, 6 ago. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7101>>. Acesso em 10 de outubro de 2009.

<sup>132</sup> MACHADO, Jónatas E. M. Liberdade de expressão. Dimensões constitucionais da esfera pública no sistema social. Coimbra: Coimbra, 2002, pp. 412-3.

O reconhecimento de deveres fundamentais diz com a participação ativa do cidadão na vida pública e implica em um empenho solidário de todos na transformação das estruturas sociais, portanto, reclama um mínimo de responsabilidade social no exercício da liberdade individual e implica a existência de deveres jurídicos de respeito pelos valores constitucionais e pelos direitos fundamentais, inclusive na esfera nas relações entre privados, justificando, inclusive, limitações ao exercício dos direitos fundamentais. Com efeito, as limitações aos direitos fundamentais não se encontram unicamente fundamentadas na ordem subjetiva das liberdades ou direitos dos outros particulares, mas também por razões de ordem objetiva, representadas pelas justas exigências da moral, da ordem pública e do bem numa sociedade democrática<sup>133</sup>.

Verifica-se que os direitos de defesa costumam ser considerados como previstos em normas de eficácia plena, ao passo que, na esfera dos direitos a prestações, há, na doutrina majoritária, principalmente em razão da aplicação da reserva do possível, a presunção de declará-los como de eficácia limitada. Ingo W. Sarlet<sup>134</sup> entende que “na esfera dos direitos de defesa, a norma contida no art. 5º, § 1º, da CF tem por objetivo precípua oportunizar a aplicação imediata, sem qualquer intermediação concretizadora, assegurando a plena justiciabilidade destes direitos, no sentido de sua exigibilidade em Juízo”.

Celso Bastos sustenta que os direitos fundamentais são, em princípio, diretamente aplicáveis, regra que, no entanto, comporta duas exceções: a) quando a Constituição expressamente remete à concretização do direito fundamental ao legislador, estabelecendo, por exemplo, que este apenas será exercido, na forma prevista em lei; b) quando a norma do direito fundamental não contiver os elementos mínimos indispensáveis que lhes possam assegurar a aplicabilidade, no sentido de que não possui normatividade suficiente à geração de seus efeitos principais sem que haja necessária assunção, pelo judiciário da posição reservada ao legislador<sup>135</sup>.

Em se tratando de direitos fundamentais de defesa, a presunção em

---

<sup>133</sup> NABAIS, José Casalta. O Dever Fundamental de Pagar Impostos. Coimbra: Livraria Almedina, 1998, pp. 30-1.

<sup>134</sup> Op. cit. SARLET, 2008, p. 293.

<sup>135</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Bastos, Celso e Martins, Ives Gandra, São Paulo: Saraiva, 1º, 2º, 4º e 5º vols., 1989, p. 393.

favor da aplicabilidade imediata e a máxima da maior eficácia possível devem prevalecer, não apenas autorizando, mas impondo aos juízes e tribunais que apliquem as respectivas normas aos casos concretos, viabilizando, de tal sorte, o pleno exercício destes direitos (inclusive como direitos subjetivos), outorgando-lhes, portanto, sua plenitude eficaz e, conseqüentemente, sua efetividade<sup>136</sup>. O que se pode dizer quando aos juízes são dados dias para analisarem o caso concreto e aos policiais que muitas vezes tem segundos para decidir sobre a adoção de procedimentos que podem salvar ou perder vidas humanas?

O que parece certo é que todos os direitos fundamentais possuem uma dimensão positiva e, portanto, alguma relevância econômica<sup>137</sup>. Segundo esse autor todos os direitos fundamentais são, de certo modo, sempre direitos positivos, no sentido de que também os direitos de liberdade e os direitos de defesa em geral exigem para a sua realização um conjunto de medidas positivas por parte do poder público, que abrangem a alocação significativa de recursos materiais e humanos para a sua proteção e implementação<sup>138</sup>. Em síntese, corroborada com o ensinamento de Pérez Luño<sup>139</sup>, os direitos fundamentais passaram a se apresentar, no âmbito da ordem constitucional, como um conjunto de valores objetivos básicos e fins direcionadores da ação positiva dos poderes públicos em relação aos indivíduos, não sendo permitido que o Estado seja apenas um respeitador das garantias negativas individuais.

Ademais, diante do entendimento de que o poder se justifica por e pela realização dos direitos do homem e que a idéia de justiça é hoje indissociável de tais direitos<sup>140</sup>, se permite vislumbrar que os direitos fundamentais são muito mais que um meio para limitar e legitimar o poder. Porém, o interesse pela limitação do poder mudou sua diretriz, pois, outrora se buscava restringir o Estado, mas agora, diante do agravamento das situações sócio-econômicas da maioria da população e o conseqüente aumento da criminalidade, o objetivo é frear o poder individual e, para

---

<sup>136</sup> Op. cit. SARLET, 2008, p. 299.

<sup>137</sup> Ibidem p. 304.

<sup>138</sup> Ibidem p. 305.

<sup>139</sup> PÉREZ LUÑO, Antonio E. Los Derechos Fundamentales. Madrid: Tecnos, 1988, p.20-1.

<sup>140</sup> FERRAJOLI, Luigi. Derechos y Garantias. La ley del más débil. Madrid: Trotta, 1999, p.22.

tanto, desconsiderando que a diminuição do poder individual é inversamente proporcional ao poderio econômico do mesmo (aspecto que será abordado no estudo específico sobre as políticas públicas).

Considerando esse aspecto dual que os direitos fundamentais propõem, deve ser levado o caso concreto à observação, perante a aplicação do princípio da proporcionalidade, o fato de que para salvaguardarem os direitos fundamentais à vida ou ao patrimônio de um indivíduo se faz cogente que se limite o direito fundamental à liberdade de outrem. Assim, cabe melhor análise das situações nas quais se têm dispensado maior garantia aos interesses patrimoniais, inclusive de pessoas jurídicas, em detrimento ao direito à liberdade.

### **2.2.2 Direito à segurança social**

Da mesma forma que no direito individual à segurança a Constituição Federal prevê, no caput do artigo 6º, também disposto no Título referente aos direitos e garantias fundamentais, que a segurança é um direito social<sup>141</sup>. O que vincula o direito individual à segurança ao Estado é o fato de que a segurança pública é um dever estatal e, portanto, garantir a integridade do particular é uma tarefa do Estado.

Quanto aos destinatários da vinculação dos direitos fundamentais na esfera privada Ingo W. Sarlet<sup>142</sup> diz que aquelas relações manifestamente desiguais “que se estabelecem entre o indivíduo e os detentores de poder social, bem como as relações entre os particulares em geral, caracterizadas por virtual igualdade, já que situadas fora das relações de poder”. Da leitura desse autor se verifica que a eficácia dos direitos fundamentais é jurídico-objetiva e que, portanto, são direitos que vinculam o Estado aos particulares por um laço de respeito mútuo.

A utilização da expressão “social” encontra justificativa, entre outros aspectos que não nos cabe aprofundar neste momento, na circunstância de que os

---

<sup>141</sup> Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm). Acessado em 15 de outubro de 2009.

<sup>142</sup> Op. cit. SARLET, 2008, p.401.

direitos da segunda dimensão podem ser considerados uma densificação do princípio da justiça social, além de corresponderem às reivindicações das classes menos favorecidas, de modo especial da classe operária, a título de compensação, em virtude da extrema desigualdade que caracteriza (e, de certa forma, ainda caracteriza) as relações com a classe empregadora, notadamente detentora de um maior ou menor grau de poder econômico.

A crescente insegurança no âmbito da segurança social (em sentido lato) decorre de uma demanda cada vez maior por prestações sociais, principalmente pela exclusão social causada pela desigualdade econômico-social, e de um paralelo decréscimo da capacidade prestacional do Estado e da sociedade<sup>143</sup>. Segundo Ingo W. Sarlet<sup>144</sup> a necessidade de interposição legislativa dos direitos sociais prestacionais se justifica apenas pela circunstância de ser um problema de natureza competencial, porquanto a realização destes direitos depende da disponibilidade dos meios e “da progressiva implementação e execução de políticas públicas na esfera socioeconômica”. Para esse autor o Mandado de Injunção é um autêntico direito-garantia fundamental ou, de outro modo, um instrumento específico para viabilizar a efetivação dos direitos de eficácia limitada quando analisados concretamente<sup>145</sup>.

Quanto aos direitos sociais leciona José E. Faria<sup>146</sup> que as regras de julgamento para os direitos sociais não implicam em um tratamento uniforme, mas sim em “um direito das preferências e das desigualdades, ou seja, um direito discriminatório com proposições compensatórias”. Os direitos sociais não devem ser excluídos da proteção de eventuais reformas constitucionais, principalmente quando estiverem em causa os direitos sociais básicos, tais como a alimentação, moradia e educação, já que são essenciais à realização da igualdade e da dignidade entre os cidadãos<sup>147</sup>. Nesse sentido, sendo o direito à segurança o alicerce do bom

---

<sup>143</sup> Ibidem p.441.

<sup>144</sup> Ibidem p.312.

<sup>145</sup> Ibidem p. 316.

<sup>146</sup> FARIA, José Eduardo. O Judiciário e os Direitos Humanos e sociais: notas para uma avaliação da justiça brasileira. In: José Eduardo Faria. Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça. São Paulo: Malheiros, 1994, p.105.

<sup>147</sup> VIEIRA, Oscar Vilhena. A Constituição e sua Reserva de Justiça – um ensaio sobre os limites materiais ao poder de reforma. São Paulo: Malheiros, 1999, p.321.

funcionamento social, não se admite que haja qualquer retrocesso na promoção do direito à segurança.

Para uma melhor verificação dos direitos sociais se impõe que a determinação do mínimo existencial humano seja regulamentado, essencialmente, com base nos princípios da proteção da vida e da dignidade da pessoa. Os direitos sociais não podem ser apreciados de modo apartado, apenas na esfera jurídica, pois reclama uma exegese orientada pela realidade do mundo circundante, ou seja, os direitos sociais devem ser considerados perante aos fatores climáticos, culturais, econômicos e outros que possam influenciar no exercício dos mesmos<sup>148</sup>.

Canotilho, ao se manifestar sobre a existência de direitos originários a prestações, diz que esses direitos são possíveis quando coexistem três fatores: a garantia constitucional de certos direitos, o reconhecimento simultâneo do dever do Estado na criação dos pressupostos materiais indispensáveis ao exercício efetivo desses direitos e quando permitido ao cidadão que ele possa exigir de modo imediato as prestações constitutivas desses direitos<sup>149</sup>.

A concretização dos direitos sociais é, na verdade, a concretização dos direitos fundamentais individuais, pois, conforme Canotilho<sup>150</sup>, seguidor da doutrina de Robert Alexy, eles apontam “para a especial dignidade e proteção dos direitos num sentido formal e material”. Portanto, prega-se que a fundamentalidade dos direitos fundamentais individuais seja estendida aos direitos sociais. Pérez Luño demonstra que

os direitos humanos aparecem como um conjunto de faculdades e instituições que, em cada momento histórico, concretizam as exigências da dignidade, da liberdade e da igualdade humana, as quais devem ser reconhecidas positivamente pelos ordenamentos jurídicos em nível nacional e internacional (PEREZ LUÑO, 1995, p. 48).

Na promoção dos direitos sociais os mesmos costumam ser positivados como normas definidoras de fins e tarefas do Estado ou imposições legiferantes de maior ou menor concretude. Parte-se do ponto de que os direitos

---

<sup>148</sup> Op. cit. SARLET, 2008, p. 374.

<sup>149</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional. 6. Ed. Coimbra: Almedina, 1993, p.554.

<sup>150</sup> Op. cit. CANOTILHO, 1999, p.509.

sociais também são direitos fundamentais auto-aplicáveis. No Brasil, costuma-se negar aos direitos sociais prestacionais o caráter de direito subjetivo, ou seja, direitos possíveis de serem deduzidos em juízo<sup>151</sup>. Mas, se em última análise os direitos sociais são direitos fundamentais individuais (não se olvidando que no caso específico do direito à segurança o mesmo é simultaneamente um direito fundamental individual e social), que possuem aplicação imediata, como os direitos sociais não poderiam ser considerados como direitos subjetivos e, portanto, exigidos perante o Poder Judiciário?

A concepção de um Estado material de Direito, no qual, além de garantia de determinadas formas e procedimentos inerentes à organização do poder e das competências dos órgãos estatais, se encontram reconhecidos, simultaneamente, como metas, parâmetro e limites da atividade estatal, certos valores, direitos e liberdades fundamentais, chega-se fatalmente à noção, umbilicalmente ligada à idéia de Estado de Direito, de legitimidade da ordem constitucional e do Estado.

No âmbito de um Estado social de Direito, no molde aceito pela maioria dos doutrinadores, os direitos fundamentais sociais constituem exigência inarredável do exercício efetivo das liberdades e garantia da igualdade de chances (oportunidades), inerentes à noção de uma democracia e um Estado de Direito de conteúdo não meramente formal, mas, sim, guiado pelo valor da justiça material<sup>152</sup>. Registra-se, ainda, que a Constituição vigente possui índole programática e dirigente, as quais refletem o grande número de disposições constitucionais que estabelecem programas, fins e diretrizes a serem perseguidas, implementados e assegurados pelos poderes públicos e que, em virtude dessas circunstâncias, deixam sua efetividade dependente de posterior regulamentação pelos legisladores.

Recentemente há quem sustente que os direitos sociais (mesmo de cunho prestacional), por força do disposto no parágrafo 1º do art. 5º da Constituição Federal, possuem o caráter de autênticos direitos subjetivos, já que o citado preceito, combinado com o art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal (inafastabilidade do controle judiciário), autoriza os tribunais a assegurar, no caso concreto, a efetiva

---

<sup>151</sup> Ibidem p. 310.

<sup>152</sup> Ibidem p. 71.

fruição do objeto da prestação<sup>153</sup>. Sobre o reconhecimento de direitos subjetivos a prestações sociais Ingo W. Sarlet<sup>154</sup> se dirige à problemática de garantir a “proteção de um padrão mínimo em segurança e benefícios sociais, ou relacionados com as condições materiais de efetivação dos direitos fundamentais”.

Inegável é que os direitos fundamentais sociais a prestações, diversamente dos direitos de defesa, objetivam assegurar, mediante a compensação das desigualdades sociais, o exercício de uma liberdade e igualdade real e efetiva, que pressupõem um comportamento ativo do Estado, já que a igualdade material não se oferece simplesmente por si mesma, devendo ser devidamente implementada<sup>155</sup>. Em razão dessa característica distributiva a segurança pública teria esse molde caso pudesse ser direcionado àqueles que não dispusessem de recurso econômicos de proverem a própria segurança. Contudo, talvez em relação à individualidade do direito (como na proteção de bens patrimoniais) seja possível, mas quando se abarca a idéia de um direito social à segurança (segurança do espaço público) a responsabilidade é exclusiva e indeclinável do Estado.

Nesse contexto a segurança pública representa o primeiro estágio na aplicação do direito à segurança, isto porque atua como uma resposta direta na realidade humana quando há um desequilíbrio na ordem previamente instituída como socialmente desejável. Desse modo se afirma que os órgãos policiais são os primeiros representantes da administração pública que mantém contato com os envolvidos nos conflitos sociais e, por esse motivo, uma solução mais justa dos mesmos depende de uma melhor qualificação desses profissionais. Canotilho afirma que o Estado, os poderes públicos e o legislador estão vinculados a proteger o direito à vida conforme as mínimas prestações existenciais que a vida humana exige e, portanto, estão obrigados a escolher o melhor meio, dentre os disponíveis, ou até mesmo criar um instrumento para que esse direito seja efetivamente exercido<sup>156</sup>.

---

<sup>153</sup> FIORANELLI JÚNIOR, Adelmo. Desenvolvimento e Efetividade dos Direitos Sociais. In: Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo nº41, 1994, pp.26-7.

<sup>154</sup> Op. cit. SARLET, 2008, p 364.

<sup>155</sup> MIRANDA, Jorge. Os direitos fundamentais - sua dimensão individual e social. In: Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, nº1, out/dez de 1992, pp.199-200.

<sup>156</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes. Tomemos a sério os direitos econômicos, sociais e culturais. Coimbra: Coimbra Editora, 1988, p.34.

O direito a segurança é visto como um direito prestacional, tal percepção é inequívoca, contudo, considerando que a pretensão maior da segurança pública e garantir a integridade física do indivíduo, o direito social à segurança pública se reduz a um direito individual. A partir dessa constatação parece que as únicas vantagens ou efeitos materiais que o indivíduo poderia sentir surgiriam apenas quando os órgãos de segurança pública protegessem o seu patrimônio. O que não parece ser uma razoável solução é que a materialização do direito social à segurança seja reduzida na hipótese de exclusão carcerária daquele que, na maioria das vezes, violou o sagrado interesse patrimonial de outrem.

### **2.2.3 Efetividade do direito à segurança pública**

A importância da efetividade na segurança pública decorre do próprio texto constitucional. Isso porque a nossa Carta Política optou pelo emprego dos termos “dever”, quando vincula o Estado à eficácia do direito à segurança, e “responsabilidade”, quando vincula os particulares à eficácia do direito à segurança. Diante disso é que se torna imperioso conceituar essas expressões e, assim, poder dimensionar o que se pode ou deve exigir para que a segurança pública seja a mais real possível.

O quanto de eficácia de cada direito fundamental a prestações poderá desencadear dependerá, por outro lado, sempre de sua forma de positivação no texto constitucional e das demais peculiaridades do seu objeto<sup>157</sup>. Os direitos fundamentais, hoje, constituem mais esperança que realidade para a maior parte dos seres humanos.

A construção de um conceito material de direitos fundamentais constitucionais somente pode ser exitosa em se considerando a ordem de valores sociais, políticos, econômicos e culturais preponderantes em determinado momento histórico e majoritariamente aceito pela sociedade<sup>158</sup>. Para Ingo W. Sarlet

---

<sup>157</sup> Op. cit. SARLET, 2008, p. 300.

<sup>158</sup> Ibidem p. 92.

uma concepção globalizante e complexa do ser humano e de sua posição no e perante o Estado, que justamente parte do pressuposto de que a proteção da igualdade e da liberdade apenas faz sentido quando não limitada a uma dimensão meramente jurídico-formal, mas, sim, enquanto concebida como igualdade de oportunidades e liberal real de exercício da autonomia individual e de efetiva possibilidade de participação na formação da vontade estatal e nos recursos colocados à disposição da comunidade (SARLET, 2008, p. 208).

Conforme J. Machado<sup>159</sup> a perspectiva (ou dimensão) jurídico-objetiva dos direitos fundamentais, de acordo com a qual estes exprimem determinados valores que o Estado não apenas deve respeitar, mas também promover e zelar pelo seu respeito, mediante uma postura ativa, sendo, portanto, devedor de uma proteção global dos direitos fundamentais. Esse autor reconhece que o Estado exerce o papel de “guardião” dos direitos fundamentais.

Em relação ao direito à segurança pública se pode dizer que, na condição de direito a ser concretizado (garantia da ordem pública), impõe-se a obtenção de recursos materiais e humanos para a promoção e a satisfação efetiva da segurança. Por outro lado, a segurança pública também pode ser vista na condição de direito negativo, quando se protege o cidadão contra ingerências externas, sejam oriundas do Estado ou de outros particulares. Temos, portanto, que um mesmo direito fundamental, abrange muitas vezes um complexo de posições jurídicas, isto é, de direitos e deveres, negativos e positivos<sup>160</sup>. Embora haja essas duas situações de um mesmo direito, deve-se reforçar o fato de que, caso do direito à segurança, a Constituição Federal é expressa ao afirmar que é um direito fundamental individual e coletivo.

A segurança pública deve ser vista de modo contextualizado às questões econômicas e à exclusão social, a qual é normalmente associada à desigualdade econômica. Desse modo, para combater essa desigualdade econômica há a necessidade de incrementar os benefícios sociais, o que acarreta a necessidade de aumento da arrecadação por parte do Estado. Não pode ocorrer apenas formalmente, apenas na esfera jurídico-constitucional, impondo uma exegese pautada pela realidade social do mundo, considerada em seus mais

---

<sup>159</sup> Op. cit. MACHADO, 2002, p. 410.

<sup>160</sup> Ibidem p. 223.

diversos fatores, como os culturais, econômicos.

Foi o reconhecimento dos direitos sociais e ecológicos que, já no âmbito do estado social acabou levando a um fortalecimento da noção de deveres fundamentais, além de caracterizar o direito a igual repartição dos encargos comunitários demandados pela existência e pelo funcionamento da comunidade estatal<sup>161</sup>. Tal concepção está amparada nos deveres protetivos e concretizadores dos interesses de um corpo social, deveres que justificam o fim e a existência do Estado. Para conformar-se a eles, o ente estatal deve instituir leis e zelar pela sua concretização por intermédio de um plexo de deveres-poderes, de prerrogativas.

O poder de polícia insere-se nessas prerrogativas e se materializa através dos órgãos policiais. Outro ponto a influenciar o novo conceito da Democracia é o de que há de tal tipo de regime emprestar, na atualidade, maior respeito aos direitos humanos. Para tanto, há de ser imposta uma conduta aos responsáveis pelo exercício dos Poderes e a todos os integrantes da sociedade para que não priorizem o desenvolvimento econômico em detrimento da adequação dos meios necessários para combater as violações aos direitos do homem.

Frisa-se que em relação ao direito à segurança os particulares também estão vinculados à dimensão objetiva dos direitos fundamentais<sup>162</sup>, não ficando somente ao Estado o dever de materializar esse direito. A materialização não deve ficar a cargo somente do Estado, deixando o indivíduo apenas com o seu direito subjetivo à segurança, mas, quando o particular dispor de meios, deve propiciar a concretização da segurança. Impõe-se que os parâmetros axiológicos contidos nas normas de direitos fundamentais sejam efetivamente aplicados na interpretação das normas entre particulares<sup>163</sup>.

A eficácia protetora dos direitos fundamentais depende da vinculação de todos, poderes públicos e particulares, aos direitos fundamentais, impõe-se que sejam devidamente protegidos, sob pena de exaurir-se a base da ordem jurídica constitucional. Sobre a reforma constitucional de direitos

---

<sup>161</sup> Op. cit. NABAIS, 1998, pp. 49-50.

<sup>162</sup> Op. cit. ALEXY, 2008, p. 477.

<sup>163</sup> Op. cit. SARLET, 2008, p. 403.

fundamentais Ingo W. Sarlet<sup>164</sup> diz que “é justamente a circunstância de terem os direitos fundamentais sido erigidos à condição de “cláusula pétrea”, integrando o rol do art. 60, §4º, inc. IV, da nossa Carta Magna, constituindo, portanto, limites materiais à reforma da Constituição”.

Jorge Miranda afirma que mesmo no caso de normas de eficácia limitada, nas quais o constituinte remeteu ao legislador a tarefa de regulamentar o direito fundamental, os atos legislativos devem guiar-se pelo sentido objetivo das normas de direitos fundamentais<sup>165</sup>. A partir desse entendimento se pode reconhecer, de modo incontroverso, que a norma constitucional sempre se poderá ser aplicada, mesmo sem intermediação legislativa, já que, do contrário, se estaria outorgando maior força à lei do que à própria Constituição<sup>166</sup>. Nesse contexto, esse mesmo autor fala sobre a relevância dos princípios da moralidade e probidade na administração pública, de tal sorte que afirma ser possível

que a maximização da eficácia e efetividade de todos os direitos fundamentais, na sua dupla dimensão defensiva e prestacional, depende, em parte significativa (e a realidade brasileira bem o demonstra!) da otimização do direito fundamental a uma boa (portanto sempre proba e moralmente vinculada) administração (SARLET, 2008, p. 382).

Embora se concorde com esse autor quanto o dever de serem respeitados os princípios da moralidade e da probidade, verifica-se que, a fim da administração pública melhor desempenhe suas funções, se faz impositiva a aplicação do princípio da eficiência, notadamente a orçamentária.

Tomando como base a formulação de Robert Alexy, os direitos à proteção podem ser sumariamente conceituados como posições jurídicas fundamentais que outorgam ao indivíduo o direito de exigir do Estado que este o proteja contra ingerências de terceiros em determinados bens pessoais. Inclusive de outros Estados e seus originários e dos seus concidadãos<sup>167</sup>. Essa perspectiva objetiva dos direitos fundamentais resulta em um dever geral de efetivação atribuído

---

<sup>164</sup> Ibidem p. 405.

<sup>165</sup> MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional, vol. IV, 2ª ed., Coimbra, 1993, p.280.

<sup>166</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Eficácia das Normas Constitucionais sobre Justiça Social. In: Revista de Direito Público, nº 57, 1981, p.233 e ss.

<sup>167</sup> Op. cit. ALEXY, 2008, pp. 193-218.

ao Estado e particulares e possibilita o reconhecimento de um direito subjetivo, o qual, de acordo com a formulação de Vieira de Andrade<sup>168</sup>, está atrelado “à proteção de uma determinada esfera de auto-regulamentação ou de um espaço de decisão individual; tal como é associado a um certo poder de exigir ou pretender comportamentos ou de produzir autonomamente efeitos jurídicos”.

Já ficou consagrado o ponto de vista de que existem certas diferenças vinculadas ao problema da efetivação, de modo especial no que concerne a constatação de que direitos sociais (a prestações materiais), ao contrário dos direitos de defesa, dependem de efetivação progressiva, não são passíveis de dedução em juízo<sup>169</sup>. Na doutrina constitucional pátria as garantias passaram a representar um papel instrumental em relação à efetivação dos direitos fundamentais, além de legitimarem as ações estatais em prol da defesa desses mesmos fundamentais<sup>170</sup>.

O grande desafio é outorgar à ordem constitucional e, de modo especial, aos direitos fundamentais nela consagrados sua plena operatividade e eficácia, como condição para sua efetividade social. Por outro lado, corrente a distinção entre as noções de eficácia jurídica e social, identificando-se esta última com o conceito de efetividade<sup>171</sup>. Partindo da premissa da imposição constitucional de uma plena efetividade não poderia o Estado deixar de conceder uma ordem de *habeas corpus* ou de assegurar o direito à propriedade pelo simples fato de não haver uma estrutura adequada disponível ou com base no argumento de que o Estado não dispõe de recursos suficientes.

No tema será abordada a eficácia social e não jurídica quando se tratar da eficácia da segurança pública. Efetividade como exercício ou garantia real de direitos fundamentais e não somente na seara jurídica, que possui efeito de possibilidade (não apenas como possibilidade jurídica de agir ou exercer). Constata-

---

<sup>168</sup> ANDRADE, José Carlos Vieira de. Os direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976, Coimbra: Livraria Almedina, 1987, p 163.

<sup>169</sup> TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. A questão da implementação dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: Evolução e Tendências Atuais. In: Revista Brasileira de Estudos Políticos nº 71, 1990, p.9 e ss.

<sup>170</sup> Op. cit. SILVA, 1998, p. 168-170.

<sup>171</sup> SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p.48 e ss.

se que, de acordo com esta concepção, a eficácia social se confunde com a noção de efetividade da norma. Para Luis R. Barroso a efetividade significa a realização do Direito e a concretização da sua função social, ou seja, ela representa a materialização dos preceitos legais no mundo dos fatos, simbolizando a íntima aproximação entre o dever ser da norma e o ser da realidade social<sup>172</sup>.

O tema da eficácia das normas constitucionais, acolhendo a distinção entre normas auto-aplicáveis (ou auto-executáveis) e normas não- auto-aplicáveis (ou não auto-executáveis). Ruy Barbosa afirma que normas auto-aplicáveis seriam aquelas que estariam aptas a gerar seus efeitos independentemente de qualquer atuação do legislador, já que seu conteúdo se encontra devidamente determinado<sup>173</sup>. A doutrina atual parte da constatação de que a maioria das normas constitucionais constitui direito plena e diretamente aplicável<sup>174</sup>. Tal posicionamento se justifica porque, se assim não fosse, nem mesmo haveria razão de existir de uma constituição que não fosse capaz de gerar nenhum efeito jurídico. Assim, mesmo quando o dispositivo constitucional não for auto-aplicável, este dispositivo estabelece parâmetros para a regulamentação do direito, ou seja, determina um mínimo de eficácia na previsão da legislação.

A falta de concretização não poderá, de tal sorte, constituir obstáculo à aplicação imediata pelos juízes e tribunais, na medida em que o Judiciário por força do disposto no parágrafo primeiro do art. 5º da Constituição Federal não apenas se encontra na obrigação de assegurar a plena eficácia dos direitos fundamentais, mas também autorizado a remover eventual lacuna oriunda da falta de concretização. Valendo-se do instrumental fornecido pelo artigo 4º da Lei de Introdução ao Código Civil, o qual dispõe que “quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais do direito<sup>175</sup>”.

A vinculação do poder público e dos particulares à aplicabilidade

---

<sup>172</sup> BARROSO, Luis Roberto. O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas. 5ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, pp.82-84.

<sup>173</sup> BARBOSA, Ruy. Comentários à Constituição Federal Brasileira (colligidos e ordenados por Homero Pires). Vol. II, São Paulo: Saraiva & Cia., 1933, p. 488.

<sup>174</sup> Op. cit. SILVA, 1998, p. 76.

<sup>175</sup> Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Decreto-Lei/Del4657.htm>>. Acessado em 12 de outubro de 2009.

imediate dos direitos fundamentais diz respeito a todas as normas de direitos fundamentais, independentemente de sua função prestacional ou de defesa ou, ainda, da forma de positivação desses direitos<sup>176</sup>. Por esse prisma, estando o direito à segurança composto por dois aspectos, individual e social, acaba por apresentar, à primeira vista, um feitiço antagônico, em razão da aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais. Isso porque, quando o Estado age positivamente (no caso de detenção ou prisão de um indivíduo), acaba por atuar contra a liberdade desse indivíduo. Dessa forma, quando age em favor da coletividade estará agindo em desfavor do interesse individual. Assim, a segurança pública possui a difícil tarefa de sopesar direitos ou, mais que isso, poderá o poder público (polícias) mensurar a prevalência de um sobre o outro quando se apresentar o caso concreto quando esse se manifesta de modo a exigir respostas em breves instantes dos agentes policiais?

O direito social à segurança pode deixar de ser prestado quando a única justificativa para o não fornecimento do serviço estatal for a ausência de recursos humanos e materiais? Ingo W. Sarlet entende que só pode haver recusa quanto à garantia de proteção imediata a um direito fundamental em situações excepcionais, devendo, mesmo assim, ser necessariamente fundamentada e justificada<sup>177</sup>.

De que adianta o juiz determinar ao Estado que proteja uma testemunha ou determine uma reintegração de posse se a ele não estiver disponível força pública suficiente? Onde estaria a efetividade da segurança jurídica ou a eficácia das decisões judiciais nesses casos? Desse modo, é necessário que seja indagado se as normas vigentes possuem efetividade no meio social. O que deve ser verificado é se as normas são efetivamente cumpridas e se as normas contribuem para que o sistema jurídico atinja seus objetivos. Partindo-se dessa consideração é que se pode questionar se o sistema jurídico é efetivo socialmente, por ser cumprido e aceito pela coletividade e se estão disponíveis os instrumentos para que aqueles que o aplicam atuem de maneira a efetivá-lo e, em outro viés, se a utilização desses meios cumpre com a finalidade que a Constituição predeterminou.

---

<sup>176</sup> Op. cit. SARLET, 2008, p. 385.

<sup>177</sup> Ibidem p. 289.

Novamente se frisa que, em função do parágrafo primeiro do artigo 5º, o direito à segurança é de aplicação imediata, portanto, os órgãos responsáveis pela segurança pública devem responder imediatamente quanto à prevenção dos atos contrários à paz e que violam os direitos fundamentais. E, quando a prevenção não tiver sido cumprida eficazmente deverá o Estado agir de modo positivo, procurando restabelecer a ordem e minimizar os efeitos que as condutas desviantes causaram.

Na consecução da efetividade do direito à segurança pública se adota como pressuposto essencial a noção de inadmissibilidade do seu retrocesso, pois, conforme Luís R. Barroso<sup>178</sup>, a proibição de retrocesso dos direitos já concretizados ou materializados pelo legislador ou pela administração pública decorre do sistema jurídico-constitucional e, em razão disso, quando a lei regulamenta um mandamento constitucional, instituindo determinado direito, “ele se incorpora ao patrimônio jurídico da cidadania e não pode ser absolutamente suprimido”.

Vale ressaltar que o retrocesso é proibido também nos direitos individuais e não tão-somente em relação aos sociais. O que evidencia a vedação do retrocesso dos direitos fundamentais é o caráter evolucionista da vida social. Assim, quando não for possível o progresso dos direitos (embora seja essa a razão da sociedade), que os direitos já alcançados sejam, no mínimo, preservados.

A impossibilidade de retrocesso do direito já concretizado, a partir da constitucionalidade jurídica desse princípio, se justifica porque o Princípio do Estado Social de Direito

impõe um patamar mínimo de segurança jurídica, o qual necessariamente abrange a proteção da confiança e a manutenção de um nível mínimo de continuidade da ordem jurídica, além de uma segurança contra medidas retroativas e, pelo menos em certa medida, atos de cunho retrocessivo de um modo geral (SARLET, 2008, p. 450).

Incontestável é que os poderes públicos estão permanentemente incumbidos em seu dever de promover o desenvolvimento e a concretização eficiente dos direitos fundamentais, tanto em relação aos direitos individuais quanto

---

<sup>178</sup> Op. cit. BARROSO, 2001, p. 158.

aos sociais e, portanto, não pode, em nenhuma das hipóteses, vir a suprimir ou reduzi-los caso o núcleo essencial de quaisquer deles seja afetado<sup>179</sup>.

Quando se trata dos direitos sociais é necessário compreendê-los de acordo com as variações das relações sociais e econômicas, notadamente no que concerne às demandas de determinada sociedade em matéria de segurança social e, conseqüentemente, frente às prestações sociais que o poder público garante. A partir dessa percepção fica claro que é inviável sustentar uma vedação absoluta de retrocesso em matéria de direitos sociais, até mesmo pelo fato de que há a possibilidade da limitação e restrição dos direitos fundamentais, pois, via de regra, nenhum direito se qualifica como absoluto<sup>180</sup>.

Deve ser ressaltada a vinculação do princípio da igualdade à garantia dos direitos fundamentais quando se pretende uma verdadeira eficácia para os mesmos. Jorge Miranda explana que é no fato de todos os seres humanos serem dotados de razão e consciência que subsiste a designação comum na aceitação e afirmação do princípio da igualdade<sup>181</sup>.

Nesse sentido, poder-se-ia sustentar que, em razão do princípio da razoabilidade, da característica dos direitos sociais serem de tratamento diferenciado (desigualdade), poderia deixar de prestar segurança a alguém que disponha de recursos financeiros para prover a própria segurança? Como exemplo poderia se argumentar a constitucionalidade do Estado não prestar auxílio assistencial social àquele que dispõe de recursos financeiros. Tais questionamentos são permitidos quando se verifica a defesa do princípio da igualdade material, porém, considerando que a segurança pública interfere diretamente no resguardo do direito à vida não é possível dispensar a eficácia do direito fundamental à segurança pública. O que se defende é que, independentemente de quem exigirá a realização desse direito da administração pública, devem ser disponibilizados aos cidadãos os meios de intervenção na concretização da cidadania e, desse modo, os tornar instrumentos de

---

<sup>179</sup> Op. cit. SARLET, 2008, p. 453.

<sup>180</sup> Ibidem p. 455.

<sup>181</sup> MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional. Tomo IV – Direitos Fundamentais, 3ª ed., Coimbra, 2000, p. 168.

participação no controle social sobre os atos do poder público<sup>182</sup>.

Então, o direito a segurança, como direito social, poderia merecer um tratamento diferenciado das polícias? O que ocorre, não é que, justifica-se o tratamento diferenciado em razão da compensação entre pobres e ricos? Mas e o policiamento feito de forma ostensiva nos centros urbanos e esquecido nas periferias, pois, normalmente só há o deslocamento policial aos bairros quando já houve a ocorrência, evidenciando-se a negligência com o aspecto preventivo nessas regiões. O que se pode afirmar é que essa prática é inversamente discriminatória quando se procura proteger o patrimônio daqueles que são mais favorecidos economicamente. Nota-se que a atual realidade social nos leva a diagnosticar que há uma incontestável discriminação do serviço público de segurança, pois, efetivamente se percebe que quanto mais centralizada a área urbana mais policiada ela fica e, ao menos que seja por completo equívoco, se constata que o interesse maior está na proteção do patrimônio e não na prevenção de crimes contra a vida, os quais são mais incidentes nas áreas periféricas, as quais normalmente conjugam aqueles de menor poder aquisitivo.

Motivado em preservar a sociedade é que o Estado se obriga a manter a ordem ou restabelecê-la quando houver conduta contrária aos interesses sociais. Nesse intento de exigir que o Estado cumpra o seu dever constitucional é que, através de normatização infraconstitucional, se impõe aos seus agentes que cumpram a determinação da Lei Maior. Essa linha vinculativa entre o Estado e o seu dever de uma garantia eficaz da segurança pública se mostra clara quando a lei diz que “as autoridades policiais e seus agentes deverão prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito” (*caput* do art. 301 do Código de Processo Penal<sup>183</sup>). Salienta-se que o agente público, caso deixe de cumprir sua função, responderá por contravenção, conforme prevê o art. 66 da Lei de Contravenções Penais<sup>184</sup>.

De outra banda, também visando uma segurança pública eficaz, se permite ao particular que o mesmo participe ativamente. Para tanto, também através

---

<sup>182</sup> Op. cit. SARLET, 2008, p. 375.

<sup>183</sup> Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Decreto-Lei/Del3689Compilado.htm>>. Acesso em 16 de outubro de 2009.

<sup>184</sup> Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Decreto-Lei/Del3688.htm>>. Acesso em 16 de outubro de 2009.

de norma infraconstitucional, esse direito de tomar parte na promoção da segurança pública se mostra garantido quando a lei diz que “qualquer pessoa do povo que tiver conhecimento da existência de infração em que caiba ação pública poderá” informar à autoridade policial, consoante previsto no parágrafo terceiro do art. 5º do Código de Processo Penal<sup>185</sup>. Diante do exposto se percebe que tanto quanto ao dever constitucional do Estado quanto à responsabilidade do particular em relação à segurança pública há, talvez de modo não tão satisfatório quanto se imagine necessário, regulamentação do que preconiza a Constituição Federal.

Contudo, se verifica que tem havido uma sensível mudança quanto aos deveres e responsabilidades para com a segurança pública, pois, embora a Constituição Federal tenha reservado apenas aos órgãos estatais a incumbência desse dever de zelo tem sido necessário, tendo em vista o incremento de específicas e problemáticas situações sociais como àquelas referentes às crianças e idosos, que se traga um novo paradigma para os deveres constitucionais de manutenção da segurança pública.

Assim, o Estatuto do Idoso<sup>186</sup>, quando dispõe em seu art. 6º que “todo cidadão tem o dever de comunicar à autoridade competente qualquer forma de violação a esta Lei que tenha testemunhado ou de que tenha conhecimento”, não está facultando ao particular que intervenha na promoção da segurança pública, mas está impondo uma obrigação, o que o mantém em paridade ao dever que anteriormente se incumbia somente ao Estado. Nessa mesma linha está o Estatuto da Criança e do Adolescente<sup>187</sup> que, ao prever que “é dever de todos prevenir a ocorrência de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente”, traz um dever a toda a coletividade, retira do Estado a exclusividade da imposição constitucional pela garantia da segurança pública. Ainda cabe reportar que, conforme já explanado, a atuação dos órgãos de segurança de segurança pública deve estar pautada pelo respeito à dignidade humana, portanto, a vinculação

---

<sup>185</sup> Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Decreto-Lei/Del3689Compilado.htm>>. Acesso em 17 de outubro de 2009.

<sup>186</sup> Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/2003/L10.741.htm>>. Acesso em 19 de outubro de 2009.

<sup>187</sup> Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L8069.htm>>. Acesso em 19 de outubro de 2009.

existente entre o direito à segurança pública e essas específicas legislações infraconstitucionais são bastante contundentes quando as mesmas afirmam que as crianças, adolescentes e idosos gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, consoante os artigos 3º e 2º dos respectivos Estatutos.

A atividade policial não pode esperar que o legislador, com toda a sua característica morosidade, elabore leis que abarquem todas as hipóteses de violação da vida ou outros direitos fundamentais. A referência que se faz é ao caso concreto, então o policial deve agir, mas com respeito aos princípios, mas como princípios são vagos, como mensurar, ou julgar a atitude do policial que no calor dos fatos avaliou o direito que deveria ser defendido, público ou privado, se cada caso é um caso, como fica a atividade policial nesta encruzilhada? Ficar inerte talvez seja, muitas vezes, a melhor solução para os policiais.

Trata-se de saber se existe uma obrigação do Estado neste sentido e se a esta corresponde um direito subjetivo (fundamental) do indivíduo. Deve-se responder que sim, pois se o Estado ao oferecer a segurança (paz) está protegendo direitos fundamentais como o direito à vida e a propriedade, então, como estes direitos são subjetivos, passíveis de interposição judicial, o direito de exigir do Estado o direito à prestação da segurança pública, mesmo no aspecto social, vem o direito à segurança, mesmo de cunho social, ser um direito subjetivo deduzível em juízo.

A segurança pública visa à proteção de vidas coletivas, mas também ao mesmo tempo de vidas individualmente, mas o fato de serem vidas coletivas não significa que o direito a prestação da segurança social não deva ser de proteção imediata, ou seja, deva ficar sujeita a previsões ou regulamentações dependentes de interesses políticos ocasionais, como vem sendo tratada a segurança pública no Brasil. A respeito dessa intervenção imediata que se espera do Poder Público quando há direitos fundamentais em questão é que nos remete à verificação de que a eficácia da segurança pública na promoção de outros direitos está pautada na capacidade técnica e jurídica que o agente estatal tem para julgar ou considerar, quando da apresentação do caso concreto, a amplitude valorativa dos direitos fundamentais postos em apreço.

Reforça-se que no momento de ocorrência dos casos concretos nos quais se visualiza a possibilidade de violação de direitos fundamentais se espera que

o agente policial decida imediatamente, o que o difere dos magistrados, os quais possuem dias para refletir se está ou não configurada a violação dos direitos fundamentais. Em razão dessa necessidade de oferecer uma rápida resposta é que o agente policial fica mais suscetível ao erro, o que demonstra o quão importante é a qualificação dos servidores públicos atuante na área da segurança pública.

Talvez a ressalva mais importante quanto à eficácia da segurança pública esteja relacionada ao fato de que a função precípua dos órgãos de segurança pública não é a de mudar o transcurso da realidade social, mas sim de apenas intervir quando o desenvolvimento social for afetado por situações que atentem contra a normalidade dessa realidade. Acredita-se que as necessárias alterações na realidade social, as quais até reduziriam as tarefas dos órgãos de segurança pública, estão atreladas a qualificação do gerenciamento político das questões educacionais e econômicas.

### **2.3 Segurança pública e demais direitos fundamentais**

Tanto os juristas quanto os sociólogos tem consolidada a concepção de que não há como se garantir o respeito pleno à dignidade humana em lugares nos quais a estabilidade jurídica não seja percebida também na realidade social. Importa dizer que caso o Estado não consiga estabelecer um padrão mínimo de segurança e tranqüilidade ao convívio social haverá a propensão de desconfiança da sociedade para com as instituições estatais policiais e o próprio Direito, pois ambos são elementos preponderantemente voltados para a harmonização da vida social.

Não há dúvidas de que a vida seja o nosso bem maior. E, no intuito de melhor protegê-lo, as constituições democráticas o têm garantido através da inserção de outros valores fundamentais de referência social. Portanto, qualquer análise entre direitos fundamentais deve ser feita de modo a interpretá-los em consonância com todo o sistema jurídico-constitucional. Como ponto inicial do estudo da vinculação do direito à segurança pública aos demais direitos fundamentais é de se ressaltar que a concepção aqui adotada está no sentido de afirmar que não há

auto-eliminação entre direitos fundamentais, pois todos são complementares no objetivo único de propiciar uma vida digna.

A Teoria dimensional dos direitos fundamentais não aponta tão-somente para o caráter cumulativo do processo evolutivo e para a natureza complementar de todos os direitos fundamentais, mas afirma mais que disso, pois se direciona para sua unidade e indivisibilidade no contexto do direito constitucional<sup>188</sup>. A postura hermenêutica aqui adotada está no sentido de que os direitos fundamentais não formam um sistema separado e fechado no contexto da Constituição, mas, ao contrário, configuram um sistema aberto e flexível que aceita a correlação sistêmica entre os valores que sustentam os princípios dos direitos fundamentais.

O que se argumenta é que a interpretação dos direitos, notadamente de apelo constitucional, deve corresponder à premissa metodológica de que os direitos de segurança estão além de sua função defensiva da integridade física porque também asseguram os pressupostos materiais do exercício do direito da liberdade e da propriedade. Há, para esse fim, que se reconhecer que para melhor se proteger quaisquer direitos é primordial que se compreenda o motivo da sua inserção no ordenamento jurídico, bem como o real significado que o seu conteúdo pretende atingir.

A regra é do respeito inafastável dos direitos fundamentais individuais, porém, isso não significa que não se pode estabelecer limites ou até mesmo sacrifícios, principalmente em prol da coletividade (aqui considerada como um número maior de vidas que merecem proteção), de modo a evitar que um número expressivo de vidas ficasse submisso aos caprichos de um único indivíduo ou até mesmo sob a permissão de abusos individuais no exercício de direitos em relação aos demais componentes do grupo social. Nesse caso, a limitação do comportamento de um indivíduo perante o grupo configura, na verdade, a permanência da ordem justa e harmônica do convívio social. Desse modo, tais restrições se justificam a partir dos deveres fundamentais em prol do interesse comunitário, o qual prevalece somente se o núcleo essencial do direito fundamental

---

<sup>188</sup> TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos, vol. I. Porto Alegre: Fabris, 1997, p. 25.

individual for preservado. Isto porque a simples exigência de um dever a ser cumprido não embasaria uma prevalência apriorística do interesse público sobre o particular<sup>189</sup>.

Para Ripert<sup>190</sup> o “direito do indivíduo, não pode ser absoluto, visto que absolutismo é sinônimo de soberania. Não sendo o homem soberano na sociedade, o seu direito é, por conseqüência, simplesmente relativo”. Diante desse entendimento se pode aduzir que o uso da liberdade e da propriedade deve estar entrosado com a utilidade coletiva a fim de impedir que o abuso no exercício desses direitos não implique na criação de obstáculos à realização dos objetivos públicos. Por esse aspecto não se pode afastar a possibilidade de se estabelecerem restrições a direitos fundamentais, já que, ao menos em princípio, inexistente direito fundamental completamente imune a toda e qualquer restrição, mesmo em relação àqueles que veiculam normas de eficácia plena<sup>191</sup>.

Na segurança pública atual a nota distintiva é a dimensão positiva e concretizadora que ela passa a ter frente aos direitos fundamentais, visto que a preocupação sobre esses direitos transpassou a periculosidade da intervenção abusiva pelo Estado na esfera individual. Hoje, a segurança pública tem como meta principal colaborar, em conjunto com toda a sociedade civil, na realização do bem-estar comum. O interesse pelo bem-estar comum também é um dos argumentos utilizados para que se imponham limites à autonomia e à liberdade individual. Frisa-se que a segurança pública não é um direito com fim em si mesmo, a sua essência se caracteriza como um direito instrumental direcionado para a manutenção ou consecução de outros direitos.

Outro ponto a ser analisado é até que ponto as liberdades dos indivíduos podem ser reduzidas, ou até mesmo suprimidas, pelo exercício dos órgãos de segurança pública. Diante dessa possibilidade, tendo em vista a manutenção do equilíbrio entre direitos individuais e coletivos, é preciso que seja respeitado um referencial que designe a inter-relação do poder público restritivo e a

---

<sup>189</sup> Ibidem p. 160.

<sup>190</sup> RIPERT, Georges. O Regime Democrático e o Direito Civil Moderno. Trad. Saraiva. São Paulo, 1937, p. 233.

<sup>191</sup> SILVA, Virgílio Afonso da. Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 49.

intangibilidade dos direitos fundamentais que a Constituição Federal assegura aos indivíduos. Portanto, o agente estatal que agir em desacordo com esse parâmetro estará renunciando "ilegitimamente a poderes públicos; agir além dela representa arbítrio e abuso de poder"<sup>192</sup>.

Desse modo, toda e qualquer atividade de polícia, restritiva de algum direito fundamental, só será legítima quando puder ser reconduzida ao sistema constitucional, no qual o Poder Público, seja ele o Estado Legislador, seja o Estado Administrador, encontre fundamento para a proteção e promoção de outro direito fundamental ou de interesses da coletividade como um todo. Além de que, na relação entre órgãos públicos e direitos fundamentais, deve vigorar

o princípio da constitucionalidade imediata da administração, a vinculação aos direitos fundamentais significa que os órgãos administrativos devem executar apenas as leis que àqueles sejam conformes, bem como executar estas leis de forma constitucional, isto é, aplicando-as e interpretando-as em conformidade com os direitos fundamentais. A não-observância destes postulados poderá, por outro lado, levar à invalidação judicial dos atos administrativos contrários aos direitos fundamentais (SARLET, 2008, p. 390).

Quanto à vinculação da segurança pública aos direitos fundamentais, é de suma importância consignar o caráter social dessa conexão, pois é clara a exigência de ordem pública para o regular funcionamento dos serviços de saúde, da educação e do trabalho. Diante desse quadro se pode dizer que os responsáveis pela proteção e implementação de direitos sociais fundamentais, que notadamente sofrem as conseqüências mais diretas e impactantes com a insuficiência e a omissão dos legisladores e administradores, deverão observar os critérios da adequação, da necessidade e da proporcionalidade, proporcionando a efetivação de direitos de modo zeloso pelo núcleo essencial de cada um desses direitos. O que procura reservar é que os agentes públicos "não poderão, a pretexto de promover algum direito, desguarnecer a proteção de outro (s) – no sentido de ficar aquém de um patamar minimamente eficiente de realização e de garantia do direito"<sup>193</sup>.

---

<sup>192</sup> Op. cit. CARVALHO FILHO, 2008, p. 79.

<sup>193</sup> Op. cit. SARLET, 2008, p. 380.

Em sua dimensão social fundamental a segurança pública se relaciona com outros direitos dessa mesma classe em torno do objetivo comum de buscar e manter a paz coletiva. Em virtude desse aspecto vinculante entre os direitos fundamentais sistematizados na ordem constitucional há de se focar a problemática enfrentada pela segurança pública através de uma lente convergente para com os demais problemas sociais. Nesse prisma, o conceito de segurança pública deve ser alargado de modo a abordar aspectos sociais mais amplos, como a falta de empregos, moradias, saneamento básico, educação, saúde, acesso à justiça, entre outros.

O que parece evidente é que para ser alcançada a desejada convivência pacífica no seio social se deve, primeiramente, analisar se o atual conceito de segurança pública está correlacionado com a extensão valorativa que o sistema principiológico constitucional pretende dar ao conteúdo de cada direito social fundamental. Assim, se poderia dizer que o direito de ir e vir (o direito à liberdade) pressupõe um conjunto de atividades do Poder Público (polícia de segurança pública) que se destinam a preservá-lo ou, tomando também como exemplo o direito à propriedade, essa não teria qualquer sentido sem a existência de um arcabouço de normas legais e procedimentos públicos que a tornassem efetiva, pois a atualidade demonstra que o ataque ao patrimônio alheio é o principal motivo para que haja a violação de outros direitos fundamentais, dentre os quais a vida e a liberdade.

A crítica situação da segurança pública faz com que o indivíduo, incapaz de se defender de todas as formas de ataques que o seu corpo e seu patrimônio podem sofrer pelas mãos de terceiros, tenha sua existência cada vez mais dependente da atuação do Estado, pois esse é o único com poder e legitimidade para a tarefa de garantir a segurança dos seus cidadãos e de seus bens. Rüdiger Breuer sustenta que a plena realização da justiça social pelo Estado apenas pode ser aferida com base no parâmetro do grau de garantia das liberdades fundamentais, razão pela qual os direitos subjetivos a prestações apenas podem ser reconhecidos à medida que indispensáveis à manutenção das liberdades fundamentais, isso porque se pressupõe que por conta própria o indivíduo não se

encontra mais em condições de exercer autonomamente sua liberdade<sup>194</sup>.

Conseqüentemente, o interesse público, num caso específico, pode residir na implementação de um interesse coletivo, mas também na implementação de um interesse eminentemente individual. Este é o caso da manipulação do aparato policial em defesa de um cidadão, situação que prestigia o valor segurança individual.

Considerações que também devem ser feitas quando se busca argumentar em favor de um direito fundamental à segurança pública estão relacionadas ao caráter vinculante que a expressão “Estado Democrático e Social de Direito” possui. Essa função social que o Estado brasileiro assumiu o obriga a ser dirigente para com as normas constitucionalizadas, especialmente àquelas que versam sobre direitos fundamentais individuais e sociais.

Conclui-se que o poder constitui, sem dúvida, uma ameaça ao exercício pleno dos direitos fundamentais. Portanto, há a premente necessidade de somente serem toleradas ingerências na individualidade quando houver lei e quando a mesma for aplicada de acordo com o Princípio da proporcionalidade. Quando houver direitos em rota de colisão deve-se aplicar uma solução pautada na ponderação dos valores em pauta, à luz do princípio da proporcionalidade<sup>195</sup>.

Uma definição ou interpretação dos direitos fundamentais deve ser feita diante do sistema jurídico constitucional, sendo que, conforme Juarez Freitas, é “uma operação que consiste em atribuir a melhor significação, dentre várias possíveis, aos princípios, às normas e aos valores jurídicos, hierarquizando-os num todo aberto, fixando-lhes o alcance e superando antinomias, a partir da conformação teleológica, tendo em vista solucionar os casos concretos<sup>196</sup>”. Quando houver conflitos de direitos fundamentais e princípios originalmente reconhecidos pelo Constituinte, exige-se uma exegese tópico-sistemática e direcionada por uma adequada ponderação dos interesses (valores) em pauta (caso concreto), sempre

---

<sup>194</sup> Ibidem pp. 365-6.

<sup>195</sup> Ibidem p. 156.

<sup>196</sup> FREITAS, Juarez. A interpretação Sistemática do Direito. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 54.

privilegiando uma solução mais favorável à garantia da dignidade da pessoa<sup>197</sup>.

Os conflitos entre os princípios constitucionais da legalidade e da eficiência. A Segurança Pública deve condicionar a propriedade e a liberdade aos interesses do povo, que é o legitimador das condutas do Estado. A aplicação do princípio da razoabilidade e da proporcionalidade ao caso concreto, por isso, o preparo dos agentes policiais deve ser cada vez maior, isso porque sua atuação dependerá sempre de justificativa e a conseqüente responsabilidade. Ademais, segundo Ingo W. Sarlet,

onde não houver respeito pela vida e pela integridade física do ser humano, onde as condições mínimas para uma existência digna não forem asseguradas, onde a intimidade e identidade do indivíduo forem objeto de ingerências indevidas, onde sua igualdade relativamente aos demais não for garantida, bem como onde não houver limitação do poder, não haverá espaço para a dignidade da pessoa humana, e esta não passará de mero objeto de arbítrio e injustiças (SARLET, 2008, p. 118).

A Segurança pública funciona como alicerce de um direito multifuncional, pois sustenta a efetividade (social) de outros tantos direitos, mesmo difícil até conceituar o direito a segurança pública, pelo fato de não ter fim em si mesmo. A aplicabilidade dos direitos fundamentais deve ser tratada, quando houver colisão entre esses direitos, de modo a ponderar os valores em questão, buscando uma solução equilibrada, onde não se aniquilará por completo nenhum dos direitos fundamentais envolvidos, pretendendo-se preservar a essencialidade de cada um desses direitos fundamentais. Ingo W. Sarlet cita Robert Alexy, autor que expõe que deve ser feita “no que concerne à ponderação entre os valores em conflito, no sentido de que a garantia de um padrão mínimo em segurança social (ou de direitos sociais mínimos) não pode afetar de forma substancial outros princípios constitucionais relevantes<sup>198</sup>”.

Valendo-me aqui do ensinamento de Celso Lafer, é possível afirmar que a inevitável tensão entre direitos de liberdade (defesa) e direitos sociais (prestacionais) não se encontra sujeita a uma dialética do antagonismo, mas a uma dialética da mútua contemplação, já que ambas as categorias de direitos

---

<sup>197</sup> Ibidem p. 151.

<sup>198</sup> Ibidem p. 368.

fundamentais se baseiam na concepção de que a dignidade da pessoa humana apenas se poderá estabelecer mediante a existência de mais liberdade e menos privilégio para todos<sup>199</sup>. Isso porque, mesmo quando se busca a proteção de um direito coletivo (meio ambiente, paz), em verdade, se está protegendo o ser humano em sua individualidade.

Adotando o princípio da proporcionalidade significa que não se admite a rejeição das especificidades de cada caso de modo a contemplar a prevalência do interesse público como a única solução possível para todas as situações. A introdução desse pensamento incitaria o cometimento de arbitrariedades pelo Estado e, consecutivamente, o afastaria do ideal constitucional. De melhor alvitre parece ser a noção pela qual o intérprete aplica ao caso concreto o princípio da proporcionalidade em conformidade com três requisitos: a adequação (escolha de um meio apto a obter o resultado perseguido), a necessidade (escolha do meio que menos prejudique os bens envolvidos) e a proporcionalidade estrita (escolha que possa trazer maiores benefícios que a limitação imposta)<sup>200</sup>.

Fica evidente, diante desse contexto, que o esvaziamento do referido princípio como fundamento de validade para qualquer intervenção estatal, que, pelo princípio da legalidade, pressupõe previsão normativa. Nesse sentido, em vez de uma regra de prevalência, impõe-se ao intérprete/aplicador do Direito um percurso ponderativo que, considerando a pluralidade de interesses jurídicos em jogo, proporcione solução capaz de realizá-los ao máximo<sup>201</sup>. Verifica-se que é essa a ponderação que a Administração Pública deve fazer quando pretender maximizar a concretização dos direitos fundamentais em exame.

O entendimento a ser reconhecido é de que a preservação dos direitos individuais constitui a proteção do próprio interesse público. Os direitos fundamentais individuais são metas gerais tornadas jurídicas por uma sociedade

---

<sup>199</sup> LAFER, Celso. *A Reconstrução dos Direitos Humanos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1991, p. 130.

<sup>200</sup> ÁVILA, Humberto Bergmann. *Repensando o Princípio da supremacia do interesse público sobre o particular*. In: *O direito público em tempos de crise – Estudos em homenagem a Ruy Ruben Ruschel*, 1999, pp. 99-127.

<sup>201</sup> ÁVILA, Humberto Bergmann. *Teoria dos Princípios – da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. São Paulo: Malheiros, 2009, 10ª ed., pp. 116-9.

política exigente por uma ordem social estabilizada. Esses direitos servem de base para a relação entre particulares e também para o funcionamento da Administração Pública, a qual, incumbida no dever de garantir a segurança, dispõe de prerrogativas materiais e processuais. Reforça-se o argumento de que a harmonização da sociedade não comporta qualquer regra absoluta de prevalência entre direitos fundamentais. Assim, se depreende que as dimensões individual e coletiva convivem, lado a lado, no texto constitucional, impondo-se como paradigmas normativos a vincular a atuação do intérprete da Constituição. Apesar da dificuldade em torno da caracterização do que seja interesse público, conceito jurídico indeterminado por excelência, pode-se afirmar que a expressão aponta, em sentido lato, para os fundamentos, fins e limites a que se subordinam os atos e medidas do Poder Público.

De modo análogo às Cortes Constitucionais, a Administração Pública deve buscar utilizar-se da ponderação para superar as regras de preferência estáticas atuando ativamente e estrategicamente com vistas à formulação de certos padrões decisórios. Tais padrões permitiriam a flexibilização das decisões administrativas de acordo com as peculiaridades do caso concreto, mas evitam o mal reverso, que é a incerteza jurídica total provocada por juízos de ponderação discricionários produzidos caso a caso.

O Supremo Tribunal Federal já teve ocasião de, em diversas oportunidades, aplicar a técnica da ponderação, instrumentalizada através do postulado da proporcionalidade. Confirma-se significativo trecho de decisão da lavra do Ministro Gilmar Mendes, que guiou o Plenário da Corte Suprema no julgamento da Intervenção Federal 2.257-6/São Paulo:

[...] o princípio da proporcionalidade representam um método geral para a solução de conflitos entre princípios, isto é, um conflito entre normas que, ao contrário do conflito entre regras, é resolvido não pela revogação ou redução teleológica de uma das normas conflitantes nem pela explicitação de distinto campo de aplicação entre as normas, mas antes e tão somente pela ponderação do peso relativo de cada uma das normas em tese aplicáveis e aptas a fundamentar decisões em sentidos opostos. Nessa última hipótese, aplica-se o princípio da proporcionalidade para estabelecer ponderações entre distintos bens constitucionais.

Com efeito, uma norma que preconiza a supremacia a priori de um valor, princípio ou direito sobre outros não pode ser qualificado como princípio. Ao contrário, um princípio, por definição, é norma de textura aberta, cujo fim ou estado de coisas para o qual aponta deve sempre ser contextualizado e ponderado com outros princípios igualmente previstos no ordenamento jurídico. A prevalência apriorística e descontextualizada de um princípio constitui uma contradição em termos.

A importância do direito à segurança está na possibilidade desse direito garantir a fruição dos demais direitos, notadamente o direito à paz. Além do mais, é inafastável a defesa de que a segurança pública é uma tarefa permanente do Estado e que a Constituição o obriga a concretizar, ou em outras palavras, garantir a segurança pública e um dever constitucional jurídico, não podendo ser vista pela administração pública como uma problemática social de cunho filosófico, pois para os problemas reais são necessárias soluções reais.

O direito à segurança pública não pode ser estudado como um direito a ser objetivado, pois não representa um fim em si mesmo, deve ser considerado um direito meio para a realização de outros direitos fundamentais. Da mesma forma, no direito à dignidade humana também há essa configuração da não possibilidade de se exteriorizar de per si, pois, o que ocorre é a orientação dada por um princípio maior e orientador de outras reservas constitucionais que devem ser obedecidas e que têm sua concretização realizada com o auxílio do poder público. Desse modo, a título exemplificativo, as políticas de segurança pública são auxiliares ao exercício do direito à propriedade da mesma forma que políticas de saneamento básico são auxiliares ao exercício do direito à saúde.

O policiamento de uma área não tem um indivíduo específico a ser protegido, em determinado momento pode não haver qualquer pessoa, mas, quando houver uma pessoa transitando, permite-se que essa ande tranquilamente. O direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, por terem garantida a sua defesa imediata em virtude de mandamento constitucional, não precisam de regulamentação para serem protegidos. Então, a segurança pública deve agir imediatamente (precisa de preparo), pois é um verdadeiro solucionador de conflitos de interesses entre particulares, seja pela disputa entre bens ou principalmente pela

vida.

A atuação imediata das forças públicas de segurança depende de que as mesmas estejam disponíveis e prontas para o emprego, porém, exige-se que para essa atuação ser eficiente os agentes públicos responsáveis possuam um qualificado preparo técnico-instrumental e pedagógico. Reforça-se que essa atuação deve sempre estar pautada pelo respeito à dignidade humana, pois “o exercício do poder e a ordem estatal em seu todo apenas serão legítimos caso se pautarem pelo respeito e proteção da dignidade da pessoa humana<sup>202</sup>”.

A Constituição de 1988 tem como característica a aplicação da tese da multifuncionalidade na aplicação dos direitos fundamentais. Podemos citar os direitos de defesa, direitos de participação, das garantias institucionais, de aplicação objetiva do direito, como normas impositivas e autorização para ação, como fundamento de deveres de proteção do Estado e função pacificadora e de parâmetros de justiça.

Adquire o direito à segurança uma importância maior que o próprio estudo do direito à liberdade. Assim, maior importância de analisar a segurança pública e valorizar os que nela trabalham, pois, tem a função de pacificador social, julgador primeiro de muitas causas, vivenciam o calor do fato, diferente do juiz que, mesmo julgando antecipadamente a tutela, não resguardará o direito à vida, que pode ser perdido em instantes. Portanto, a prevenção de um policiamento, garantia de segurança pública, que no fundo é individual, deve ser priorizado.

A temática demonstra que os institutos jurídicos correlacionados são indivisíveis, ou melhor, são mecanismos de instrumentalidade e efetividade um para outro, na medida em que um não sobrevive sem o outro, isto tanto em nível institucional, político, social e especialmente jurídico, objeto ao qual nos proponhamos a enfatizar. A visualização desse entendimento se clarifica quando se admite que a garantia do direito à propriedade também permite que os indivíduos tenham condições necessárias de ter uma vida autônoma e digna, o que leva a constatar que o exercício do direito à propriedade só será efetivo se o titular desse direito estiver com sua liberdade efetivamente protegida.

---

<sup>202</sup> Op. cit. SARLET, 2008, p.121.

A função dos direitos fundamentais de objetivamente orientar a criação e constituição das instituições estatais e o procedimento das mesmas no exercício das atividades. Como os órgãos policiais existiam antes da Constituição de 1988 não é necessário que se criem outras polícias com os novos ditames, mas que eles sejam reorganizá-los pelos parâmetros traçados pelos direitos fundamentais.

A necessidade do detalhamento do agir estatal, como no caso do direito prestacional à segurança pública, é impossibilitado quando da violação do direito fundamental à vida, pois tem aplicação imediata, reportando-se especificamente sobre a violência, não pode ficar a mercê de procedimentos judiciais, como nos caso da saúde, onde às vezes se tardam dias até que o magistrado determine que a administração pública providencie as condições para o exercício do direito fundamental à saúde. A idéia é de que a organização e os procedimentos da administração pública tenham como padrão a prestação de um serviço à sociedade. E, relativamente aos órgãos policiais, essa também deve ser a regra de conduta, pois a eficiência das tarefas públicas na área da segurança depende da qualificação técnica e científica daqueles que se incumbem em fazer da garantia da ordem pública um meio de realização dos direitos fundamentais.

Em que pese o destaque que ostentam os direitos fundamentais no regime democrático-constitucional, fato é que, como condição mesma à vida em sociedade e à própria proteção e promoção dos aludidos direitos, faz-se necessário também tutelar interesses de cunho nitidamente coletivo, voltados a atender demandas as quais ultrapassam a esfera individual dos cidadãos. É essa a justificativa para o constituinte, em um número significativo de casos, ter reconhecido direitos de natureza transindividual e permitir a limitação de interesses individuais em prol da tutela de anseios difusos. Cita-se, nesse sentido, o direito a detenção.

Deve-se, ainda, consignar que o princípio da confiança do cidadão nos órgãos públicos, principalmente naqueles responsáveis pela sua segurança (dever de proteger a vida, patrimônio etc). A segurança publica deve transmitir e oferecer segurança e isto se consegue pela aquisição da confiança do cidadão nos órgãos responsáveis por ela. O fator confiança faz o cidadão esperançoso de que a qualidade dos serviços públicos responsáveis pela defesa dos seus direitos fundamentais não seja posto em descaso. Portanto, a confiança dos cidadão

também está relacionada na crença de que não haverá retrocesso na quantidade e qualidade dos serviços incumbidos ao Estado.

O princípio da confiança, na condição de elemento nuclear do Estado de Direito (além da sua íntima conexão com a própria segurança jurídica) impõe ao poder público, inclusive (mas não exclusivamente) como exigência da boa-fé nas relações com os particulares, o respeito pela confiança depositada pelos indivíduos em relação a uma mínima estabilidade e continuidade da ordem jurídica como um todo e das relações jurídicas especificamente consideradas<sup>203</sup>. O próprio Estado de Direito tem no princípio da confiança do respeito às leis pelas autoridades públicas a estabilidade das relações jurídicas e sociais, devendo ser garantida a manutenção dos graus mínimos de segurança social já alcançados<sup>204</sup>.

Através de um conjunto de princípios jurídicos procura-se estruturar a ordem jurídica de forma a dar segurança e confiança às pessoas. Um princípio geral da segurança jurídica se consubstancia no direito que as pessoas têm de poder confiar que os seus atos e as decisões públicas que incidem sobre os seus direitos e comportamentos estão ancorados em normas jurídicas vigentes no ordenamento jurídico e válidas socialmente. Incontestável, portanto, que a segurança e a confiança se entrelaçam para racionalizar a implementação da paz social pelo poder público.

Caso o Estado não proporcione uma efetiva garantia da segurança é possível que os outros direitos fundamentais, principalmente os direitos à vida, à propriedade e a liberdade não sejam realmente efetivados. A desconsideração pela segurança pública e a ausência de sua implementação fere de morte os mais elementares valores da vida e da dignidade da pessoa humana, em todas as suas manifestações, além de conduzir “a uma lamentável, mas cada vez menos contornável e controlável, transformação de muitos Estados Democráticos de Direito em verdadeiros “estados neocoloniais””<sup>205</sup>. Fica aqui consignado que, diante da

---

<sup>203</sup> Ibidem p. 451.

<sup>204</sup> Ibidem p. 454.

<sup>205</sup> BONAVIDES, PAULO. Do país constitucional ao país neocolonial: a derrubada da constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional. São Paulo: Malheiros, 1999, pp. 19-20.

permanência desse quadro social, só se poderá amargar o direcionamento à desordem generalizada (caos social).

A dimensão histórica dos direitos fundamentais nos leva a crer que o mais importante segue sendo a adoção de uma postura ativa e responsável de todos, governantes e governados, no que concerne à afirmação e à efetivação dos direitos fundamentais de todas as dimensões. Nesse sentido o ambiente social deve propiciar a heterogeneidade e multiculturalidade quando se pretende instituir um direito constitucional altruísta e fraterno<sup>206</sup>. Portanto, em decorrência dessa perspectiva, a análise da vinculação da segurança pública aos direitos fundamentais e, em virtude disso, se propiciar que os órgãos que em regra buscam proteger a segurança contribuam na realização de outros direitos fundamentais e, portanto, através de uma interpretação finalística do sistema constitucional, direcionar o Estado à máxima concretização do conjunto de garantias que os direitos fundamentais constituem. Desse modo, a efetividade dos direitos fundamentais à liberdade, à vida e ao patrimônio em muito dependem da concretização do direito à segurança pública.

Diante do exposto é que se deve coadunar com aqueles que defendem que não há uma Teoria exclusiva para conceituar e delimitar os direitos fundamentais. Destarte, o que surge de positivo em investigações jurídicas, políticas e sociais preocupadas com a fixação de postulados consagradores de direitos fundamentais do homem é que a maioria delas têm tido como norte a compreensão de que análises compromissadas com a maior proximidade da verdade devem ser feitas a partir da observação de fatores históricos até a atual realidade vivenciada pelo homem em seu contexto social.

Em consonância com esse entendimento acerca da necessidade de uma observação mais abrangente e contextualizada de direitos fundamentais que se auto-complementam, notadamente pela interpretação sistêmica que a ordem jurídico-constitucional impõe, é que aqui se sustenta que a segurança pública é um verdadeiro direito fundamental porque se concebe que a efetividade da segurança individual depende da eficácia da segurança pública.

---

<sup>206</sup> Ibidem p. 66.

### **3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA EM NÍVEL NACIONAL**

Nesta pesquisa as políticas públicas serão consideradas a partir de uma perspectiva generalista do tema. A observação das políticas públicas de segurança será feita diante do seguinte fato: o Estado arrecada tributos e está obrigado a aplicá-los da melhor maneira possível na consecução da harmonia social. Importa, inicialmente, descrever as políticas públicas em duas dimensões, uma técnico-administrativa e outra política. Essa diferenciação é importante para que não haja uma interpretação equivocada sobre as políticas públicas, de modo a não identificá-las apenas por sua característica mais visível, que são os aspectos administrativos e técnicos na inversão dos recursos, mas também o seu caráter político, pois é inegável que a esfera das políticas públicas está diretamente relacionada ao processo decisório<sup>207</sup>.

Evidencia-se, nessa conjuntura, a importância que a feição política assume na condução dos investimentos estatais, notadamente em virtude da forte influência que as decisões eleitorais possuem. Para o Estado decidir sobre como e onde investir os recursos ele deve considerar, primeiramente, quais as conseqüências sociais desses investimentos. Assim, a população, que de um modo geral sempre foi posta à margem das decisões estatais relacionadas à aplicação do dinheiro público, precisa de políticas públicas que não mais representem apenas as relações de poder que formam a estrutura social, mas que efetivamente busquem o melhor de uma forma mais razoável para toda a sociedade.

Através das políticas públicas o Estado visa ou deveria objetivar a materialização dos direitos constitucionalmente garantidos. A concretização do direito à segurança depende de políticas públicas específicas que assegurem o regular exercício desse direito. De tal sorte, a satisfação do interesse social de

---

<sup>207</sup> FERNANDES, Antonio Sergio Araujo. Políticas Públicas: Definição evolução e o caso brasileiro na política social. IN DANTAS, Humberto e JUNIOR, José Paulo M. (Orgs). Introdução à política brasileira, São Paulo: Paulus, 2007, p. 203.

pacificação dependerá da implementação de políticas públicas bem definidas e projetadas para possibilitar que um maior contingente de pessoas venha a obter, de modo menos custoso aos cofres públicos, uma proteção mais eficiente do seu direito à liberdade, à vida, à integridade física, à igualdade e ao patrimônio, conforme preceituam os ditames constitucionais.

Diante desse intento de buscar a qualificação dos serviços de segurança pública é que se defende a atual política integracionista de segurança pública em nível nacional. Contudo, tendo em vista a urgente necessidade de melhoria na segurança pública se traz como uma plausível colaboração a integração logística e operacional entre as polícias da União.

### **3.1 Políticas públicas no Brasil**

O que fundamenta a existência das políticas públicas no Brasil é o caráter de Estado Social assumido em nosso país<sup>208</sup>, o qual, em razão disso, se obriga a uma atividade de concretização dos direitos fundamentais já positivados, dentre os quais o direito à segurança. Nesse sentido as políticas públicas podem ser definidas como as ações programadas pelo governo que visam "coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados<sup>209</sup>", ou seja, as políticas públicas representam os instrumentos de ação dos governos.

Há que se ressaltar, a fim de evitar confusão acerca do assunto, que entre as noções de política pública e de plano (programa) de governo existe similaridade, embora aquela seja "mais ampla que o plano e define-se como o processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos do governo, com a participação dos agentes públicos e privados<sup>210</sup>". Quanto aos planos de governo, esses representam o conjunto de normatizações que estabelecem o planejamento

---

<sup>208</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito administrativo e políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 135.

<sup>209</sup> Ibidem p. 241.

<sup>210</sup> Ibidem p. 259.

que deverá ser posto em prática em relação à determinada política pública assumida.

Outra necessária distinção diz respeito à política pública e à política de governo. Pois, enquanto esta guarda profunda relação com um mandato eletivo, aquela, no mais das vezes, não fica vinculada a um único mandato. Deve-se reconhecer, também, que no cenário político brasileiro sempre prevaleceu a confusão entre estas duas categorias. Tal característica é tão notória que a cada eleição, principalmente quando ocorre alternância de partidos, se constata que muitas das políticas públicas implementadas pelo governo anterior são deixadas de lado pelo novo governo.

As políticas públicas podem ser entendidas como o conjunto de planos e programas de ação governamental voltados à intervenção no domínio social, por meio dos quais são traçadas as diretrizes e metas a serem fomentadas pelo Estado, sobretudo na implementação dos objetivos e direitos fundamentais dispostos na Constituição. No Estado constitucional a função fundamental da Administração Pública é a concretização dos direitos fundamentais positivos por meio de políticas públicas que são geradas tanto pelo Poder Legislativo quanto pelo Executivo. Por essa concepção as políticas públicas formam um conjunto de ações coletivas transformadoras do espaço público (comum) e que se voltam para a garantia dos direitos sociais, configurando um compromisso público que visa dar conta de determinada demanda exigida pela sociedade<sup>211</sup>.

As políticas públicas não são, *per se*, caracterizadas como normas ou atos jurídicos, no entanto, elas são compostas por essas normas e atos. As normas, decisões e atos que integram a política pública têm a finalidade de delimitar os parâmetros de desenvolvimento ou implantação da política pública<sup>212</sup>, principalmente quando são normas de natureza constitucional que estabelecem os critérios básicos.

---

<sup>211</sup> GUARESCHI, Neuza. Et al. Problematizando as práticas psicológicas no modo de entender a violência. In: STREY, Marelene N.; AZAMBUJA, Mariana P. Ruwer; JAEGER, Fernanda Pires. (Orgs). Violência, Gênero e Políticas Públicas. Porto Alegre- RS: EDIPUCRS, 2004, p. 180.

<sup>212</sup> COMPARATO, F. K. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. Revista dos Tribunais, ano 86, v.737, mar. 1997, p. 18.

Qualquer política deveria, ao menos em princípio, procurar alcançar metas de melhoria nas condições econômicas, políticas e sociais da comunidade. Sobre os deveres da política Dworkin esclarece que os argumentos políticos se “propõem a estabelecer um objetivo coletivo. Os princípios são proposições que descrevem direito; as políticas são proposições que descrevem objetivos”<sup>213</sup>. Desse modo, no atual estágio democrático em que se encontra o Brasil, o ideal seria o estabelecimento de políticas públicas estreitamente conectadas com os reais e mais urgentes interesses desejosos pela sociedade brasileira, principalmente porque aquele que contribui para o funcionamento do Estado tem o direito de saber como são aplicados os recursos. Contudo, autores como Meksenas entendem que as políticas públicas não são mecanismos que o Estado utiliza na promoção da igualdade social, mas são meios de manter no poder aqueles que usufruem do capitalismo no poder<sup>214</sup>.

Deste modo, os direitos fundamentais passam a se constituir em matérias sobre as quais os poderes do Estado não podem dispor, uma vez que se constituem no fundamento de legitimidade do próprio Estado e expressão inarredável das democracias modernas. A garantia dos direitos fundamentais de liberdade e a implementação dos direitos fundamentais positivos é o dever primeiro do Estado, condição de legitimidade dos poderes constituídos<sup>215</sup>.

No Brasil as políticas públicas relacionadas à saúde, educação e segurança sempre figuraram como as grandes promessas eleitorais e, por outro lado, foram aquelas que sempre estiveram aquém das expectativas da coletividade. Essa situação se justifica, no mais das vezes, com o permissivo histórico-político brasileiro, o qual se caracteriza pela centralização dos recursos, favorecendo o clientelismo e a corrupção, e a falta de participação da sociedade no controle sobre os serviços prestados. Reporta-se, ainda, que a formulação de políticas públicas com fins verdadeiramente sociais só surgiu no Brasil durante o governo do Presidente

---

<sup>213</sup> DWORKIN, Ronald. *Los Derechos en Serio*. Trad. Marta Guastavino. 2ª ed. Barcelona: Ariel Derecho, 1989, pp. 158-160. Tradução livre do autor desta dissertação, sendo que na obra em espanhol o texto está assim escrito: “proponen establecer un objetivo colectivo. Los principios son proposiciones que describen derechos; las políticas son proposiciones que describen objetivos”.

<sup>214</sup> MEKSENAS, Paulo. *Cidadania, Poder e Comunicação*. São Paulo ed. Cortez, 2002, p. 77.

<sup>215</sup> CADEMARTORI, Sérgio. *Estado de direito e legitimidade: uma abordagem garantista*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999, pp. 19-32.

Getúlio Vargas, quando iniciaram o desenvolvimento de políticas previdenciárias, trabalhistas, de saúde, educação, saneamento básico, habitação e de transporte<sup>216</sup>.

Em razão desse quadro é que a Constituição de 1988 promoveu a descentralização, entregando a Estados e Municípios a responsabilidade da maioria das políticas públicas sociais. A Carta Constitucional de 1988 consagrou os princípios da descentralização, municipalização e da participação, ganhando os municípios o *status* de unidades autônomas da federação, juntamente com os Estados federados.

Os municípios, a partir de 1988, ganharam uma série de encargos, como a gestão das políticas sociais de saúde, educação básica e assistência social. A participação social na gestão das políticas de saúde, educação e assistência social é contemplada na Constituição de 1988 e regulamentada por leis complementares que prevêm o estabelecimento de conselhos deliberativos, para a municipalização dos serviços de saúde e assistência social, bem como na área de educação. O Governo Federal, a fim de que Estados e Municípios desenvolvam programas nas áreas da saúde e educação, tem distribuído recursos de modo direto a esses entes estatais.

O que se pode concluir é que as funções essenciais das políticas públicas estão assentadas nas diversas instituições sociais, políticas e governamentais que intervêm na sociedade quando problemas específicos, como aqueles pertinentes à segurança pública, se mostram visíveis. Através da percepção do desenvolvimento dos contemporâneos Estados capitalistas se verifica que as políticas públicas visam resolver os conflitos da sociedade através de um processo de mediação pautado em estratégias políticas e, para a compreensão dessa trajetória evolutiva das políticas sociais, elas

precisam ser levadas em conta como fatores causais concomitantes tanto *exigências* quanto *necessidades*, tanto problemas da *integração social* quanto problemas da *integração sistêmica* (Lockwood), tanto a elaboração política de *conflitos de classe* quanto a elaboração de *crises do processo de acumulação* (OFFE, 1984, p. 36).

---

<sup>216</sup> Ibidem p. 110.

Esses diferentes aspectos devem estar sempre referidos a um contorno de Estado no interior do qual eles se movimentam. Torna-se importante aqui ressaltar a diferenciação entre Estado e governo. Para uma compreensão sintética do assunto pode-se ter o Estado como o conjunto de instituições permanentes como Tribunais e Forças Armadas e o Governo como o conjunto de dirigentes optantes por uma determinada orientação política e que assumem e desenvolve as funções do Estado por certo período.

As políticas públicas são aqui entendidas como a materialização de interesses coletivos específicos através de programas e ações executados pelo poder público. E, em razão disso, o Estado não pode ficar reduzido à burocracia dos órgãos estatais responsáveis pela implementação dessas políticas públicas. As políticas públicas são aqui compreendidas como as responsabilidades assumidas pelo Estado a partir de decisões consensuais entre os organismos estatais e a sociedade civil organizada, evitando o reducionismo da problemática que envolve a questão da segurança pública brasileira.

Ademais, é diante de uma específica necessidade ou interesse coletivo no campo do bem-estar social que se faz cogente o estabelecimento de metas efetivas para viabilizar o alcance daquele interesse. Desse modo, essas metas propostas devem ser o objetivo a ser alcançado pela Administração Pública através das políticas públicas<sup>217</sup>.

Como a Constituição Federal impõe ao Estado o dever de manter a segurança pública é inegável que o Estado deve adotar uma postura ativa, o que, por sua vez, impõe o estabelecimento de políticas públicas nessa área. Nesse sentido é oportuno citar o posicionamento de Valter Foleto Santin, autor que define as políticas públicas de segurança como o

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

---

<sup>217</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 1994, p.6.

A vinculação da segurança pública aos demais interesses sociais é evidente e vital para a sociedade, pois, segundo Celso Ribeiro Bastos, a política de segurança se mostra como o “denominador comum de todas as políticas, haja vista ser inviável estabelecer o bem-estar sem segurança. Assim, esta política serve de suporte para as outras e para a própria sobrevivência do estado<sup>218</sup>”. Porém, não se deve olvidar que a eficácia das políticas de segurança pública têm se mostrado dependente da eficácia de políticas sociais educacionais, trabalhistas, de saúde. Nesse sentido também se traz o entendimento de que se deve destacar o estabelecimento de políticas estatais de segurança em virtude de que elas são um direito sem o qual não seria possível a manutenção dos outros direitos fundamentais intimamente ligados a ele, como a vida, a liberdade, a igualdade e a propriedade. Assim, o poder público não deve e não pode se omitir em relação à sua responsabilidade pelas atividades de segurança pública<sup>219</sup>.

### **3.2 Segurança pública na Constituição de 1988**

Os planos nacionais de segurança pública traduzem o interesse político na área da segurança pública ou, de outro modo, representam como o Estado promoverá a concretização do direito à paz social. A Constituição Federal de 1988 foi a primeira a inserir um capítulo específico sobre Segurança Pública, pois as Cartas Políticas anteriores se limitavam a mencionar que aos estados federativos cabia a manutenção da ordem interna.

Até a promulgação da Constituição Federal de 1988 os únicos órgãos de segurança pública com previsão constitucional eram a Polícia Federal e as polícias militares. A Carta Política de 1988 inseriu mais três órgãos policiais: a Polícia Rodoviária Federal, a Polícia Ferroviária Federal e as Polícias Cíveis estaduais. Há que ser salientada a situação dos corpos de Bombeiros militares e as Guardas municipais. A Constituição de 1969 previa, tal como foi mantido pela Constituição de

---

<sup>218</sup> Ibidem p.65.

<sup>219</sup> SANTIN, Valter Foletto. Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p.63.

1988, que os “corpos de bombeiros<sup>220</sup>” não possuem atribuições de policiamento, porém, a Constituição de 1988 prevê que os corpos de bombeiros fazem parte dos agentes públicos responsáveis pela segurança pública e são, conforme o texto constitucional, incumbidos das atividades de defesa civil. A “guarda municipal<sup>221</sup>” também é uma inovação na Constituição de 1998 e, do mesmo modo que os corpos de bombeiros, não possuem atribuição de realizar policiamento, mas são agentes estatais responsáveis pela segurança pública, tendo a incumbência de proteger bens, serviços e instalações dos Municípios.

Em relação às atribuições desses dois únicos órgãos policiais oriundos da Constituição de 1969, a Polícia Federal e as Polícias Militares, somente a Polícia Federal teve suas alterações constitucionais alteradas pela Constituição Federal de 1988, pois as Polícias Militares continuavam sendo forças auxiliares do exército e também responsáveis pela ordem pública interna. A Polícia Federal<sup>222</sup> teve uma ampliação do rol de suas finalidades constitucionais, de modo que passou a ser destinada a apurar infrações penais de repercussão internacional; a apurar as infrações penais contra as autarquias e empresas públicas federais; a prevenir o contrabando e o descaminho; a realizar o policiamento aeroportuário e a exercer exclusivamente a função de polícia judiciária da União.

Os novos órgãos policiais previstos pela Constituição Federal de 1988, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal e Polícias Civis, possuem, respectivamente, as seguintes finalidades constitucionais:

---

<sup>220</sup> Conforme o § 5º do artigo 144 da Constituição Federal de 1988: “às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil”. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em 21 de dezembro de 2009.

<sup>221</sup> Conforme o § 8º do artigo 144 da Constituição Federal de 1988: “Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em 21 de dezembro de 2009.

<sup>222</sup> A Constituição de 1969, em seu art. 8º, inciso VIII, atribuía à Polícia Federal as seguintes finalidades: executar os serviços de política marítima, aérea e de fronteiras; prevenir e reprimir o tráfico de entorpecentes e drogas afins; apurar infrações penais contra a segurança nacional, a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei; e prover a censura de diversões públicas. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm). Acesso em 20 de dezembro de 2009.

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

[...]

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

§ 4º - às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

A continuidade da atividade policial repressiva, mesmo após a democratização de 1988, fez surgir um grupo de trabalho sobre a reestruturação das Polícias. Dentre as justificativas para a criação do grupo de trabalho, a Portaria nº369, de 13 de maio de 1997, mencionava que o atual modelo institucional de segurança pública foi estruturado, em sua maior parte, num período anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, marco inicial do estado democrático de direito. Conseqüentemente, faz-se necessário adaptar o sistema de segurança pública à nova Carta, que se diz democrática<sup>223</sup>.

Como resultado desse grupo de trabalho se editou, no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, a Medida Provisória nº 813, de 1º de janeiro de 1995, com a qual se criou a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública. Atualmente essa Secretaria criada pela Medida Provisória nº 813 tem suas funções exercidas pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, órgão vinculado ao Ministério da Justiça. Essa Medida Provisória dispunha em seus artigos 14 e 16, respectivamente, que:

Art. 14. Os assuntos que constituem área de competência de cada Ministério são os seguintes:

XI - Ministério da Justiça:

d) segurança pública, Polícia Federal, Rodoviária e Ferroviária Federal e do Distrito Federal;

Art. 16. São órgãos específicos dos Ministérios:

IX - no Ministério da Justiça:

j) Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública;

<sup>223</sup> ZAVERUCHA, J. The 1988 brazilian constitution and its authoritarian legacy: formalizing democracy while gutting its essence. *Journal of Third World Studies*, v.15, n.1, 1998, p.105-24.

Ressalta-se que o governo federal continua, mesmo com a constitucionalização democrática do país em 1988, seguindo os moldes da Constituição de 1969, pois segue mantendo sua exclusividade legislativa sobre as polícias militares. E, quando a Constituição de 1988 em seu artigo 144, parágrafo 7º, diz que a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades. O que se percebe claramente é que o objetivo principal se volta para a eficiência da atividade e, portanto, a idéia de padronização da ordem pública sob o manto da “exclusividade legislativa<sup>224</sup>”. Assim é que, principalmente por ser o Brasil um país de dimensões continentais e com problemas sociais distintos em seus diversos rincões, essa restrição da autonomia dos Estados federados em relação à ordem pública pode estar mais atrelada ao controle de questões políticas, residual do regime ditatorial brasileiro, que ao interesse social por uma segurança pública de matriz verdadeiramente democrática.

O que pode ser concluído é que, da interpretação de uma Carta Política pautada na defesa e promoção de direitos, os programas de combate à criminalidade e as atuais políticas do setor começam a levar em consideração aspectos indispensáveis, como prevenção, a participação social e as penas alternativas, além de políticas públicas destinadas a outras áreas, principalmente educacionais, de geração de emprego e habitacionais. Relevante questão que Constituição de 1988 traz sobre a segurança pública diz respeito ao aspecto sistêmico da segurança pública, pois o *caput* do seu artigo 144 é bastante objetivo quando afirma que a segurança pública é dever do Estado, mas também uma responsabilidade de todos. Diante dessa análise conjuntural que as disposições constitucionais acerca da segurança pública nos conduzem é que parece de suma importância uma observação mais aguçada quanto à integração das atividades dos órgãos públicos de segurança, notadamente em razão de que qualquer política

---

<sup>224</sup> A Constituição Federal dispõe em seu artigo 22, caput, e no inciso XXI que: “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;”. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em 28 de dezembro de 2009.

pública deve ser sempre executada de modo a visar o mais amplo e o mais efetivo alcance social.

### **3.3 Propostas e objetivos do atual programa nacional de segurança pública**

No ano de 2007, com a edição da Lei nº 11.530<sup>225</sup>, se instituiu o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, que é o programa Federal de segurança pública atualmente em execução. Esse novo desenho proposto para a segurança pública tem como característica principal o estímulo à integração e a articulação entre a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, entidades familiares e comunidade para a concretização da pacificação social através de ações e políticas públicas específicas, conforme se depreende do referido texto legal:

LEI Nº 11.530, DE 24 DE OUTUBRO DE 2007. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências

Art. 1º Fica instituído o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI, a ser executado pela União, por meio da articulação dos órgãos federais, em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal e Municípios e com a participação das famílias e da comunidade, mediante programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira e mobilização social, visando à melhoria da segurança pública.

Art. 2º O Pronasci destina-se a articular ações de segurança pública para a prevenção, controle e repressão da criminalidade, estabelecendo políticas sociais e ações de proteção às vítimas. (Redação dada pela Lei nº 11.707, de 2008)

A segurança pública, segundo esse mesmo estatuto legal, deve possuir como meta basilar o desenvolvimento de uma cultura de pacificação social. Para a realização desse amplo objetivo o governo estabeleceu como diretrizes específicas a promoção dos direitos humanos, o apoio ao desarmamento, o combate aos diversos tipos de preconceitos, a modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional, fortalecimento dos conselhos tutelares, criação de redes comunitárias, valorização dos profissionais de segurança pública, participação de jovens, egressos do sistema prisional e mulheres em situação de violência,

---

<sup>225</sup> Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm)>. Acesso em 10 de janeiro de 2010.

ressocialização de egressos do sistema prisional e de moradores de rua, garantia do acesso à justiça, recuperação dos espaços públicos, garantia de participação da sociedade civil e a transparência na execução das políticas públicas de segurança<sup>226</sup>. Salienta-se que o Pronasci estabeleceu que as regiões metropolitanas e os aglomerados urbanos que apresentam altos índices de homicídios e de crimes violentos serão o foco prioritário para a execução dos programas, projetos e ações propostos pelo programa<sup>227</sup>.

Com o objetivo de apoiar os projetos na área de segurança pública e de prevenção da violência havia sido criado no ano de 2001, através da Lei nº 10.201, o Fundo Nacional de Segurança Pública<sup>228</sup>. A prioridade, segundo o artigo 4º dessa lei, é fornecer apoio aos projetos destinados a:

LEI Nº 10.201, DE 14 DE FEVEREIRO DE 2001. Institui o Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP, e dá outras providências.

---

<sup>226</sup> Em seu capítulo 3º a lei que instituiu o Pronasci expõe a integralidade das diretrizes propostas pelo programa: "I - promoção dos direitos humanos, intensificando uma cultura de paz, de apoio ao desarmamento e de combate sistemático aos preconceitos de gênero, étnico, racial, geracional, de orientação sexual e de diversidade cultural; II - criação e fortalecimento de redes sociais e comunitárias; III - fortalecimento dos conselhos tutelares; IV - promoção da segurança e da convivência pacífica; V - modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional; VI - valorização dos profissionais de segurança pública e dos agentes penitenciários; VII - participação de jovens e adolescentes, de egressos do sistema prisional, de famílias expostas à violência urbana e de mulheres em situação de violência; VIII - ressocialização dos indivíduos que cumprem penas privativas de liberdade e egressos do sistema prisional, mediante implementação de projetos educativos, esportivos e profissionalizantes; IX - intensificação e ampliação das medidas de enfrentamento do crime organizado e da corrupção policial; X - garantia do acesso à justiça, especialmente nos territórios vulneráveis; XI - garantia, por meio de medidas de urbanização, da recuperação dos espaços públicos; XII - observância dos princípios e diretrizes dos sistemas de gestão descentralizados e participativos das políticas sociais e das resoluções dos conselhos de políticas sociais e de defesa de direitos afetos ao Pronasci; XIII - participação e inclusão em programas capazes de responder, de modo consistente e permanente, às demandas das vítimas da criminalidade por intermédio de apoio psicológico, jurídico e social; XIV - participação de jovens e adolescentes em situação de moradores de rua em programas educativos e profissionalizantes com vistas na ressocialização e reintegração à família; XV - promoção de estudos, pesquisas e indicadores sobre a violência que considerem as dimensões de gênero, étnicas, raciais, geracionais e de orientação sexual; XVI - transparência de sua execução, inclusive por meios eletrônicos de acesso público; e XVII - garantia da participação da sociedade civil".

<sup>227</sup> Conforme disposto no artigo 4º da Lei nº 11.530/2007, posteriormente alterada pela Lei nº 11.707/2008.

<sup>228</sup> Conforme o artigo 1º da Lei nº 10.201/2001: "Fica instituído, no âmbito do Ministério da Justiça, o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, com o objetivo de apoiar projetos na área de segurança pública e de prevenção à violência, enquadrados nas diretrizes do plano de segurança pública do Governo Federal". Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10201.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10201.htm). Acesso em 11 de janeiro de 2010.

[...]

Art. 4º O FNSP apoiará projetos na área de segurança pública destinados, dentre outros, a:

I - reequipamento, treinamento e qualificação das polícias civis e militares, corpos de bombeiros militares e guardas municipais;

II - sistemas de informações, de inteligência e investigação, bem como de estatísticas policiais;

III - estruturação e modernização da polícia técnica e científica;

IV - programas de polícia comunitária; e

V - programas de prevenção ao delito e à violência.

Cabe reportar que, frente ao disposto no parágrafo segundo do artigo 4º da Lei nº 10.201/2001, na avaliação dos projetos submetidos serão priorizados aqueles nos quais os entes federados tiverem se comprometido a obter os seguintes resultados: I - realização de diagnóstico dos problemas de segurança pública e apresentação das respectivas soluções; II - desenvolvimento de ações integradas dos diversos órgãos de segurança pública; III - qualificação das polícias civis e militares, corpos de bombeiros militares e das guardas municipais; IV - redução da corrupção e violência policiais; V - redução da criminalidade e insegurança pública; e VI - repressão ao crime organizado. Há que se evidenciar, diante do enunciado do inciso II, a exigência do governo federal para a liberação de recursos aos Estados, a integração dos órgãos de segurança pública, ou seja, integração entre a Polícia Militar e a Polícia Civil. Existem propostas de alteração constitucional que intentam a unificação dos órgãos policiais, tanto estaduais quanto federais, porém, as chefias desses órgãos não têm concordado<sup>229</sup>. O mais provável é que não haja concordância entre os ocupantes dos cargos de direção e chefia desses órgãos porque uma unificação promoveria a diminuição do número desses cargos, o que não parece interessar aos dirigentes de nenhuma dessas corporações.

Ao Ministério da Justiça foi estabelecida a competência sobre as diretrizes da segurança pública nacional e, diretamente, em relação aos órgãos policiais federais: a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, a Polícia Ferroviária Federal e a Polícia Civil e Militar do Distrito Federal. Dentre a estrutura

---

<sup>229</sup> A Proposta de Emenda Constitucional nº21 de 2005, apresentada pelo Senador Romeu Tuma, é a mais debatida proposta de reestruturação dos órgãos de segurança pública e que tem como objetivo principal a unificação dos órgãos policiais. Disponível em <http://legis.senado.gov.br/mate-pdf/5490.pdf>. Acesso em 15 de janeiro de 2010.

organizacional do Ministério da Justiça se apresenta como órgão específico a Secretaria Nacional de Segurança Pública, composta por departamentos específicos em relação às políticas de segurança pública e também relacionados aos órgãos operacionais federais de segurança pública, com exceção da Polícia Ferroviária Federal, que embora conste como órgão federal de segurança pública, estranhamente não aparece na estrutura organizacional do Ministério da Justiça<sup>230</sup>.

A promoção da integração entre os órgãos de segurança pública ficou a cargo da Secretaria Nacional de Segurança Pública. Ao Departamento de Políticas, Programas e Projetos foi delegada a competência para identificar, propor e promover a articulação entre os órgãos governamentais que possam contribuir para a otimização das políticas de segurança pública e estimular e fomentar a utilização de métodos de desenvolvimento organizacional e funcional que aumentem a eficiência e a eficácia do sistema de segurança pública<sup>231</sup>.

A promoção da integração entre os órgãos de segurança pública de todas as esferas administrativas (federais, estaduais, distritais e municipais) está a cargo do Conselho Nacional de Segurança Pública, órgão colegiado de natureza consultiva e deliberativa. Instituído no âmbito do Ministério da Justiça em 26 de agosto de 2009, através do Decreto nº 6.950, esse Conselho tem a incumbência de formular e propor diretrizes para as políticas públicas voltadas à promoção da segurança pública, bem como atuar de modo normativo na formulação de estratégias e no controle de execução da Política Nacional de Segurança Pública<sup>232</sup>.

O Projeto de Lei nº 1937<sup>233</sup>, apresentado pelo Poder Executivo em 04 de setembro de 2007 e em tramitação na Câmara dos Deputados, disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública,

---

<sup>230</sup> Conforme dispõem os artigos 1º e 2º do Decreto nº 6.061, de 15 de março de 2007. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6061.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6061.htm)>. Acesso em 17 de janeiro de 2010.

<sup>231</sup> Conforme dispõe o inciso IV e *caput* do artigo 12 e os incisos II, IV e *caput* do artigo 13 do Decreto nº 6.061, de 15 de março de 2007. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6061.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6061.htm)>. Acesso em 17 de janeiro de 2010.

<sup>232</sup> Conforme dispõem os artigos 1º e 2º do Decreto nº 6.950 de 26 de agosto de 2009. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6950.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6950.htm)>. Acesso em 18 de janeiro de 2010.

<sup>233</sup> Disponível em <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/499577.pdf>>. Acesso em 20 de janeiro de 2010.

institui o Sistema Único de Segurança Pública e dispõe sobre a segurança cidadã. Esse projeto, ao propor a criação do Sistema Único de Segurança Pública, objetiva a integração dos órgãos elencados no artigo 144 da Constituição Federal e da “Força Nacional de Segurança Pública<sup>234</sup>” para que esses órgãos atuem de forma cooperativa, sistêmica e harmônica<sup>235</sup>.

Visando uma efetiva política de cooperação para a segurança pública esse Projeto de Lei prevê a colaboração suplementar das guardas municipais nas atividades de prevenção nos Estados<sup>236</sup>. Salienta-se que será o Ministério da Justiça o órgão responsável pela gestão desse Sistema Único de Segurança Pública, que deverá orientar e acompanhar as atividades integradas entre os órgãos, bem como promover o intercâmbio técnico e operacional entre os órgãos policiais federais, estaduais, do Distrito Federal e guardas municipais<sup>237</sup>.

Segundo a proposta desse Sistema Único de Segurança Pública, a integração e a coordenação dos órgãos integrantes do Sistema serão realizadas por meio de operações combinadas, planejadas e desencadeadas em equipe; da aceitação mútua dos registros de ocorrências e dos procedimentos apuratórios; do compartilhamento de informações; e do intercâmbio de conhecimentos técnicos e científicos. As operações combinadas entre os órgãos policiais constantes no artigo 144 da Constituição, aqueles que compõem o Sistema Brasileiro de Inteligência e a Força Nacional de Segurança Pública poderão ser de caráter ostensivo e de inteligência<sup>238</sup>.

---

<sup>234</sup> A Força Nacional de Segurança Pública, conforme disciplinado pelo Decreto nº 5.289/2004, é um programa de segurança pública desenvolvido e coordenado pelo Ministério da Justiça que visa a cooperação entre os Estados federativos. Esse programa está calcado em uma adesão voluntária e cooperativa entre os Estados membros e a União, tendo como principal característica a intervenção episódica e planejada a fim de que seja restabelecida a ordem pública. A Força Nacional de Segurança Pública poderá ser empregada em qualquer parte do território nacional, mediante solicitação expressa do respectivo Governador de Estado ou do Distrito Federal e poderá ser empregada consoante a determinação do Ministro da Justiça. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5289.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5289.htm). Acesso em 21 de janeiro de 2010.

<sup>235</sup> Conforme dispõe o artigo 6º do Projeto de Lei nº 1937/2007.

<sup>236</sup> Conforme dispõe o parágrafo único do artigo 6º do Projeto de Lei nº 1937/2007.

<sup>237</sup> Conforme dispõe o artigo 12º do Projeto de Lei nº 1937/2007.

<sup>238</sup> Conforme dispõem os incisos, o caput e o parágrafo 1º do artigo 7º do Projeto de Lei nº 1937/2007.

O que se mostra evidente é que o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania objetiva, através da articulação de políticas de segurança e políticas sociais, ações preventivas, de controle e repressivas da violência. As ações desenvolvidas por esse Programa vem seguindo as diretrizes que foram traçadas pelo Sistema Único de Segurança Pública, o qual possui como fórmula para a redução da criminalidade uma ação “articulada e cooperativa”, seja de modo conveniado, entre a União, os Estados e os Municípios ou diretamente, entre os órgãos policiais federais e estaduais.

### **3.4 Políticas de segurança pública e os limites orçamentários**

A efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais sempre envolvem, embora não exclusivamente, a definição e a execução de políticas públicas. Por sua vez, a concretização desses direitos sempre exigirá uma disponibilidade orçamentária, a qual se sujeitará às limitações de recursos financeiros. Ademais, a vinculação entre direitos e políticas públicas é permanente, pois, consoante as palavras de Konrad Hesse, as “questões constitucionais não são, originariamente, questões jurídicas, mas sim questões políticas<sup>239</sup>”.

Para que haja a materialização dos direitos constitucionalmente assegurados, principalmente aqueles de cunho social, se requer a destinação de uma alta quantia de verbas públicas. A conhecida escassez de recursos públicos traz o problema da eleição de quais políticas públicas devem ser implementadas, já que a limitação orçamentária não comportaria o cumprimento irrestrito e integral de todos os anseios sociais. Isso importa em dizer que quando se define um orçamento se está estabelecendo prioridades para o desenvolvimento social, sendo que dentre essas prioridades está, inegavelmente, a segurança pública.

O orçamento deve ser entendido como um instrumento de realização das disposições constitucionais ou, de outra forma, deve expressar o planejamento das políticas públicas que serão postas em execução pela administração pública. Em síntese, o orçamento é um conjunto de atos normativos nos quais são previstos os recursos disponíveis e como os mesmos deverão ser utilizados. Neste sentido a

---

<sup>239</sup> HESSE, Konrad. A força normativa da Constituição (Die normative Kraft der Verfassung). Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1991, p. 9.

Constituição vincula a elaboração e a execução das leis orçamentárias, as quais deverão estar em conformidade com as metas e os objetivos delimitados pela própria Constituição. Exige-se, portanto, que os programas e planos governamentais sejam destinados, *a priori*, à implementação de direitos fundamentais.

A realidade social obriga que os poderes públicos, quando do planejamento e realização das políticas públicas, interprete as necessidades sociais de modo a maximizar a efetivação dos direitos fundamentais individuais e sociais, contudo, quando da execução dos interesses estabelecidos há que se ter em mente a existência de limites fáticos e jurídicos. Isso porque, conforme Ingo W. Sarlet, “a dependência, da realização dos direitos sociais prestacionais, da conjuntura socioeconômica é tudo menos retórica<sup>240</sup>”. Obviamente a previsão de um direito não pode significar que se desconsidere a existência real de recursos para a sua concretização, pois isso resultaria em fechar os olhos para a realidade. A existência de verbas públicas para o adimplemento de um direito, denominada de reserva do possível, deve ser considerada em pelo menos três dimensões: a efetiva disponibilidade fática dos recursos, a disponibilidade jurídica dos recursos humanos e materiais e a titularidade daquele de quem se pode exigir o direito<sup>241</sup>.

A segurança pode ser considerada o bem público maior, pois ela representa a noção de um interesse comum a todos os indivíduos e que exterioriza o ideal de bem-estar almejado pelo grupo social<sup>242</sup>. Assim, sendo a segurança um instrumento de realização de outros direitos fundamentais é que há que se preocupar se a falta de recursos humanos e materiais para as instituições policiais não representaria a violação do direito à vida, à liberdade ou à propriedade. Contudo, não se pode olvidar que, embora a escassez de recursos para os órgãos responsáveis pela segurança pública afeta diretamente o exercício de outros direitos fundamentais, a previsão constitucional de direitos de aplicação imediata poderia contornar uma real inexistência de recursos.

---

<sup>240</sup> Ibidem p.370.

<sup>241</sup> Ibidem p.307.

<sup>242</sup> Para Celso Antônio Bandeira de Mello “o interesse público deve ser conceituado como o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade, e pelo simples fato de o serem”. Op. cit. MELLO, 2003, p. 53.

Qualquer direito exige uma alocação mínima de recursos para que seja efetivamente exercido. Dessa forma, a fim de que se cumpram as disposições acerca de direitos constitucionalmente garantidos é que se impõe à Administração Pública que ela disponibilize um padrão mínimo de qualidade dos serviços públicos, dentre os quais aqueles referentes à segurança pública. Salieta-se que não são apenas os direitos econômicos, sociais e culturais que implicam políticas públicas, mas também os direitos habitualmente designados como direitos de liberdade, pois, exemplificando, o direito de caminhar pela madrugada em ruas de qualquer grande cidade sem o perigo de ser assaltado impõe uma obrigação ao Estado, que é garantir que o indivíduo não será molestado. Contudo, a realidade se mostra muito diferente do idealizado.

Importante salientar que a Constituição não prevê, politicamente, como serão aplicados os recursos, pois sempre é analisada a conjuntura sócio-econômica global, motivo pelo qual essa função foi deixada primeiramente ao legislador e posteriormente ao Poder Executivo, através das políticas públicas<sup>243</sup>. A competência constitucional sobre os recursos disponíveis para a realização dos direitos sociais prestacionais é vista por Canotilho como de responsabilidade do legislador, pois ao Poder Legislativo “compete, dentro das reservas orçamentais, dos planos econômicos e financeiros, das condições sociais e econômicas do país, garantir as prestações integradoras dos direitos sociais, econômicos e culturais<sup>244</sup>”.

A Constituição Federal de 1988 prevê no parágrafo 1º do seu artigo 5º que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata e, em decorrência disso, se afirma que “cabe ao poder público o ônus da comprovação efetiva da indisponibilidade total ou parcial de recursos do não desperdício dos recursos existentes, assim como da eficiente aplicação dos mesmos<sup>245</sup>”. Há que se considerar que, tendo em vista ser uma obrigação da Administração Pública a garantia dos direitos essenciais, existe a possibilidade de responsabilização do Estado por conta de sua inoperância na implementação de

---

<sup>243</sup> Op. cit. SARLET, 2008, pp.307-8.

<sup>244</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes. Constituição dirigente e vinculação do legislador. Coimbra: Coimbra Editora, 1982, p.369.

<sup>245</sup> Op. cit. SARLET, 2008, p.378.

medidas administrativas, legais e normativas indispensáveis à plena realização dos direitos fundamentais, notadamente nas hipóteses em que existe um dever explícito ou implícito de proteção e de atuação por parte dos órgãos públicos<sup>246</sup>.

No campo da prestação de serviços públicos essenciais se revela necessária a discussão da eficiência da prestação, do controle legislativo, administrativo, judicial e social das entidades e dos agentes encarregados da prestação dos serviços<sup>247</sup>. Além disso, um eficiente planejamento político-administrativo constitui condição fundamental para a eficácia e efetividade dos direitos fundamentais. Nesse sentido, visando à efetividade dos direitos eleitos como prioritários há, conforme Ingo W. Sarlet, a necessidade de procedimentos adequados e eficientes para um planejamento seguido de efetivos resultados, bem como a imprescindibilidade de mecanismos de controle social, político e jurídico do próprio planejamento, mas acima de tudo de sua implementação<sup>248</sup>.

Para tentar resolver o problema da escassez de recursos e o cumprimento de direitos fundamentais positivos, Alexy propõe a aplicação do método de ponderação, pelo qual a prestação pleiteada pelos cidadãos deve estar cingida àquilo que se pode razoavelmente exigir do poder público. Ainda que existam recursos, há o limite do razoável que veda aos cidadãos exigirem do estado aquilo que possam prover como seus próprios recursos. Entretanto, segundo o autor impende reconhecer que o direito a um mínimo vital, à educação escolar, à assistência médica, à formação profissional, deve ter a efetivação garantida pelo poder público, por conta de que é mínimo o conflito com os demais princípios constitucionais<sup>249</sup>. Para tanto, as circunstâncias do caso concreto devem ser analisadas em conformidade à aplicação do princípio da proporcionalidade.

Não há dúvida de que é papel do governo prestar à população os serviços essenciais e nem de que todas as pessoas e entidades que vivem e atuam

---

<sup>246</sup> FREITAS, Juarez. O Estado, a responsabilidade extracontratual e o princípio da proporcionalidade. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Jurisdição e direitos fundamentais: anuário 2004/2005* – Escola Superior da Magistratura do Rio Grande do Sul (AJURIS). Porto Alegre: Livraria do advogado, 2006, p. 179 e ss.

<sup>247</sup> Op. cit. SARLET, 2008, p.349.

<sup>248</sup> Ibidem, p. 376.

<sup>249</sup> Op. cit. ALEXY, 2008, pp. 511-519.

no âmbito de autoridade do governo devem ser beneficiadas pelos serviços disponíveis. Assim, por serem essenciais, tais serviços devem ser prestados a todos que deles necessitem, devendo o governo utilizar os meios materiais obtidos pela contribuição dos beneficiários<sup>250</sup>. Portanto, por se tratar de dinheiro arrecadado dos próprios destinatários da prestação de serviços essenciais pelo Estado é que se impõe uma deliberação responsável a respeito da destinação dessas verbas públicas, o que nos “remete diretamente à necessidade de buscarmos o aprimoramento dos mecanismos de gestão democrática do orçamento público<sup>251</sup>”.

Os serviços públicos, como se exemplifica com a atividade policial, são pagos por toda a população e devem estar efetivamente disponíveis para toda à população, pois não há como saber quem vai usar e quanto vai necessitar<sup>252</sup>. Os serviços públicos devem ser criados, organizados e mantidos para todo o povo e, como todos necessitam e todos pagam, é indispensável que os serviços sejam criados tendo em vista as necessidades de todo o povo, devendo ser proporcionados a todos com a mesma qualidade e presteza. Dalmo Dallari diz que

é indispensável ter em conta que a prestação de serviços essenciais significa o atendimento de necessidades básicas da pessoa humana. Por essa razão, não tem cabimento, nessa área, subordinar as decisões ao critério da conveniência econômica. Em primeiro lugar, essas despesas são necessárias, e seria ilógico pretender que atividades dessa espécie dessem lucro para o estado (DALLARI, 2004, p. 91).

A Constituição é a baliza mestra da atuação do poder público e vincula toda a ação do Estado, exigindo que essas ações se voltem para o cumprimento das disposições constitucionais. Não se pode aceitar, portanto, a não obediência aos preceitos estabelecidos pela Constituição Federal, principalmente aqueles eleitos como fundamentais, através do argumento de que há uma conjuntura econômica desfavorável. Embora seja a segurança pública um meio de se assegurar a manutenção de diversos direitos fundamentais, não se pode olvidar que existe efetivamente uma limitação orçamentária e, portanto, não se pode, segundo afirma

---

<sup>250</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. Direitos humanos e cidadania. 2ª ed. reform. São Paulo: Moderna, 2004, p. 90.

<sup>251</sup> Op. cit. SARLET, 2008, p.376.

<sup>252</sup> Op. cit. DALLARI, 2004 p. 91.

Marcos Rolim, reduzir “o problema enfrentado pelo trabalho policial à falta de investimentos terminamos por encobrir os problemas referentes à ausência de gestão e à inaptidão para a avaliação de programas e iniciativas tomadas<sup>253</sup>”.

Assim, sendo aceito que a Constituição tem uma força normativa ativa e vinculante em relação aos direitos e garantias por ela estabelecidos é que se deve impor às instituições públicas que elas atuem para implementar os ditames da Carta Política, devendo, nesse desiderato, utilizar da maneira mais eficiente possível os recursos que a sociedade pôs a disposição das mesmas.

### **3.5 Otimização dos recursos: integração entre as polícias da União**

O *caput* do artigo 37 da Constituição Federal determina que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União obedeça a alguns princípios, dentre os quais o da eficiência<sup>254</sup>. Na consecução do objetivo da pesquisa, que é analisar os reflexos advindos de uma otimização administrativa pautada na integração entre dois órgãos policiais da União: a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal. O estudo aqui desenvolvido busca melhorar o cumprimento do princípio constitucional da eficiência a partir da racionalização administrativa desses dois órgãos públicos. Importa consignar que a Polícia Ferroviária Federal, embora seja um órgão policial federal, não será objeto de análise em decorrência de que suas atribuições e estrutura ainda não foram regulamentadas pelo Ministério da Justiça.

A integração entre as polícias estaduais também não será tratada, isso porque as Polícias Militares e as Polícias Cíveis possuem peculiaridades administrativas distintas em cada unidade federativa. Tal circunstância tornaria de

---

<sup>253</sup> ROLIM, Marcos. A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no século XXI. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; Oxford, Inglaterra: University of Oxford, Centre for Brazilian studies, 2006, p.45.

<sup>254</sup> Alexandre de Moraes define o princípio da eficiência como a imposição que se faz “à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, rimando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social” (MORAES, 1999, p. 30).

pouca valia a pesquisa aqui desenvolvida, pois a mesma se desenvolve para a apresentação de uma proposta de aplicação prática da integração em âmbito nacional. Assim, para que se viabilizasse um estudo destinado aos órgãos estaduais seria preciso uma observação particular das Polícias Militares e Civis em cada um dos Estados brasileiros, notadamente em virtude das peculiaridades político-administrativas que esses órgãos apresentam.

O Plano Nacional de Segurança Pública tem como sua principal meta a promoção da eficiência de todos os órgãos que compõem o Sistema Nacional de Segurança Pública. Nesse intento o PRONASCI, atual programa de segurança pública desenvolvido dentro do Plano Nacional, tem na integrações operacionais, de inteligência e de logística entre todos os órgãos policiais a mais importante forma de conquistar a almejada eficiência da segurança pública. O que se percebe é que a prioridade do governo se volta tão-somente para uma integração operacional e de inteligência, porém, quanto ao aspecto logístico é praticamente nula a manifestação do governo.

A argumentação aqui trazida está relacionada à propositura de uma união administrativa ou, mais detalhadamente, a uma utilização comum dos espaços físico-estruturais dos órgãos policiais como meio de melhor despender os recursos públicos. Espera-se que com essa pesquisa se consiga, portanto, expor uma opção política que se for direcionada a uma efetiva integração dos órgãos policiais federais poderia render uma grande economia para os setores administrativos e, conseqüentemente, possibilitaria mais recursos para o incremento das políticas públicas de preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, ou seja, mais recursos para serem investidos nas atividades finalísticas dos órgãos de segurança pública da União.

Neste trabalho não se propõe a unificação entre as polícias, pois para tal desiderato haveria a necessidade de alteração do texto constitucional. Ademais, o conceito de unificação pressupõe a existência de uma polícia única, situação que não se permitira diante da atual disposição do artigo 144, *caput*, e seus parágrafos, os quais definem a existência de vários órgãos policiais com atribuições específicas e delimitadas. Assim sendo, a idéia apresentada é de integração física entre as polícias da União, principalmente no tocante à infra-estrutura, o que geraria,

no decorrer do tempo, um aprimoramento de outros segmentos diretamente vinculados à execução da atividade policial, como os serviços de inteligência, de operações, de capacitação, de cursos de formação, de tecnologia e de atendimento aos cidadãos.

A cooperação federativa no âmbito da segurança pública, conforme disposto na Lei nº 11.473/2007, estabelece a integração como um ideal a ser seguido para alcançar a eficiência nas atividades e serviços imprescindíveis à segurança pública. No artigo 3º dessa lei estão previstos quais são os serviços essenciais à segurança pública: o policiamento ostensivo; o cumprimento de mandados de prisão; o cumprimento de alvarás de soltura; a guarda, a vigilância e a custódia de presos; os serviços técnico-periciais, qualquer que seja sua modalidade; e o registro de ocorrências policiais<sup>255</sup>. Embora não seja um rol tão extensivo de atividades, o certo é que para o fiel cumprimento das mesmas existe a necessidade de um grande volume de recursos financeiros, o que justifica a preocupação de cada vez mais se estudar os temas pertinentes à segurança pública, notadamente em função da necessidade de uma gestão eficiente dos órgãos policiais.

Conforme visto, a Secretaria Nacional de Segurança Pública é responsável pela formulação, articulação e indução da política nacional de segurança pública, norteadada pelo Plano Nacional de Segurança Pública. Entre as incumbências dessa Secretaria estão a administração dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública e a estruturação e implantação do Sistema Único de Segurança Pública - SUSP. Foi com o objetivo de operar uma política nacional de segurança de caráter eminentemente sistêmico que se criou o SUSP, o qual tem como principal finalidade a articulação das ações das instituições federais, estaduais e municipais no campo da segurança e da Justiça Criminal. A ampla maioria dos estudiosos da segurança pública vêem na integração das polícias a maneira mais adequada de eliminar a fragmentação desta atividade tipicamente estatal, especialmente em um período onde o crime se mostra cada vez mais organizado.

O Tribunal de Contas da União, TCU, apontou em seu relatório de avaliação do programa “Sistema Único de Segurança Pública” que há insuficiência

---

<sup>255</sup> Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11473.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11473.htm)>. Acesso em 20 de janeiro de 2010.

de recursos orçamentários, financeiros, materiais, humanos e de informações na área de segurança pública, tanto em nível federal quanto estadual<sup>256</sup>. O TCU reconhece que a área da segurança pública não se mostra excluída do generalizado quadro de carência de recursos financeiros no qual está envolvida a administração pública.

Assim, conforme já constatado pelo próprio órgão auditor das contas públicas, os recursos financeiros, orçamentários, materiais e humanos disponíveis para a segurança pública como um todo são insuficientes para a consecução dos objetivos do Sistema Único de Segurança Pública. Nesse mesmo relatório o TCU orienta que haja, a fim de tornar mais eficiente a segurança pública, a realocação de servidores policiais das atividades administrativas para as atividades-fim, o que vem a justificar, ainda mais, a necessidade de otimização das atividades administrativas dos órgãos policiais.

Uma política de integração entre as estruturas das polícias teria como efeito imediato a racionalização e economicidade dos recursos aplicados, além de uma mais afinada cooperação entre as forças policiais, o que propiciaria o incremento da efetividade e agilidade das ações policiais em favor da segurança pública. A Constituição Federal estabelece a segurança pública como um objetivo geral e comum à sociedade brasileira e, em razão disso, todos os meios de fazê-la mais eficiente devem ser aplicados. Portanto, tendo em vista um interesse social maior a ser protegido, o direito fundamental à segurança pública, não deve ser concebido espaço para que interesses particulares dos órgãos policiais ou, mais precisamente, de servidores detentores de cargos de direção e chefia que põem interesses pessoais como gratificações e status acima do anseio da sociedade, que é tornar a segurança pública dotada da mais plena eficácia possível.

A Câmara dos Deputados está analisando o Projeto de Lei nº 1937/07<sup>257</sup>, projeto no qual o Poder Executivo instituiu o Sistema Único de Segurança Pública e disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela

---

<sup>256</sup> Disponível em <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/.../susp\\_sum.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/.../susp_sum.pdf)>. Acesso em 22 de janeiro de 2010.

<sup>257</sup> Disponível em <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/499577.pdf>>. Acesso em 22 de janeiro de 2010.

segurança pública. Esse projeto visa a regulamentação do artigo 144 da Constituição Federal e integra o Programa Nacional de Segurança Pública e Cidadania – PRONASCI. A linha de atuação desse Sistema único, PRONASCI, está centrada na garantia da segurança pública e dos direitos fundamentais, individuais e coletivos do cidadão.

O papel de coordenação e definição das regras gerais de funcionamento do Sistema Único de Segurança Pública ficará a cargo da União. Expõe-se que entre as principais linhas de ação desse sistema está a integração dos órgãos e instituições de segurança pública, além de outros interesses como a unificação dos conteúdos dos cursos de formação e aperfeiçoamento dos policiais e a utilização de métodos e processos científicos em investigações. Assim, quando os Estados e o Distrito Federal instituírem suas próprias políticas de segurança pública deverão fazê-las de acordo com as diretrizes previamente delineadas pelo governo federal.

O Sistema Único de Segurança Pública é composto pelas polícias Federal; Rodoviária Federal; Ferroviária Federal; civis e militares e pelos corpos de bombeiros militares, além da Força Nacional de Segurança Pública. As guardas municipais poderão colaborar em atividades suplementares de prevenção. Conforme estabelecido pelo Sistema Único de Segurança Pública - SUSP, a segurança pública brasileira deve ser guiada por alguns princípios, dentre os quais a proteção dos direitos humanos e a eficiência na prevenção e repressão das infrações penais, bem como por definidas diretrizes, dentre as quais a integração dos órgãos e instituições de segurança pública<sup>258</sup>. Importa frisar que, em relação ao caráter integrativo que o SUSP preconiza, é dever do Ministério da Justiça orientar e acompanhar as atividades dos órgãos de segurança pública integrantes do SUSP e promover ações que efetivem o intercâmbio de experiências técnicas e operacionais entre os órgãos policiais federais, estaduais, do Distrito Federal e as guardas municipais. Em síntese, o Sistema Único de Segurança Pública deve planejar e executar as ações de segurança pública em todo o Brasil, com o objetivo de garantir a eficiência das atividades policiais.

---

<sup>258</sup> Conforme dispõem os artigos 4º e 5º do Projeto de Lei nº 1937/2007, que criou o Sistema Único de Segurança Pública.

Um aspecto do atual programa de segurança pública que deve ser ressaltado diz respeito à cidadania. Segundo esse programa de segurança pública, o exercício pleno da cidadania, em todas as suas dimensões sociais, é o objetivo social que os órgãos de segurança pública devem almejar. O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) tem como escopo dar efetividade ao exercício da cidadania através de ações de prevenção da violência e da criminalidade, bem como pela promoção de políticas públicas que garantam a inclusão social e a igualdade de oportunidades. Conforme o PRONASCI, a segurança cidadã

consiste na situação política e social de segurança integral e cultura da paz em que as pessoas têm, legal e efetivamente, garantido o gozo pleno de seus direitos fundamentais, por meio de mecanismos institucionais eficientes e eficazes, capazes de prever, prevenir, planejar, solucionar pacificamente os conflitos e controlar as ameaças, as violências e coerções ilegítimas.

A Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), órgão vinculado ao Ministério da Justiça, é responsável por promover a qualificação, padronização e integração das ações executadas pelas instituições policiais de todo o país em um contexto caracterizado pela autonomia destas organizações. O Governo, por meio do Ministério da Justiça, também julga necessário que as políticas públicas de segurança acolham a participação multidisciplinar e interinstitucional, envolvendo, além dos policiais, outros setores governamentais, entidades da sociedade, movimentos sociais e organizações do terceiro setor, incluindo também a contribuição das universidades.

Com a finalidade de implementar projetos de modernização das organizações de segurança pública, priorizando as atividades funcionais e operacionais das polícias e guardas municipais por intermédio de recursos do Tesouro Nacional ou investimentos internacionais, a SENASP propôs a execução de várias ações que objetivam ampliar a eficiência do Sistema Único de Segurança Pública e da Defesa Civil. Dentre as principais ações desenvolvidas em prol de uma qualificação dos serviços de segurança pública estão aquelas relacionadas à modernização e adequação das instalações físicas, a aquisição de materiais e equipamentos adequados para a atividade administrativa e operacional, o aperfeiçoamento dos sistemas logísticos e tecnológicos para o desempenho das

atividades de prevenção e repressão à criminalidade, o aperfeiçoamento do atendimento ao cidadão e a ampliação dos canais de comunicação entre as instituições policiais e a sociedade civil<sup>259</sup>.

De um modo geral o vigente Plano Nacional de Segurança Pública intenciona empregar nas instituições policiais um modelo de gestão que pretende o aprimoramento da atividade dos órgãos da segurança pública através da adoção de certos procedimentos específicos, como o estabelecimento de diagnóstico dos problemas, de planejamento e execução das ações, de monitoramento dos resultados e da prestação regular de contas<sup>260</sup>. O Plano Nacional de Segurança Pública também propõe a integração dos órgãos de segurança pública dos Estados por meio da criação de áreas integradas de segurança pública. A observação das diretrizes desse Plano Nacional leva a perceber claramente que a integração e a articulação entre os órgãos policiais é uma das bases para a consolidação do Sistema Único de Segurança Pública.

Visando orientar a construção de uma nova perspectiva de segurança pública, isenta de interesses políticos imediatistas e fundamentada em pressupostos científicos, gerenciais e humanistas, o Plano Nacional de Segurança Pública pressupõe o estabelecimento de uma segurança pública calcada em uma articulação sistêmica da sociedade civil e de todos os órgãos governamentais e não governamentais. Desse modo, o que se verifica é que o atual Plano Nacional de Segurança Pública tem como proposta a integração e a cooperação prática entre os órgãos públicos que atuam diretamente na área da segurança pública e entre esses e àqueles que estão voltados às áreas da saúde, educação, assistencial e trabalho. para que se possibilite a construção de uma segurança pública através de políticas e ações consensuais, científicas e democráticas.

Sinteticamente se pode afirmar que a expectativa em relação a qualquer Plano Nacional de Segurança Pública é que se desenvolva uma atividade

---

<sup>259</sup> Conforme dispõe o Regimento Interno da Secretaria Nacional de Segurança Pública. Disponível em <<http://portal.mj.gov.br/services/documentmanagement/filedownload.eztsvc.asp?documentid={ee564e70-ff04-45e7-a32a-d4b79d5166e9}&serviceinstuid={b78ea6cb-3fb8-4814-aef6-31787003c745}>>. Acesso em 23 de janeiro de 2010.

<sup>260</sup> Disponível em <[http://www.dhnet.org.br/3exec/novapolicia/plano\\_segpub.htm](http://www.dhnet.org.br/3exec/novapolicia/plano_segpub.htm)>. Acesso em 24 de janeiro de 2010.

policial eficiente, legitimada e respeitada socialmente, preocupada com a concretização dos direitos fundamentais e valorizada pela sua importância na edificação de uma sociedade pacífica e mais justa.

### **3.5.1 Apresentação dos dados estruturais das instituições policiais federais**

Ambas as polícias da União, Polícia Federal e Rodoviária Federal, estão presentes e desenvolvem suas atribuições constitucionais e legais em todos os Estados brasileiros. De tal sorte, a fim de que efetivamente cumpram com as suas incumbências se faz necessário que essas instituições disponham de recursos humanos e materiais suficientes e eficientes para a execução das suas atividades administrativas e operacionais.

Diante dessa necessidade de recursos humanos a Polícia Federal dispõe de um efetivo atual de 11.495 servidores, sendo que 1.858 são delegados, 1.119 são peritos, 1.626 são escrivães, 6.427 são agentes e 465 são papiloscopistas. A Polícia Rodoviária Federal dispõe de 9.317 agentes<sup>261</sup>. Salienta-se que nas duas instituições policiais existem servidores de nível superior, médio e auxiliar, que compõem um plano especial de cargos e que estão vinculados apenas às atividades administrativas dos órgãos.

Os recursos materiais que se põem em análise estão relacionados ao posicionamento logístico das delegacias (prédios públicos) desses órgãos policiais. A infra-estrutura administrativa e operacional desses dois órgãos públicos está assim disposta nos 26 Estados e no Distrito Federal: a Polícia Federal dispersa seus recursos humanos e de infra-estrutura em 1 Departamento com sede em Brasília, 27 Superintendências sediadas nas capitais dos Estados, 88 delegacias de polícia, 4 postos avançados e algumas delegacias especializadas, sendo 4 em imigração, 8 em aeroportos e 3 em portos; a Polícia Rodoviária Federal distribui seu efetivo e instalações físicas em 1 Departamento com sede em Brasília, 21

---

<sup>261</sup> Dados obtidos no Boletim Estatístico de Pessoal nº 163, de novembro de 2009 (atualizado em 01/02/2010), publicado pela Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em <[http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim\\_estatistico/bol\\_estatistico\\_09/Bol163\\_nov2009.pdf](http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico_09/Bol163_nov2009.pdf)>. Acesso em 24 de janeiro de 2010.

Superintendências e 5 Distritos sediados nas capitais dos Estados, 150 delegacias e 400 postos policiais.

A pesquisa está direcionada à otimização do espaço físico das delegacias dessas instituições ou, de outra forma, se analisará a integração administrativa e operacional desses órgãos nas localidades onde essas atividades estiverem sendo exercidas simultaneamente pelos órgãos em questão. Portanto, indica-se o incremento da logística na atividade policial como meio de qualificar a prestação do serviço de segurança pública à sociedade.

O desenvolvimento do estudo se restringe às delegacias policiais porque nelas são exercidas as atividades de caráter operacional e administrativo dos órgãos policiais de modo concomitante. Associa-se a isso o fato de que as delegacias de polícia tem representado no Brasil, embora muito mais incisivamente nas Polícias Civis dos Estados, a exteriorização do direito constitucional do acesso à justiça, pois a Polícia é a instituição pública de maior visibilidade no meio social e a que, na maioria das vezes, primeiro age na defesa de direitos<sup>262</sup>.

Nesta pesquisa sobre a integração das atividades administrativas e operacionais desenvolvidas pela Polícias Federal e Rodoviária Federal não serão considerados os postos avançados da Polícia Federal e os postos de fiscalização da Polícia Rodoviária Federal, pois nesses locais são executadas atividades essencialmente operacionais. Também não serão objeto de análise as Superintendências, Distritos e Departamentos desses órgãos, pois essas divisões concentram suas atividades nas questões administrativas e que, portanto, não têm nenhum reflexo direto na prestação dos serviços de segurança pública.

Na Região Sul do Brasil existem 26 delegacias da Polícia Federal, sendo 13 delas no Rio Grande do Sul, outras 6 em Santa Catarina e 7 no Paraná. A Polícia Rodoviária Federal possui um total de 29 Delegacias na mesma região, sendo 14 delas no Rio Grande do Sul, outras 8 em Santa Catarina e 7 no Paraná. A tabela I demonstra a distribuição das delegacias de ambos os órgãos pelos estados e municípios da Região Sul.

---

<sup>262</sup> DEBERT, Guita Grin. Dos direitos da mulher à defesa da família. In: Segurança Pública e violência: o Estado está cumprindo seu papel? Renato Sérgio de Lima e Liana de Paula (org.), 1ª ed., 1ª reimpressão. São Paulo: Contexto, 2008, p. 113.

**Tabela I:**

| <b>POLÍCIA FEDERAL</b>  | <b>POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL</b>   |
|---|---|
| 1. <b>RIO GRANDE DO SUL:</b> BAGÉ, CAXIAS DO SUL, CHUÍ, JAGUARÃO, PASSO FUNDO, PELOTAS, RIO GRANDE, SANTA CRUZ DO SUL, SANTA MARIA, SANTANA DO LIVRAMENTO, SANTO ÂNGELO, SÃO BORJA, URUGUAIANA. | <b>RIO GRANDE DO SUL:</b> SÃO LEOPOLDO, ELDORADO DO SUL, OSÓRIO, LAJEADO, CAXIAS DO SUL, VACARIA, PELOTAS, PASSO FUNDO, SANTA MARIA, IJUÍ, SANTANA DO LIVRAMENTO, SÃO BORJA, URUGUAIANA, SARANDI. |
| 2. <b>SANTA CATARINA:</b> DIONÍSIO CERQUEIRA, CHAPECÓ, CRICIÚMA, ITAJAÍ, JOINVILLE, LAGES.  | <b>SANTA CATARINA:</b> SÃO JOSÉ, TUBARÃO, JOINVILLE, RIO DO SUL LAGES, MAFRA, JOAÇABA, CHAPECÓ.   |
| 3. <b>PARANÁ:</b> GUARAPUAVA, LONDRINA, MARINGÁ, PARANAGUÁ, FOZ DO IGUAÇU, GUAÍRA, CASCAVEL   | <b>PARANÁ:</b> COLOMBO, SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, PONTA GROSSA, CASCAVEL FOZ DO IGUAÇU, GUAÍRA, LONDRINA.   |

Fonte<sup>263</sup>: Departamentos de Polícia Federal e Rodoviária Federal.

Na Região Sudeste do Brasil existem 28 delegacias da Polícia Federal, sendo 14 delas em São Paulo, outras 6 no Rio de Janeiro, 6 em Minas Gerais e 2 no Espírito Santo. A Polícia Rodoviária Federal possui um total de 43 Delegacias na mesma região, sendo 10 em São Paulo, outras 10 no Rio de Janeiro, além de 19 em Minas Gerais e 4 no Espírito Santo. A tabela II demonstra a distribuição das delegacias de ambos os órgãos pelos estados e municípios da Região Sudeste.

**Tabela II:**

| <b>POLÍCIA FEDERAL</b>  | <b>POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL</b>   |
|---|---|
| 1. <b>SÃO PAULO:</b> ARAÇATUBA, BAURU, CAMPINAS, CRUZEIRO, JALES, MARÍLIA, PIRACICABA, PRESIDENTE PRUDENTE, RIBEIRÃO PRETO, SANTOS, SÃO JOSÉ DO | 1. <b>SÃO PAULO:</b> GUARULHOS, SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, ATIBAIA, ITAPECERICA DA SERRA, REGISTRO, TAUBATÉ, UBATUBA, CACHOEIRA |

<sup>263</sup> Disponível em <<http://www.dpf.gov.br/>> e em <<http://www.dprf.gov.br/>>, respectivamente. Acesso em 25 de janeiro de 2010.

|  |   |
|--|---|
| RIO PRETO, SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, SÃO SEBASTIÃO, SOROCABA.   | PAULISTA, SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, MARÍLIA.   |
| 2. <b>RIO DE JANEIRO:</b> ANGRA DOS REIS, CAMPOS DOS GOYTACAZES, MACAÉ, NITERÓI, NOVA IGUAÇU, VOLTA REDONDA. | 2. <b>RIO DE JANEIRO:</b> RIO DE JANEIRO, NITERÓI, ITAGUAÍ, MAGÉ, RIO BONITO, PIRAÍ, BARRA DO PIRAÍ, PETRÓPOLIS, RESENDE, CAMPOS DOS GOYTACAZES.  |
| 3. <b>MINAS GERAIS:</b> GOVERNADOR VALADARES, JUIZ DE FORA, MONTES CLAROS, UBERABA, UBERLÂNDIA, VARGINHA.    | 3. <b>MINAS GERAIS:</b> CONTAGEM, SETE LAGOAS, JOÃO MONLEVADE, OLIVEIRA, JUIZ DE FORA, CARATINGA, LEOPOLDINA, ARAXÁ, CAXAMBU, POUSO ALEGRE, PATOS DE MINAS, TEÓFILO OTONI, POÇOS DE CALDAS, MONTES CLAROS, DELTA, PARACATU, UBERLÂNDIA, FRUTAL E BETIM. |
| 4. <b>ESPÍRITO SANTO:</b> CACHOEIRO DO ITAPEMIRIM, SÃO MATEUS.   | 4. <b>ESPÍRITO SANTO:</b> VIANA, SERRA, GUARAPARI, LINHARES.  |

Fonte<sup>264</sup>: Departamentos de Polícia Federal e Rodoviária Federal.

Na Região Nordeste do Brasil existem 12 delegacias da Polícia Federal, sendo 3 delas na Bahia, outras 2 em Pernambuco, 2 na Paraíba, 2 no Maranhão, 1 no Rio Grande do Norte, 1 no Piauí, 1 no Ceará e nenhuma nos Estados de Sergipe e Alagoas. A Polícia Rodoviária Federal possui um total de 43 delegacias na mesma região, sendo 8 na Bahia, outras 8 em Pernambuco, 3 na Paraíba, 5 no Maranhão, 4 no Rio Grande do Norte, 5 no Piauí, 5 no Ceará, 2 em Sergipe e 3 em Alagoas. A tabela III demonstra a distribuição das delegacias de ambos os órgãos pelos estados e municípios da Região Nordeste.

**Tabela III:**

| POLÍCIA FEDERAL | POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL |
|-----------------|----------------------------|
|-----------------|----------------------------|

<sup>264</sup> Ibidem.

|  |   |
|--|---|
| 1. <b>BAHIA:</b> ILHÉUS, JUAZEIRO, PORTO SEGURO. | 1. <b>BAHIA:</b> SIMÕES FILHO, FEIRA DE SANTANA, JEQUIÉ, SENHOR DO BONFIM, ITABUNA, SEABRA, PAULO AFONSO, VITÓRIA DA CONQUISTA. |
| 2. <b>SERGIPE:</b> NÃO HÁ.                       | 2. <b>SERGIPE:</b> ITABAIANA, SÃO CRISTOVÃO.  |
| 3. <b>ALAGOAS:</b> NÃO HÁ.                       | 3. <b>ALAGOAS:</b> MACEIÓ, ATALAIA, PALMEIRA DOS ÍNDIOS.  |
| 4. <b>PERNAMBUCO:</b> SALGUEIRO, CARUARU.        | 4. <b>PERNAMBUCO:</b> RECIFE, CABO DE SANTO AGOSTINHO, MORENO, CARUARU, GARANHUNS, SERRA TALHADA, SALGUEIRO, PETROLINA.         |
| 5. <b>PARAÍBA:</b> CAMPINA GRANDE, PATOS.        | 5. <b>PARAÍBA:</b> BAYEUX, CAMPINA GRANDE, PATOS.   |
| 6. <b>RIO GRANDE DO NORTE:</b> MOSSORÓ.          | 6. <b>RIO GRANDE DO NORTE:</b> NATAL, MACAÍBA, CURRAIS NOVOS, MOSSORÓ.  |
| 7. <b>MARANHÃO:</b> CAXIAS, IMPERATRIZ.          | 7. <b>MARANHÃO:</b> SÃO LUIS, SANTA INÊS, CAXIAS, IMPERATRIZ, BALSAS.   |
| 8. <b>PIAUÍ:</b> PARNAÍBA.                       | 8. <b>PIAUÍ:</b> TERESINA, PIRIPIRI, FLORIANO, PICOS, PARNAÍBA.   |
| 9. <b>CEARÁ:</b> JUAZEIRO DO NORTE.              | 9. <b>CEARÁ:</b> CAUCAIA, CANINDÉ, RUSSAS, SOBRAL, ICÓ.   |

Fonte<sup>265</sup>: Departamentos de Polícia Federal e Rodoviária Federal.

Na Região Centro-Oeste do Brasil existem 10 delegacias da Polícia Federal, sendo 5 delas no Mato Grosso do Sul, outras 3 no Mato Grosso e 2 em Goiás. A Polícia Rodoviária Federal possui um total de 25 delegacias na mesma região, sendo 10 no Mato Grosso do Sul, outras 8 no Mato Grosso e 7 em Goiás. A tabela IV demonstra a distribuição das delegacias de ambos os órgãos pelos estados e municípios da Região Centro-Oeste.

<sup>265</sup> Ibidem.

**Tabela IV:**

| <b>POLÍCIA FEDERAL</b>   | <b>POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL</b>   |
|--|---|
| 1. <b>MATO GROSSO DO SUL:</b> CORUMBÁ, DOURADOS, NAVIRAÍ, PONTA PORÁ, TRÊS LAGOAS. | 1. <b>MATO GROSSO DO SUL:</b> CAMPO GRANDE, NOVA ALVORADA DO SUL, ANASTÁCIO, DOURADOS, GUIA LOPES DA LAGUNA, COXIM, BATAGUASSU, TRÊS LAGOAS, PARANAÍBA E NAVIRAÍ. |
| 2. <b>MATO GROSSO:</b> BARRA DO GARÇAS, CÁCERES, RONDONÓPOLIS.                     | 2. <b>MATO GROSSO:</b> CUIABÁ, RONDONÓPOLIS, CÁCERES, DIAMANTINO, PRIMAVERA DO LESTE, SORRISO, PONTES E LACERDA, BARRA DO GARÇAS.                                 |
| 3. <b>GOIÁS:</b> ANÁPOLIS, JATAÍ.  | 3. <b>GOIÁS:</b> GOIÂNIA, ANÁPOLIS, MORRINHOS, RIO VERDE, JATAÍ, CATALÃO, PORANGATU.  |

Fonte<sup>266</sup>: Departamentos de Polícia Federal e Rodoviária Federal.

Na Região Norte existem 12 delegacias da Polícia Federal, sendo 4 delas no Pará, outras 3 em Rondônia, 1 no Tocantins, 1 no Amazonas, 1 no Amapá, 2 no Acre e nenhuma em Rondônia. A Polícia Rodoviária Federal possui um total de 10 delegacias na mesma região, sendo 5 no Pará, 4 em Rondônia e 1 no Acre. A tabela V demonstra a distribuição das delegacias de ambos os órgãos pelos municípios da Região Centro-Oeste.

**Tabela V:**

| <b>POLÍCIA FEDERAL</b>                                 | <b>POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL</b>                                       |
|--|---|
| 1. <b>PARÁ:</b> MARABÁ, REDENÇÃO, SANTARÉM, ALTAMIRA.  | 1. <b>PARÁ:</b> BENEVIDES, IPIXUNA DO PARÁ, MARABÁ, ALTAMIRA, SANTARÉM. |
| 2. <b>RONDÔNIA:</b> GUAJARÁ-MIRIM, JI-PARANÁ, VILHENA. | 2. <b>RONDÔNIA:</b> PORTO VELHO, JI-PARANÁ, PIMENTA BUENO, VILHENA.     |

<sup>266</sup> Ibidem.

|   |                              |
|---|------------------------------|
| 3. <b>TOCANTINS:</b> ARAGUAÍNA.                     | 3. <b>TOCANTINS:</b> NÃO HÁ. |
| 4. <b>RORAIMA:</b> NÃO HÁ.                          | 4. <b>RORAIMA:</b> NÃO HÁ.   |
| 5. <b>AMAZONAS:</b> TABATINGA.                      | 5. <b>AMAZONAS:</b> NÃO HÁ.  |
| 6. <b>AMAPÁ:</b> OIAPOQUE.                          | 6. <b>AMAPÁ:</b> NÃO HÁ.     |
| 7. <b>ACRE:</b> CRUZEIRO DO SUL,<br>EPITACIOLÂNDIA. | 7. <b>ACRE:</b> RIO BRANCO.  |

Fonte<sup>267</sup>: Departamentos de Polícia Federal e Rodoviária Federal.

Diante de uma perspectiva geral dos dados acima expostos se verifica que os órgãos federais de segurança pública não estão distribuídos de modo a realizar uma efetiva ocupação de todo o território nacional, principalmente se for considerada a participação dos órgãos federais de segurança pública no interior do país. Tal constatação leva ao seguinte questionamento: a deficiência no oferecimento do serviço dos órgãos de segurança pública federal decorre de ineficiência de gestão ou do desinteresse político?

A verificação acima parte da simples observação da realidade, não há uma igualdade real na prestação dos serviços de segurança pública pelos órgãos policiais federais. Assim, como pode a Polícia Federal, nos Estados de Sergipe e Alagoas não possuir uma única delegacia no interior, mantendo suas atividades restritas à capital. De outra banda, como pode a Polícia Rodoviária Federal não possuir um único posto policial no interior dos Estados de Roraima, Acre ou em Estados da dimensão do Amazonas possuir apenas dois postos de fiscalização. Assim, se verifica que não há uma justificativa plausível para a ausência das forças policiais federais em grande parte do território nacional se nos atentarmos para duas circunstâncias: que o serviço de segurança pública deve ser prestado de forma geral e isonômica a toda a população e que os cidadãos do interior de todos os Estados também são pagadores de impostos federais.

---

<sup>267</sup> Ibidem.

### 3.5.2 Possíveis resultados da integração das polícias

As delegacias da Polícia Federal e Rodoviária Federal se apresentam, de um modo geral, concentradas em cidades de médio porte e naquelas cidades que se localizam em áreas de fronteira. A Polícia Rodoviária Federal possui quase o dobro do número de delegacias da Polícia Federal, o que permite que a Polícia Rodoviária Federal seja, em razão dessa maior área de abrangência em número de municípios, o órgão policial federal que possibilita um mais amplo contato direto entre os cidadãos e os agentes de segurança pública da União.

Na Região Sul do Brasil existem 14 cidades nas quais há tanto uma delegacia da Polícia Federal quanto da Polícia Rodoviária Federal. Sendo que há, respectivamente, 7 cidades no Rio Grande do Sul, 3 em Santa Catarina e 4 no Paraná. Na tabela VI estão demonstradas quais as cidades onde estão coincidentemente instaladas as delegacias da Polícia Federal e Rodoviária Federal.

#### Tabela VI:

---

1. **RIO GRANDE DO SUL:** CAXIAS DO SUL, PASSO FUNDO, PELOTAS, SANTA MARIA, SANTANA DO LIVRAMENTO, SÃO BORJA, URUGUAIANA.

---

2. **SANTA CATARINA:** CHAPECÓ, JOINVILLE, LAGES.

---

3. **PARANÁ:** LONDRINA, FOZ DO IGUAÇU, GUAÍRA, CASCAVEL.

---

Fontes<sup>268</sup>: Departamentos de Polícia Federal e Rodoviária Federal.

Na Região Sudeste existem 8 cidades nas quais há tanto uma delegacia da Polícia Federal quanto da Polícia Rodoviária Federal. Sendo que há, respectivamente, 3 cidades em São Paulo, 2 no Rio de Janeiro, 3 em Minas Gerais e nenhuma no Espírito Santo. Na tabela VII estão demonstradas quais as cidades onde estão coincidentemente instaladas as delegacias da Polícia Federal e Rodoviária Federal.

---

<sup>268</sup> Ibidem.

**Tabela VII:**


---

4. **SÃO PAULO:** MARÍLIA, SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, SÃO JOSÉ DOS CAMPOS.

---

5. **RIO DE JANEIRO:** CAMPOS DOS GOYTACAZES, NITERÓI.

---

6. **MINAS GERAIS:** JUIZ DE FORA, MONTES CLAROS E UBERLÂNDIA.

---

7. **ESPÍRITO SANTO:** NÃO HÁ.

---

Fontes<sup>269</sup>: Departamentos de Polícia Federal e Rodoviária Federal.

Na Região Nordeste existem 8 cidades nas quais há tanto uma Delegacia da Polícia Federal quanto da Polícia Rodoviária Federal. Sendo que há, respectivamente, 2 cidades em Pernambuco, 2 na Paraíba, 2 no Maranhão, 1 no Piauí, 1 no Rio Grande do Norte e nenhuma no Ceará, Alagoas, Sergipe e Bahia. Na tabela VIII estão demonstradas quais as cidades onde estão coincidentemente instaladas as delegacias da Polícia Federal e Rodoviária Federal.

**Tabela VIII:**


---

8. **BAHIA:** NÃO HÁ.

---

9. **SERGIPE:** NÃO HÁ.

---

10. **ALAGOAS:** NÃO HÁ.

---

11. **PERNAMBUCO:** SALGUEIRO E CARUARU.

---

12. **PARAÍBA:** CAMPINA GRANDE E PATOS.

---

13. **RIO GRANDE DO NORTE:** MOSSORÓ.

---

14. **MARANHÃO:** CAXIAS E IMPERATRIZ.

---

15. **PIAUI:** PARNAÍBA.

---

16. **CEARÁ:** NÃO HÁ.

---



---

<sup>269</sup> Ibidem.

Fontes<sup>270</sup>: Departamentos de Polícia Federal e Rodoviária Federal.

Na Região Centro-Oeste existem 8 cidades nas quais há tanto uma Delegacia da Polícia Federal quanto da Polícia Rodoviária Federal. Sendo que há, respectivamente, 3 cidades no Mato Grosso do Sul, 3 no Mato Grosso e 2 em Goiás. Na tabela IX estão demonstradas quais as cidades onde estão coincidentemente instaladas as delegacias da Polícia Federal e Rodoviária Federal.

**Tabela IX:**

---

17. **MATO GROSSO DO SUL:** DOURADOS, TRÊS LAGOAS E NAVIRAÍ.

---

18. **MATO GROSSO:** BARRA DO GARÇAS, CÁCERES E RONDONÓPOLIS.

---

19. **GOIÁS:** ANÁPOLIS E JATAÍ.

---

Fontes<sup>271</sup>: Departamentos de Polícia Federal e Rodoviária Federal.

Na Região Norte existem 5 cidades nas quais há tanto uma Delegacia da Polícia Federal quanto da Polícia Rodoviária Federal. Sendo que há, respectivamente, 3 no Pará, 2 em Rondônia e nenhuma no Tocantins, Roraima, Amazonas, Amapá e Acre. Na tabela X estão demonstradas quais as cidades onde estão coincidentemente instaladas as delegacias da Polícia Federal e Rodoviária Federal.

**Tabela X:**

---

20. **PARÁ:** MARABÁ, SANTARÉM, ALTAMIRA.

---

21. **RONDÔNIA:** JI-PARANÁ, VILHENA.

---

22. **TOCANTINS:** NÃO HÁ.

---

23. **RORAIMA:** NÃO HÁ.

---

24. **AMAZONAS:** NÃO HÁ.

---



---

<sup>270</sup> Ibidem.

<sup>271</sup> Ibidem.

---

25. **AMAPÁ:** NÃO HÁ.

---

26. **ACRE:** NÃO HÁ.

---

Fontes<sup>272</sup>: Departamentos de Polícia Federal e Rodoviária Federal.

Uma presença efetiva das forças policiais federais no território nacional supõe que haja a presença da Polícia Rodoviária Federal, que desenvolve suas funções centradas no policiamento preventivo (ostensivo), e da Polícia Federal, que tem suas atribuições mais relacionadas à atividade repressiva (judiciária). Como o Brasil não aderiu ao modelo de uma polícia de ciclo completo, onde as atividades preventiva e repressiva são exercidas pelo mesmo órgão, há que, no mínimo integrar as atividades dos distintos órgãos que executam as distintas tarefas (preventiva e repressiva), a fim de evitar a confusão de atribuições e a ineficiência das instituições de segurança pública. Portanto, o que hoje existe no Brasil é uma atividade policial federal fragmentada, pois em muitos locais somente existe a Polícia Rodoviária Federal, mais preventiva, e em outros unicamente a Polícia Federal, mais repressiva. Essa equivocada e desconexa logística dos órgãos de segurança pública federal apenas desfavorece a eficiência da segurança pública.

Mesmo não sendo objeto dessa pesquisa é oportuno frisar que essa mesma deficiência dos órgãos federais é sentida em relação aos órgãos estaduais de segurança, notadamente quando se observa a realidade da atividade das Polícias Militares no interior de todos os Estados brasileiros, pois, como atuam em praticamente todos os municípios e não são todos os municípios que possuem uma delegacia da Polícia Judiciária (Civil), a Polícia Militar se vê muitas vezes em situações de difícil solução e extremamente prejudiciais à segurança pública, o que leva a alguns questionamentos nesse sentido: como combater a criminalidade ou prestar um atendimento efetivo ao cidadão quando um órgão policial (Polícia Militar) precisa percorrer longas distâncias para efetuar um registro em outro órgão policial (Polícia Civil)? Ou, como realizar longos deslocamentos quando se tem viaturas policiais sem a menor condição de segurança? Ou, ainda, como realizar deslocamentos para cidades distantes para efetuar esses registros policiais, que

---

<sup>272</sup> Ibidem.

muitas vezes tem a sua confecção bastante demorada, quando todo o efetivo da Polícia Militar, que em muitas cidades pequenas chegam a ter um ou dois policiais por plantão, teria que se deslocar e, assim, deixar uma cidade sem ninguém responsável pela segurança pública?

Os dados nos mostram que apenas 16 dos 26 Estados brasileiros possuem cidades nas quais a Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Federal mantêm semelhantes unidades físicas que exercem funções administrativas e operacionais, ou seja, possuem delegacias. No total são 238 delegacias que ambas as instituições mantêm distribuídas logisticamente por todo o território nacional, sendo que em 43 cidades as duas instituições mantêm atividades correlatas (administrativas e operacionais). Assim, existem 43 cidades brasileiras que contam com uma mais efetiva presença do governo federal através de uma polícia preventiva (ostensiva) e repressiva (judiciária) de combate à criminalidade e de atendimento aos cidadãos.

Contudo, diante desses dados fica difícil imaginar a eficiência da atividade policial federal se somente 43 das 5.564 cidades brasileiras possuem uma efetiva presença das forças federais de segurança pública. Isso demonstra a diminuta participação e preocupação do governo federal na implementação da segurança pública em âmbito nacional, o que se sugere, em razão disso, é que, no mínimo, nas 238 cidades que atualmente contam com delegacias de um ou de outro desses órgãos deveriam estar instaladas as duas instituições.

O fato é que existe uma Constituição Federal e dispositivos legais que obrigam a administração pública a respeitar o princípio da eficiência, o que se daria através do uso mais adequado dos recursos públicos, e, quanto à segurança pública, existem leis e uma política governamental que estabelecem a integração dos órgãos de segurança pública como instrumento de qualificação na aplicação dos recursos humanos e materiais. Porém, se o governo federal não consegue sequer integrar a atividade de suas polícias em apenas 43 delegacias, também não poderia exigir dos Estados que os mesmos façam a integração entre seus órgãos policiais (Polícia Militar e Civil), inclusive condicionando o repasse de verbas aos Estados em decorrência de projetos de integração entre esses órgãos.

Provavelmente o governo federal não tem a mesma preocupação em realizar a mesma integração que impõe aos Estados por um simples motivo, o

governo federal é detentor da maior parte dos impostos arrecadados e, portanto, quem deve se preocupar em economizar são os Estados. Assim, o que se mostra visível é que o governo federal não investe recursos suficientes e tampouco racionaliza a utilização desses recursos disponibilizados aos órgãos federais de segurança pública, o que torna o próprio governo federal um violador de dois de seus deveres constitucionais: o de zelar pela eficiência da administração pública e o de garantir a segurança pública, conforme respectivamente preceituam os artigos 37 e 144 da Constituição Federal.

### **3.6 Integração das polícias federais e direitos fundamentais**

A proposta de integração das polícias federais nos moldes apresentados é uma alternativa para a otimização dos recursos humanos e materiais disponibilizados às instituições em análise e, conseqüentemente, pretender tornar a atividade policial mais eficiente e propiciar aos cidadãos o efetivo exercício dos seus direitos. A busca por soluções que visem ao aprimoramento da segurança pública decorre do fato de que a inadequação na alocação dos recursos públicos gerada pela má gestão das coisas públicas tem gerado resultados prejudiciais às demandas que a sociedade possui em relação à atual problemática vivenciada pela crescente insegurança pública.

A Constituição Federal é pouco específica quanto às funções da Polícia Rodoviária Federal, pois se limita a dizer que essa instituição é responsável pelo patrulhamento ostensivo das rodovias federais. Para a Polícia Federal a Constituição atribuiu funções mais detalhadas, como a apuração das infrações penais contra a ordem pública e social, bens e interesses da União e outras que precisam de repressão uniforme. Contudo, de um modo geral a Constituição determina que todos os órgãos de segurança pública, sem exceção, sejam responsáveis pela preservação da ordem pública, ou seja, nenhum órgão de segurança pública poderá ser omissivo na prevenção e repressão daqueles fatos que causam ou possam causar perturbação da ordem social.

O que se deixa consignado é que quanto mais efetiva a presença dos órgãos policiais federais, através de um melhor aproveitamento logístico dos recursos humanos e materiais dessas instituições, maior a garantia de paz social, que é o grande interesse do Estado. Nesse sentido deve ser lembrado que a Constituição é clara ao dizer que a responsabilidade pela segurança pública é de todos, o que afasta muitos debates políticos nos quais a preocupação maior é discutir sobre de quem é a responsabilidade pelas falhas ocorridas na segurança pública, deixando de priorizar a efetividade na proteção dos direitos que passam a ser fragilizados quando a preservação da segurança pública se apresenta ineficiente ou inadequada.

Conforme o artigo 5º da Constituição Federal, os direitos fundamentais são aqueles relacionados à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Porém, embora a Constituição se restrinja a enunciar em seu artigo 144 que o dever de segurança pública está voltado à proteção da incolumidade das pessoas e do patrimônio, não há como dissociar os direitos fundamentais à liberdade e à igualdade do dever estatal de prover a segurança pública. O que se argumenta é que, mesmo frente a essa limitação do texto constitucional, o que se quer é proteger um bem maior, os direitos fundamentais, que assim a sociedade os elegeu e que vincula, de modo inquestionável, a atuação de toda a atividade policial a todos os direitos fundamentais.

Reforça-se que o dever constitucional que os órgãos policiais têm para com a proteção prioritária de todos os direitos fundamentais encontra amparo em outro dispositivo constitucional, o parágrafo 1º do artigo 5º, que garante aplicabilidade imediata aos direitos fundamentais. Ademais, seria um bom alvitre se a Constituição Federal simplesmente dissesse que todos os agentes da segurança pública têm a obrigação de respeitar e zelar pela efetividade dos direitos fundamentais.

A vinculação da eficiência da atividade policial à efetividade do exercício de direitos, principalmente dos direitos à segurança, à vida, à liberdade, ao patrimônio e à igualdade, decorre da inter-relação dos direitos fundamentais. Diante disso é que se pode dizer que o real exercício de qualquer direito fundamental depende de uma real possibilidade de exercício de outro direito essencial. Tal

afirmação é plausível porque seria inconcebível imaginar que alguém possa usufruir o direito à vida sem o direito à liberdade ou o direito à propriedade sem o direito à segurança ou o direito à propriedade sem o direito à liberdade ou, ainda, o direito à liberdade sem o direito à segurança.

Com essa integração de cunho prático entre as polícias federais se pretende demonstrar uma forma de racionalização das verbas na segurança pública, pois a utilização da mesma estrutura física da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal nas cidades onde ambas as instituições possuem bases administrativas e operacionais (as delegacias), permitiria que houvesse uma realocação de policiais das funções administrativas para as atividades operacionais, o que resultaria em um melhor atendimento aos cidadãos.

Outro resultado que provavelmente seria obtido com a integração entre as polícias federais está relacionado à economia na manutenção das instalações, pois, com a integração física dos órgãos haveria uma menor necessidade de assinaturas de linhas telefônicas, menores gastos com pessoal encarregado pela limpeza, menos despesa com reparos dos prédios públicos, menores gastos com energia elétrica pela utilização sinérgica de equipamentos, dentre outros. Portanto, uma efetiva integração logística entre esses órgãos traria uma diminuição das despesas de conservação das instalações, o que, por sua vez, redundaria na possibilidade de investimento dos recursos economizados em outras áreas, como aquisição de equipamentos tecnológicos e novos cursos de capacitação, o que também traria uma maior qualidade na prestação do serviço à população.

A integração física entre os órgãos também permitiria, com o passar do tempo, que a Polícia Federal e a Rodoviária Federal tivessem um maior entrosamento entre si, seja em relação aos conhecimentos técnicos e científicos, aos serviços de inteligência ou às operações policiais de combate à criminalidade. De toda sorte, o que importa é alcançar resultados que façam a atividade policial cada vez mais eficiente e que, em razão disso, a população tenha um serviço público de maior eficácia social. Salienta-se que a ocupação do mesmo espaço físico pelas polícias federais significaria um mesmo endereço, o que também facilitaria o acesso da população a ambos os órgãos federais de segurança pública.

É razoável concluir que a integração prática das polícias federais através da racionalização na ocupação de prédios públicos geraria menores custos à sociedade e possibilitaria que a mesma auferisse sensíveis benefícios de ordem prática, como o acesso às instituições, a qualificação dos servidores, uma maior eficiência operacional das polícias. Portanto, uma maior eficiência dos serviços prestados à sociedade pelas polícias federais traria, conseqüentemente, uma maior efetividade na proteção dos direitos fundamentais constitucionais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado surgiu da materialização da idéia de que o poder deve ser racional e garantido por meio de uma suficiente segurança jurídica. Diante dessa concepção é que se abstrai que o desenvolvimento da segurança pública sempre esteve atrelado à evolução política do Estado, conforme se percebe na análise da transição para o Estado de Direito e das fases liberal, social e democrática que caracterizaram esse tipo de Estado.

A legitimidade do Estado em sua atual fase democrática resulta da constitucionalização do compromisso estatal para com a concretização dos interesses que a sociedade elegeu como inarredáveis da proteção do Estado, os direitos fundamentais, e do aumento da participação política da sociedade no estabelecimento desses mesmos interesses. A constitucionalização de direitos essenciais à sociedade e o dever estatal de zelar por esses direitos, dentre os quais o direito à segurança, é que justifica a existência dos órgãos de segurança pública. O direito à segurança pública merece ser considerado um direito fundamental por dois motivos, primeiro, porque a efetividade da segurança individual depende da eficácia da segurança pública e, segundo, pelo fato de que o direito à segurança traz estabilidade às relações sócio-jurídicas.

Diante da crescente complexidade das relações sociais, pessoais e dessas com a natureza, causada principalmente pelo acréscimo populacional, pelo desenvolvimento tecnológico nas comunicações e pela necessidade de novas fontes de recursos, se torna cada vez mais difícil a atuação do Estado na manutenção da paz na sociedade e do equilíbrio sócio-ambiental. Contudo, isso não desobriga o Estado de cumprir de modo satisfatório os seus deveres constitucionais.

Compreende-se que é extremamente difícil quantificar o mínimo aceitável e desejável de satisfação de um direito fundamental. Porém, se a realidade nos mostra que em números relativos e absolutos os crimes contra as pessoas, patrimônio e meio-ambiente vêm aumentando em todas as regiões do Brasil, é

evidente que o Estado não vem apresentando uma adequada resposta a essas circunstâncias que obstruem o desenvolvimento pacífico da sociedade, que é o bem maior desejado pela coletividade. Portanto, a realidade mostra que o Estado não está sendo eficiente no desempenho de suas tarefas constitucionais de preservar a ordem pública, a incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Por serem as políticas públicas os meios pelos quais o Estado age na efetivação dos direitos dos cidadãos, elas devem ser objeto de um estudo constante e voltado à compreensão das mudanças sociais e dos problemas que essas mudanças acarretam. Em todas as áreas as demandas sociais vêm crescendo em ritmo mais acelerado que a capacidade de recursos humanos e materiais que o próprio Estado põe a sua disposição. Assim, qualquer governo que pretenda aplicar recursos em uma determinada área social deve utilizá-los de maneira mais racional e otimizada possível, pois, diante de tantas mazelas sociais vivenciadas pela sociedade brasileira a má gestão e a limitação orçamentária impedem a implementação efetiva de qualquer direito.

As atuais e as novas dificuldades que surgem do aumento da complexidade das relações sociais embaraçam cada vez mais a atuação dos órgãos da segurança pública. A sociedade precisa de uma resposta satisfatória e breve dos órgãos policiais para que possa efetivamente exercer seu direito fundamental à segurança, pois a Constituição garante a aplicação imediata dos direitos fundamentais. Em razão disso o Estado deve procurar acelerar a promoção do direito à segurança, que parece ter perdido espaço para a sensação de insegurança que toma conta do meio social.

A importância que a garantia da segurança tem para o progresso da sociedade obriga que as políticas públicas nessa área não sejam limitadas aos órgãos que atuam diretamente na segurança pública, pois devem também vincular sistematicamente uma articulação entre a sociedade civil e o governo e entre os órgãos públicos dos mais diversos setores. Além disso, as políticas de segurança não podem ser conduzidas de modo casual, mas a partir de um permanente e atento estudo das condições e mutações sociais.

Aceitando-se que a Constituição é norma cogente para a concretização dos direitos fundamentais pelas instituições públicas, essas se

obrigam a atuar na implementação dos mandamentos constitucionais de modo eficiente. Nesse desiderato é que os órgãos policiais estão incumbidos de utilizar da maneira mais eficiente os recursos que a sociedade, pagadora de impostos, pôs a disposição dos mesmos.

Tendo em vista que as inversões públicas possuem limitações orçamentárias, a Constituição Federal fixa para toda a administração pública o respeito ao princípio da eficiência e, do mesmo modo, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, PRONASCI, estabelece que toda atividade policial deva ser cumprida em consonância ao referido princípio.

As instituições policiais necessitam de adequados e suficientes recursos humanos e materiais para uma eficiente atuação preventiva e repressiva da criminalidade. Assim, devido às restrições financeiras e humanas, o PRONASCI busca a eficiência na segurança pública o PRONASCI apresenta como uma de suas principais metas a realização de ações articuladas e cooperativas entre os entes federativos e entre todos os órgãos de segurança pública. A princípio, qualquer política pública deve ser sempre executada de modo a atingir a sociedade de forma mais ampla e efetiva possível. O PRONASCI pretende que as instituições policiais sejam eficientes e que tenham seu trabalho legitimado e reconhecido socialmente a partir de um trabalho que materialize os direitos fundamentais.

Não se pode aceitar que a não obediência aos preceitos fundamentais estabelecidos pela Constituição Federal resulte da simples alegação governamental de que não há uma conjuntura econômica favorável. Embora a segurança pública seja um direito fundamental e um meio de assegurar a manutenção de outros direitos fundamentais, não se pode olvidar que existe uma limitação orçamentária, porém, se há uma insuficiência de recursos que possa comprometer o exercício de direitos fundamentais, essa falta de recursos deve ser comprovada.

A proposta de integração entre a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal, segundo os parâmetros estabelecidos na pesquisa, visa contribuir para a melhoria da segurança pública. Os dados apresentados expõem que ambas as polícias não estão distribuídas de modo a ocupar efetivamente o território nacional, sendo que a maior defasagem se verifica no interior do país. Essa

má distribuição da atividade policial federal nos faz questionar se a deficiência na prestação dos serviços por esses órgãos é resultado de uma gestão ineficiente ou de descaso político.

Dessa forma, os dados mostram que não há uma real igualdade na prestação dos serviços pelas polícias federais. Pois, se assim não for, a Polícia Federal não estaria completamente ausente no interior dos estados de Sergipe e de Alagoas e a Polícia Rodoviária Federal, por sua vez, teria ao menos um único posto policial no interior dos Estados de Roraima e Acre. Portanto, o serviço federal de segurança pública não é prestado de modo igualitário a toda a população brasileira, embora os cidadãos do interior, tanto quanto os cidadãos das capitais, são pagadores de impostos federais. Nesse sentido se ressalta o fato de que só se verifica uma efetiva presença das forças policiais federais em apenas 43 das 5.564 cidades brasileiras, ou seja, uma ínfima parcela das cidades brasileiras possui delegacias de ambas as polícias em análise.

O governo federal instituiu o atual programa nacional de segurança pública de modo a centralizar na idéia de integração entre os órgãos policiais um meio de qualificar a segurança pública e torná-la mais eficiente. Mesmo sendo o defensor dessa concepção integracionista, o governo federal não conseguiu sequer integrar as atividades dessas suas duas polícias em apenas 43 cidades. Assim, também não pode o governo federal exigir que os Estados integrem suas polícias, inclusive condicionando o repasse de verbas federais aos Estados em decorrência da integração entre seus órgãos policiais.

A proposta de integração administrativa e operacional das polícias federais a partir da concentração das atividades das delegacias da Polícia Federal e Rodoviária Federal se mostra como uma alternativa viável para a redução de custos desses órgãos policiais, o que traria como consequência imediata a possibilidade de realocação de policiais de funções administrativas para as atividades fins e o investimento dos recursos economizados em prol da melhoria na prestação dos serviços federais de segurança pública aos cidadãos.

Assim, a integração logística entre essas instituições traria um aumento no número de policiais nas tarefas operacionais, pois não se pode ignorar a necessidade de mais policiais para que o Estado cumpra o seu dever constitucional

de preservar a ordem pública e manter a incolumidade das pessoas e a proteção do patrimônio, e a diminuição das despesas na conservação das instalações, o que, por sua vez, redundaria na possibilidade de investimento dos recursos economizados em outras áreas, como aquisição de equipamentos e cursos de qualificação profissional. Além disso, essa integração física possibilitaria que esses órgãos, com o passar do tempo, tivessem um melhor entrosamento entre si, seja em relação aos serviços de inteligência, aos conhecimentos técnicos e às operações policiais.

É inquestionável que sempre existirá a limitação orçamentária para qualquer interesse estatal que busque alcançar toda a sociedade. Contudo, não pode o Estado usar as dificuldades financeiras como argumento para não promover os direitos fundamentais. O fato é que a não disponibilização de recursos suficientes aos órgãos policiais trará como consequência direta a omissão estatal em relação ao dever de proteger a vida, liberdade e o patrimônio dos seus cidadãos.

A vinculação da eficiência da atividade policial à efetividade na proteção dos direitos fundamentais à segurança, à vida, à liberdade, ao patrimônio e à igualdade decorre da conexão existente entre todos os direitos fundamentais. Isto porque não se faz razoável conceber que alguém possa usufruir o direito à vida sem o direito à liberdade ou o direito à propriedade sem o direito à segurança ou o direito à propriedade sem o direito à liberdade ou, ainda, o direito à liberdade sem o direito à segurança. Destarte, se não houver investimentos dos recursos necessários a fim de tornar suas polícias mais eficientes e tampouco aperfeiçoar a utilização dos recursos já disponibilizados, o governo federal estará desrespeitando os artigos 37 e 144 da Constituição Federal.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução Virgílio Afonso da Silva da 5ª ed. alemã publicada pela Suhrkamp Verlag (2006). São Paulo: Malheiros, 2008.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. Coimbra: Livraria Almedina, 1987.

ARAÚJO, Sandro Marcos Castro de. *Filosofia e sociologia política*. Curitiba: FAEL, 2008.

ÁVILA, Humberto Bergmann. *Repensando o Princípio da supremacia do interesse público sobre o particular*. In: O direito público em tempos de crise – Estudos em homenagem a Ruy Ruben Ruschel, 1999.

\_\_\_\_\_. *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BARBOSA, Ruy. *Commentários à Constituição Federal Brasileira* (colligidos e ordenados por Homero Pires). Vol. II. São Paulo: Saraiva & Cia., 1933.

BARROSO, Luis Roberto. *O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Teoria do Estado e Ciência Política*. 6ª ed., São Paulo: Celso Bastos Editora, 2004.

\_\_\_\_\_. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1994.

\_\_\_\_\_. *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. Bastos, Celso e Martins, Ives Gandra, São Paulo: Saraiva, 1º, 2º, 4º e 5º vols., 1989.

BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade - Para uma teoria da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

\_\_\_\_\_. *Dicionário de política*. 5ª ed. Brasília, DF: Ed. Universidade de Brasília, 2000.

\_\_\_\_\_. *Sociedade e estado na filosofia política moderna*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 4ª ed. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1994.

\_\_\_\_\_. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

\_\_\_\_\_. *Curso de direito constitucional*. 13ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

\_\_\_\_\_. *A quinta geração de direitos fundamentais*. Disponível em <<http://www.estudosconstitucionais.com.br/site/i/artigos/7.pdf>>. Acesso em 10 de outubro de 2009.

\_\_\_\_\_. *Do país constitucional ao país neocolonial: a derrubada da constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional*. São Paulo: Malheiros, 1999.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Saraiva, 2009.

\_\_\_\_\_. Constituição Federal de 1969. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm). Acesso em 20 de dezembro de 2009.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942. *Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro*. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Decreto-Lei/Del4657.htm>>. Acesso em 12 de outubro de 2009.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941. *Código de Processo Penal*. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Decreto-Lei/Del3689Compilado.htm>>. Acesso em 16 de outubro de 2009.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 3.688, de 03 de outubro de 1941. *Lei das Contravenções Penais*. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Decreto-Lei/Del3688.htm>>. Acesso em 16 de outubro de 2009.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.741, de 01 de outubro de 2003. *Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências*. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/2003/L10.741.htm>>. Acesso em 19 de outubro de 2009.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. *Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências*. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L8069.htm>>. Acesso em 19 de outubro de 2009.

\_\_\_\_\_. SENADO DA REPÚBLICA. Proposta de Emenda Constitucional nº 21 de 2005. *Dá nova redação aos arts. 21, 22, 32, 144 e 167 da Constituição Federal, para reestruturar os órgãos de segurança pública*. Disponível em <[http://www.senado.gov.br/sf/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=73687](http://www.senado.gov.br/sf/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=73687)>. Acesso em 15 de janeiro de 2010.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.061, de 15 de março de 2007. *Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções*

*Gratificadas do Ministério da Justiça, e dá outras providências.* Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6061.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6061.htm)>. Acesso em 17 de janeiro de 2010.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.950, de 26 de agosto de 2009. *Dispõe sobre a composição, estrutura, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Pública - CONASP, e dá outras providências.* Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6950.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6950.htm)>. Acesso em 18 de janeiro de 2010.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.289, de 29 de novembro de 2004. *Disciplina a organização e o funcionamento da administração pública federal, para desenvolvimento do programa de cooperação federativa denominado Força Nacional de Segurança Pública, e dá outras providências.* Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5289.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5289.htm)>. Acesso em 21 de janeiro de 2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007. *Dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública e revoga a Lei nº 10.277, de 10 de setembro de 2001.* Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11473.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11473.htm)>. Acesso em 20 de janeiro de 2010.

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Avaliação do Programa Sistema Único de Segurança Pública.* Tribunal de Contas da União; Relator Auditor Lincoln Magalhães da Rocha. – Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2005. Disponível em <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas\\_governo/areas\\_atuacao/cidadania/susp\\_sum.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/cidadania/susp_sum.pdf)>. Acesso em 22 de janeiro de 2010.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Regimento Interno da Secretaria Nacional de Segurança Pública.* Disponível em <[http://portal.mj.gov.br/services/documentmanagement/filedownload\\_eztsvc.asp?documentid={ee564e70-ff04-45e7-a32a-d4b79d5166e9}&serviceinstuid={b78ea6cb-3fb8-4814-aef6-31787003c745}](http://portal.mj.gov.br/services/documentmanagement/filedownload_eztsvc.asp?documentid={ee564e70-ff04-45e7-a32a-d4b79d5166e9}&serviceinstuid={b78ea6cb-3fb8-4814-aef6-31787003c745})>. Acesso em 23 de janeiro de 2010.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Plano Nacional de Segurança Pública.* Disponível em <[http://www.dhnet.org.br/3exec/novapolicia/plano\\_segpub.htm](http://www.dhnet.org.br/3exec/novapolicia/plano_segpub.htm)>. Acesso em 24 de janeiro de 2010.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO. *Boletim Boletim Estatístico de Pessoal nº 163, de novembro de 2009.* Atualizado em 01/02/2010, publicado pela Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em <[http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim\\_estatistico/bol\\_estatistico\\_09/Bol163\\_nov2009.pdf](http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico_09/Bol163_nov2009.pdf)>. Acesso em 24 de janeiro de 2010.

\_\_\_\_\_. DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL. Disponível em [www.dpf.gov.br](http://www.dpf.gov.br). Acesso em 25 de janeiro de 2010.

\_\_\_\_\_. DEPARTAMENTO DE POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL. Disponível em [www.dprf.gov.br](http://www.dprf.gov.br). Acesso em 25 de janeiro de 2010.

\_\_\_\_\_. Decreto do Executivo nº 678, de 06 de novembro de 1992. *Promulgou a Convenção Americana sobre Direitos Humanos*. Disponível em <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao>>. Acesso em 10 de outubro de 2009.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007. *Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm)>. Acesso em 10 de janeiro de 2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001. *Institui o Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP, e dá outras providências*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10201.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10201.htm)>. Acesso em 11 de janeiro de 2010.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 1.937, apresentado em 04 de setembro de 2007. *Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição, institui o Sistema Único de Segurança Pública - SUSP, dispõe sobre a segurança cidadã, e dá outras providências*. Disponível em [http://www.camara.gov.br/sileg/Prop\\_Detalhe.asp?id=365744](http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=365744)>. Acesso em 20 de janeiro de 2010.

\_\_\_\_\_. CONGRESSO NACIONAL. *Anteprojeto de Código de Defesa do Consumidor*. Diário do Congresso Nacional, edição do dia 3 de maio de 1989, seção II, p. 1655.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

CADEMARTORI, Sérgio. *Estado de direito e legitimidade: uma abordagem garantista*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

CALMON DE PASSOS, J.J. *Direito, poder, justiça e processo: julgando os que nos julgam*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

CAMPOS, Francisco Itami. *Ciência Política – Introdução à Teoria de Estado*. Goiânia: Editora Vieira, 2005.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 1999.

\_\_\_\_\_. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*. Coimbra: Coimbra Editora, 1982.

\_\_\_\_\_. *Tomemos a sério os direitos econômicos, sociais e culturais*. Coimbra: Coimbra Editora, 1988.

\_\_\_\_\_. *Direito Constitucional*. 6. Ed. Coimbra: Almedina, 1993.

CARRARA, Francesco. *Programa do curso de direito criminal*. Parte geral. Vol.I. Tradução por José Luiz V. de A. Franceschini e J.R. Prestes Barra. São Paulo: Saraiva, 1956.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 20ª ed. rev., ampl. e atualizada até 15.07.2008. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

CARVALHO NETTO, Menelick de. *Requisitos paradigmáticos da interpretação jurídica sob o paradigma do Estado democrático de direito*. Revista de Direito Comparado, Belo Horizonte, n. 3, maio de 1999.

CATTONI, Marcelo. *Direito constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

CENTRO DE PESQUISA PEW DE WASHINGTON. *O Estado e a economia de mercado*. Jornal Gazeta Mercantil. São Paulo, 25 set. 2003, p. A-3.

CHAUÍ, Marilena. *Convite à Filosofia*. São Paulo: Ática, 2002.

CHEVALLIER, Jean-Jacques. *Science Administrative*. PUE collection. Paris: Thémis, 1986.

\_\_\_\_\_. *As grandes obras políticas de Maquiavel a nossos dias*. Rio de Janeiro: Agir, 2001.

COMPARATO, F. K. *Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas*. Revista dos Tribunais, ano 86, v.737, mar. 1997.

COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo. *O Estado de Direito: história, teoria, crítica* (organizado por Pietro Costa, Danilo Zolo; com a colaboração de Emílio Santoro. Tradução Carlo Alberto Dastoli. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Direitos humanos e cidadania*. 2ª ed. reform. São Paulo: Moderna, 2004.

DEBERT, Guita Grin. *Dos direitos da mulher à defesa da família*. In: Segurança Pública e violência: o Estado está cumprindo seu papel? Renato Sérgio de Lima e Liana de Paula (org.), 1ª ed., 1ª reimpressão. São Paulo: Contexto, 2008.

DE FARIAS, E. Pereira. *Colisão de Direitos*. 2ª ed., Porto Alegre: Fabris Editor, 2000.

DICIONÁRIO. *Novo dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*. 4ª ed. São Paulo: Positivo, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

\_\_\_\_\_. *Discrecioniedade administrativa na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991.

DWORKIN, Ronald. *Los derechos en serio*. Trad. Marta Guastavino. 2ª ed. Barcelona: Ariel Derecho, 1989.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Constituição de 1787*. Disponível em <<http://www.embaixada-americana.org.br>>. Acesso em 10 de setembro de 2009.

FARIA, José Eduardo. *O Judiciário e os Direitos Humanos e sociais: notas para uma avaliação da justiça brasileira*. In: José Eduardo Faria. Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça. São Paulo: Malheiros, 1994.

\_\_\_\_\_. *Poder e Legitimidade: uma introdução à política do direito*. São Paulo: Perspectiva, 1978.

FERNANDES. Antonio Sergio Araujo. *Políticas Públicas: Definição evolução e o caso brasileiro na política social*. IN DANTAS, Humberto e JUNIOR, José Paulo M. (Orgs). Introdução à política brasileira, São Paulo: Paulus, 2007.

FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y Garantias - La ley del más débil*. Madrid: Trotta, 1999.

FERREIRA FILHO, Manoel G. et. alli. *Liberdades Públicas*. São Paulo: Saraiva, 1978.

FIORANELLI JÚNIOR, Adelmo. *Desenvolvimento e Efetividade dos Direitos Sociais*. In: Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo nº 41, 1994.

FIORINI, Bartolomé A. *Poder de polícia*. Buenos Aires: Editorial Alfa, 1957.

FREITAS, Juarez. *A interpretação Sistemática do Direito*. São Paulo: Malheiros, 1995.

\_\_\_\_\_. *O Estado, a responsabilidade extracontratual e o princípio da proporcionalidade*. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). Jurisdição e direitos fundamentais: anuário 2004/2005 – Escola Superior da Magistratura do Rio Grande do Sul (AJURIS). Porto Alegre: Livraria do advogado, 2006.

GUARESCHI, Neuza. Et al. *Problematizando as práticas psicológicas no modo de entender a violência*. In: STREY, Marelene N.; AZAMBUJA, Mariana P. Ruwer; JAEGER, Fernanda Pires. (Orgs). Violência, Gênero e Políticas Públicas. Porto Alegre- RS: EDIPUCRS, 2004.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Teoria da ciência jurídica*. São Paulo: Saraiva, 2001.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre faticidade e validade*. Vol.I, 4ª ed., Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

\_\_\_\_\_. *A crise de legitimação no capitalismo tardio*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição* (Die normative Kraft der Verfassung). Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1991.

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. 4ª ed. Vol. I. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

\_\_\_\_\_. *De cive: elementos filosóficos a respeito do cidadão*. Tradução de Ingeborg Soler, Petrópolis, Vozes, 1993.

KANT, Immanuel. *La Metafísica de las Costumbres*. Madrid: Editorial Tecnos, 1994.

KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do estado*. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LAFER, Celso. *A Reconstrução dos Direitos Humanos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

LOCKE, John. *Dois tratados sobre o governo civil*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MACHADO, Jónatas E. M. *Liberdade de expressão - Dimensões constitucionais da esfera pública no sistema social*. Coimbra: Coimbra, 2002.

MALTEZ, José Adelino. *Princípios de Ciência Política: Introdução à Teoria Política*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa, 1996.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. São Paulo, Martins Fontes, 1999.

MAUÉS, Antonio G. Moreira (Org). *Constituição e Democracia*. São Paulo: Max Limonad, 2001.

MAULAZ, Ralph Batista de. *Estado de Direito: discussão a partir da formação do Estado moderno e do direito contemporâneo*. Franca: Faculdade de Direito, 2001.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 4ª ed., ver., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

\_\_\_\_\_. *Poder de Polícia*. In: Revista de Direito Administrativo, nº 199. Rio de Janeiro: Renovar, jan/mar. 1995.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MEKSENAS, Paulo. *Cidadania, Poder e Comunicação*. São Paulo ed. Cortez, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

\_\_\_\_\_. *Eficácia das Normas Constitucionais sobre Justiça Social*. In: Revista de Direito Público, nº 57, 1981.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Direito da nacionalidade e regime jurídico do estrangeiro*. In: direitos fundamentais & justiça, revista do programa de pós-graduação, mestrado e doutorado, PUCRS, Porto Alegre, ano I, nº1, outubro/dezembro 2007.

- MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Coimbra: Coimbra, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Os direitos fundamentais - sua dimensão individual e social*. In: Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, nº1, out/dez de 1992.
- \_\_\_\_\_. *Manual de Direito Constitucional*. Vol. IV, 2ª ed., Coimbra, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo IV – Direitos Fundamentais, 3ª ed., Coimbra, 2000.
- MIRANDA, Pontes. *Comentários à Constituição de 1967 - Com a Emenda nº 1 de 1969*. Vol. III, 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.
- NABAIS, José Casalta. *O Dever Fundamental de Pagar Impostos*. Coimbra: Livraria Almedina, 1998.
- NICOLAU JÚNIOR, Mauro. *A decisão judicial e os direitos fundamentais constitucionais da democracia*. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 763, 6 ago. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7101>>. Acesso em 10 de outubro de 2009.
- NOVELLI, Flávio Bauer. *Norma Constitucional Inconstitucional? A Propósito do Art. 2º, §2º, da EC nº3/93*. In: Revista Forense nº330, 1995.
- PÉREZ LUÑO, Antonio E. *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*. 5ª ed., Madrid: Editora Tecnos, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Los Derechos Fundamentales*. Madrid: Tecnos, 1988.
- PIMENTEL, Manoel Pedro. *O crime e a pena na atualidade*. São Paulo: RT, 1983.
- POLANYI, Karl. *A Grande Transformação: as origens de nossa época*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1980.
- QUEIROZ, Paulo de Souza. *Funções do direito penal*. 1ª ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- RIPERT, Georges. *O Regime Democrático e o Direito Civil Moderno*. Trad. Saraiva. São Paulo, 1937.
- ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. *Constituição e Mudança Constitucional: limites ao exercício do poder de reforma constitucional*. In: Revista de Informação Legislativa nº120, 1993.
- ROLIM, Marcos. *A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no século XXI*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; Oxford, Inglaterra: University of Oxford, Centre for Brazilian studies, 2006.
- ROUSSEAU, Jean Jacques. *Do contrato social*. Tradução de Ricardo Rodrigues da Gama. 1ª ed., São Paulo, 2003.

RUESCHEMEYER, Dietrich; EVANS, Peter. *The state and economic transformation: towards an analysis of the conditions underlying effective intervention*. In: Evans, Rueschemeyer and Skocpol Bringing the State Back. In. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

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

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 9ª ed. ver. atual., e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

\_\_\_\_\_. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SCHNEIDER, Hans-Peter. *Peculiaridad y Funcion de los Derechos Fundamentales en el Estado Constitucional Democrático*. In: Revista de Estudios Políticos nº7. 1979.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

\_\_\_\_\_. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. São Paulo: Malheiros, 2009.

TÁCITO, C. *Poder de Polícia*. In: Boletim de Direito Municipal. BDM, jun.95, Pernambuco, 1994.

\_\_\_\_\_. *Poder de Polícia e seus limites*. In: Revista de Direito Administrativo nº 27/1.

TEIXEIRA, Ariosto. *Decisão liminar: a Judicialização da Política no Brasil*. Brasília: Plano Editora, 2001.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A Democracia na América* — Coleção Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *A questão da implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais: evolução e tendências atuais*. In: Revista Brasileira de Estudos Políticos nº 71, 1990.

\_\_\_\_\_. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Vol. I. Porto Alegre: Fabris, 1997.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *A Constituição e sua Reserva de Justiça – um ensaio sobre os limites materiais ao poder de reforma*. São Paulo: Malheiros, 1999.

WEBER, Max. *Política como Vocação*. In: Ensaios de Sociologia. 5ª ed., Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora S.A., 1982.

\_\_\_\_\_. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. 4ª ed., Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. *Economía y Sociedad, Fondo de Cultura Económica*. 8ª ed., Mexico, 1987.

ZAVERUCHA, J. *The 1988 brazilian constitution and its authoritarian legacy: formalizing democracy while gutting its essence*. *Journal of Third World Studies*, v.15, n.1, 1998.

ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado*. 3ª ed., Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.