Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Ciências Sociais
Faculdade de Direito

Ana Alice Ramos Tejo Salgado

Impactos na segurança pública das transformações contemporâneas do espaço público e do espaço privado: limites jurídicos do controle do espaço privado

Rio de Janeiro
2015

Ana Alice Ramos Tejo Salgado

Impactos na segurança pública das transformações contemporâneas do espaço público e do espaço privado: limites jurídicos do controle do espaço privado

Tese apresentada, como requisito parcial, para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Pensamento Jurídico e Relações Sociais. Linha de pesquisa: Direito da Cidade.

Orientadora: Prof.ª Dra. Vania Siciliano Aiêta

Rio de Janeiro
2015

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

S164 Salgado, Ana Alice Ramos Tejo.

Impactos na segurança pública das transformações contemporâneas do espaço público e do espaço privado : limites jurídicos do controle do espaço privado / Ana Alice Ramos Tejo Salgado. - 2015.
155 f.
Orientadora: Profa. Dra. Vania Siciliano Aiêta.

Tese (Doutorado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

1. Segurança pública- Teses. 2. Direito urbanístico - Teses. 3.Interesse público – Teses. I. Aiêta, Vania Siciliano. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 351.78

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

_____ _____

Assinatura Data

Ana Alice Ramos Tejo Salgado

Impactos na segurança pública das transformações contemporâneas do espaço público e do espaço privado:
limites jurídicos do controle do espaço privado

Tese apresentada, como requisito parcial, para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Pensamento Jurídico e Relações Sociais. Linha de Pesquisa: Direito da Cidade.

Aprovada em 28 de agosto de 2015.

Banca Examinadora:

_____

Prof.ª Dra. Vania Siciliano Aiêta (Orientadora)

Faculdade de Direito - UERJ

_____

Prof. Dra. Arícia Fernades Correia

Faculdade de Direito - UERJ

_____

Prof. Dr. Ivan Simões Garcia

Faculdade de Direito – UERJ

_____

Prof. Dr. Luís Antônio Ribeiro

Universidade Federal Fluminense

_____

Prof. Dra. Flávia Piva Almeida Leite

Faculdades Metropolitanas Unidas (SP)

Rio de Janeiro

2015

AGRADECIMENTOS

À Universidade do Estado do Rio de Janeiro, nas pessoas do Coordenador geral Prof. Adilson Rodrigues Pires e do Coordenador local, Prof. Félix Araújo Neto, e à Universidade Estadual da Paraíba, na pessoa do Magnífico Reitor Prof. Dr. Antonio Guedes Rangel Junior.

À Dra. Vania Siciliano Aiêta pela orientação científica na elaboração dessa tese e pelo seu constante incentivo não apenas aos seus orientandos, mas a todos os alunos do DINTER.

Aos colegas de Doutorado, em especial minhas amigas Adriana Torres Alves e Andréa Gomes de Lacerda, vocês tornaram estes quatro anos mais agradáveis.

À minha mãe e professora, Célia Tejo, pelo modo determinado de encarar a vida, pelo estímulo e contribuição em minha formação acadêmica e pela presença nos melhores momentos de minha vida.

Ao meu pai José Mário Ribeiro Salgado por todo apoio o tempo todo, pelo amor sempre presente, apesar dos quilômetros de distância.

A Vladimir, por todo o apoio possível de um verdadeiro companheiro, pelas revisões, pesquisas, artigos, resgate da tese deletada, entre outros favores. Mas, principalmente, por assumir a paternidade, no seu termo mais amplo, em especial, nessa etapa final.

Aos meus amores Luísa e Sofia, minha gratidão por compreender as minhas ausências. Ter vocês por perto, brincando, brigando, chorando, rindo, foi imprescindível.

RESUMO

SALGADO, Ana Alice Ramos Tejo. *Impactos na segurança pública das transformações contemporâneas do espaço público e do espaço privado:* limites jurídicos do controle do espaço privado. 2015. 155 f. Tese (Doutorado em Direito da Cidade) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

As transformações contemporâneas do espaço público e do espaço privado repercutem nas relações sociais e jurídicas. Nesse contexo, investigam-se os impactos para a segurança pública. Vivencia-se um sentimento de insegurança e fragilidade diante da violência. A resposta estatal é a expansão do direito penal e das políticas de segurança pública de caráter repressivo; paralelamente, cresce a busca pela proteção privada. Assim, indaga-se, no ambiente de transformações do espaço púbico e do espaço privado, quais são os impactos para a segurança pública e, particularizando, quais os limites jurídicos do controle do espaço privado. A presente tese propõe investigar a segurança pública contemporânea. Para tanto, opta-se por descrever o processo de constitucionalização. Em seguida, pretende-se apresentar, através de modelos contrapostos, o repressivo e o preventivo, as principais linhas de desenvolvimento das políticas de segurança pública, como também o setor privado de segurança. Por fim, objetiva-se expor as transformações do espaço público e do espaço privado, em várias acepções correlatas à segurança pública, para compreender a expansão da segurança privada e estabelecer limites jurídicos para o controle social. Trata-se de uma pesquisa explicativa por ter como preocupação central identificar as repercussões na segurança pública das transformações do espaço público-privado. Quanto aos procedimentos técnicos utilizados trata-se de uma pesquisa bibliográfica. Conclui-se que no Estado contemporâneo, as transformações do espaço público e privado, não excluem o poder estatal de exercer papel central para a concretização do direito fundamental à segurança pública, restando à esfera privada desempenhar atividades auxiliares e complementares, em conformidade com as finalidades do Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: Espaço público-privado. Segurança pública. Segurança privada.

ABSTRACT

SALGADO, Ana Alice Ramos Tejo. *Impacts over Public Security of the contemporary transformations of public space and private space:* legal limits of private space control. 2015.155 f. Tese (Doutorado em Direito da Cidade) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

The contemporary transformations of public space and private space have repercussions into social and legal relationships. In the surrounding context , investigates the impacts to public safety. There is a feeling of insecurity and fragility regarding violence. The state response is the expansion of criminal law and public security policies of repressive character; at the same time, the search for private protection arises. Thus, regarding the public and private space environment, many authors question the impacts on public safety and, more specifically, the legal limits of the control of private space. This thesis proposes to investigate the contemporary public safety. Therefore, the option is to describe the constitutional process of public security. Then we intend to present, through opposing models (repressive and preventive), the main lines of the development of public security policies, as well as private security. Finally, the aim is to expose the transformations of public space and private space in several meanings related to public safety, in order to understand the expansion of private security and to establish legal limits for social control. With respect to the objectives, this is an explanatory research by having as a central concern to identify the implications for public safety of transformations of public-private space. As to the technical procedures, this is a bibliographic research. We conclude that in the contemporary State, the transformations of public and private space, did not exclude the state power to exercise central role in the implementation of the fundamental right to public safety, leaving the private sphere play auxiliary and complementary activities in accordance with the purposes of the Democratic State of Law.

Keywords: Public-private space. Public safety. Private security.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 9

1 **ASPECTOS CONSTITUCIONAIS DA SEGURANÇA PÚBLICA** 13

1.1 **Direitos Fundamentais** 14

1.1.1 Dimensões dos direitos fundamentais 18

1.1.2 Concretização dos direitos fundamentais 23

1.1.3 Colisões de direitos fundamentais 27

1.1.3.1 Direito à liberdade 30

1.1.4 Partilha de custos de satisfação de direitos fundamentais 33

1.2 **Constitucionalização da Segurança Pública no Brasil** 37

1.2.1 Ordem pública 42

1.2.2 Sistema policial 46

1.2.3 Gestão participativa 50

1.3 **Políticas Públicas** 53

2 **SEGURANÇA PÚBLICA: DO CONTROLE ESTATAL AO CONTROLE PRIVADO** 58

2.1 **Medos e Riscos Contemporâneos** 61

2.1.1 Medos e riscos contemporâneos no direito penal 69

2.2 **Controle Estatal Repressivo** 80

2.2.1 Tolerância zero 82

2.3 **Controle Estatal Preventivo** 88

2.3.1 Policiamento comunitário 91

2.4 **Controle Privado: Segurança Privada** 96

2.4.1 Regulamentação legal 104

3 **AS TRANSFORMAÇÕES CONTEMPORÂNEAS DO ESPAÇO PÚBLICO E DO ESPAÇO PRIVADO** 107

3.1 **Relação entre interesses públicos e interesses privados na prestação de serviços públicos** 120

3.1.1 Serviços públicos 125

3.1.2 A segurança pública é um serviço público individualizável? 128

3.2 **A questão da segurança em espaços privados: grandes eventos privados e o "Rolezinho" em shopping centers** 130

3.3 **Limites Jurídicos do Controle do Espaço Privado** 135

CONCLUSÃO 140
REFERÊNCIAS 149

INTRODUÇÃO

As transformações contemporâneas do espaço público e do espaço privado podem ser investigadas em vários eixos. A distinção entre um espaço público, da vida política, e um espaço privado, que corresponde a família e amigos, se altera e novos pontos de interseções se formam. Nessa linha, a clássica separação entre o direito público e o direito privado, âmbito de incidência, respectivamente, das esferas públicas e privadas, se diluem frente à um constitucionalismo que vincula todos os entes públicos e privados. Também repercutem nas relações sociais, modificando não apenas o cenário urbano, mas também a relação entre a cidade e a criminalidade. Observa-se uma grande dificuldade de convivência harmônica entre o público e o privado, entre os interesses comuns e as individualidades. Esta passagem do homem público para o homem privado, individualizado, altera os mecanismos de controle formal da criminalidade.

Vivencia-se um sentimento de insegurança e fragilidade diante da violência, há uma associação automática entre insegurança e criminalidade. Dessa forma, se espera que o Estado interfira no avanço da violência garantindo a segurança individual dos cidadãos e neutralizando os riscos advindos da criminalidade. Comumente a resposta estatal é a expansão do direito penal e das políticas de segurança pública de caráter repressivo; paralelamente, cresce a busca pela proteção privada.

É nesse ambiente que, no final do século XX e início do século XXI, se intensificam os debates sobre a segurança pública. A necessidade de conter o aumento da criminalidade desperta um interesse crescente sobre os mecanismos estatais de controle da criminalidade a se torna um dos principais temas da agenda política do país. O crescimento da demanda por proteção força as autoridades a adotarem medidas de segurança pública emergenciais. A emergência se faz sentir não apenas pelos discursos da mídia, mas também das próprias instituições públicas de repressão da criminalidade que contribuem para a difusão da sensação de insegurança.

Destarte, com a expectativa de crescimento cada vez maior do modelo de sociedade de risco no mundo contemporâneo, a segurança pública passa a ser

assunto de suma importância no universo de políticas públicas. Nessa seara, a inserção da segurança pública no texto constitucional gera uma série de repercussões de âmbito jurídico-político. A análise das atividades de gestão da segurança pública deve partir da concepção de uma política pública que efetive direitos fundamentais. Compreender as políticas públicas como um mecanismo de ação estatal com vistas à realização dos direitos sociais, econômicos e culturais, significa tomá-las como um veículo privilegiado de realização desses direitos. Nessa acepção, as ações e estratégias de caráter reativo devem ser utilizadas em situações especificas; o destaque deve ser a prevenção, a integração com políticas sociais e as medidas administrativas de redução dos riscos.

Assim, investiga-se, no ambiente de transformações do espaço púbico e do espaço privado, quais são os impactos para a segurança pública e, particularizando, quais os limites jurídicos do controle do espaço privado. Reconhecendo que essas modificações decorrem da descentralização das atividades estatais examina-se como efetivar o direito fundamental a segurança através das atividades privadas.

Entende-se que investigar a segurança pública em suas conexões com as alterações do espaço público e do espaço privado é relevante para a discussão de efetivação de direitos fundamentais. Considera-se importante compreender a relação de paradoxo entre o recrudescimento das políticas de segurança pública sob o argumento de redução da criminalidade e o constante aumento desses índices. Em paralelo amplia-se a proteção privada para setores privilegiados da sociedade, assim é justificável conhecer os reflexos dessas expansões, em especial, para a população não consumidora da segurança. Por fim, é pertinente compreender como se insere a segurança privada no processo de efetivação de políticas públicas.

Esta tese propõe investigar a segurança pública contemporânea considerando as transformações das esferas pública e privada. Para tanto, opta-se por descrever o processo de constitucionalização da segurança pública e o reconhecimento do caráter jurídico das políticas públicas. Em seguida, pretende-se apresentar, através de modelos contrapostos, o repressivo e o preventivo, as principais linhas de desenvolvimento das políticas de segurança pública, e, a segurança privada, num contexto de controle social. Por fim, objetiva-se expor as transformações do espaço público e do espaço privado, em várias acepções correlatas à segurança pública, para compreender a expansão da segurança privada e estabelecer limites jurídicos de controle social.

Trata-se de uma tese de doutoramento da Universidade do Estado do Rio de Janeiro em convênio com a Universidade Estadual da Paraíba. Em relação aos objetivos definidos é uma pesquisa explicativa por ter como preocupação central identificar as repercussões na segurança pública das transformações do espaço público e privado, em especial estabelecer os limites jurídicos da descentralização da segurança pública. Quanto aos procedimentos técnicos adotou-se o modelo bibliográfico.

Para alcançar o tratamento das questões relativas ao objeto da presente tese, parte-se, no primeiro capítulo, de uma conceituação dos direitos fundamentais, investigando a vinculação a todos os entes estatais e privados. Compreender o processo de constitucionalização da segurança pública permite repensar a ordem pública, o sistema policial e a participação da população nas políticas públicas de controle social da criminalidade. A efetivação do direito fundamental à segurança pública não se limita à repressão aos delitos, nem se restringe aos órgãos policiais, imprescindível uma atuação integrada das políticas públicas de segurança com os demais direitos sociais.

No capítulo seguinte apresentam-se os modelos de segurança pública num contexto social em que os sentimentos de medo e de insegurança são elementos centrais das relações entre o Estado e os cidadãos, ditando parâmetros de resposta estatal nas questões de criminalidade. Os riscos sociais são diversos, no entanto, no que se refere a proposta de tese será limitado ao risco advindo da criminalidade e a gestão deste risco. Entre as políticas públicas voltadas para o enfrentamento da criminalidade a repressão policial passa a ser uma estratégia comum em diversos países. Estes mecanismos não são suficientes e a população busca a sensação de segurança em “ilhas”, em pequenos espaços privados ou semipúblicos em que o controle preventivo da criminalidade é exercido pelo setor privado, é a segurança privada. Em princípio, parece haver uma divisão de atividades repressivas estatais para os setores de menor poder aquisitivo e, atividades preventivas privadas para as classes altas e média.

No último capítulo serão apresentadas as transformações das esferas públicas e privadas, em várias acepções consideradas relevantes para discutir a segurança pública contemporânea. Partindo da distinção jurídica entre locais públicos e privados, com a crescente criação de espaços semipúblicos, ou semiprivados. Prossegue-se com a análise da relação entre interesses públicos e

interesses privados e a construção da vida política na definição das diretrizes da segurança pública. Investigam-se os serviços públicos em sua atividade de proteção de um bem público, para contrapor aos serviços de segurança privada, tutela de bens individualizáveis. Percebe-se uma lenta transição das atividades de prevenção da criminalidade, ao menos em relação aos bens jurídicos, vida, integridade corporal e patrimônio, para o setor privado o que enseja uma série de questionamentos. A segurança privada como bem a ser consumido não pode proteger a todos, mas apenas aqueles que podem adquirir os seus serviços. Para exemplificar os conflitos resultantes da segurança em espaços privados, discute-se a relação entre a segurança pública/ privada em grandes eventos privados e no fenômeno “Rolezinho” em shopping centers. Por fim, definem-se os limites jurídicos de atuação da segurança pública e privada em espaços privados.

1 ASPECTOS CONSTITUCIONAIS DA SEGURANÇA PÚBLICA

O tema central da presente tese é a investigação dos impactos para a segurança pública resultantes das transformações contemporâneas do espaço público e do espaço privado, estabelecendo os limites jurídicos do controle social do espaço privado. Os termos espaços públicos e privados, que podem compreender várias acepções, serão discutidos, num contexto de vida política, de participação da sociedade civil nas decisões estatais, incluindo, por conseguinte, a esfera pública de debate entre os indivíduos que compõem a população, e, a esfera privada, íntima, da família e dos interesses pessoais. Considera-se que há vários pontos de interseções entre as esferas públicas e privadas, como exemplo a relação entre as atividades de segurança pública e privada. Pressupõe-se, ainda, que as modificações das esferas do público e do privado refletem no ambiente físico, alterando um modo de viver urbano, e, estabelecendo novas estratégias de controle social formal, seja, através dos órgãos de segurança pública ou da segurança privada.

No primeiro eixo desta tese é apresentado o suporte teórico para uma série de questionamentos preliminares vinculados à segurança pública, mas essenciais para conhecer novos aspectos jurídicos do controle dos espaços privados. Para o desenvolvimento da problemática apresentada inicia-se com uma abordagem constitucional da segurança pública.

Parte-se de uma conceituação dos direitos fundamentais, investigando em especial, a importância para a estrutura jurídica da sociedade, a irradiação para todo o ordenamento jurídico, bem como, a vinculação a todos os entes estatais, e, por fim, a relevância desse direito para a consagração da dignidade da pessoa jurídica. A constitucionalização da segurança pública, inserida como um direito fundamental, impõe repensar as políticas públicas de controle social. A efetivação do direito fundamental à segurança pública não se limita à repressão aos delitos, nem se restringe aos órgãos policiais, imprescindível uma atuação integrada das políticas públicas de segurança com os demais direitos sociais.

A análise constitucional da segurança importa para estabelecer as interseções entre o público e o privado, definir a titularidade do direito fundamental à segurança pública. Por esta razão, se pretende compreender a evolução dos direitos

fundamentais e quais seus titulares para que seja possível relacionar ao bem jurídico segurança, essa inserção-histórica dos direitos fundamentais numa divisão em dimensões permite conhecer o conteúdo da segurança pública. Seguem-se as breves considerações sobre o significado da supremacia da Constituição e a resolução de conflitos entre direitos fundamentais, e, em particular, as colisões com o direito à segurança, aqui destaque para o direito de locomoção, inclusive em espaços privados em que há atividade de segurança privada. Prossegue-se com a discussão sobre a efetivação de direitos fundamentais. Vinculada à concretização dos direitos fundamentais, está a possibilidade de partilha dos custos dos direitos fundamentais, a finalidade é avaliar a aplicabilidade dessa teoria à segurança pública.

Objetiva-se, ainda, discutir o processo de constitucionalização da segurança pública nos aspectos de formação de órgãos da segurança pública e sua consequente influência na formulação e execução de políticas públicas nesta área. A qualificação de direito fundamental, define o grau de prioridade para a formação da estrutura jurídica de uma sociedade, sua imprescindibilidade para a autorrealização dos indivíduos e impõe a Estado a obrigatoriedade de não apenas se omitir, na esfera privada do indivíduo, mas de um agir que proporcione a concretização dos direitos fundamentais. O mecanismo dessa efetivação é a adoção de políticas públicas.

A segurança é componente essencial para o desenvolvimento humano, e, envolve níveis distintos de exigências. Sentir-se seguro é não apenas evitar abusos do poder, ingerências ilegítimas, mas também, esperar ações estatais que facilitem a efetivação de um direito fundamental à segurança. Essa linha de desenvolvimento, partindo da análise dos direitos fundamentais, nos especiais aspectos de processo de constitucionalização e de concretização através das políticas públicas de segurança, faz-se necessária para subsidiar as discussões sobre a segurança pública contemporânea.

1.1 Direitos Fundamentais

Opta-se por utilizar a expressão direitos fundamentais[1] considerando a inclusão no texto constitucional de direitos que incorporam os valores básicos da sociedade e que se impõe a todas as entidades públicas e privadas (MIRANDA, 2000, p. 52). A preferência pela terminologia direitos fundamentais também se justifica por compreenderem os "direitos do homem, jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espacio-temporalmente"[2] (CANOTILHO, 1993, p. 517).

Assim, para posterior discussão, a segurança pública reconhecida como um direito fundamental estabelece limites à atuação estatal e às empresas de segurança privada, inserindo-se nas esferas do público e do privado. Outro aspecto relevante dos direitos fundamentais, garantidos pelas instituições jurídicas, mas limitados numa relação de tempo-espaço, são as dimensões jurídicas-institucionais da segurança no transcorrer do tempo. Desde uma acepção individualista, centrada na proteção contra o Estado, passando por uma tutela dos espaços da soberania do Estado até um retorno, ou melhor, uma nova interpretação da segurança do indivíduo. Estas são algumas das razões para a preferência pelo termo direito fundamental à segurança em contraposição, por exemplo, aos direitos humanos. Há um vínculo negativo, construído nas primeiras décadas do processo de redemocratização do Brasil, entre direitos humanos e segurança pública. Esta perspectiva será discutida em capitulo posterior, tendo como objetivo, apresentar as políticas de segurança pública ambivalentes, e, que, muitas vezes, contrariam a própria Constituição.

Os direitos humanos constitucionalizados adquirem *status* de direitos fundamentais, dotados de pretensão universalista - de titularidade de todos os seres humanos, na extensão conferida pelo consenso internacional; e, de dimensão

[1] O autor aponta que no aspecto histórico-filosófico a termologia mais comum é direitos do homem porque remonta à Declaração Universal dos Direitos do Homem. Observa ainda, que a expressão direitos humanos refere-se à direitos inerentes à humanidade ou ao gênero humano, sem pertinência a cada pessoa concreta, cujos direitos poderiam, assim, não ser respeitados. Explica sua preferência sobre três aspectos. Inicialmente, argumenta que há direitos fundamentais mais amplos que os direitos naturais. Uma segunda razão é a relação com a organização econômica, social, cultural e a organização política. Por fim, a terceira observação é que há direitos fundamentais assentes nas Constituições criados pelo próprio legislador (MIRANDA, 2000, p.53/55).

[2] Canotilho (1993, p.517) afirma que: "as expressões direitos do homem e direitos fundamentais são frequentemente utilizadas como sinónimas. Segundo a sua origem o autor as distingue apontando que: direitos do homem são direitos válidos para todos os povos e em todos os tempos (dimensão jusnaturalista-universalista); direitos fundamentais são direitos do homem, jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espacio-temporalmente.

fundadora das comunidades humanas, que, agregados à Constituição[3], assumem uma posição de alta relevância no sistema de direitos subjetivos. São prioritários e devem ser atendidos com “absoluta preferência” na atuação de todas as formas de expressão do poder estatal (CANELA JUNIOR, 2001, p. 38-44).

No mesmo sentido, para Canotilho (1993, p.497-498) os direitos fundamentais “são-no, enquanto tais, na medida em que encontram reconhecimento nas constituições e deste reconhecimento se derivem consequências jurídicas”, é o processo de incorporação de “direitos subjectivos do homem em normas formalmente básicas”, a constitucionalização. Por outro lado, a “categoria de fundamentalidade aponta para a especial dignidade de protecção dos direitos num sentido formal e num sentido material”.

Para Miranda (2000, p.9-12) os direitos fundamentais são “os direitos ou posições jurídicas activas das pessoas enquanto tais, individual ou institucionalmente consideradas, assentes na Constituição, seja na formal, seja na Constituição material”. E completa, “todos os direitos fundamentais em sentido formal são também direitos fundamentais em sentido material. Mas há direitos fundamentais em sentido material para além deles”.

Há, portanto, um processo de constitucionalização da segurança, sob o ponto de vista histórico-jurídico, com a incorporação nos textos constitucionais, vinculando os poderes estatais e tornando-se essencial para a concretização da dignidade humana. Por conseguinte, o direito à segurança faz parte da estrutura jurídica do Estado e da Sociedade, formal e materialmente fundamental.

No sistema jurídico a fundamentalidade das normas de direitos fundamentais é resultado de sua fundamentalidade formal e substancial. A fundamentalidade formal das normas de direitos fundamentais “decorre da sua posição no ápice da estrutura escalonada do ordenamento jurídico, como direitos que vinculam diretamente o legislador, o Poder Executivo e o Judiciário”. Por sua vez, os “direitos fundamentais e normas de direitos fundamentais são fundamentalmente substanciais porque, com eles, são tomadas decisões sobre a estrutura normativa básica do Estado e da sociedade” (ALEXY, 2008, p.520-522).

[3] Cabendo aos Estados, em “razão da expansividade e do efeito cumulativo”, instituir mais direitos fundamentais (CANELA JUNIOR, 2001, p. 38-44).

Do mesmo modo, para Canotilho (1993, p.499) a fundamentalidade formal está associada ao processo de constitucionalização formal[4], por outro lado, a fundamentalidade material "significa que o conteúdo dos direitos fundamentais é decisivamente constitutivo das estruturas básicas do Estado e da sociedade" e fornece "suporte para a abertura da constituição a outros direitos, também fundamentais, mas não constitucionalizados, isto é, direitos materialmente, mas não formalmente fundamentais".

A positivação constitucional permite nomear os direitos como fundamentais por se revestirem da forma constitucional, no entanto, em razão do conteúdo, os "direitos fundamentais materiais seriam, nesta perspectiva, os direitos subjectivamente conformadores de um espaço de liberdade de decisão e de autorrealização". Assim, "a base antropológica dos direitos fundamentais não é apenas o homem individual, mas também o homem inserido em relações sócio-políticas e sócio-económicas" (CANOTILHO, 1993, p.499).

Ainda sobre os direitos fundamentais, formal ou materialmente considerados, Miranda (2000, p.12) assevera que, numa acepção formal[5], direitos fundamentais são "os direitos básicos da pessoa, como os direitos que constituem a base jurídica da vida humana no seu nível actual de dignidade".

Ponderando sobre o bem jurídico a ser tutelado, assim como o grau de tutela deste direito, Hesse (1998, p.244) afirma "que os direitos fundamentais são garantias pontuais, reunidas sistematicamente, para assegurar ou proteger determinados setores da vida individual". Entre tantos direitos, a dignidade humana é princípio supremo da Constituição que se concretiza no desenvolvimento dos direitos fundamentais subsequentes (HESSE, 1998, p. 244). Ressaltando, também a superioridade do direito fundamental à dignidade humana, Moraes (1998, p.22)

---

[4] Canotilho (1993, p.499) assinala quatro dimensões relevantes do caráter formal dos direitos fundamentais: "(1) as normas consagradoras de direitos fundamentais, enquanto normas fundamentais, são normas colocadas no grau superior da ordem jurídica; (2) como normas constitucionais encontram-se submetidas aos procedimentos agravados de revisão; (3) como normas incorporadoras de direitos fundamentais passam, muitas vezes, a constituir limites materiais da própria revisão e; (4) como normas dotadas de vinculatividade imediata dos poderes públicos constituem parâmetros materiais de escolhas, geralmente associada à constitucionalização, decisões, acções e controlo, dos órgãos legislativos, administrativos e jurisdicionais".

[5] Retomando a distinção de direitos fundamentais em sentido formal e material, Miranda (2000, p.51) afirma que remonta à Constituição dos Estados Unidos. É, portanto, "da separação entre os direitos consagrados na Constituição e outros constantes das leis e das regras de direito internacional que advém a classificação de direitos fundamentais em sentido formal e direitos fundamentais em sentido material".

observa que “os direitos humanos fundamentais se relacionam diretamente com a garantia de não ingerência do Estado na esfera individual e de consagração da dignidade humana”.

Na perspectiva dos direitos fundamentais, ao Estado atribui-se um duplo papel, assim, o poder público, deve abster-se de interferências abusivas, mas “não pode deixar de atuar para proteger os direitos fundamentais, inclusive normativamente (dever de proteção), e de implantar políticas públicas voltadas à afirmação dos direitos”[6] (Clève, 2011)

O direito à segurança é a base jurídica da vida social e política do indivíduo por permitir a liberdade de decisão e de autorrealização, assim como é direito fundamental assente na estrutura normativa básica do Estado. A tutela da segurança se mostra insuficiente em uma sociedade que tenta exorcizar os medos, em especial os medos da criminalidade. Faz-se necessária a proteção de ambas as dimensões da segurança, a individual, contra as ingerências do Estado, e, a coletiva, para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. A discussão se estende para uma vertente de concretização dessa proteção, em como realizá-la dentro de um processo de esvaziamento dos espaços públicos e ampliação da individualização. Para tanto, relevante apresentar a historicidade dos direitos fundamentais em dimensões que foram incorporando novos direitos e novas acepções – “releituras” para culminar na essencialidade da concretização dos direitos fundamentais.

1.1.1 Dimensões dos direitos fundamentais

Da relação com o Estado, Miranda (2000, p.7) indica dois pressupostos para a efetivação dos direitos fundamentais, inicialmente “devem ser reconhecidos pelas pessoas frente ao poder político”, mas, por outro lado “não há verdadeiros direitos fundamentais sem que as pessoas estejam em relação imediata com o poder”, e

[6] Deve agir, para promover as iniciativas dirigidas à promoção de referidos direitos (educação para a cidadania, repartições públicas adequadas etc.), bem como dos pressupostos para seu exercício (a inviolabilidade do domicílio pressupõe a existência de uma moradia; a liberdade de locomoção, nos grandes centros, pressupõe a existência de uma rede de transporte coletivo com acesso democratizado etc.) (Clève, 2011).

continua, “não há direitos fundamentais sem Estado”. E conclui que, “somente há direitos fundamentais, quando o Estado e a pessoa, a autoridade e a liberdade se distinguem e até, em maior ou menor medida, se contrapõe” (MIRANDA, 2000, p.12).

Essa relação de dupla via é essencial para a concretização do direito à segurança pública, é preciso que a população reconheça o Estado em seus agentes da segurança, não como reprodutores da violência, mas como prestadores de um serviço público essencial para a consagração da dignidade humana. Por outro lado, cabe ao Estado, através dos órgãos de segurança, respeitar os direitos fundamentais de todos os cidadãos, sem distinção.

Os direitos fundamentais surgem à época da Revolução Francesa em um contexto histórico de contradições, de necessidade de renovação; de um lado o poder absolutista; de outro, o nascimento do capitalismo tendente a uma expansão comercial e cultural. O caminho dos direitos fundamentais inicia-se com a fórmula de generalização e de universalidade contida na Declaração dos Direitos do Homem em 1789 para em seguida materializar-se com a inserção na ordem jurídica positiva de cada Estado.

Para Dimoulis e Martins (2012, p.18-20) a historicidade dos direitos fundamentais está ligada a existência do Estado moderno em paralelo com a imposição de estruturas econômicas capitalistas, do reconhecimento do indivíduo considerado como sujeito de direitos e não como membro de um grupo, e, a existência de texto normativo regulando às relações do Estado com o indivíduo.

Do Estado liberal ao Estado social de Direito o desenvolvimento dos direitos fundamentais faz-se no interior das instituições representativas, procurando, de maneiras bastante variadas, a harmonização entre direitos de liberdade e direitos econômicos, sociais e culturais (MIRANDA, 2000, p.27). É desta passagem que advém a divisão dos direitos fundamentais em gerações ou dimensões e que se orienta pela inserção histórico-cronológica dos direitos fundamentais nas Constituições.

No resumo da evolução dos direitos fundamentais, indicam-se, corriqueiramente, três ou quatro gerações: a dos direitos de liberdade; a dos direitos sociais; a dos direitos ao ambiente e à autodeterminação, aos recursos naturais e ao desenvolvimento; e, ainda, a dos direitos relativos à bioética, à engenharia genética,

à informática e a outras utilizações das modernas tecnologias (MIRANDA, 2000, p.23).

A expressão gerações pode induzir, equivocadamente ao entendimento de caducidade de gerações anteriores, mas, não é o que ocorre na historicidade dos direitos fundamentais (BONAVIDES, 1998, p. 525). A crítica ao termo “gerações de direitos” se justifica por afigurar-se enganador ao “sugerir uma sucessão de categorias de direitos, umas substituindo-se às outras – quando, pelo contrário, o que se verifica no Estado social de direito é um enriquecimento crescente em resposta às novas exigências das pessoas e das sociedades” (MIRANDA, 2000, p.24).

Para Canela Júnior (2001, p. 44-45) a integralidade ou unidade dos direitos fundamentais “não comporta fracionamento, a sua classificação em “gerações” ou “dimensões” somente poderá ser admitida como critério meramente histórico”. Ao Estado cumpre a realização integral e contemporânea dos direitos fundamentais, desconsiderando-se o momento de sua inserção primária.

Dimoulis e Martins (2012, p.5-27) são contrários à terminologia gerações de direitos fundamentais por indicar uma falsa ideia de substituição de direitos fundamentais por uma nova geração. Somada a crítica de que os direitos sociais são posteriores aos direitos de inspiração liberal-individualista. Exemplificam com a Constituição Francesa de 1791 que “inclui entre as “disposições fundamentais” o dever estatal de criar instituições públicas destinadas a prestar assistência a crianças abandonadas”. No entanto, reconhecem que a parcela orçamentária dedicada ao financiamento de direitos sociais amplia-se consideravelmente após a Segunda Guerra Mundial o que sinaliza uma mudança nas políticas públicas, mas não uma inovação de direitos fundamentais. Por estas razões preferem a nomenclatura dimensões que indicam dois ou mais aspectos de um mesmo fenômeno.

No mesmo sentido, Guerra Filho (1998, p. 39-40) entende que o vocábulo correto há que ser dimensões dos direitos fundamentais, de forma que passando de uma geração para outra ocorre uma releitura desses direitos que alcançam uma nova dimensão.

Os direitos fundamentais de primeira dimensão são os direitos e garantias dos indivíduos que impõe ao Estado limites de interferência em uma esfera jurídica intangível cujos titulares são os indivíduos. A necessidade de concretizar os direitos

fundamentais faz surgir uma nova dimensão de direitos cujo titular é a coletividade, emergem os direitos sociais e prestações do Estado. Ainda, a terceira dimensão dos direitos fundamentais que tem por titular o gênero humano e por escopo a solidariedade. Por fim, se identifica uma nova dimensão dos direitos fundamentais, de quarta geração, típicos da globalização, que implicam numa universalização dos direitos fundamentais no campo institucional e correspondem à derradeira fase de institucionalização do Estado social, são eles, o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo (BONAVIDES, 1998, p. 525).

Miranda (2000, p.51) ressalta que o conceito de direito fundamental[7] é contemporâneo ao conceito de Constituição e indissociável do liberalismo político, sendo esta a razão da inclusão de direitos da primeira geração, considerados indispensáveis a todos os homens, com nítida pretensão universalista, entres eles, liberdade, segurança e propriedade, complementados pela resistência à opressão.

Bonavides (1998, p.517-518) explica que “os direitos da primeira geração ou direitos da liberdade – direitos civis e políticos - têm por titular o indivíduo, são oponíveis ao Estado, traduzem-se como faculdades ou atributos da pessoa e ostentam uma subjetividade que é seu traço mais característico”; enfim, são direitos de resistência ou de oposição perante o Estado”. Os direitos de segunda geração – direitos sociais, culturais, econômicos e direitos coletivos ou de coletividades – nasceram abraçados ao princípio da igualdade e dominaram o século XX. No entanto, remetidos à esfera programática atravessaram uma crise de observância e execução. No final do século XX, os direitos da terceira geração, dotados de altíssimo teor de humanismo e solidariedade, têm por destinatário o gênero humano. Referem-se ao desenvolvimento, à paz, ao meio-ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade.

Observa-se que a segurança é direito da primeira dimensão, junto com os demais pilares do Estado liberal. No entanto, o conteúdo da segurança, hodiernamente, é mais amplo, alcança uma nova dimensão. Alhures a segurança do cidadão estava voltada para a proteção de sua propriedade, de tutela contra os abusos de poder, e, de segurança das fronteiras. Assim, uma parte da população estava à margem desse direito por não ter propriedade ou liberdade a serem

[7] A preferência pela expressão direitos fundamentais “remonta principalmente à Constituição de Weimer” em substituição “a concepção oitocentista de direitos e liberdades individuais” e se explica “pelo enlace entre direitos e Constituição” (MIRANDA, 2000, p.51).

protegidas. No Estado social, a segurança como um direito coletivo requer ações estatais. Contemporaneamente, as questões de segurança estão estreitamente vinculadas à criminalidade e a violência, ao terrorismo, e, aos conflitos armados[8].

Isto posto, o termo dimensão de direitos fundamentais propõe uma visão conjunta e uma relação de reciprocidade entre eles. O direito à segurança, numa percepção de primeira dimensão, é essencial na discussão da violência ilegítima exercida por alguns agentes de órgãos de polícia. Em uma dimensão social, o direito à segurança se amplia para todos os indivíduos e não pode ser efetivada numa conjuntura individual, há uma titularidade coletiva, não de grupos, mas da sociedade. Numa percepção de terceira dimensão, o direito à segurança tem por destinatário o gênero humano, a criminalidade transnacional não pode ser discutida no âmbito exclusivamente interno.

Nestes termos, o direito fundamental à segurança pública é direito de terceira dimensão, um direito difuso cujo conteúdo é de complexa delimitação em razão da "impossibilidade de determinar o que cada titular do direito pode fazer ou exigir em determinadas circunstâncias concretas, ao contrário do que ocorre com os demais direitos fundamentais" (DIMOULIS; MARTINS, 2012, p.62).

Assim, considerando que não é um "interesse público, nem puros interesses individuais, ainda que possam projectar-se, de modo específico, directa ou indiretamente, nas esferas jurídicas destas ou daquelas pessoas" (MIRANDA, 2000, p.69). Um interesse difuso abarca "necessidades comuns a conjuntos mais ou menos largos e indeterminados de indivíduos e que somente podem ser satisfeitas numa perspectiva comunitária" (MIRANDA, 2000, p.69). Por conseguinte, não pode ser concretizado individualmente por meio de um serviço de segurança privada.

O Direito Fundamental à segurança pública requer prestações positivas do Estado, mas na perspectiva de direitos coletivos[9], direitos difusos, direitos vinculados à vida em sociedade. Portanto, o Direito Fundamental à segurança pública está inserido na seara dos direitos fundamentais de terceira dimensão devido ao caráter

[8] Os direitos humanos não são violados apenas pelo terrorismo, a repressão ou o assassinato, as estruturas económicas injustas que geram enormes desigualdades também os violam - Papa Francisco (PNUD, 2014).

[9] Para Barreto (2010, p. 195) os direitos sociais – entendidos como igualdade material e exercício da liberdade real – incorporam aos direitos humanos uma dimensão necessariamente social, retirando-lhes o caráter de "caridade" ou doação gratuita", atribuindo-lhes o caráter de exigência moral como núcleo normativo central do estado democrático de direito. São direitos fundamentais positivados por reconhecer e garantir a qualidade ao ser humano.

transindividual onde a titularidade é de todos, difusa, sem poder especificar exatamente quem o seja (FEITOSA, ANDRADE, 2013).

Numa visão comunitária, os direitos fundamentais de terceira dimensão, caracterizados pela transindividualidade, exigem um “agir solidário” porque a não concretização pode gerar consequências para um número indeterminado de pessoas, a titularidade, é, portanto, da sociedade como um todo.

A evolução do conteúdo dos direitos fundamentais é responsável pelo aprimoramento do Estado Democrático de Direito considerando que os direitos fundamentais funcionam como base e permitem à concretização de valores tidos por universais. Através do sistema jurídico, o Estado havia se tornado o principal garante da confiança em massa de que necessitava a sociedade moderna. No entanto, a credibilidade do Estado na concretização do direito à segurança é questionável na sociedade contemporânea.

É nesse ambiente de busca pela efetivação dos direitos fundamentais que se discutem os impactos na segurança pública nas transformações dos espaços de convivência social e sua relação com o setor privado.

1.1.2 Concretização dos direitos fundamentais

A previsão de direitos fundamentais nos textos constitucionais os coloca em elevada posição hermenêutica em relação aos demais direitos previstos no ordenamento jurídico. A problemática da concretização dos direitos fundamentais inclui todos os poderes estatais. Ao Executivo corresponde a competência para definir as políticas públicas e a reserva orçamentária. Ao Legislativo atribui-se a elaboração de normas que viabilizem ou complementem o exercício de um direito fundamental; há, nesse sentido, um processo de expansão do direito penal de viés repressivo, questão a ser desenvolvida no transcorrer da tese. E, por fim, imprescindível a interferência do Judiciário para determinar que o Executivo realize uma ação ou omissão num caso concreto, é a judicialização dos direitos fundamentais[10].

[10] No início do século XIX, durante a expansão da Revolução Industrial, iniciou-se um movimento de absorção das questões políticas pelo Poder Judiciário. John Marshall, 1803, admite a apreciação,

Há um crescente processo de judicialização da efetivação de direitos fundamentais em razão da descrença no Estado como ente capaz de concretizar direitos fundamentais. Assim, a questão da efetivação dos direitos fundamentais, da denominada concretização constitucional, centraliza as discussões sobre direitos e garantias constitucionais.

Ao discutir o processo de constitucionalização do direito à segurança pública, como também, este mesmo fenômeno em relação às políticas públicas depare-se com o campo da eficácia dos direitos fundamentais, e, da própria Constituição. O intuito é discutir a efetivação constitucional das políticas de segurança pública que possam conciliar as forças políticas e as exigências sociais de atividades de controle cada vez mais repressivas com os direitos fundamentais. Acrescente-se, a esse debate, o constante incremento do setor privado no exercício de atividades de segurança.

A Constituição conquistou, verdadeiramente, forca normativa e efetividade[11]. As normas constitucionais deixaram de ser percebidas como integrantes de um documento estritamente político, mera convocação a atuação do Legislativo e do Executivo, e passaram a desfrutar de aplicabilidade direta e imediata por juízes e tribunais. Nesse ambiente, os direitos constitucionais em geral, e os direitos sociais em particular, converteram-se em direitos subjetivos em sentido pleno, comportando tutela judicial especifica (BARROSO, 1992, p.47).

A eficácia da Constituição e sua força vital[12] se assentam na sua vinculação às forças espontâneas e as tendências dominantes do seu tempo, o que possibilita o

---

pela Suprema Corte, da constitucionalidade das leis. Para Canela Júnior (2011, p. 73-75) o controle de constitucionalidade altera o papel do Poder Judiciário, reservando-lhe a palavra final nos atos praticados pelas outras formas de expressão do poder estatal, é o prelúdio da admissão do controle judicial de quaisquer atos de governança. Considera, ainda, que ”a partir do momento em que o Poder Judiciário passou a exercer o controle de constitucionalidade, tornou-se um órgão eminentemente político, detentor do poder soberano”.

[11] No Brasil, ela se desenvolveu no âmbito de um movimento jurídico-acadêmico conhecido como doutrina brasileira da efetividade. A essência da doutrina da efetividade é tornar as normas constitucionais aplicáveis direta e imediatamente, na extensão máxima de sua densidade normativa, descumpre-se a imperatividade de uma norma tanto por ação quanto por omissão. Ocorrida a violação, o sistema constitucional e infraconstitucional devem prover meios para a tutela do direito ou bem jurídico afetados e restauração da ordem jurídica. A efetividade foi o rito de passagem do velho para o novo direito constitucional, fazendo com que a Constituição deixasse de ser uma miragem, com as honras de uma falsa supremacia, que não se traduzia em proveito para a cidadania. A expressão “doutrina brasileira da efetividade” foi empregada pela primeira vez por Cláudio Pereira de Souza Neto (Barroso, 2003).

[12] A vontade da Constituição se assenta em três bases: necessidade e valor de uma ordem normativa que proteja o Estado contra o arbítrio; que essa ordem normativa não é apenas constituída, mas

seu desenvolvimento e a sua ordenação objetiva. A Constituição converte-se, assim, na ordem geral objetiva do complexo de relações da vida (HESSE, 1991, p. 16). A força normativa da Constituição no âmbito dos direitos fundamentais, otimiza sua eficácia e reforça sua vinculação jurídico constitucional afastando-os da livre disposição do legislador (CLEVÉ, FREIRE, 2002).

O reconhecimento do *status* de norma jurídica à Constituição corresponde a uma das grandes mudanças de paradigmas do século XX. A Constituição vista como um mero documento político vinculava a concretização de seu conteúdo à liberdade de conformação do legislador ou à discricionariedade do administrador e não se reconhecia qualquer relevância do Judiciário na efetivação de disposições constitucionais (BARROSO, 2009, p.262).

O caráter "programático" dos direitos fundamentais que predominou na França por dois séculos e influenciou o pensamento constitucional mundial, negando, por conseguinte, a primazia ou supremacia constitucional, e, atribuindo aos direitos fundamentais um significado de mero manifesto político, em razão da impossibilidade de satisfazer simultaneamente a todos os direitos proclamados pelo texto constitucional, está superado pela primazia ou supremacia constitucional (DIMOULIS; MARTINS, 2012, p.5-7).

Hesse (1991, p.19) formula as bases para o reconhecimento da "Força Normativa da Constituição", e, apesar de ser possível distinguir a normatividade da Constituição, por imprimir ordem e conformação à realidade política, e, a força condicionante da realidade, das condições políticas-sociais e econômicas; elas, a normatividade da Constituição e a força condicionante da realidade, não podem ser definitivamente separadas.

Por conseguinte, a Constituição não está desvinculada da realidade histórica concreta do seu tempo. Todavia, ela não está condicionada, simplesmente, por essa realidade. Em caso de eventual conflito, a Constituição não deve ser considerada, necessariamente, a parte mais fraca. Ao contrário, existem pressupostos realizáveis que, mesmo em caso de confronto, permitem assegurar a força normativa[13] da Constituição (HESSE, 1991, p.25).

---

também legitimada em um processo constante, e, por fim, que a ordem normativa não será eficaz sem o concurso da vontade humana, essa ordem adquire e mantém sua vigência através de atos de vontade (HESSE, 1991, p.19).

[13] A força normativa da constituição é uma força ativa que impulsiona e transforma, e, é dessa força

Há violação da Constituição e da ordem institucional quando disputas político-partidárias, “mesmo que sustentadas em pressupostos econômicos, restrinjam ou suprimam direitos fundamentais” (CANELA JUNIOR, 2011, p.39). Não se nega a politicidade dos direitos fundamentais, mas devem ser analisados em sua configuração jurídica, oferecendo instrumentos para a resolução de problemas.

Barroso (1992, p.47) afirma que o Direito Constitucional, assim como demais ramos da ciência jurídica, almejam a efetividade, entenda-se “atuação prática da norma, fazendo prevalecer, no mundo dos fatos, os valores por ele tutelados”. A constitucionalização dos direitos fundamentais não significou mera enunciação formal de princípios, mas a plena positivação de direitos, a partir dos quais qualquer indivíduo poderá exigir sua tutela perante o Poder Judiciário para a concretização da democracia. Ressalte-se que a proteção judicial é absolutamente indispensável para tornar efetiva a aplicabilidade e o respeito aos direitos humanos fundamentais previstos na Constituição Federal e no ordenamento jurídico em geral (MORAES, 1998, p.21).

São consideradas características que identificam o constitucionalismo atual: “a normatividade das disposições constitucionais, sua superioridade hierárquica e centralidade no sistema” que vincula a todos dentro do Estado, sobretudo os Poderes Públicos. “E, de todas as normas constitucionais, os direitos fundamentais integram um núcleo normativo que, por variadas razões, deve ser especificamente prestigiado”. (BARCELLOS, 2007).

Barcellos (2007) afirma que “os conflitos próprios do constitucionalismo contemporâneo ocorrem frequentemente entre direitos fundamentais justamente porque não é possível hierarquizá-los em abstrato, dada a sua fundamentalidade”, por conseguinte, os direitos e garantias fundamentais estabelecidos pela Constituição Federal não são ilimitados. Considerando que a segurança pública é

---

que decorrem os limites da constituição. A singularidade da força normativa da Constituição decorre de três elementos. Inicialmente, o conteúdo da constituição que deve corresponder ao presente (estado espiritual do seu tempo), incluindo, por conseguinte, os elementos sociais, políticos e econômicos. Há que se considerar, também, a capacidade de adaptação de mudança dos condicionantes (sociais, políticos, econômicos) com poucos princípios fundamentais com conteúdo específico, mas que possam se adaptar facilmente a novas situações político-sociais (tenha condições de ser desenvolvido, de apresentar novas características num mundo em processo de permanente mudança político social. Por fim, como, último requisito não deve ter uma estrutura unilateral, os direitos fundamentais devem coexistir com os deveres (HESSE, 1991, p.21).

um direito fundamental, nas situações fáticas, é provável o conflito entre liberdade individual e segurança pública.

1.1.3 Colisões de direitos fundamentais

Os direitos fundamentais, são polimórficos, dotadas de considerável grau de abertura e dinamicidade, “apenas revelados no caso concreto e nas interações entre si ou quando relacionados com outros valores plasmados no texto constitucional” (CLEVÉ, FREIRE, 2002).

A pluralidade de valores, interesses e direitos constitucionalizados, e, essenciais para a formação do alicerce jurídico da sociedade, podem, diante da realidade da vida, se confrontarem, ou seja, “os direitos fundamentais entram em colisão entre si ou chocam-se com outros bens protegidos constitucionalmente” (CLEVÉ, FREIRE, 2002). Assim, é possível que um direito fundamental precise ser ponderado com outros direitos fundamentais ou princípios constitucionais, situação em que deverá ser aplicado na maior extensão possível, levando-se em conta os limites fáticos e jurídicos do caso concreto, e, preservando o núcleo essencial da Constituição.

É o fenômeno da colisão de direitos fundamentais, “que emerge quando o exercício de um direito fundamental por parte de um titular impede ou embaraça o exercício de outro direito fundamental por parte de outro titular, sendo irrelevante a coincidência entre os direitos envolvidos” (CLEVÉ, FREIRE, 2002).

Várias são as antinomias resultado do entrechoque entre direitos fundamentais quando do exercício concreto desses direitos. São elas, as colisões entre princípios constitucionais, colisões entre direitos fundamentais[14], e, colisões entre direitos fundamentais e outros valores ou interesses constitucionais. (BARROSO, 2009, p.329).

Por sua vez, Clevé e Freire (2002) apresentam três modalidades de conflitos dos direitos fundamentais. A primeira delas é a concorrência de direitos

[14] Para Barroso (2008, p.329) esta colisão corresponde a particularização dos conflitos resultantes de colisões entre princípios – a rigor a estrutura normativa e o modo de aplicação dos direitos fundamentais se equiparam aos princípios.

fundamentais, segue-se a colisão de direitos fundamentais em sentido estrito e, por fim, a colisão de direitos fundamentais em sentido amplo. A colisão entre direitos fundamentais, no sentido estrito, “opera a partir do momento em que o exercício ou realização de um direito fundamental de um titular irradia efeitos negativos sobre direitos fundamentais de outros titulares de direitos fundamentais coincidentes ou díspares”, equivalente a classificação de Barroso (2009, p.329) de colisão de direitos fundamentais. Por outro lado, em sentido amplo, ocorre a colisão de direitos fundamentais “quando estão em conflito direitos individuais fundamentais e bens coletivos constitucionalmente protegidos”[15].

A colisões entre direitos fundamentais e outros valores ou interesses constitucionais é o ambiente bastante típico “da preservação de direitos individuais à liberdade, ao devido processo legal e à presunção de inocência diante da apuração e punição de crimes e infrações em geral, inseridas no domínio mais amplo da segurança pública” (BARROSO, 2009, p.329).

Para exemplificar, no ano de 2006, o Supremo Tribunal Federal considerou inconstitucional, por ofensa ao princípio da individualização da pena, parte da lei dos Crimes Hediondos que determinava o cumprimento da pena privativa de liberdade em regime integralmente fechado. Mais recentemente, em 2014, a Corte Constitucional entendeu também ofensivo ao princípio da individualização da pena, a definição do regime inicial fechado para os condenados por crime hediondos sem análise dos critérios gerais para fixação do regime de cumprimento de uma pena privativa de liberdade, quais sejam, espécie de privativa de liberdade aplicada, quantidade da pena imposta, se há reincidência e análise das circunstâncias judiciais, conforme seja o caso.

Assim, os direitos fundamentais “não são absolutos e, como consequência, seu exercício está sujeito a limites”, que, quando “não constem diretamente da Constituição, são demarcados em abstrato pelo legislador ou em concreto pelo juiz constitucional” (BARROSO, 2009, p. 332). Dessa forma, “a solução adequada somente poderá ser formulada à vista dos elementos do caso concreto, que

[15] Canotilho (apud CLEVÉ, FREIRE, 2002) considera o conflito existente entre direitos fundamentais e bens jurídicos constitucionais como hipótese de colisão entre direitos fundamentais. Nesta perspectiva, conflito entre direitos fundamentais e bens jurídicos constitucionais e colisão de direitos fundamentais reduzem-se a espécies ou modalidades de colisão de direitos fundamentais. Nesta linha, Robert Alexy (apud CLEVÉ, FREIRE, 2002) discrimina colisão de direitos fundamentais em sentido estrito e colisão de direitos fundamentais em sentido amplo.

permitam afirmar qual desfecho corresponde à vontade constitucional" (BARROSO, BARCELLOS, 2005).

Os métodos clássicos de interpretação constitucional tornam-se insuficientes para, por exemplo, "uma hipótese em que mais de uma norma possa incidir sobre o mesmo conjunto de fatos – várias premissas maiores, portanto, para apenas uma premissa menor"[16]. Em razão do princípio da unidade da Constituição, "o intérprete não pode simplesmente optar por uma norma e desprezar outra em tese também aplicável, como se houvesse hierarquia entre elas"[17] (BARROSO, BARCELLOS, 2005). O princípio da unidade da Constituição é critério fundamental no manuseio das técnicas de limitação e restrição de direitos fundamentais.

Para encontrar o resultado constitucionalmente adequado, diante de normas que entram em rota de colisão, a interpretação constitucional desenvolve a técnica da ponderação "aplicável aos casos difíceis, em relação aos quais a subsunção se mostrou insuficiente" (BARROSO, 2009, p.333). Assim, "a ponderação ou balanceamento compreende método hábil a proporcionar solução ajustadora à colisão entre direitos fundamentais ou entre direitos fundamentais e bens constitucionalmente protegidos" (CLEVÉ, FREIRE, 2002).

A ponderação se desenvolve em três etapas. A primeira delas é a de identificação das normas pertinentes, agrupando os diversos fundamentos normativos que indiquem uma mesma solução. Em seguida ocorre a seleção dos fatos relevantes que serão examinados, juntamente com as circunstâncias concretas do caso, e, verificada a sua interação com as normas já conhecidas na primeira fase – semelhante à técnica de subsunção. É na terceira fase que a ponderação irá "singularizar-se". Os diferentes grupos de normas e a repercussão dos fatos, no caso concreto, serão avaliados conjuntamente para atribuir pesos aos diversos elementos em disputa, e, escolher o grupo de normas que deve preponderar. Cabe, ainda, decidir o "grau de intensidade dessa preferência por determinado grupo de norma (quando possível graduar a intensidade da solução escolhida) e, por fim, o

[16] Como no caso clássico da oposição entre liberdade de imprensa e de expressão, de um lado, e os direitos à honra, à intimidade e à vida privada, de outro (BARROSO, BARCELLOS, 2005).

[17] A nova interpretação constitucional não elimina o método de subsunção.

grau apropriado em que a solução deve ser aplicada" (BARROSO, 2008, p. 334-335)[18].

A relativização dos direitos fundamentais tem por finalidade "reduzir a ação do Estado aos limites impostos pela Constituição, sem, contudo, desconhecer a subordinação do indivíduo ao Estado" (BARROSO, 2008, p. 331). Assim, a ponderação exerce "a missão de propiciar equilíbrio aos direitos que estão em estado de tensão", promovendo a ordenação entre os fatos e a normativa e, estabelecendo critérios para a obtenção de uma decisão constitucionalmente adequada (CLEVÉ, FREIRE, 2002).

A concretização do direito à segurança, em situações de criminalidade, se efetiva pelas limitações impostas ao direito de liberdade, por exemplo. Canotilho (1993, p.645) afirma que a segurança existencial do Estado "é um bem legitimador de importantes restrições aos direitos fundamentais", também "o bem segurança pública legitima certas restrições ao direito à liberdade e à segurança pessoal, designadamente através da instituição de medidas privativas de liberdade".

1.1.3.1 Direito à liberdade

Alexy (2008, p.218-224) afirma que a "liberdade é, ao mesmo tempo, um dos conceitos práticos mais fundamentais e menos claros. Seu âmbito de aplicação parece ser quase ilimitado". Sob o ponto de vista jurídico, a liberdade tanto pode representar "uma manifestação especial de um conceito mais amplo de liberdade" ou "uma permissão jurídica". Em sua estrutura, numa acepção rudimentar, a liberdade é "uma qualidade, uma qualidade que, por exemplo, pode ser atribuída, a pessoas, ações e sociedade", uma liberdade de agir, positiva. Este conceito é insuficiente para discutir a amplitude do termo liberdade, assim, o seu objeto é uma

[18] A ponderação socorre-se do principio proporcionalidade-razoabilidade para promover a máxima concordância prática entre os direitos em conflito. Idealmente, o interprete deverá fazer concessões recíprocas entre os valores e interesses em disputa, preservando o máximo possível de cada um deles. Situações haverá, no entanto, em que será impossível a compatibilização. Neses casos, o interprete precisará fazer escolhas, determinando, in concreto, o princípio ou direito que irá prevalecer (BARROSO, 2009, p.338).

alternativa de ação, uma liberdade negativa, onde “não são vedadas alternativas de ação”.

Conforme Alexy (2008, p.221-224) essa liberdade negativa, inclui a não-liberdade jurídica e a não-liberdade econômica. O conceito mais abrangente de liberdade negativa de Alexy é importante para embasar a discussão sobre a segurança prestada por setores privados da economia, considerando que há um enorme contingente de brasileiros que não tem a liberdade econômica de adquirir proteção pessoal e patrimonial, razão pela qual antecipa-se o entendimento de que a segurança, como bem público, é essencial para o exercício da liberdade de todos.

A transformação de uma não-liberdade econômica em uma liberdade econômica, juridicamente garantida, “ocorre através de uma prestação em face do Estado, ou seja, um direito a uma ação estatal positiva”. A liberdade jurídica, ao contrário, requer “apenas uma abstenção estatal, ou seja, uma ação negativa” (ALEXY, 2008, p.223).

A ação estatal positiva para a conversão da não liberdade econômica em liberdade se realiza por meio de políticas públicas, que são passíveis de controle judicial, o que será discutido mais adiante. A conexão relevante é a compreensão mais ampla da liberdade e segurança pública/privada. Os pontos de convergência entre a segurança pública e a segurança privada se ampliam, no entanto, parece ser inconcebível a garantia da segurança, como manifestação da liberdade ampla, sem interferência dos poderes estatais. Isto não significa, preliminarmente, a exclusividade estatal, os modelos híbridos podem se adequar constitucionalmente.

As liberdades jurídicas são classificadas por Alexy (2008, p.226) em protegidas e não-protegidas. A liberdade jurídica não-protegida pode ser “definida como uma conjugação de uma permissão jurídica de se fazer algo e uma permissão jurídica de não o fazer”, combinações de negação, “ têm a importantíssima função de estabelecer os limites do dever-ser em relação às normas de nível inferior” (ALEXY, 2008, p.232) e vinculam os sujeitos de direitos[19], o Estado (liberdade absoluta) ou uma pessoa privada (liberdade relativa). Por seu turno, a liberdade protegida está associada a normas objetivas que garantem ao titular do direito fundamental a possibilidade de realizar a ação permitida, assim, corresponde a “um

[19] Da perspectiva do titular de um direito fundamental as normas de direitos fundamentais apresentam-se, dentre outras, como normas que outorgam permissões (ALEXY, 2008, p.232).

direito contra o Estado a um não-embaraço, naquilo para o qual ele é constitucionalmente livre, e uma competência para questionar judicialmente a violação desse direito" (ALEXY, 2008, p.233-234).

Quando se discute segurança individual e pública há uma vinculação, quase que automática, com liberdade. Comparato (1989, p.181 apud FABRETTI, 2014, p. 108) considera que existe uma implicação recíproca ou complementar entre liberdade e segurança, "o excesso de segurança acaba por suprimir a liberdade, mas também a total liberdade é a ausência de segurança", entende que "a ausência completa de controle de riscos que pesam sobre a existência humana frustra qualquer tentativa de decidir ou agir segundo a própria determinação".

A experiência da liberdade está vinculada a segurança econômica, essa linha tênue leva a uma reflexão sobre o exercício da liberdade na esfera público e privada. As modificações contemporâneas, influenciadas pelo neoliberalismo, de redução do Estado, e de suas consequentes atribuições clássicas, resultam numa ampliação da esfera privada, numa esfera privada de consumidores. O temor é a aniquilação da liberdade dos não-consumidores de direitos fundamentais, entre eles, a segurança pública.

Essa conexão é inevitável e necessária visto que grande parte dos conflitos socais que envolvem segurança corresponde às condutas já incorporadas ao ordenamento jurídico como crimes. No âmbito penal, a privação da liberdade é o centro do sistema punitivo, as opções de penas alternativas ao encarceramento existem, mas não são capazes de disputar a hegemonia da prisão como resposta estatal à prática de um delito.

Nesse sentido, as colisões se corporificam agregadas principalmente às prisões provisórias e a execução da pena privativa de liberdade. O processo de constitucionalização, impôs um amplo catálogo de garantias que repercutem na segurança pública, consequentemente, a privação da liberdade se justifica desde que imposta em observância aos vários princípios expressos, ou implicitamente, dispostos na Constituição[20].

[20] Princípio da Humanidade: não se admitem penas cruéis como as penas de caráter perpétuo, de morte (salvo em caso de guerra declarada), de trabalhos forçados, de banimento ou toda e qualquer pena de castigos corporais. Nesse sentido, decisões sobre falta de vagas no regime penitenciário:" inexistente vaga em estabelecimento próprio, que os pacientes aguardem em regime aberto" (HC 94526/SP), "ante a falência do sistema penitenciário a inviabilizar o cumprimento da pena no regime menos gravoso a que tem jus o reeducando, o réu, impõe-se o implemento da denominada prisão domiciliar" (HC 109.244/SP). Princípio da Individualização da Pena: para efeito de progressão de

1.1.4 Partilha de custos de satisfação de direitos fundamentais

A promoção e a proteção dos direitos fundamentais exigem omissões e ações estatais. Essas ações estatais, capazes de realizar os direitos fundamentais, envolvem, em última análise, decisões acerca do dispêndio de recursos públicos. (BARCELOS,2007).

Canela Júnior (2011, p.53) afirma que a consecução da igualdade material exige, do Estado, a "estruturação das áreas de atuação dos direitos fundamentais sociais e o dispêndio expressivo de recursos, em uma cadeia de atos extremamente complexos". Diferentemente, a igualdade formal, garantida através da edição de normas constitucionais, é tarefa política sem interferência significativa no orçamento do Estado[21]. Assim, traz-se à tona uma questão relevante que diz respeito a possibilidade de partilhar os custos de satisfação sobre determinados direitos.

Miranda (2011) atribui ao Estado a efetivação de um núcleo essencial e universal de direitos, por meio de impostos. Mas, entende viável a partilha dos custos de satisfação "quanto às restantes necessidades – ou porque não afetam identicamente todos os cidadãos, ou porque não revestem para todos o mesmo significado ou porque dependem de circunstâncias nem sempre previsíveis". Afirmando que,

> Os que podem pagar, devem pagar. E é preferível que paguem em parte (até certo limite do custo real) o serviço ou o bem, diretamente, por meio de taxas, e não indiretamente, mediante impostos, por três motivos: 1) porque assim tomam consciência do seu significado económico e social e das consequências de aproveitarem ou não os benefícios ou alcançarem ou não

---

regime no cumprimento de pena por crime hediondo, ou equiparado, o juízo da execução observará a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, sem prejuízo de avaliar se o condenado preenche, ou não, os requisitos objetivos e subjetivos do benefício, podendo determinar, para tal fim, de modo fundamentado, a realização de exame criminológico (Súmula vinculante 26); Habeas corpus. Penal. Tráfico de entorpecentes. Crime praticado durante a vigência da Lei nº 11.464/07. Pena inferior a 8 anos de reclusão. Obrigatoriedade de imposição do regime inicial fechado. Declaração incidental de inconstitucionalidade do § 1º do art. 2º da Lei nº 8.072/90. Ofensa à garantia constitucional da individualização da pena (inciso XLVI do art. 5º da CF/88). Fundamentação necessária (CP, art. 33, § 3º, c/c o art. 59). Possibilidade de fixação, no caso em exame, do regime semiaberto para o início de cumprimento da pena privativa de liberdade (HC 111.840- ES).

[21] É na transição do Estado liberal para o Estado social que se altera o paradigma de reconhecimento meramente formal dos direitos fundamentais.

> os resultados advenientes; 2) porque, em muitos casos, podem escolher entre serviços ou bens em alternativa; 3) porque mais de perto podem controlar a utilização do seu dinheiro e evitar ou atenuar o peso do aparelho burocrático. Diversamente, os que não podem pagar, não devem pagar (ou devem receber prestações pecuniárias – bolsas, pensões, subsídio de desemprego – para poderem pagar). (MIRANDA, 2010, p.33-34)

O próprio Miranda (2010, p.35) reconhece a dificuldade de definir um rol de direitos essenciais e universais, e, a volatilidade das necessidades básicas, assim “a fronteira entre necessidades básicas e outras necessidades não é nunca rígida, nem definitiva. Depende dos estágios de desenvolvimento económico, social e cultural e da situação do país”.

O panorama político-constitucional do século XXI se caracteriza por um lado, pela queda “irreversível de quase todos os regimes totalitários e autoritários” e o amadurecimento do “constitucionalismo de matriz ocidental, identificado agora com a democracia representativa e pluralista e com o Estado de Direito” (MIRANDA, 2010, p.23). Por outro lado, o novo milênio se caracteriza pela grande instabilidade, incerteza e múltiplas contradições.

> Não são poucas as deficiências e indefinições que ostenta a democracia representativa (ligadas ao funcionamento dos sistemas eleitorais e de partidos e às dependências dos mecanismos financeiros e dos poderes económicos). Nem é pequena a sua falta de autenticidade em numerosos países. O capitalismo financeiro transnacional tornou-se ator privilegiado no jogo político, económico e social, tem vindo a adquirir crescente poder e contra os “mercados” pouco êxito têm todas as políticas públicas (MIRANDA, 2011).

Canotilho observa uma inversão na qualificação de bens sociais públicos para bens privados. Afirmando que:

> Subjacente à missão do Estado Social, estava a ideia dos "bens sociais" (saúde, ensino, segurança, trabalho) como bens públicos que só excepcionalmente podiam ser prosseguidos por privados. A convergência das políticas liberalizadoras (globais e europeias) e privatizadoras juntamente com a atribuição a entidades independentes da competência regulatória conduzem a uma rotação de 360 graus na qualificação desses bens. Agora são bens privados que só excepcionalmente devem ser prosseguidos por serviços públicos. A socialidade estatal é um lugar incerto (CANOTILHO, 2010, p.15).

Ressalta, ainda, que “quem estiver atento às tendências políticas e econômicas neoliberais facilmente compreenderá que o mercado de serviços tende a preencher o espaço social em domínios tão sensíveis como hospitais, estabelecimentos de ensino, sistemas de segurança social” (CANOTILHO, 2010, p.15-16).

Esse processo de transformação de serviços públicos em indústrias de serviços “não deve ser necessariamente remetido para o campo dos malefícios

econômicos do neoliberalismo". Para Canotilho (2010, p.18), esse novo modelo, onde a socialidade estatal é incerta, "em que bens privados só excepcionalmente devem ser prosseguidos por serviços públicos", "em termos de eficácia e eficiência, talvez seja mais transparente e racional, mas não é líquido que lá onde falha o mercado, o Estado social possa ser substituído por um conglomerado de serviços privados aqui e ali sensíveis às responsabilidades sociais". Para exemplificar a tese, Canotilho (2010, p.18) apresenta dois exemplos, a saber, direito à saúde[22] e direito à educação[23].

Na visão de Canotilho (2010, p.16-22) o Estado social enfrenta a crise existencial por desconsiderar um corolário lógico que decorre do terceiro capitalismo, segundo o qual a "empresa privada, a actuar no mundo global, será o único sujeito capaz de responder a um modelo de acção social universal".

Argumenta que há três preposições que justificam a ideia. Assim, partindo do pressuposto de que o "Estado Social é o tipo de Estado que coloca entre os seus princípios fundantes e estruturantes o princípio da socialidade", que por sua vez, "postula o reconhecimento e a garantia dos direitos sociais"; e que, para a "garantia dos direitos sociais pressupõe uma articulação do direito (de todo o direito, a começar pelo direito constitucional) com a economia intervencionista progressivamente neutralizada pela expressão do mercado global", está a explicação para o fenômeno comum em quase todos os países de "substituição de serviços públicos por empresas de interesse económico geral, muitas delas privatizadas".

Ainda, aduz que "a juridicidade, a sociabilidade e a democracia pressupõem, assim, uma base jusfundamental incontornável, que começa nos direitos fundamentais da pessoa e acaba nos direitos sociais" e, esses, são direitos caros (CANOTILHO, 2010, p.20).

Refletindo sobre o crescimento do setor privado da segurança, se questiona a adequação dessa modalidade de partilha. Essa discussão, quando envolve os

---

[22] Sobre o direito à saúde reconhece que "a optimização dos direitos sociais não deriva só ou primordialmente da proclamação exaustiva do texto constitucional, mas da "good governance" dos recursos públicos e privados afectados ao sistema de saúde" (CANOTILHO, 2010, p. 16-17).

[23] Sobre o direito à educação indica uma série de vantagens nesse processo de conversão do setor público para o setor privado. "É bom de ver que o núcleo central das novas propostas se reconduz à transformação de todo o sistema de ensino em uma empresa educacional, centrada em problemas da utilização racional dos recursos e da gestão da qualidade" (CANOTILHO, 2010, p. 16-17).

direitos à saúde e à educação, está em intenso desenvolvimento, no entanto, apesar do crescimento do setor privado da segurança individual e empresarial, os debates, nesse aspecto, sobre a segurança ainda são tímidos[24].

A natureza difusa da titularidade do direito à segurança pública parece ser um fator que impede a partilha de custos de satisfação em razão da impossibilidade de concretização do direito fundamental à segurança pública. Importa a todos a problemática da hiperinflação carcerária e o tratamento desumano, importa a todos a violência policial, importa a todos o aumento do número de crimes violentos (homicídios, roubos, extorsões, extorsões mediante sequestros, em todas as suas formas) ou altamente reprováveis (tráfico de drogas, crimes econômicos), importa a todos a vulnerabilidade de grupos sociais (mulheres vítimas de violência doméstica, homossexuais, pobres). Sentir-se seguro não é apenas proteger o patrimônio pessoal e adquirir uma proteção individual através da vigilância privada, sentir-se seguro pressupõe uma visão coletiva do bem jurídico "segurança pública" como direito fundamental na estrutura jurídica básica da sociedade.

A segurança pública é exercida através dos órgãos estatais, conforme disposição constitucional; mas, assim como no restante do mundo ocidental, há uma crescente indústria da segurança privada. Como uma prestação de serviço, a segurança privada, é incapaz de efetivar o direito à segurança pública. Isto porque o conteúdo do direito à segurança pública abrange várias facetas da vida do cidadão e da sociedade, tais como, acesso à saúde, à educação, à cultura, ao laser, ao emprego, à moradia, à mobilidade, entres outros.

O direito individual à segurança é direito fundamental positivado nas Constituições Ocidentais a partir do século XVIII. Há sem dúvida relevância na análise desse aspecto da segurança para identificar os limites do controle do espaço privado, em especial com a prestação de um serviço de segurança pelo setor privado. A importância se mostra pela obrigatoriedade de respeitar os demais direitos fundamentais, por exemplo, a liberdade de locomoção, de não ser impedido de ingressar em determinados ambientes privados em razão de "etiquetamento". Os espaços privados são ambientes sociais onde a supremacia dos direitos

[24] Em várias decisões, o Supremo Tribunal Federal considerou inconstitucional a cobrança de taxas por prestação de serviços públicos através dos órgãos de segurança. Tais decisões serão analisadas no terceiro capítulo.

fundamentais não pode ser deixada do lado de fora, aguardando em uma sala de espera.

O processo de constitucionalização da segurança individual à segurança pública no Brasil ocorre nos moldes dos países ocidentais com nuances interessantes por conviver com governos autoritários.

1.2 Constitucionalização da Segurança Pública no Brasil

Para compreender o processo de constitucionalização do direito à segurança pública é importante observar que, historicamente, a segurança[25] torna-se uma atividade estatal, um bem coletivo, apenas no século XX. “Num primeiro momento, típico do Iluminismo e anterior à Revolução Francesa, a “segurança” tem um viés primordialmente individual” (FABRETTI, 2014, p. 46). Durante os séculos XIX e XX, prevalece a preocupação da segurança estatal, da proteção das fronteiras em que se molda uma concepção militar de segurança (FABRETTI, 2014, p. 48). Nas últimas décadas do Século XX, as discussões sobre segurança centram-se no âmbito interno, os riscos da segurança humana são maiores que as ameaças externas.

A concepção individual da segurança é resultado de um pensamento liberal, com ênfase no indivíduo, em relação aos medos e as violações pessoais. A crença de que o Estado é o único ente capaz de manter a segurança da sociedade induz a criação de estruturas estatais capazes de manter a ordem e proteger os indivíduos. Essa proteção torna-se um objetivo do Estado o que resulta num processo de militarização das instituições de proteção do bem jurídico segurança.

Nos séculos seguintes, XIX e XX, a titularidade do bem jurídico segurança ganha novas conotações, mantém-se como um direito individual[26], mas se reconhece a necessidade de compreendê-lo num contexto mais amplo, que inclua a sociedade, torna-se um bem coletivo que deve ser concretizado.

---

[25] Ao analisar a França Medieval o historiador Robert Muchembled (apud FABRETTI, 2014, p. 46) ressalta que os sentimentos de insegurança são comuns às sociedades pré-modernas.

[26] As novas dimensões dos direitos fundamentais agregam novas acepções sem, necessariamente, excluir as anteriores. É o caso da segurança individual, direito fundamental de primeira dimensão, que convive com o direito à segurança pública, direito fundamental de terceira dimensão.

Há, no final do século XX, uma tentativa de resgate da tutela da segurança individual[27], de proteção da pessoa como ser humano acima de qualquer dimensão, é a proteção no âmbito internacional, promovido principalmente pela Organização das Nações Unidas - ONU.

No Brasil a constitucionalização do direito fundamental à segurança com a incorporação como “direitos subjectivos do homem” em norma formalmente básica da estrutura do Estado e da Sociedade, a Constituição, ocorre de forma similar ao processo constitucional dos países ocidentais.

Na história constitucional brasileira, a Constituição do Império de 25 de março de 1824, proclama os direitos fundamentais […] semelhantes aos encontrados nos textos constitucionais dos Estados Unidos e da França[28]. A Constituição de 1891 inova ao estender os direitos fundamentais aos estrangeiros. A Constituição de 1834 incorpora alguns direitos sociais, como “direito à subsistência” e assistência aos indigentes” (DIMOULIS, MARTINS, 2012, p.28).

Observa-se nas Constituições brasileiras[29] a proteção da segurança individual tanto no aspecto da tutela do Estado territorial, de defesa de suas fronteiras - segurança externa, num plano Estado-Estado; como no aspecto da tutela da segurança interna, num plano Estado-individuo, é a proteção contra o abuso do poder estatal.

Nos Estados liberais, a segurança é reconhecida como um direito individual contra o abuso do Estado. Com a inclusão de direitos sociais, no Estado social, a efetivação do direito à segurança exige ações por parte do Estado, e não mais meras omissões de invasões estatais na seara do indivíduo.

Sob a influência do Estado social, a segurança pública é incluída nos textos constitucionais de 1946 e 1967. Entretanto, apenas na atual Constituição apresenta-se em capítulo próprio no Título da proteção da defesa do Estado e das Instituições Democráticas. A segurança pública, é, por conseguinte, a segurança democrática, a segurança cidadã, e, a estrutura estatal dos órgãos de segurança pública parte integrante das instituições democráticas.

---

[27] Novamente há uma releitura que indica novas visões sem eliminar as anteriores.

[28] No entanto, a criação do Poder Moderador comprometeu a concretização dos direitos fundamentais.

[29] Constituições de 1824, 1891,1934, 1946, 1967.

Outra característica relevante na constitucionalização da segurança pública no Brasil é o processo de militarização dos órgãos incumbidos da manutenção da ordem pública. A partir da Constituição de 1946 a atribuição da função de manter a ordem dos Estados e do Distrito Federal é dada às polícias militares[30]; e, posteriormente, na Constituição de 1967, estende-se essa competência aos os corpos de bombeiros militares[31]. A Constituição Federal de 88, mantém parte de sua estrutura organizacional militarizada para a concretização do dever de preservar a ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

A história constitucional brasileira está repleta de referências à segurança pública e, sempre vinculadas à manutenção da ordem pública. A inclusão no texto constitucional, com previsão constitucional mais detalhada, indica uma positivação constitucional do direito à segurança pública como um direito fundamental formal e materialmente considerado.

É direito fundamental, não apenas em razão do processo de constitucionalização, fundamentalidade formal, mas também, por ser essencial para autorrealização do indivíduo no espaço de liberdade, e, essencial para o reconhecimento da dignidade humana. A insegurança exclui a liberdade do indivíduo, a liberdade de ir e vir, a liberdade de manifestação de vontade, interferindo nas relações sócio-políticas e socioeconômicas. Acrescente-se, que o direito à segurança pública impede ingerências abusivas por parte dos órgãos estatais e vincula todos os poderes em razão da supremacia normativa, como também, os entes privados. E, por fim, por se apresentar como um bem jurídico que deve ser usufruído por toda a sociedade, inclusive, para as gerações futuras.

Diante da sociedade dos medos, a segurança torna-se instrumento essencial para garantir a proteção dos direitos individuais e assegurar o pleno exercício da cidadania. A sociedade do século XXI é atemorizada pelos riscos de catástrofes ambientais, do terrorismo, da violência, do desemprego, da escassez de recursos naturais, da escassez de alimentos, da exploração do ser humano, entre tantos outros. Não é mais suficiente o reconhecimento como um direito individual protegido

[30] Na Constituição de 1946, no Título VII - Das Forças Armadas, a segurança interna é atribuída às polícias militares para a manutenção da ordem nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal.

[31] Na Constituição de 1967 a competência para a manutenção da ordem e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, é atribuída às polícias militares e os corpos de bombeiros militares.

contra as interferências abusivas do Estado, o conteúdo se amplia para o dia-a-dia, há uma urgência pela efetivação desse direito, é preciso estar e sentir-se seguro.

Rothschild (1995, p. 53) observa que a Guerra Fria, as duas Grandes Guerras e a Revolução Francesa, cada uma delas mudou a configuração política europeia e com ela um novo interesse político pela segurança. Desde o ano de 1989, a discussão sobre a segurança individual torna-se objeto de política internacional, denominada de “segurança comum” ou “segurança humana” como uma segurança estendida.

Assim a concepção de “segurança humana”, inicialmente, é estendida da segurança nacional para a segurança de grupos e indivíduos, em segundo lugar da segurança nacional para um sistema internacional da segurança; em terceiro lugar a segurança é ampliada horizontalmente para incluir as várias facetas do conceito de segurança, seja militar para político, econômico, social, ambiental, ou segurança humana; e, a quarta operação, a responsabilidade de assegurar a segurança é ampliada incluindo organismos internacionais, governos locais e regionais, organizações não governamentais, opinião pública e a imprensa (ROTHSCHILD, 1995, p. 55).

Este modelo não exclui a segurança estatal e nem a segurança individual na concepção liberal, mas sobrepõe a necessidade da “segurança humana” (FABRETTI, 2014, p. 48). Nessa acepção, se encontra a segurança pessoal, uma das dimensões da segurança humana, que interessa em particular para a tese em desenvolvimento por incluir as discussões sobre violência e criminalidade.

A grande dificuldade é definir as prioridades e, consequentemente, as políticas a serem implementadas no âmbito internacional e nacional, da segurança humana que se apresenta sob dois aspectos principais, “segurança contra ameaças crônicas como a fome, a enfermidade e a repressão e [...] proteção contra alterações súbitas e dolorosas da vida cotidiana” (FABRETTI, 2014, p. 53). Reconhecer que o destinatário da segurança é a pessoa humana significa que os mecanismos de efetivação devem ter esta finalidade. No entanto, a segurança pode advir de situações múltiplas que atingem de forma diversa nações e grupos sociais, sendo assim, é importante uma visão comunitária.

O Relatório sobre Desenvolvimento Humano (PNUD) categoriza sete principais ameaças à segurança humana, a saber, a insegurança econômica, a insegurança alimentar, a insegurança em matéria de saúde, a insegurança

ambiental, a insegurança da comunidade, a insegurança política e a insegurança pessoal (FABRETTI, 2014, p. 55). Note-se que essas categorias representam vários dos direitos fundamentais previstos nas Constituições ocidentais que devem ser concretizados para reduzir as desigualdades sociais, mas, numa “dimensão estendida”, do âmbito internacional para o nacional, do Estado para os grupos sociais, incluindo toda a sociedade.

Várias são as críticas para à indicação das dimensões da segurança humana. Em primeiro lugar, a confusão com o conceito de desenvolvimento humano, em particular nos aspectos econômicos e sociais que dificultam a implementação de políticas que “priorizem os diferentes tipos de ameaça, de suas causas e de suas consequências”. Secundariamente, a segurança humana é considerada um conceito sem unidade (FABRETTI, 2014, p.60).

O Relatório do Desenvolvimento das Nações Unidades (2014) considera que “os conflitos e os sentimentos de insegurança pessoal têm impactos adversos persistentes no plano do desenvolvimento humano e conduzem milhares de milhões de pessoas a condições de vida precárias”.

> Há vinte anos o Relatório do Desenvolvimento Humano introduziu o conceito de segurança humana como parte integrante do desenvolvimento humano. Este Relatório está em estreita sintonia com à abordagem da segurança humana, mas com incidência na vulnerabilidade e no modo como ameaça minar as realizações operadas no domínio do desenvolvimento humano. Nesse contexto, é dada ênfase aos imperativos de redução das disparidades e de construção da coesão social, particularmente por meio de ações dirigidas aos problemas da violência e discriminação sociais. (PNUD, 2014).

Assim, o termo segurança pessoal significa “a proteção universal contra o delito violento ou predatório”, uma “segurança cidadã” (FABRETTI, 2015, p. 60). Parece ser este o sentido da segurança pública disciplinada na constituição de 88, um instrumento da democracia, do exercício da cidadania. Conforme determina o art.144, a responsabilidade pela segurança pública não é exclusiva do Estado, há uma corresponsabilidade entre o Estado e a sociedade, é, portanto, “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”. A tutela constitucional da segurança pública tem por finalidade a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio e será exercida pelos órgãos de segurança pública.

Destacam-se, do texto constitucional, três aspectos importantes sobre o direito fundamental à segurança pública, quais sejam, a discussão sobre “ordem

pública", sobre a estrutura organizacional do sistema policial, e, a inclusão da sociedade na atividade de gestão da segurança pública.

1.2.1 Ordem pública

A questão da segurança pública, no Brasil, vive ainda o dilema da manutenção da ordem pública e do controle da criminalidade. O fim da ditadura militar e a elaboração da Constituição cidadã lançou uma falsa expectativa sobre a população brasileira de que a violência seria reduzida à índices aceitáveis. No entanto, a redemocratização coincide com "a explosão de diversos conflitos, o crime, a violência e a insegurança, intensificados pelo crime organizado, pelo tráfico de drogas e de armas, pela corrupção, passaram a fazer parte do cotidiano dos centros urbanos brasileiros" (FABRETTI, 2014, p. 73).

Infelizmente, o que se vivencia é a violação constante de direitos humanos, discursos de intolerância sobre diversos grupos sociais que retroalimentam a violência. Pouco se faz sentir a corresponsabilidade da sociedade na gestão da segurança pública, um agir solidário; o que se faz rotineiro é simplesmente migrar para setores da segurança privada, numa esperança de obter a incolumidade pessoal e patrimonial, mas esta não é uma possibilidade para considerável parte da população.

A ambiguidade da própria sociedade brasileira em relação às instituições democráticas é um elemento agravador da passagem de uma segurança pública "da ordem" para a uma segurança democrática. Há grupos que apoiam a democracia, a legalidade, o respeito aos direitos humanos que tem que conviver com aqueles que não consideram o caráter universal dos direitos humanos e da lei, nem os limites de atuação estatal para todos.

Argumenta-se, ainda, que, o Brasil nunca conseguiu consolidar o monopólio estatal legitimo da força e que a criminalidade contemporânea contribui para enfraquecer a capacidade do poder público de exercer controle legal sobre o crime (FABRETTI, 2014, p. 74).

O conteúdo constitucional da segurança pública é a manutenção da ordem pública e a incolumidade do indivíduo e do seu patrimônio. Torna-se essencial

compreender o sentido de ordem pública num Estado Democrático de Direito, o binômio democracia-segurança. Garantir o direito à segurança dos cidadãos, nos limites da democracia, sem com isso negar direitos aos demais.

A ordem pública torna-se um dos principais bens coletivos da sociedade moderna impondo ao Estado o dever de preservar o patrimônio dos cidadãos e de suas respectivas integridades físicas (SAPORI, 2008, p.17). Esta relevância na estrutura estatal explica como o sentimento de insegurança e medo interfere no grau de confiabilidade na gestão da segurança pública.

Aponta Sapori (2008, p. 20) que a transformação da ordem privada em ordem pública, acompanhada pela expansão administrativa do Estado liberal com a consequente aquisição do monopólio da violência, intensifica a interdependência social, e, "produz uma consciência coletiva de que a violência e a criminalidade eram problemas menos de ordem pessoal e muito mais de responsabilidade de certas instituições públicas, merecedoras de financiamento".

Hassemer (1994, p.56) explica que as questões relacionadas à segurança pública são reduzidas aos "desejos de exacerbação e ampliação dos meios policiais de combate ao crime", inclusive pondo a polícia como "única voz no coral da segurança pública".

Alhures, enfatizou-se, a inviabilidade da existência de direitos fundamentais em Estados totalitários e Ditaduras. O contrassenso é que "a ordem pública" já esteve no cerne dos discursos de legitimação das ditaduras, imposta pela força quando o dissenso político se apresentava, "mais importante que preservar a lei é manter a ordem, ditada pela vontade de quem teve força para tomar a decisão soberana". A inclusão como dimensão da defesa do Estado e das Instituições democráticas, implica uma interpretação da "ordem pública democrática" que preserva o direito, a ordem juridicamente estruturada e garanta a legalidade" (SOUZA NETO, 2007).

Os debates sobre o modelo de segurança pública que deveria ser incorporado à Constituição de 88 incluíam duas concepções principais: "a primeira centrada na ideia de combate ao crime e manutenção da ordem pública e a segunda na prestação de um serviço público de proteção do cidadão" (FABRETTI, 2014, p. 86).

> Na primeira concepção, os órgãos de segurança pública têm a "missão de "combater" os criminosos, que são convertidos em "inimigos eternos", a política de segurança é formulada como "estratégia de guerra", uma "política de segurança de emergência" e um "direito penal do inimigo"" [...]. Na segunda concepção os órgãos da segurança pública, não só se atém aos

> limites inerentes ao Estado democrático de direito, como entende que seu principal papel é promovê-lo; prestam um serviço público em que o cidadão é o destinatário (SOUZA NETO, 2007).

O conceito de segurança pública como “um direito e responsabilidade de todos” para a preservação da incolumidade das pessoas e do patrimônio se aproxima da concepção de prestação de serviços, mas a permanência de parte da polícia militarizada e o fundamento da “manutenção da ordem pública” parece indicar a vertente bélica da segurança pública (FABRETTI, 2014, p.87).

Há percepção da segurança pública como uma prestação de serviços possui características próprias, no especial aspecto de efetivação, e não pode ser comparada a outras atividades públicas de concretização de direitos fundamentais, como o direito à educação e direito à saúde. Não é um serviço público que possua beneficiários juridicamente individualizáveis e que possa ser compartimentada de tal modo que se identifique em que medida cada cidadão se beneficia. A compreensão inversa legitimaria a prestação do serviço em diferente quantidade ou qualidade conforme a capacidade econômica do contribuinte – o que seria inadmissível, já que uma distribuição formalmente igual da segurança é talvez o elemento primordial de legitimação do Estado moderno. (FEITOSA, ANDRADE, 2013).

Sulocki (2007, p. 126) considera que uma nova concepção de ordem pública deve ser elaborada, tendo como referencial a colaboração e a integração comunitária, porque a “implicação da sociedade em uma questão que lhe diz tanto respeito – sua segurança -, o bom funcionamento do serviço de segurança pública, no que implica a proteção a todos os cidadãos, é essencial”.

O conteúdo de ordem pública constitucional, como elemento fundamentador, deve ser “constitucionalmente adequado”, de forma a se harmonizar “com o princípio democrático, com os direitos fundamentais e com a dignidade da pessoa humana” (SOUZA NETO, 2007).

A acepção “ordem pública” está presente em várias áreas do ordenamento jurídico, interessa, em especial, definir o conteúdo dentro do contexto da segurança pública[32]. Assim, a ordem pública é valor jurídico limitado por valores e bens

[32] Há duas abordagens conceituais para ordem pública, quais sejam, ordem pública metajurídica e ordem pública jurídica. Na abordagem metajurídica unem-se fontes jurídicas com extrajurídicas (a moral e os costumes). As critícas aos preceitos de moralidade e bons costumes levaram a uma concepção jurídica, “só podem ser tomadas em conta como expressão do direito”, é uma ordem externa “prevista e regulada pelo Direito Positivo”, desvinculada das indeterminações de “bom cidadão” e “comportamento público conveniente” (FABRETTI, 2014, p.103-105).

constitucionalmente protegidos. Trata-se de uma ordem juridicamente construída, a ser preservada ou restaurada pelo Estado através do exercício do poder de polícia (SULOCKI, 2007, p.53).

O discurso jurídico e a prática política devem convergir para a concretização e proteção dos direitos fundamentais. As ações de proteção contra a perturbação da ordem pública, nos três níveis de poder estatal, Federal, Estadual e Municipal, estão vinculadas as políticas públicas que promovam a cidadania. Não se quer propor a exclusão do uso da violência estatal, mas deve ser aplicada, quando necessário, e, sempre a coerção legítima, que não afronte direitos e liberdades individuais.

Discute-se a necessidade de maior precisão conceitual de ordem pública[33] para que a segurança pública não permaneça numa zona cinzenta que pode ser utilizada para justificar ações repressivas contrárias ao Estado Democrático de Direito (LIMA, SILVA e OLIVEIRA apud FABRETTI, 2014, p. 107). A ordem pública que no Estado social é conceito instrumental para ampliar o papel interventivo do Estado nos vários campos de atividade humana, no Estado Democrático de Direito é a ordem pública constitucional (FABRETTI, 2014, p. 93-107).

A corresponsabilidade de manter a ordem pública constitucional vincula os entes públicos, em especial o sistema policial estabelecido, e os entes privados, em particular as empresas que prestam um serviço de segurança individual e patrimonial. A obrigatoriedade de realizar ações preventivas e repressivas conforme a Constituição impede o uso da força ilegítima. Essa imposição se estende para cada cidadão, não há hipótese jurídica que permita o uso da força para além do necessário, para cessar uma agressão. Preocupante o aumento do número de casos de “vingança privada”, numa versão contemporânea[34].

A atribuição dada com exclusividade ao Estado, detentor do monopólio da violência legítima, de punir os autores de crimes, não permite exceção, não há justificativa para a execução de penas corpóreas em praça pública. A legítima defesa – própria ou de terceiros, instituto do direito penal, tem limites claramente definidos em lei. A finalidade é, unicamente, fazer cessar uma agressão em

[33] Há conceito jurídico-legal na Lei 8877/1983.

[34] Na história das penas, durante a antiguidade prevalecem as reações de vingança privada com penas extremamente cruéis aplicadas contra o autor da agressão ou contra o grupo social a que pertencia. Convive, ainda, com a vinguança pública, atribuindo-se o direito de reação ao “Estado”. Na atualidade a expressão é utilizada para indicar um crescente número de ações da população contra autores, ou possíveis autores, de delitos.

andamento, ou impedir que se inicie, desde que com o uso moderado dos meios disponíveis. A descrença num sistema punitivo, incluindo as Organizações Policiais, Ministério Público e Poder Judiciário, pode aniquilar o conteúdo de ordem pública constitucional pautada no respeito aos direitos fundamentais de todos, e, de cada indivíduo.

Da sociedade, a polícia tem que enfrentar a colisão entre vontades contraditórias, de um lado “demandas da população pela prisão dos criminosos ou pela sua brutalização e morte; demandas da vítima por proteção, segurança ou mesmo pela brutalização e morte do criminoso; demandas do criminoso para não ser preso – através da negligência policial ou da corrupção – ou para não ser brutalizado ou morto” (DORNELLES, 2008, p. 81).

O embate entre os discursos repressivos, “de bandido bom é bandido morto”, e democráticos, “dos direitos humanos” se desenvolve nos âmbitos políticos e sociais, incluído, nesse conflito, o próprio sistema policial brasileiro.

1.2.2 Sistema policial

A formação das instituições policiais modernas coincide com o desenvolvimento das grandes cidades europeias, disseminou-se uma percepção de que predominava uma grande insegurança nas cidades e as atividades criminais tornam-se um problema público.

A organização policial, nos principais Estados europeus, emergiu ligada a expansão do poder do Estado, do século XVIII. Entre 1660 e 1890, praticamente todos os países europeus constituíram formas de polícia qualificadas de moderna. A manutenção da ordem interna era descentralizada, local e vinculada à autoridade feudal. Dois sistemas policiais europeus se destacam, o modelo francês de polícia e o modelo inglês (SAPORI, 2008, p.28-29).

O primeiro surge após a Revolução Francesa, forma-se uma polícia centralizada e estatal, instituída para manter a ordem pública, a liberdade, a propriedade, a segurança individual. Os pilares desse modelo são: a *Maréchaussée*, regimento de elite do Exército, nas áreas rurais, e a *Tenência* de polícia, em Paris. A primeira instituição militarizada com a função de vigiar populações itinerantes e

proteger as relações de comércio; a segunda com a atribuição de reprimir a criminalidade através de um sistema de patrulhas a pé e a cavalo, com uma estrutura de informantes e com a formação de policiais destinados à investigação (SAPORI, 2007, p. 29).

Da Inglaterra derivou o denominado modelo inglês, baseado em uma organização policial profissionalizada, trabalhando em *full-time* e concedida em termos civis, diferencia-se, portanto, do modelo militarizado francês que se estendeu para os demais países europeus[35]. No transcorrer do século XIX a "experiência britânica das práticas de controle e vigilância se espalha por toda a Europa Ocidental" (DORNELLES, 2008, p. 71). Baseado em uma relação dos membros do aparelho policial com a sociedade local, de atuação comunitária, fundada em princípios de prevenção do crime e da desordem, do reconhecimento da importância da cooperação voluntária da população, do emprego da força física minimamente e da prestação de um serviço a todos os cidadãos.

No Brasil, durante os séculos XVII e XVIII, a "segurança era propiciada por grupos voluntários ou mercenários que, armados pelos senhores da terra, só conheciam como lei os limites das ordens dos patrões, que tinham poder de vida e de morte em seus domínios". No Rio de Janeiro, em 1626, surge um esboço de organização policial, os quadrilheiros, que juntamente com os Capitães-Mores exerciam a proteção individual e patrimonial das oligarquias. Organizações militares formam-se posteriormente, entre os anos de 1769-1779 com atribuições da prevenção e repressão de crimes.

O sistema policial brasileiro, modelo francês de polícia, se estrutura com a instalação da máquina administrativa no Brasil após a chegada da família real no Rio de Janeiro em 1808. D. João VI determina a organização de um serviço policial no Rio de Janeiro semelhante ao estabelecido em Lisboa, de inspiração francesa, a Intendência Geral da Polícia, comparada a atual "polícia civil. Desta mesma época, organiza-se a estrutura militar da polícia, a Divisão Militar da Guarda Real de Polícia, com a atribuição de patrulhar as ruas para prover a "segurança e a tranquilidade pública" da cidade (SULOCKI, 2007, p. 57-65). "A Guarda Real notabilizou-se pela captura de escravos fugidos, pela destruição dos "malsinados quilombos" (como os

[35] Da França a "Gendarmeire", da Itália os "Carabineiros", da Espanha a "Guardiã Civil", "polícias militares usadas pelos governos centrais do século XIX para reprimir distúrbios e manifestações populares que tinham claras conotações de contestação social e política" (SAPORI, 2007, p.31).

do Morro do Desterro ou de Santa Tereza, em 1823), pela prisão de capoeiras e pela perseguição, sem tréguas, “aos antros de feitiçaria” e aos candomblés do Catumbi” (NEDER apud SULOCKI, 2007, p. 57).

Do Império Escravocrata à Primeira República, “a inserção da polícia na sociedade brasileira e no Estado se deu pelo viés da prestação de um serviço mais político do que público”. Com a desintegração da ordem imperial, as instituições policiais são influenciadas pelo cientificismo do século XIX, são criados o serviço médico-legal e o de identificação e estatística, a guarda civil, e, em 1912, a Escola de Polícia. Forma-se a polícia civil, com estrutura federal, comandada pelo “Chefe de Polícia”, constituída de agentes indispensáveis para a proteção dos direitos individuais e a manutenção da ordem pública. É também na Primeira República que surge a Polícia Militar, semelhante a atual, chamava-se Brigada Policial comandada por um coronel ou general do Exército. Havia disputa de poder entre as instituições policiais e, se desenvolve um processo de “expansão de um sistema policial independente”, sem controle da Administração Pública, e resistente ao princípio de que a polícia é um serviço público, “ensejando constantes situações de abuso de poder” (SULOCKI, 2007, p. 67-88).

Dornelles (2008, p. 75) aponta que a gênese da instituição policial do Brasil “se confunde com as práticas dos colonizadores e dos senhores de escravos que formavam contingentes comandados por “capitães do mato” com objetivo, entre outros, de capturar e castigar exemplarmente os “negros fugidos”.

Durante o Estado novo, as forças policiais – expressão constitucional – foram responsáveis pela repressão política violenta, é a polícia política. Esta surge no início dos anos 30 (trinta) com a função de combater, sob o discurso de ordem e segurança pública, os dissidentes políticos. Na Constituição de 1946, o órgão responsável pela segurança pública é a polícia militar, força auxiliar do Exército. É a militarização das forças de segurança pública, cujo intuito foi “conter o poder oligárquico”, mantendo um equilíbrio de forças (SULOCKI, 2007, p. 88-109), no entanto, posteriormente, será a base da polícia política, contradições da vida política.

O Estado polícia retorna com enorme intensidade durante o período da ditadura militar, neste contexto, “as Polícias estaduais, comandadas pelas Forças Armadas e instruídas pela doutrina da Escola Superior de Guerra, Doutrina da

Segurança Nacional, foram valiosos instrumentos do regime militar" (SULOCKI, 2007, p. 100-110).

Tanto o período do Estado Novo (1937-45) como o período da ditadura militar (1964-85) foram significativos na formação da polícia brasileira. O regime militar e a doutrina de segurança nacional influenciaram definitivamente os métodos de policiamento, com a lógica do confronto direto e a eliminação do inimigo (DORNELLES, 2008, p. 75-80). A Doutrina de Segurança Nacional unificou o discurso nacional de "inimigo interno", de ações de combate, modelo de guerra, ainda muito forte na cultura policial militar. Para Sulocki (2007, p. 106-107) a atribuição de repressão política às polícias brasileiras determinou a exclusão da identidade da polícia militar e da polícia civil. Esta ao perder várias funções tipicamente judiciárias – e, passando a exercer o policiamento ostensivo das ruas, perde, também, a sua identidade.

Com a redemocratização e a elaboração da Constituição Cidadã a segurança pública passa a ser tratada em capitulo próprio que estabelece a estrutura e as competências do sistema policial, definindo a composição dos órgãos de segurança pública incumbidos da tarefa de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, são eles, a polícia federal, a polícia rodoviária federal, a polícia ferroviária federal, as polícias civis e as polícias militares e os corpos de bombeiros militares.

A polícia democrática é a corporação que respeita os direitos humanos e que garante a segurança de todas as pessoas sem ter como objetivo manter privilégios ou violar direitos (CERQUEIRA, 1999), esta é uma concepção de polícia como "serviço público que pode, dentro dos limites legais, usar a força". Esse entendimento pressupõe a exclusão do método de combate aos inimigos, sendo substituída pela concepção de prestação de serviços púbicos aos cidadãos – serviços de diferentes naturezas, de segurança, de assistência, de proteção e que pode, em situações especiais, e de acordo com determinações constitucionais, usar limitadamente a força o que implica conhecer os poderes e limites de atuação. (DORNELLES, 2008, p. 87-89).

A segurança pública envolve uma infinidade de variáveis para a sua concretização, entre elas, a estrutura organizacional das polícias que se fundamentem numa concepção democrática de gestão; a gestão penitenciária; a atividade do Judiciário; a questão da expansão "irrazoável" da legislação penal; as

desigualdades sociais; a cultura de violência estimulada pelos meios de comunicação; a fragilidade dos laços da coletividade, entre outras.

O conteúdo do direito à segurança pública não inclui apenas uma política de combate à criminalidade e nem se restringe a atividade policial, a efetivação do direito exige mais ações do Estado. A redução do direito à segurança pública como missão exclusivamente dos órgãos policiais e do sistema de justiça criminal gera uma frustração quanto ao programa constitucional.

Os medos são distintos, mas a busca pela segurança é um elemento universal. O medo das crises econômicas, do desemprego; medo de ser vítima da violência, dos roubos, latrocínios, do tráfico de drogas, dos homicídios, dos estupros, dos delitos de trânsito, da corrupção; medo da escassez de recursos naturais, a falta de água, a falta de energia; medo do sistema de saúde, de doenças graves, de doenças crônicas; medos sentidos por cada indivíduo. O medo torna-se variável relevante nas políticas de segurança pública.

O conteúdo do direito à segurança se altera com as transformações sociais naturais do transcurso do tempo. No Brasil, a maior preocupação, atual, é a segurança compreendida no âmbito interno, em especial a proteção contra a criminalidade. Nesse ponto, correlacionam-se as políticas públicas com foco na segurança pública, cuja finalidade deve ser a concretização deste direito fundamental através de programas estatais de promoção da segurança coletiva e da redução da criminalidade. A gestão da segurança pública, conforme já repetido tantas vezes, não pode ser vinculada unicamente à uma atividade policial repressiva, é preciso ampliar o envolvimento da sociedade.

1.2.3 Gestão participativa

A esfera pública, no transcorrer da segunda metade do século XX, se transforma e afeta a democracia representativa clássica, os indícios desse fenômeno são percebidos pela diminuição da confiança nas instituições públicas e na classe política. Para Sintomer e Ganuza (2008, p.6)[36] a participação dos partidos

[36] Os autores (SINTOMER, GANUZA, 2008) comparam os mecanismos de participação democrática em vários municípios da Europa do século XXI por entenderem que a análise dos diversos modelos

políticos diminui em quantidade e em intensidade; aumenta a abstenção eleitoral, que afeta praticamente todos os países nos quais o voto é facultativo; assim como, a militância política é reduzida. Mas, em contrapartida, a partir dos anos noventa do século XX, se multiplicam os dispositivos participativos[37].

Com a globalização neoliberal[38] percebe-se um "crescente descontentamento dos usuários dos serviços prestados pelas autoridades públicas" e "uma forte tendência à participação do cidadão nas políticas públicas", esta predisposição é resultado de "novos movimentos sociais dentro do sistema político locais e das organizações internacionais". Entre as novas ferramentas participativas, destaca-se o orçamento participativo. O modelo concebido em Porto Alegre[39], rapidamente se propagou, encontrou eco nos países latino-americanos e, mais recentemente, na Europa. Com uma metodologia, "que consiste em ligar os cidadãos aos cargos públicos, sem definição ou atribuição de fundos públicos" (SINTOMER, GANUZA, 2008, p.18).

Sintomer e Ganuza (2008, p.25) consideram que "os orçamentos participativos parecem contribuir para a justiça social e a modernização dos serviços públicos" com uma estrutura que permite ligar os cidadãos aos governos, sem haver, contudo, confusão entre as organizações da sociedade civil e do Estado.

A participação é vista como um vetor de modernização administrativa, que reduz os níveis hierárquicos, e, pretende melhorar as políticas públicas locais. Estes elementos podem tornar o serviço público competitivo, evitando, em alguns casos, a privatização (SINTOMER, GANUZA, 2008, p.302). Entendem, Sintomer e Ganuza (2008, p.385), que a complexidade dos problemas enfrentados pelas sociedades

---

de orçamentos participativos permite uma melhor compreensão das tendências de evolução do sistema político, da administração pública e da democracia.

[37] Analisando o esquema comunicativo de Habermas, "em que tempo do estadocentrismo acabou e o Estado perdeu grande parte de sua capacidade de centralização social", onde os canais comunicativos tendem a cumprir uma função de pressão, podem ser solucionados através das teorias democrático-participativas que apresentam, em geral, projetos palpáveis de co-gestão do Estado envolvendo políticos profissionais e cidadãos (GUGLIANO, 2004, p. 272).

[38] Muitos presumem que os orçamentos participativos representam um ponto de apoio para uma alternativa ao neoliberalismo, outros consideram um mecanismo para desviar a atenção questões reais (SINTOMER, GANUZA, 2008, p.25).

[39] Pela primeira vez, as rotas de inovação institucional que viajam do sul para o norte, e do velho continente importa um dispositivo nascido, é o "retorno das caravelas" (SINTOMER, GANUZA, 2008, p.22).

modernas requer uma forma de democracia técnica, onde o envolvimento dos cidadãos não eleitos nas novas formas de governança é necessário.

A Constituição Federal de 1988, no art. 144, preconiza que a segurança pública é direito e dever de todos. Nesse sentido, a responsabilidade pela gestão da segurança não é atribuída exclusivamente ao Estado, principalmente, através dos órgãos policiais. A participação popular no processo de elaboração, implementação e controle das ações de segurança pública torna-se mais do que uma simples faculdade, está inserida entre os mecanismos de concretização do direito à segurança.

Uma concepção democrática da segurança pública estimula a participação popular na gestão da segurança pública; “o combate militar é substituído pela prevenção, pela integração com políticas sociais, por medidas administrativas de redução dos riscos e pela ênfase na investigação criminal” (SOUZA NETO, 2007).

A participação dos vários segmentos sociais na discussão, na elaboração, e na aplicação de práticas de contenção da violência, é “um paradigma adequado para uma sociedade contemporânea e de corte capitalista, com suas profundas contradições e em um contexto democrático” (DORNELLES, 2008, p. 93).

Os modelos participativos tradicionais em que processo democrático é restrito aos procedimentos eleitorais, são acrescidos de novas dimensões. Para Gugliano (2004, p. 275) “a primeira dimensão é a da participação, do envolvimento dos cidadãos com a coisa pública”, centrada na “ ideia de que os cidadãos devem ultrapassar a sua condição de eleitores para envolver-se no cotidiano da elaboração, execução e controle das políticas públicas”. Um novo matiz é a “ênfase na deliberação pública” interferindo nas formas de elaborar e executar as políticas de governo. Por fim, indica a “valorização dos aspectos qualitativos do processo democrático”, como um novo campo da democracia. E, exemplifica:

> A existência de diferentes níveis de reuniões que envolvem moradores das cidades e regiões, o estímulo aos debates sobre o espaço urbano, a participação nas determinações de obras públicas ou até mesmo a escolha, não de parlamentares, mas de vizinhos para fazerem parte de fóruns de gestão, representam não apenas uma mudança em termos da forma da democracia, como também uma verdadeira revolução no que diz respeito à constituição de capital social, entendido enquanto a formação de um conjunto de requisitos cívicos (cidadania, solidariedade, sentido público, coletivismo, etc.) que permitem o fortalecimento da organização da sociedade. (GUGLIANO, 2004, p. 272).

A gestão participativa das políticas de segurança pública implica um repensar o modelo centrado no Estado, através das polícias, “o enfrentamento da violência

confronta não apenas o poder público e seus gestores, mas a sociedade que convive com a elevação dos índices de criminalidade" (Corrêa, 2011). Para Dias Neto (2005, p. 102), as "inovações das políticas de controle e prevenção do delito" devem estar presentes no processo de interação com as instituições do setor privado e do setor público não governamental.

O modelo de gestão participativa da segurança pública com a mobilização comunitária foi aplicado na Paraíba através da criação de Conselhos Comunitários de Defesa Social. O processo para implementação do policiamento voltado para a comunidade iniciou-se com a capacitação dos policiais e dos moradores das comunidades para a resolução pacífica de conflitos e criação do citado Conselho (SILVA, SILVA, 2014, p.101).

A segurança pública democrática não concebe a atuação do sistema policial apenas como órgão repressivo, de manutenção da ordem pública, é necessária a integração entre os serviços públicos de segurança e comunidade, entre as diversas políticas públicas sociais.

1.3 Políticas Públicas

As ações policiais e as políticas públicas que pretendam preservar a ordem pública devem atuar em conformidade com a Constituição Federal, e por essa razão, não podem estar em confronto, aberto ou velado, com a presente ordem constitucional.

A inserção da segurança pública no texto constitucional gera uma série de repercussões de âmbito jurídico-político. A análise das atividades de gestão da segurança pública deve partir da concepção de uma política pública que efetiva direitos fundamentais. Nesse sentido, é pertinente uma reflexão conceitual sobre políticas públicas num contexto da segurança.

As políticas públicas, tradicionalmente, constituem objeto de estudo da Ciência Política e da Ciência da Administração Pública, no entanto, se torna temática da Ciência do Direito como categoria jurídica que busca "formas de concretização dos direitos humanos, em particular os direitos sociais" (BUCCI, 2006, p. 3). Assim, o reconhecimento do caráter jurídico-político das políticas públicas se

manifesta pelo discurso da efetivação dos direitos fundamentais (BREUS, 2007, p. 205).

Política pública é “expressão que abrange todas as formas de atuação do Estado, dentro de uma perspectiva de processos juridicamente articulados” (BUCCI, 2006, p.37). São “todas aquelas atividades desenvolvidas pelas formas de expressão do poder estatal tendentes à realização dos objetivos insculpidos no art. 3° da Constituição Federal[40], com destaque a efetivação dos direitos fundamentais” (CANELA JÚNIOR, 2001, p. 57).

Bucci (2006, p. 19), no que se refere ao suporte normativo das políticas públicas, as classifica em políticas de Estado e políticas de governo. Considera que as políticas constitucionalizadas e as legisladas são políticas de Estado que se projetam em um horizonte mais longínquo e que as políticas com suporte infralegal são denominadas de políticas de governo. Assim, “a realização das políticas deve dar-se dentro de parâmetros da legalidade e da constitucionalidade”, são, portanto, reconhecidas pelo direito – e geram efeitos jurídicos – assim como, os atos e também as omissões que constituem cada política pública (BUCCI, 2006, p. 37).

Cabe acrescentar que os suportes legais das políticas públicas também são múltiplos se expressando em “disposições constitucionais, ou em leis, ou ainda em normas infralegais, como decretos e portarias e até mesmo em instrumentos jurídicos de outra natureza, como contratos de concessão de serviços públicos” (BUCCI, 2006, p. 11).

Comumente, nos Estados democráticos, as definições das políticas públicas são resultado da avaliação dos poderes estatais, pelo menos, do Legislativo e do Executivo[41]. A sociedade é excluída desse processo, assim, para Dal Bosco (2007, p. 249) em razão da multiplicidade de opiniões e interesses das administrações é preciso ampliar a participação na fixação das políticas públicas, incluindo os

---

[40] Com especial enfoque para a igualdade substancial: “ construir uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação e, subsidiando s efetivação da igualdade substancial, a garantia de desenvolvimento nacional” (CANELA JÙNIOR, 2001, p. 58-59).

[41] Na visão foucaultiana o exercício do poder soberano se modifica a partir do século XIX e as políticas públicas são mecanismos sutis de controle da população, assim, “a vida passou a se constituir como elemento político por excelência, o qual tem que ser administrado, calculado, gerido, regrado e normalizado por políticas estatais, o que se observa não é uma diminuição da violência. Nos conflitos políticos, o opositor é uma entidade biológica que deve ser exterminada (DUARTE, 2007).

administrados, para o objeto de estudo da presente tese, os cidadãos atemorizados pela criminalidade.

> A prestação de serviços públicos de qualidade, como meta final da atuação da administração pública, só pode se concretizar na medida em que o cidadão passa a ser ouvido em suas expectativas e, com isso, torna-se integrante dos mecanismos que configuram as determinações do interesse público. (DAL BOSCO, 2007, p. 252)

Os programas de governo e as estratégias para lidar com a criminalidade se inserem nesse contexto polissêmico de políticas públicas. A construção de políticas de segurança pública, influenciada medos contemporâneos e pela mídia sensacionalista[42], deve se desenvolver sob a égide de práticas democráticas. Como mecanismos estatais de efetivação dos direitos fundamentais, "mediante a satisfação espontânea dos bens da vida por eles protegidos", direcionadas pelos núcleos constitucionais de irradiação. O Estado deve promover "a igualdade substancial dos cidadãos, mediante a implementação material, e não meramente formal, dos bens da vida amparados pelos direitos sociais", garantindo a democracia política e a democracia social (CANELA JÚNIOR, 2001, p. 59-85).

Compete à Administração Pública implementar ações e programas, de forma sistemática e abrangente, para a promoção dos direitos fundamentais, primeira etapa de realização das políticas públicas, selecionando as prioridades em conformidade com a ordem-jurídica constitucional. A realização das políticas pública envolve gastos. Como não há recursos ilimitados, será preciso priorizar e escolher em que o dinheiro público disponível será investido.

Para Barcellos (2007) os gastos públicos são estabelecidos não apenas pela deliberação política, a Constituição vincula as escolhas em matéria de políticas públicas e dispêndio de recursos públicos. Explica que a "Constituição estabelece como um de seus fins essenciais a promoção dos direitos fundamentais", e, que "as políticas públicas constituem o meio pelo qual os fins constitucionais podem ser realizados de forma sistemática e abrangente". Assim considerando que "as políticas públicas envolvem gasto de dinheiro público" e, por fim, que "os recursos públicos são limitados, é preciso fazer escolhas, dentro de parâmetros constitucionais".

---

[42] Na psiquiatria, chama-se "processo de objetivação", um dos efeitos do medo é a objetivação, portanto, no medo da violência, ao invés do homem lançar-se a luta ou fugir dela, resigna-se olhando-a de fora e encontra prazer e satifisfação ao escrever, ler, ouvir, contar histórias de batalhas, também assiste com paixão às corridas perigosas, às lutas de boxe, às touradas, ou seja, o instinto de combate transporta-se para o objeto do medo (GELPIERE P. Apud DELUMEAU, 1996, p.30).

Essa lógica permite a discussão sobre o controle jurídico da definição das políticas públicas em geral e o destino a ser dado aos gastos públicos em particular. Nesse sentido, é a decisão do Supremo Tribunal Federal, possibilitando ao "Poder Judiciário determinar a implementação pelo Estado, quando inadimplente, de políticas públicas constitucionalmente previstas, sem que haja ingerência em questão que envolve o poder discricionário do Poder Executivo"[43].

Como conciliar às disponibilidades financeiras do Estado, sujeita às pressões políticas e econômicas com a obrigatoriedade de concretização dos direitos fundamentais. Este é o argumento dos que consideram que os direitos sociais são apenas proclamações políticas com assento constitucional, essa relativa ineficácia e dependência de uma atuação financeira estatal (NOVAIS, ano, p.191).

Sobre o controle judicial das políticas públicas são apresentados dois principais argumentos que justifiquem o posicionamento de proibição do controle judicial das políticas públicas. O primeiro deles é que não cabe ao Judiciário interferir em assuntos de natureza política, e, secundariamente, que o impacto econômico no orçamento inviabiliza o exercício da atividade jurisdicional (CANELA JUNIOR, 2011, p. 19).

A concretização das políticas públicas, prioritariamente[44], ocorre por meio de atividades legislativas e administrativas, cabendo ao Judiciário examinar a compatibilização dos respectivos atos com a Constituição, mediante o exercício do controle de constitucionalidade[45] (CANELA JÚNIOR, 2001, p. 86).

Como política de Estado, prevista em norma suprema, o tema do controle das políticas públicas está inserido na concretização técnica das noções de normatividade, superioridade e centralidade da Constituição. Este é o posicionamento do Supremo Tribunal Federal, assim, "o direito a segurança é prerrogativa constitucional indisponível, garantido mediante a implementação de políticas públicas, impondo ao Estado a obrigação de criar condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso a tal serviço"[46]

---

[43] RE 559.646-AgR, Rel. Min Ellen Gracie, julgamento em 7-6-2011, Segunda Turma, DJE de 24-6-2011.

[44] Atividades caracteristicamente proativas.

[45] Atividade jurisdicional corretiva.

[46] STF, RE 559.646-AgR, Rel. Min Ellen Gracie, julgamento em 7-6-2011, Segunda Turma, DJE de 24-6-2011.

As políticas públicas constituem o mecanismo estatal de satisfação dos direitos fundamentais, assim, “os atos legislativos, administrativos e judiciais devem ser produzidos em conformidade com o princípio de efetivação dos direitos fundamentais, mediante “impulsos” e “diretivas de atuação”, é o “efeito de irradiação dos direitos fundamentais” para todo o ordenamento jurídico (CANELA JUNIOR, 2011, p. 41).

A concretização do direito à segurança pública se realiza através de políticas públicas de concepções diametralmente opostas, uma centrada na ideia de combate; outra, na de prestação de serviço, há predominância de modelos repressivos, mas também convive com políticas de cunho preventivo, como o policiamento comunitário.

2 SEGURANÇA PÚBLICA: DO CONTROLE ESTATAL AO CONTROLE PRIVADO

Pensar em segurança pública remete, majoritariamente, às políticas criminais, a um sistema punitivo repressivo, como um conjunto de mecanismos de combate à criminalidade. O vínculo entre violência e criminalidade, atuação enérgica dos poderes públicos no combate ao criminoso é imediato. Este discurso, no Brasil democrático, se molda nas duas últimas décadas no século XX, disseminados por políticos, meios de comunicação e, parte da sociedade civil. Logo, o significado do bem jurídico segurança pública é distorcido, a concepção de um bem coletivo, com titularidade difusa que inclui todos os cidadãos brasileiros é substituído pelo *slogan* de guerra à criminalidade. Esta percepção equivocada ingressa no campo da definição de ações e programas de manutenção da ordem pública e preservação da incolumidade das pessoas e de seus patrimônios.

Como já referenciado a segurança pública é bem jurídico fundamental, essencial para estrutura jurídica de uma sociedade, é, ainda, instrumento imprescindível para autorrealização do indivíduo. Limitar a segurança pública à condição de mecanismo de contenção da criminalidade através da repressão com violência impossibilita implementar políticas de segurança pública de concretização dos direitos fundamentais. A grande dificuldade, nesse século XXI, enfrentada por todo o ordenamento jurídico é transformar o Estado Democrático de Direito, meramente formal, em um Estado de Direito efetivo.

No que se refere a segurança pública faz-se necessário discutir, ampliando a participação da população das várias camadas sociais, e implementar políticas públicas que vinculem os diversos direitos fundamentais, é preciso repensar modelos de controle de uma ordem pública em sua dimensão constitucional vinculando todos os entes estatais, os setores privados e a sociedade civil.

As políticas públicas, por meio das atividades de gestão do bem público, são essenciais para a materialização, a concretização de um direito fundamental, assim, também o é no aspecto da segurança pública. Tradicionalmente, no Estado moderno, o controle da ordem pública e da incolumidade dos indivíduos e de seu patrimônio são atribuições estatais que se desenvolvem no espaço público. No entanto, a esfera pública vem sendo, paulatinamente, reestruturada, ampliando-se a

dimensão privada da gestão de diversos direitos fundamentais, a exemplo da saúde e da educação. Essa reconfiguração, alcança, também, o direito à segurança com o aumento das atividades de segurança privada.

Considerando as escolhas do Legislativo, e, em especial, do Executivo para definir programas e ações que tratem da questão da criminalidade e da violência, opta-se por analisar duas vertentes principais que definem os modelos mais implementados no âmbito da segurança pública brasileira nas últimas décadas. Presente nos discursos políticos, sociais e econômicos, o primeiro deles, se fundamenta numa atividade estatal de cunho repressivo e, o segundo enfatiza a prevenção com atividades de inserção da sociedade. Propõe-se, ainda, definir as atividades de segurança pública analisando o âmbito de incidência num contexto de segurança pública.

O reconhecimento da fundamentalidade do direito à segurança implica, não uma mera incorporação constitucional, mas a necessidade de realização diante das diversas variáveis desse processo, tais como, desigualdades sociais, vulnerabilidade de determinados grupos sociais, desemprego, crises econômicas, expansão do direito penal, hiperinflação carcerária, deslocamento da criminalidade, entre outros. É, portanto, preciso refletir segurança pública em uma dimensão mais ampla de políticas públicas integradas.

A corresponsabilidade da realização da segurança pública envolve não apenas os poderes estatais, mas também a sociedade, no entanto, o destaque, para o estudo que se desenvolve, é o do controle formal exercido pelo Estado através dos órgãos de segurança como mecanismo garantidor da inviolabilidade do indivíduo e do seu patrimônio. A concentração cada vez maior de grupos sociais em ambientes semipúblicos ou em ambientes privados com segurança exercida por empresas privadas não é uma permissão, sob o ponto de vista jurídico, para definir padrões próprios de “políticas de segurança” para seus consumidores.

O capítulo em construção indica uma ideia de passagem do direito à segurança pública fomentado exclusivamente pelo Estado, através dos órgãos de controle formal, para uma investida gradual de um novo modelo de controle, o controle privado. Considera-se adequado justificar a escolha do termo controle num contexto de transformações do espaço público e do espaço privado e suas implicações jurídicas na gestão da segurança pública.

Dessa forma, o controle social é exercido, simultaneamente, pelo Estado através do sistema penal (Organizações Policiais, Ministério Público, Poder Judiciário, Gestão Penitenciária, etc.), e, por meios difusos, "através da família, da educação, da medicina, da religião, dos partidos políticos, dos meios massivos de comunicação, da atividade artística, da investigação científica, etc."[47]. Por conseguinte, inclui meios institucionalizados formalmente não punitivo e formalmente punitivo (ZAFFARONI, PIERANGELI, 2005, p.57-63).

Importa para a discussão que se apresenta o controle social formal institucionalizado[48] por se desenvolver em uma linha de acontecimentos – a partir da prática de um crime - que exige o envolvimento das polícias, tanto a ostensiva como a judiciária; do judiciário na atividade de processar e, em caso de eventual condenação, de acompanhar a execução da pena em conjunto com a gestão penitenciária.

Por outro lado, a hegemonia do controle social formal exercido pelo Estado, principalmente pelas polícias quando se trata de segurança pública, também vem se reconfigurando com a ocupação silenciosa de determinadas funções por uma estrutura organizacional privada. Relevante observar que, esse fenômeno, atinge apenas parte da população que pode pagar por este serviço.

Apesar disso, a representação de que cabe apenas ao Estado "combater a criminalidade" é, ainda, muito forte na sociedade e justifica a discussão com ênfase no controle social exercido pelos órgãos da segurança pública. Há que se falar que as empresas de segurança privada ganham espaço entre os indivíduos-consumidores em razão da sensação de que o Estado falha em sua função de garantir a ordem pública, de reprimir os delitos.

Os debates sobre as políticas de segurança pública devem ser compreendidos numa conjuntura social em que os sentimentos de medo e de insegurança são elementos centrais das relações entre o Estado e os cidadãos

---

[47] O tradicional controle social informal exercido por familiares e pela comunidade se enfraquece, mas vem sendo substituído pelo controle social impessoal, e muitas vezes cruel, das redes sociais, de difícil constatação de eficiência, no controle da criminalidade.

[48] Os conflitos sociais são inerentes à humanidade, "aparecem e desaparecem na história, e, enquanto persistem, também ostentam soluções diversificadas". A opção pela aplicação do direito penal, "punição institucionalizada", significa que o conflito não poderá ser solucionado por nenhuma outra via" (ZAFFARONI, PIERANGELI, 2005, p.55). Assim, prudência na definição de delitos, como atividade legislativa que se insere num contexto amplo de segurança pública, é imprescindível pelo inquestionável efeito negativo sobre o indivíduo.

ditando parâmetros de resposta estatal nas questões de criminalidade. A segurança é conceito indissociável de riscos, significa a negação dos riscos, o controle de riscos antevendo danos para evitá-los, por sua vez, os medos decorrem da insegurança, por conseguinte, deve ser investigada no âmbito de medos e riscos contemporâneos.

Os riscos sociais são diversos, no entanto, no que se refere a proposta da tese será limitada ao risco advindo da criminalidade e, a gestão dos riscos e danos deste evento. Apresentam-se os programas ou estratégias preventivas e repressivas previstas nas políticas de segurança pública, em especial, os de tolerância zero e o policiamento comunitário por representar, a suposta, ambivalência das políticas de segurança pública, no Brasil redemocratizado.

2.1 Medos e Riscos Contemporâneos

A insegurança pessoal é ponto relevante na investigação dos impactos na segurança pública das transformações contemporâneas das esferas públicas e privadas, é a passagem da segurança social, do Estado liberal, para a insegurança social da sociedade neoliberal de mercado (Dornelles, 2008, p.19). Os medos e riscos tornam-se sentimentos propulsores da expansão da segurança individual e patrimonial realizada por setores da economia privada, incluindo novas problemáticas como, por exemplo, necessidade de regulamentação normativa dessa atividade e mecanismos de controle.

Para investigar os medos e riscos contemporâneos considera-se necessário descrever a sociedade contemporânea para compreender o processo de construção do medo e explicar a razão de certas reações sociais e institucionais no final do século XX e início do século XXI.

É importante observar que o sentimento de medo não é uma reação moderna ou pós-moderna, é sentimento presente na história da humanidade e, que interfere nas relações entre os indivíduos e nas relações entre a sociedade e o Estado. A questão ganha novos contornos a partir do momento em que o medo, real ou subjetivo, sustenta um crescimento da indústria de segurança levantando dúvidas sobre a pretensão de auxiliar as atividades estatais. É um processo de

retroalimentação, de *feedback*, quanto maior a criminalidade, maior o medo da criminalidade, maior o número de consumidores.

Delumeau (2012, p.10) sustenta que há um permanente diálogo dos indivíduos e das coletividades com o medo. Ao analisar o papel do medo na formação da sociedade, parte da preposição que o medo é um sentimento natural e de proteção das várias espécies animais, inclusive do homem e que "mesmo que haja mais sensibilidade diante do medo em nossa época, este é um componente da maior experiência humana, independente dos esforços intentados para superá-lo[49]. Aponta a premeditação, como um dos mais importantes mecanismos de superação do medo por considerar que a surpresa é a sua principal causa geradora[50].

Seguindo este pensamento, Bauman (2011, p. 143-147) reconhece que "cada época da história teve seus próprios temores", e, o princípio contido em todas as estratégias implantadas ao longo da história para tornar vivível a vida com medo foi transferir atenção das coisas sobre as quais nada se pode fazer para coisas que podem ser remendadas". Afirma que na Modernidade, conforme a tese do poder disciplinar foulcautiana, "o espectro da incerteza, portanto, é exorcizado pelo disciplinamento" [...]; " a cura moderna para a incerteza resumiu-se a encurtar o domínio da escolha" (BAUMAN, 2011, p. 146-147).

O domínio de escolha, no Brasil pós-ditadura, parece se limitar, predominantemente, a atividades de repressão estatal e proteção preventiva/ostensiva da segurança privada, para os que podem se tornar consumidores. Os medos são as desculpas para a não implementação de uma visão orgânica e constitucional das atribuições das sociedades e dos entes estatais na concretização do direito à segurança pública.

Há uma relação muito tênue entre as questões de segurança, tanto externa como interna, e as mudanças nas relações sociais, e este é um processo presente na história da humanidade. A título de ilustração, a segurança é elemento central da

---

[49] Tradução livre de "haya o no más sensibilidad ante el miedo en nuestro tiempo, éste es un componente mayor de la experiencia humana, a pesar de los esfuerzos intentados para superarlo".

[50] Delumeau inicia a sua obra com o exemplo da "porta falsa" para ingressar na cidade de Augsburgo Durante o século XVI. Os mecanismos de controles são diversos e "precauciones singularmente reveladoras de un clima de inseguridad: cuatro gruesas puertas sucesivas, un puente sobre un foso, un puente levadizo y una barrera de hierro no parecen suficientes para proteger, contra cualquier sorpresa, a una villa de 60.000 habitantes que es, em esa época, la más poblada y rica de Alemania" (DELUMEAU, 2012, p.5).

formação das cidades da Idade Média, inclusive das alterações urbanísticas, por exemplo, a desapropriação por motivo de utilidade pública é empregada, primordialmente, para a criação ou o melhoramento das fortificações (HARQUEL, 1945, p.43). As cidades surgem cercadas por muralhas para a proteção contra os inimigos, elemento de “grande importância psicológica porque o fechamento dos portões no crepúsculo e o levantamento da ponte levadiça instilavam o sentimento de desligamento do mundo, o que ajudava a criar um sentimento de unidade e de segurança” (ROSSIT, 2005, p. 65).

Nessa perspectiva, prever riscos, identificando perigos e mecanismos capazes de reduzir a insegurança é uma atividade natural do ser humano, mas também uma atividade que se estende às instituições políticas. Administrar riscos se converte, no século XXI, em uma das finalidades do Estado e se amplia para o setor privado. Antever danos, ou simplesmente identificar riscos à bens jurídicos torna-se essencial para reduzir o sentimento do medo.

Para Beck (1998) as sociedades contemporâneas são concebidas como sociedades simultaneamente produtoras de mercadorias em grande escala e produtoras de riscos que emergem de uma sociedade industrial clássica, é a sociedade de riscos sociais, políticos, econômicos e industriais. Os novos riscos atingem a todos[51], no entanto geram situações de perigo social de forma diferenciada, alcançando mais rapidamente os mais vulneráveis. Assim, o mundo é regulado por forças criadas pelo homem, mas impossíveis de ser controladas por ele.

A existência de determinados medos globais incontroláveis sugere um caminho de gerir riscos, não eliminá-los, que podem servir para o processo referido a pouco de retroalimentação do medo, essencial para manter os índices de expansão da segurança privada.

O controle dos indivíduos pelo medo, tanto nas esferas públicas e privadas está presente nas relações da sociedade com o Estado desde o século XVIII. Discutida por Foucault (1999), em Vigiar e Punir, a ideia do controle social pela

[51] A obra de Ulrich Beck sobre a Sociedade de Risco tem sido muito discutida e difundida nas questões ambientais, nesse sentido, os danos ambientais geram o efeito boomerang.

instituição do medo, do temor, da insegurança, através dos espetáculos do suplício[52] que deveriam ser vistos e sentidos; é a política do medo.

No século XX, o controle pela instituição do medo muda sua face, não são mais os corpos sendo torturados, mais números incontáveis, classificados em proporções de 100.000 mil habitantes por evento. Os medos são vivenciados, mas também ingressam no imaginário popular por meio dos índices de criminalidade que tendem a justificar o apoio às políticas públicas de vertentes mais repressivas e, por vezes, em confronto com a Constituição.

No final da década de setenta, no curso “Segurança, Território, População”, Foucault (2008, p.3-8) discute os dispositivos de segurança, abrindo o debate com a pergunta: “o que se pode entender por “segurança”? ”. Observa que os questionamentos em torno da segurança, no final do século XX, incluindo a aplicação da lei penal e a própria organização punitiva, são comandados por uma relação de custo-benefício embasados por prévios diagnósticos que envolvem informações sobre taxa de criminalidade – são analisadas variáveis comparativas com outros delitos, variáveis espaciais, variáveis de tendência de incremento ou redução, variáveis de modificação desses números, entre outras[53]. Por conseguinte, a questão sobre a criminalidade está em torno de limites do que seja social e economicamente aceitável.

---

[52] Em Vigiar e Punir: “No fim do século XVIII e começo do XIX, a despeito de algumas grandes fogueiras, a melancólica festa de punição vai-se extinguindo e a punição vai-se tornando, pois, a parte mais velada do processo penal, provocando várias conseqüências: deixa o campo da percepção quase diária e entra no da consciência abstrata; sua eficácia é atribuída à sua fatalidade não à sua intensidade visível; a certeza de ser punido é que deve desviar o homem do crime e não mais o abominável teatro” (FOUCAULT, 199, p.12).

[53] Foucault (2008, p.5), tomando por exemplo o delito de roubo, formula uma série de questões que importam nos mecanismos de segurança. “Qual a taxa média da criminalidade desse [tipo]'? Como se pode prever estatisticamente que haverá esta ou aquela quantidade de roubos num momento dado, numa sociedade dada, numa cidade dada, na cidade, no campo, em determinada camada social, etc.? Em segundo lugar, há momentos, regiões, sistemas penais tais que essa taxa média vai aumentar ou diminuir? As crises, a fome, as guerras, as punições rigorosas ou, ao contrário, as punições brandas vão modificar essas proporções? Outras perguntas mais: essa criminalidade, ou seja, o roubo, portanto, ou, dentro do roubo, este ou aquele tipo de roubo, quanto custa a sociedade, que prejuízo: produz, que perdas, etc.? Mais outras perguntas: a repressão a esses roubos custa quanto? É mais oneroso ter urna repressão severa e rigorosa, urna repressão fraca, urna repressão de tipo exemplar e descontínua ou, ao contrário, urna repressão continua? Qual é o custo comparado do roubo e da sua repressão? O que é melhor, relaxar um pouco com o roubo ou relaxar um pouco a repressão? Mais outras perguntas: se o culpado é encontrado, vale a pena puní-lo? Quanto custaria puní-lo? O que se deveria fazer para puní-lo e, punindo-o, reeducá-lo? Ele é efetivamente reeducável? Ele representa, independentemente do ato que cometeu, um perigo permanente, de sorte que, reeducado ou não, reincidiria, etc.?

Foucault antecipou as discussões contemporâneas sobre as reações do poder ante o fenômeno da criminalidade e, como se organizam as novas formas de penalidade frente à relação custo-benefício. Importante ressaltar que, na visão foucaultiana, os mecanismos de poder anteriores não foram anulados, quais sejam, os mecanismos jurídicos-legais[54] e os mecanismos disciplinares[55] de vigilância e de correção. A singularidade dos mecanismos de segurança é a relação econômica entre o custo da repressão e o custo da delinquência, inflacionando o código jurídico-legal e técnicas disciplinares" para fazer com que o sistema de segurança funcione (Foucault, 2008, p. 8-17).

Esse processo de *feedback*[56], em que o sistema se modifica com as informações recebidas, parece se aplicar às atividades de repressão à criminalidade. Quando da ocorrência de um delito de alto grau de reprovação, geralmente associados à violência física[57], que tenha ecoado intensamente na sociedade, estas informações são recebidas pelo Estado e devolvidas aos cidadãos em forma de discursos de "combate à guerra", "combate aos criminosos". Essa resposta estatal repressiva aumenta a violência criando um círculo vicioso que justifica, também, a ampliação da esfera privada em atividades relacionadas à proteção individual. Há uma descrença na capacidade estatal de lidar com o fenômeno da violência, mas não significa, que o Estado tenha perdido o monopólio da violência legítima[58].

Nesse sentido, Agabem (2002, p.145-146) considera que, ao longo de uma gradual neutralização da política e uma progressiva capitulação das tradicionais tarefas do Estado, a segurança se tornou o princípio básico da atividade do Estado.

---

[54] Sistema de funcionamento predominante nos séculos XVI e XVII representados pela divisão binária entre o permitido e o proibido (FOUCAULT, 2008, p.12).

[55] Sistema de funcionamento moderno (FOUCAULT, 2008, p.13).

[56] Reação a um estímulo.

[57] O termo violência inclui diversas subcategorias, violência física, violência psicológica, violência patrimonial, entre outras. No entanto, há uma vinculação imediata entre criminalidade e violência física, delitos como homicídio, roubo, extorsões, extorsões mediante sequestro, estupros, lesões corporais, repercutem instantaneamente e de forma muito intensa na sociedade.

[58] Bauman (2000) apresenta o risco do descrédito no princípio da soberania dos Estados-nação e a perda do monopólio da coerção violenta. Para o autor, o nível de violência não será reduzido, apenas desregulado, descendo do nível do Estado para a comunidade explosiva, que nasce e se alimenta da violência, mesmo que transitória. O risco dessa desregulamentação do monopólio da violência legitima é a absorção de parte destes excedentes populacionais pelas guerrilhas, gangues de criminosos e traficantes de drogas, que em seus conflitos aniquilam e reabsorvem o "excedente populacional".

Vive-se a normalização do “estado de exceção”[59] e esta é uma figura indissociável da soberania política na medida em que a lei suprime garantias e direitos individuais e coletivos, expondo os cidadãos à riscos iminentes (DUARTE, 2007). Um Estado que tem a segurança como sua única tarefa e origem de sua legitimidade é um organismo frágil; ele sempre pode ser provocado pelo terrorismo para se tornar, ele próprio, terrorista (AGAMBEN, 2002, p.145-146).

É o “Estado Securitário”, um estado policial que representa um risco à democracia por impossibilitar a vida política, e, sem uma vida política não há democracia. “A fórmula “por razões de segurança” opera hoje em todos os domínios, da vida quotidiana aos conflitos internacionais” (AGABEM, 2014).

Assim, estar-se diante de visões distintas sobre a questão da segurança e os medos e riscos contemporâneos. Acorda-se que o medo, é sentimento natural do ser humano, que vai delineando a maneira dos indivíduos conviverem entre si, mas é, também um sentimento manipulado pelo Estado como mecanismo de controle social. Em capitulo posterior, analisar-se-á as mudanças nas esferas público e privadas, e, as consequências para a segurança pública contemporânea.

Um paradoxo que se apresenta na visão de um “Estado Securitário” é a contraposição entre a descrença nas instituições clássicas (Estado, partidos, sindicatos, instituições de pesquisa, associações civis diversas, etc.) em razão “da imperceptibilidade das ameaças e sua inevitabilidade”, aprofundando a percepção de fragilidade sentida pelos indivíduos o que e pode indicar a fragilidade das instituições modernas (BECK, 1998, p.71); e, a centralização da segurança como sua única tarefa do Estado.

Preliminarmente, pode-se aferir que a compreensão dos dispositivos de segurança contemporâneos no “Estado Securatório”, agravado após os ataques terroristas de 11 de setembro, incidem diretamente no exercício da cidadania, na esfera do “público”[60] por normalizar, por “razões de segurança”, os procedimentos de exceção com a suspensão, quase permanente, das garantias da lei. Esta forma de controlar a segurança contra, inicialmente, o terrorismo, influencia políticas internas, novos inimigos se formam e, fragiliza concepções democráticas.

---

59 Para Agaben o estado de exceção, “originalmente concebido enquanto medida provisória, destinada a lidar com um perigo imediato no sentido de restaurar uma situação normal”, pode se transformar, nas democracias ocidentais, num sistema de governo normal.

60 “Público” no sentido de sociedade política.

Em escala global, o “Estado Securitário” aponta um novo paradigma de controle social traduzido não apenas em um exercício autoritário, mas, acima de tudo, numa atuação antidemocrática hegemonicamente reconhecida como necessária (PASTANA, 2013). Para Wacquant (2013, p. 34- 48) o paradoxo se observa “entre a redução da autoridade pública sobre a vertente econômica e o seu crescimento na vertente da manutenção da ordem social e moral”.

A “fluidez” ou “liquidez da sociedade contemporânea parece contribuir para a quase hegemonia do discurso do “Estado Securitário”, a busca pela sensação de segurança se sobrepõe a condição da cidadania de todos, “os poderes globais[61] se inclinam a desmantelar” as redes sociais “em proveito de sua contínua e crescente fluidez, principal fonte de sua força e garantia de sua invencibilidade” (BAUMAN, 2000).

Para Bauman (2000) a “fluidez” ou “liquidez”[62] é um fenômeno que caracteriza a vida nas grandes metrópoles globalizadas. As cidades são hoje verdadeiros campos de batalha, onde poderes globais se chocam com identidades locais. O resultado desta equação é a eclosão da violência e da insegurança. E prossegue,

> As relações de poder no estágio fluido da modernidade são representadas por uma elite dominante, nômade e extraterritorial e uma maioria assentada. Nesta passagem do capitalismo pesado para o capitalismo leve a elite global contemporânea é formada no padrão do velho estilo dos senhores ausentes. A existência de uma rede densa de laços sociais interfere na fluidez desse poder, assim os poderes globais se inclinam a desmantelar tais redes em proveito de sua contínua e crescente fluidez, principal fonte de sua força e garantia de sua invencibilidade. (BAUMAN, 2000)

Observa-se uma grande dificuldade de convivência harmônica entre o público e o privado, entre os interesses comuns e as individualidades. Esta passagem do homem público para o homem privado, individualizado, modifica o cenário das cidades e reflete na relação com a criminalidade.

Em razão do sentimento coletivo de insegurança, os espaços urbanos se modificam, os locais públicos tornam-se ambientes que representam perigos, medos e riscos. A vivência em ambientes privados e semipúblicos é ampliada exponencialmente, e identificada como um mecanismo de proteção contra a

---

[61] O capitalismo leve, amigável com o consumidor, não aboliu as autoridades que ditam as leis, nem as tornou dispensáveis (BAUMAN, 2000).

[62] Baumam explica o título da obra afirmando “que a extraordinária mobilidade dos fluidos é o que os associa à ideia de “leveza”, assim “fluidez” ou “liquidez” como metáforas adequadas quando queremos captar a natureza da presente fase, nova de muitas maneiras, na história da modernidade”, que a sociedade moderna é resultado de um “processo de liquefação” (BAUMAN, 2000).

criminalidade, uma opção para um viver sem um medo constante e intenso, ou, ao menos para reduzir a sensação de medo.

Ao discutir a relação entre o espaço público e o espaço privado, numa acepção de participação política, Baumam (2000) afirma que a sociedade individualizada se apropria do espaço público, "o público é "colonizado" pelo privado" o interesse público é reduzido à exposição pública de questões privadas e as questões públicas que resistem a essa redução tornam-se quase incompreensíveis".

> Para o indivíduo, o espaço público não é muito mais que uma tela gigante em que as aflições privadas são projetadas sem cessar, sem deixarem de ser privadas ou adquirirem novas qualidades coletivas no processo de ampliação. O poder, ele navega para longe da rua e do mercado, das assembleias e dos parlamentos, dos governos locais e nacionais, para além do alcance dos cidadãos, para a extraterritorialidade das redes eletrônicas. (BAUMAN, 2000)

Sennett (1998) identifica a sociedade contemporânea pela hipervalorizarão da intimidade, da privacidade; e, observa o esvaziamento da esfera pública. Essa sociedade intimista em que os indivíduos temerosos reduzem as interações sociais, se enclausurando em "micro círculos" sociais fechados, em "comunidades destrutivas", essa visão de comunidade exclui a possibilidade de se pensar em uma sociedade política ampla.

Nesse sentido, a cidade é um conjunto de microambientes privados, onde os indivíduos restringem as suas relações sociais e as trocas de vivências. Há uma associação automática entre o sentimento coletivo de insegurança e a criminalidade. Dessa forma, se espera que o Estado interfira no avanço da violência garantindo a segurança individual dos cidadãos, e neutralizando os riscos advindos daquela criminalidade.

O medo, as ansiedades, as incertezas, as dúvidas e as inseguranças caracterizam a sociedade em que vivemos. A exigência social de uma vida acelerada, que experimenta um processo de "desolidarización", dominado por um modelo de individualismo de massa (2001, p.35) e a própria história sangrenta do século XX[63], explicam a renovada vivência do mal que angustia e atemoriza (SANCHES, 2001, 36).

[63] Eric Hobsbawm em A Era dos Extremos – O breve século XX (1914-1991) apresenta a história do século XX em três "eras". A Era da Catástrofe que compreende as duas grandes guerras, A Era de Ouro que corresponde aos anos dourados de 1950 e 1960 o Desmoronamento entre 1970 e 1991.

O sentimento de insegurança e fragilidade diante da violência afeta a todos, mesmo que com intensidade diversa[64]. A resposta estatal para a crescente criminalidade é a expansão do direito penal e das políticas de segurança pública de caráter repressivo como mecanismo de controle formal. Nesse ambiente, cresce a busca pela proteção privada, “a segurança passa a ser, assim, um bem disponível no mercado, que pode ser adquirido somente por quem tem condições financeiras” (FABRETTI, 2014, p. 32).

2.1.1 Medos e riscos contemporâneos no direito penal

Uma das justificativas da expansão do direito penal é o surgimento de novas relações jurídicas, fruto da necessidade de tutela de novos bens jurídicos (meio ambiente, patrimônio histórico-cultural, informática, etc.), é a expansão razoável. Assim, esse é um processo “natural” das alterações sociais, muitas destas modificações essenciais para a concretização do direito à segurança pública.

Por outro lado, há que se registrar o fenômeno da expansão irrazoável, uma dimensão negativa, que marginaliza os indivíduos, percebidos como fonte de riscos pessoais e patrimoniais (SANCHES, 2001, p.30). Essa expansão irrazoável do direito penal é “exposta” como meio de conter a criminalidade contribuindo, sobremaneira, para o aumento da população carcerária.

Discutindo esse avanço do aparelho repressivo estatal, Wacquant (2013, p. 25-29) identifica seis traços comuns no desenvolvimento de políticas de segurança punitiva contemporânea, mesmo considerando “as inflexões nacionais e suas variações institucionais”. As ações estatais se concentram na “delinquência de rua”. São, por conseguinte, características desse fenômeno, “o fim da era da complacência com as desordens urbanas e perturbações da ordem pública – as “incivilidades””, a expansão da legislação penal e processual penal com “uma

[64] Campos Coelho (1978) já apontava a chamada violência das ruas (assaltos a mão armada, latrocínio) e o homicídio doloso e as lesões corporais dolosas) como “responsáveis pelo clima generalizado de medo e insegurança que envolve o cidadão dos grandes centros urbanos, as quais estão normalmente associadas à marginalidade, tanto na concepção de vastas camadas da população urbana, quanto nas análises que, direta ou indiretamente, informam o conteúdo de políticas públicas”.

proliferação de leis; o uso cada vez mais intenso da tecnologia, há “um desejo insaciável por inovações burocráticas e dispositivos tecnológicos”, “o discurso alarmista, catastrófico sobre a insegurança, difundido pela mídia, partidos políticos e profissionais da área de segurança”, o tratamento da criminalidade como um fenômeno assemelhado a uma guerra, onde predomina a “preocupação com a eficácia na “guerra ao crime” que estigmatiza determinados grupos sociais”, “hiperinflação carcerária como consequência de uma política gerencial da “frente carcerária”” e, por fim, “a implementação dessas novas políticas punitivas resultou na “extensão e no estreitamento da rede policial”.

A agenda repressiva que invadiu o debate público no final do século passado “tem pouco a ver com a pretensa explosão da delinquência dos jovens ou com a violência urbana” como consequência do neoliberalismo (WACQUANT, 2013, p. 34-48). Por conseguinte, essa vertente repressiva da segurança pública atinge com maior intensidade uma população de excluídos que só conhece a força policial através da violência e do desrespeito aos direitos fundamentais. Esta população não tem acesso aos mecanismos de proteção privados, as suas comunidades não são “ilhas” cercadas e protegidas por muros.

Assim, a busca pelo sentimento de segurança[65] percorre a sociedade de formas distintas, mas mantendo uma forte necessidade de afastar as sensações de medos intensos e constantes. Diante da exigência da população por uma maior efetividade do poder público no combate à criminalidade, o Estado passa a adotar meios contundentes capazes de satisfazer as necessidades da atual cultura de emergência.

A emergência se faz sentir não apenas pelos discursos da mídia, mas também das próprias instituições públicas de repressão da criminalidade que contribuem para a difusão da sensação de insegurança[66] (SANCHES, 2001, p.39).

A concepção de um mundo global, fruto de uma sociedade de informação, pode levar a percepções inexatas e a um sentimento de impotência frente às crises

---

[65] No âmbito da segurança pública é preciso lidar com a dimensão objetiva que é o risco real, que pode ser expresso em números, e, com a dimensão subjetiva, a sensação de medo, de difícil mensuração.

[66] Un ejemplo suficientemente comentado y criticado —ya aludido en estas páginas— es el relativo a la forma en que se presentan las estadísticas de delitos cometidos por jóvenes inmigrantes (o, mejor, hijos de inmigrantes) en la República Federalde Alemania (Sanches, 2001,39).

econômicas, aos desastres ambientais, ao terrorismo e à criminalidade urbana. Assim, Sanches (1999, p.127) afirma que há uma autopropulsão do medo.

> A preocupação com a segurança pessoal, inflada e sobrecarregada de sentidos para além de sua capacidade em função dos tributários de insegurança e incerteza psicológica, eleva-se ainda acima de todos os outros medos articulados, lançando sombra ainda mais acentuada sobre todas as outras razões de ansiedade (SANCHES, 1999, p.127).

A expansão do direito penal com multiplicação de infrações puníveis com prisão e a construção de novos estabelecimentos prisionais são medidas que aumentam a popularidade dos governos, importa mais o espetáculo do que a eficácia dessas medidas.

> A insegurança ambiente concentra-se no medo pela segurança pessoal; que por sua vez aguça ainda mais a figura ambígua e imprevisível do estranho. Estranho na rua, gatuno perto de casa [...] Alarmes contra assalto, bairros vigiados e patrulhados, condomínios fechados, tudo isso serve ao mesmo propósito: manter os estranhos afastados. A prisão é apenas a mais radical dentre muitas medidas – diferente do resto pelo suposto grau de eficiência, não por natureza. As pessoas que cresceram numa cultura de alarmes contra ladrões tendem a ser entusiastas naturais das sentenças de prisão e de condenações cada vez mais longas. Tudo combina muito bem e restaura a lógica ao caos da existência. (SANCHES, 1999, p.131)

É possível perceber que o discurso repressivo contra os altos índices de criminalidade é repetido por todos e não mais identifica opções políticas. É comum aos partidos de direita e de esquerda, generaliza-se a postura de aumento da pressão punitiva[67]. As políticas de segurança "são objeto não apenas de um consenso político sem precedentes, mas também desfrutam de um amplo apoio público que atravessa as fronteiras de classe" (WACQUANT, 2013, 29).

O medo que é difundido pelos meios de comunicação, pelas redes sociais e pelo próprio Estado provoca, muitas vezes, a sensação da existência de riscos, mesmo que apenas no plano subjetivo. É o que Sanches (2001, p.87) denomina de elevadíssima sensibilidade dos riscos. Tal preocupação gera uma demanda estatal "rápida". Por conseguinte,

> A defesa das ruas perigosas como outrora o exorcismo das casas assombradas, é reconhecida como um objetivo digno de ser perseguido e como a maneira apropriada de resguardar as pessoas que precisam de proteção contra os medos e perigos que as fazem sobressaltadas, nervosas, tímidas e assustadas. O perigo mais tangível para o que chama

[67] La tendencia a la que se acaba de hacer referencia tiene manifestaciones directas en la política cotidiana. En efecto, lo propio del modelo preexistente (esto es, del debate en tomo a la ideología de ley y orden) era que los partidos y grupos vulgarmente calificados como «de derechas» asumieran la tesis del incremento de la seguridad a través de una mayor presión punitiva, mientras que los partidos y organizaciones «de izquierdas» defendían aparentemente la postura contraria: la de la disminución de la presión punitiva. Así, el cambio fundamental se produce cuando la socialdemocracia europea pasa a asumir, en su totalidad, el discurso de la seguridade. (SANCHES, 2001, p.69).

> de “cultura pública” está na política do medo cotidiano. O espectro arrepiante e apavorante das “ruas inseguras” mantém as pessoas longe dos espaços públicos e as afasta da busca da arte e das habilidades necessárias para compartilhar a vida pública (BAUMAN, 2000).

O Estado é uma comunidade humana que reivindica o monopólio do uso legítimo da força física dentro de determinado território”, no entanto, não é possível distinguir a violência legitima da violência ilegítima. (BAUMAN, 2011, p. 193-194). O monopólio estatal da violência[68] não significa o exercício exclusivo da violência, mas o monopólio para aplicá-la ou prescrevê-la e, em consequência, para interditar o seu uso privado ou abusivo da parte de quem é autorizado a utilizá-la. A violência policial é mais uma das variáveis do processo de concretização do direito fundamental à segurança. Por conseguinte, “o controle efetivo da violência endêmica é também o controle efetivo das forças repressivas do Estado” (ADORNO, DIAS, 2014).

O “processo civilizador”, disfarçado muitas vezes como “promoção da lei e da ordem”, decorre da diferença entre o espaço controlado e o não controlado. A parte civilizada do mundo é capaz de exercer sua influência “civilizadora”, pacificadora, sobre a periferia[69] “menos civilizada” (BAUMAN, 2001, p. 201-203). Percebe-se um efeito global de “insensibilização” diante da crueldade que possa emergir do volume sem precedentes da exposição a imagens de sofrimento humano”, é o carnaval de crueldade (BAUMAN, 2001, p.203).

O lema de lei e ordem influencia as categorias jurídicas, uma comparação interessante entre as políticas públicas de segurança é dimensioná-las num contexto de distinção entre prevenção e precaução. A prevenção é “ato de se antecipar às consequências de uma ação, no intuito de prevenir seu resultado, corrigindo-o e redirecionando-o por segurança”, por outro lado, entende-se por precaução o “ato de precaver, antecipar as medidas para amenizar as consequências, quando há possíveis riscos futuros, porém, desconhecidos”. Estes são conceitos jurídicos já sedimentados em matéria ambiental[70], mas que parece ter se espalhado para outras áreas do direito, inclusive as correlacionadas ao tema proposto, segurança pública.

---

[68] Percepção weberiano de Estado como detentor do monopólio legitimo da violência e dominação em um território.

[69] Explica que esta é a razão de uma certa preferência dos “países civilizados” por governos fortes (impiedosos, tiranos) nos países periféricos, mais fácil a aceitação dos princípios do domínio civilizado.

[70] O princípio da precaução surge, no direito alemão na década de 70, “como fundamento de uma política intervencionista e centralizadora na área da poluição atmosférica, num contexto de grande agitação e preocupação social relativamente aos perigos para a saúde pública” e ganha contornos

Diferenciar precaução da prevenção, significa, inicialmente, verificar se o risco é ou não identificável. Assim, “a prevenção exige claramente a adopção de medidas contra riscos já identificados”, por seu turno a precaução “alerta para a necessidade de agir contra a emergência de riscos cuja existência ou dimensão ainda não foi demonstrada”[71]. Envolve um conceito de gestão estatal cautelosa com o futuro, “revelou-se imprescindível para habilitar e legitimar a actuação dos poderes públicos na ausência de provas científicas conclusivas sobre as suas causas”. Tais princípios tornam-se a “base conceptual e legal para a implementação de uma política ambiental proactiva” (GOUVEIA, 2015, p.26-28).

Novos conceitos, adstritos aos medos contemporâneos, são incorporados ao direito[72], como por exemplo a “ameaça hipotética”, porém “plausível de danos graves ou irreversíveis para justificar a intervenção, não sendo necessária a sua configuração concreta ou temporalmente provável”, e “inexigibilidade de certeza científica absoluta” da determinação do dano plausível, “mas tão-somente que este, dentro do conjunto de conhecimentos científicos na ocasião disponível, possa legitimamente se apresentar como potencialmente danoso” (MOTA, 2006).

Há, por conseguinte, parâmetros razoavelmente definidos ou, em construção doutrinária e jurisprudencial para efetivação do também direito fundamental ao meio ambiente. No âmbito da segurança pública a intervenção do Estado deve se pautar por um juízo de “certeza”, ao menos para a imposição de penas[73], e os riscos não devem ser presumidos por cor, origem ou classe social, afastando a “ameaça hipotética”. É possível já identificar normas processuais-penais fundamentadas em “ameaça hipotética, mas plausível de danos graves ou irreversíveis para justificar a intervenção, não sendo necessária para a sua configuração concreta ou

---

internacionais com a tradução “do conceito alemão vorsorge-prinzip para a língua inglesa em meados da década de oitenta” (GOUVEIA, 2002, p.25).

[71] Para Gouveia (2002, p.24-25) a tradução do termo alemão vorsorge-prinzip para o português como precaução não é capaz de identificar a amplitude de significados que compreende “as três formas verbais que derivam deste substantivo: *sich sorgen um*, *sich sorgen über ou sich sorgen machen e besorgen*, que apelam à ideia de acautelar-se, cuidar de inquietar-se, afligir-se e preocupar-se, assim como, providenciar por isso, tomar medidas para tal”.

[72] O princípio da precaução surge, em sua formulação internacional, em 1992, na Declaração do Rio de Janeiro da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: de modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades (MOTA, 2006).

[73] Para os modelos de abordagem policial não se aplica o juízo de certeza, mas devem ser exercidas numa percepção democrática.

temporalmente provável", é o caso da possibilidade de aplicar regime disciplinar diferenciado[74] aos presos provisórios "sob o qual recaiam fundadas suspeitas de envolvimento ou participação, a qualquer título, em organizações criminosas[75], quadrilha ou bando[76]". Por conseguinte, as políticas públicas não devem ser pautadas por uma gestão de precaução e, da mesma forma, esse modelo não deve contaminar o setor privado, mas sim da prevenção.

Também, no âmbito da legislação penal nota-se a ampliação de tipos penais que definem condutas, reconhecidas pela experiência, como prováveis produtoras de danos, são os crimes de perigo. Tais delitos ocupam um espaço cada vez maior no ordenamento jurídico-penal, e, em particular, os crimes de perigo abstrato[77] que se aperfeiçoam independentemente da prova de um risco concreto, sendo suficiente a realização da ação descrita no modelo penal.

Essas influências das incertezas e medos contemporâneos vão se disseminando em outras áreas do conhecimento. Do direito penal e processual-penal o polêmico "direito penal do inimigo" de Jakobs. A tese desenvolvida ainda no

---

[74] Os regimes penitenciários da pena privativa de liberdade se diferenciam pelo grau de restrição de liberdade imposta na sentença condenatória ou no processo de progressão de regimes. O nível crescente da limitação da liberdade segue a ordem dos regimes abertos, semiabertos e fechados. O regime disciplinar diferenciado não se enquadra no processo de progressão de regimes, constitui uma modalidade de caráter excepcional aplicadas aos presos provisórios, ainda não condenados, ou presos já sentenciados. Caracteriza-se pela duração máxima de trezentos e sessenta dias, sem prejuízo de repetição da sanção por nova falta grave de mesma espécie, até o limite de um sexto da pena aplicada; recolhimento em cela individual; visitas semanais de duas pessoas, sem contar as crianças, com duração de duas horas e saída da cela por 2 horas diárias para banho de sol. As hipóteses de aplicação são: a prática de fato previsto como crime doloso quando ocasione subversão da ordem ou disciplina internas, presos provisórios ou condenados, nacionais ou estrangeiros, que apresentem alto risco para a ordem e a segurança do estabelecimento penal ou da sociedade e preso provisório ou o condenado sob o qual recaiam fundadas suspeitas de envolvimento ou participação, a qualquer título, em organizações criminosas, quadrilha ou bando.

[75] A lei 12.850/2013 tipifica a conduta de organização criminosa como a "associação de 4 (quatro) ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos, ou que sejam de caráter transnacional".

[76] Delito do art. 288 do Código Penal alterado em 2014 para "Associação Criminosa".

[77] Há vários exemplos, dessa expansão do direito penal, o Código de Trânsito Nacional, A Legislação Ambiental, Lei de Drogas. Para ilustrar, o crime de dirigir sob o efeito do álcool (art. 306 da Lei 9.503/1997) tipificado, ainda no final do século XX, exigia a prova de um risco concreto para a incolumidade das pessoas. No transcorrer do século XX é alterado para a categoria de delito de perigo abstrato, presumindo-se o risco pela prova de consumo de 6 decigramas, e novamente modificado, sob o *slogan*, de tolerância zero, para qualquer percentual de consumo.

final do século XX repercute intensamente após os atentados terroristas de 11 de setembro nos Estados Unidos.

Numa percepção mais ampla, a teoria do direito penal do inimigo se insere nas discussões sobre a finalidade da pena no ordenamento jurídico. Várias são as teorias que fundamentam a existência da pena e determinam a finalidade de aplicá-las, destaque para as Teorias Absolutistas[78], Teorias Prevencionistas[79], e Teorias Mistas[80].

Para fins de compreensão da teoria do direito penal do inimigo, assim como, a representatividade do medo no direito penal, a discussão se limitará a análise da Teoria Prevencionista. Para esta Teoria, a finalidade da pena é prevenir a prática de novos delitos impondo "o medo" de ser penalizado através da coação psicológica. Assim, a pena abstrata, que é a definida na norma, é capaz de conter a criminalidade pelo temor coletivo de conhecer a consequência da prática de um delito, protegendo a sociedade[81]. Por outro lado, quando aplicada a pena em um caso concreto, a prevenção atua individualmente[82], mas utilizando o mesmo elemento psicológico, medo de ser novamente condenado.

Há, no entanto, uma dimensão positiva[83] em que a redução de condutas criminosas futuras "ocorre em razão do fortalecimento da consciência coletiva em relação à norma penal e da confiança cidadã em sua vigência" (ARAUJO NETO, CARDENTE, 2014, p.98), ou, operando individualmente, pela ressocialização. Nesse

---

[78] A teoria absoluta é desenvolvida num contexto de passagem do Estado absolutista para o Estado liberal. O fundamento ideológico é o de que o Estado é o guardião da Justiça, e, por conseguinte, a pena é uma é exigência de justiça, assim, quem pratica um mal deve sofrer um mal. Na perspectiva ética, destaque para Kant que compreende a pena como um imperativo categórico, portanto não há utilidade na pena. Na perspectiva jurídica imprescindível é a contribuição de Hegel que justifica a imposição da pena por ser um mecanismo de afirmação do direito, a pena é a negação da negação do direito.

[79] A teoria da prevenção surge no Estado liberal em contraposição as teses absolucionistas. Entre os principais defensores estão Bentham, Beccaria, Filangieri, Schoupenhauer e Feuerbach. Este último formulador da Teoria da coação psicológica, fundamental para justificar a imposição de penas.

[80] As Teorias Mistas ou Unificadoras surgem no início do século XX desenvolvida por Merkel. Por esta teoria o fundamento da pena não é a intimidação, mas podem exercer um papel complementar e a retribuição é um critério limitador da imposição da pena.

[81] Na prevenção geral negativa a pena é mecanismo de intimidação coletiva.

[82] Na prevenção especial negativa a pena segrega o condenado neutralizando-o temporariamente a possibilidade de cometer crimes.

[83] As criticas às teses unificadoras resultaram na teoria da prevenção geral.

aspecto, o apoio social à legislação, e não o medo da norma, é um fator a ser considerado nas políticas que definem a tutela da segurança pública.

Retomando a teoria do direito penal do inimigo, esta parte da premissa de que a pena é componente da segurança da sociedade, em especial a pena privativa de liberdade (fisicamente efetiva)[84], e, que "provavelmente não seria uma reação habitual se não contivesse este componente segurança". Jakobs (2007, p.23-83) considera que a pena é coação que reafirma a norma vigente mantendo a configuração da sociedade, e que "se ela não contém essa forma de coação ela não se dirige ao indivíduo em direito, mas ao inimigo, o indivíduo perigoso".

Para Jakobs (2007, p.23-83), em princípio, o ordenamento jurídico deve manter o criminoso dentro do direito, com status de pessoa, permitindo ajustar-se com a sociedade, mas há "uma contrapartida imposta ao delinquente de não se despedir arbitrariamente da sociedade". Entretanto, quando se tratar de indivíduos que reincidem persistentemente na comissão de determinados delitos[85], ocorre um processo de despersonalização[86], que permite aplicar o direito penal do inimigo suprimindo direitos e garantias[87].

Uma das primeiras críticas de Meliá (2007, p.85-141) é que a teoria do direito penal do inimigo não pode ser chamada de direito, deveria ser tratada e aplicada como estado de exceção, no entanto, a hipótese proposta por Jakobs é de estado de guerra permanente estabelecido dentro de uma normalidade constitucional. Outra crítica relevante é que trata-se de um Direito penal prospectivo que pune o indivíduo pelo que ele representa, "por precaução", o que contraria o Direito penal da culpabilidade fundamentado na realização de uma conduta criminosa. Adequa-se a uma vertente punitivista do Direito penal que para alcançar mais segurança

---

[84] Trata-se de prevenção especial negativa.

[85] Delitos de âmbito da criminalidade econômica, de terrorismo, de criminalidade organizada, delitos sexuais e outras infrações penais perigosas.

[86] Em primeiro lugar, o Estado, não necessariamente, excluirá o inimigo de todos os direitos. Neste sentido, o sujeito submetido à custodia de segurança fica incólume em seu papel de proprietário de coisas. E, em segundo lugar, o Estado não tem por que fazer tudo o que é permitido fazer, mas pode conter-se, em especial, para não fechar a porta a um posterior acordo de paz. Mas isto em nada altera o fato de que a medida executada contra o inimigo não significa nada, mas só coage.

[87] Sugere Jakobs (2007, p. 23-83) que no âmbito do direito processual penal, por exemplo, seja possível a incomunicabilidade com o advogado, medida extrema que deve ser regulada em lei como um procedimento de guerra.

flexibiliza as garantias constitucionais e que conduz à existência de um Direito penal de terceira velocidade.

As políticas públicas na área da segurança devem ter elementos mais precisos e, constantemente reavaliados, para a promoção da cidadania e garantia da ordem pública e incolumidade, sem realizar a diferença entre cidadão e inimigo. Por conseguinte, as Políticas de segurança pública devem priorizar estratégias de redução da criminalidade, assim importa conhecer e analisar as mais diversas formas de criminalidade; não podem ser reduzidas a um mecanismo da justiça criminal, exercido pela polícia repressiva[88].

Nessa acepção as ações e estratégias de caráter reativo[89] devem ser utilizadas em situações especificas, o destaque deve ser a prevenção, a integração com políticas sociais, por meio de medidas administrativas de redução dos riscos e pela ênfase na investigação criminal.

Há que se observar ainda que esse modelo repressivo, de reinteradas aplicações, não consegue êxito no combate à criminalidade. Há uma incoerência o discurso de “combate ao crime”, o discurso eficientista da segurança e o aumento nos índices de criminalidade.

Para Sapori (2007, p.98), outra ambivalência brasileira é a contradição entre a melhora nos índices socioeconômicos e o aumento da criminalidade. Ressalta que há uma forte relação entre as áreas de pobreza e a violência urbana, entretanto, o processo de crescente violência “é disseminado pela fragilidade do sistema de justiça criminal, da capacidade preventiva e repressiva do sistema de justiça criminal que não seguiu o mesmo ritmo do aumento da criminalidade”. Além disso, aponta o

[88]Apesar do constante vínculo entre polícia e crimes, há que se ressaltar que a atividade policial vai além da simples repressão ao crime, à polícia são atribuídas múltiplas funções e responsabilidades. Eles emitem autorizações para eventos e credenciam pessoas, emitem certificados e fazem vistorias; liberam portes de arma; acompanham manifestações públicas; protegem testemunhas e custodiam pessoas nos tribunais; atendem solicitações dos mais variados serviços; buscam crianças desaparecidas; localizam objetos perdidos; transportam pessoas doentes aos hospitais e , muitas vezes, fazem partos de emergência; guardam prédios; protegem reservas ambientais e policiam rodovias; intervém em brigas de casais; socorrem pessoas feridas; salvam animais; ressuscitam afogados, controlam multidões em estádios de futebol, auxiliam pessoas portadoras de deficiência, amparam pessoas alcoolizadas ou sobre efeito de outras drogas, etc. (ROLIM, 2009).

[89] A ação policial é proativa quando iniciada e direcionada pela própria polícia ou pelos próprios policiais, independentemente da demanda dos cidadãos e até mesmo em conflito com a demanda dos cidadãos. A ação policial é reativa quando iniciada e direcionada por uma solicitação dos cidadãos (BAYLEY, 2001, p. 36 apud ROLIM, 2014).

modelo de gestão pautado em ações de gerenciamento de crises como uma das causas do avanço da violência[90].

Entra em debate o próprio termo segurança[91]. Na década final do século XX a reflexão sobre o tema segue um novo viés, as preocupações da segurança externa agregam-se os riscos internos. O foco agora é a segurança do indivíduo, reorientando as políticas de segurança. Num contexto amplo de segurança humana, a segurança pessoal se relaciona com a violência e com os crimes praticados dentro de um território e as formas de controle desses comportamentos (FABRETTI, 2014, p. 56).

No Brasil, uma questão que se apresenta nas estratégias dos órgãos de segurança pública é o contrassenso de uma ampla legislação penal que tipifica condutas dos mais variados graus de reprovação, mas que investiga apenas delitos de maior gravidade e repercussão social. Ainda, devem conviver com o paradoxo de um aumento de investimento público no setor de segurança pública acompanhado do também crescente aumento da criminalidade[92].

---

[90] Define as crises como “eventos na dinâmica do fenômeno criminoso ou do aparato de justiça criminal que sejam publicamente percebidos como problemas pelos meios de comunicação – papel decisivo na definição do que é crise da ordem pública como pauta politica de prioridades” (SAPORI, 2007, p.98).

[91] A expressão segurança humana é normatizada e alargada a noção tradicional de segurança, antes centrada na segurança dos Estados. O valor fundamental é, agora, o próprio indivíduo. “Segurança de emprego, segurança de rendimento, segurança da saúde, segurança do ambiente, segurança face á criminalidade, eis as formas que assume a problemática da segurança humana”, explica o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), no seu relatório anual sobre desenvolvimento humano de 1994. No Informe sobre o desenvolvimento humano 2014, o sentimento de insegurança pessoal é considerado um o fator negativo para o desenvolvimento humano, particularmente, em alguns países da América Latina e do Caribe, apesar de reconhecidos os avanços no desenvolvimento humania, um número considerável de pessoas se sentem ameaçadas pelos índices crescentes de homicídios e outros delitos violentos.

[92] Para ilustrar o paradoxo entre aumento de investimento e redução da criminalidade apresenta-se o resultado de pesquisa sobre a dinâmica da criminalidade nos nove estados nordestinos elaborada pelo Núcleo de Estudos da Violência (NEVU) do Centro do Centro de Desenvolvimento (CDSA), campus de Sumé, da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Segundo os pesquisadores, o Maranhão foi o estado que teve o maior aumento no número de mortes por agressão, de 2000 a 2013, um acréscimo de 512,2%. No mesmo período, a Paraíba incrementou seu número de assassinatos em 204,7%, saltando dos 507, ocorridos em 2000, para 1.545 em 2013. Pernambuco foi o único estado da região que apresentou redução, com menos 27,7%. Nos crimes contra o patrimônio, a Paraíba foi o estado nordestino que apresentou a menor taxa de roubos, 106,8 por 100 mil habitantes, no período de 2009 a 2013. Nesse mesmo período, nos números catalogados sobre o tráfico de drogas, o estado paraibano aumentou em 10,42% sua criminalidade. E as prisões pelos diversos crimes tiveram um pequeno crescimento de 4,84%. Nos investimentos com segurança pública, o único estado do Nordeste que apresentou decréscimo nos gastos foi o Piauí, em menos 180,2%, no comparativo 2009/2013. A Paraíba ampliou em 34,08% e Sergipe, o estado nordestino que mais aplicou recursos, teve um aumento 51,5%.

A segurança pública é polarizada em duas vertentes, a primeira delas centrada na ideia de combate ao crime e manutenção da ordem pública; por outro lado a segurança pública é concebida como um serviço público de proteção do cidadão. Conforme alhures, a Constituição brasileira de 1988 não optou expressamente por nenhum dos dois modelos, no entanto, há aspectos que se aproximam das duas perspectivas.

Para o controle da criminalidade no Século XX de vertente repressiva o Estado opta por estratégias que visam resolver o problema da delinquência como forma de controle social com características de política armamentista através de programas de lei e ordem e com o incremento de políticas de encarceramento. No entanto, falham no “combate ao crime” resultando na perda da confiança nas instituições de caráter repressivo e consequente crescimento da segurança privada.

Esse modelo é compatível com uma postura repressiva e autoritária no tratamento da criminalidade onde a principal função da polícia é o controle do crime. Usa-se a Tolerância Zero como forma de atuação ideal, adotam-se leis penais mais rígidas, criando um aumento cada vez maior de tipos penais com penas maiores, em conjunto com um sistema punitivo igualmente rigoroso.

Em contrapartida, o modelo prevencionista “prioriza a prevenção do crime através da metodologia da resolução de conflitos, enfrentando os problemas da comunidade; não abandona o papel de controle do crime. O controle do crime deve estar submetido ao papel de prevenção social e de atuação conjunta com a sociedade” (CERQUEIRA, 1997 *apud* DORNELLES, 2008, p. 105). Tal modelo expressa-se no meio social sob a forma de policiamento comunitário, por meio de estratégias modernas direcionadas e adaptadas ao campo de atuação onde é aplicado.

Conhecer as estratégias das principais políticas de segurança pública aplicadas em um período em que, simultaneamente crescem as atividades de proteção do setor privado é relevante para delimitar qual o campo de maior inserção da segurança privada e qual a tendência do controle estatal realizado pela polícia. Em princípio, parece haver uma divisão de atividades repressivas estatais para os setores de menor poder aquisitivo e, de atividades preventivas privadas para as classes altas e média.

Para expor as visões contraditórias de proteção de um mesmo bem jurídico no aspecto das políticas de segurança, pretende-se, apresentar dois modelos de gestão da segurança pública no controle social formal.

2.2 Controle Estatal Repressivo

A redução da criminalidade é o discurso recorrente para aplacar os medos e a insegurança contemporâneos. No aspecto da segurança pública, observa-se o aumento do controle formal repressivo exercido pelo Estado para conter a prática de crimes, o lema “lei e ordem” e os programas como o Tolerância Zero encontram grande ressonância mundial, inclusive em países com índices de criminalidade não tão significativos.

O programa Tolerância Zero se “adapta bem a um período de descrédito do Estado de bem-estar, é o signo de uma época em que o individualismo foi levado ao paroxismo em que ao Estado é crescentemente atribuída uma função basicamente penal” (BELLI, 2008, p.14). O Brasil torna-se um campo fértil para a implementação desses mecanismos de controle social repressivos. A Constituição Federal em sua supremacia irradia seus princípios para todo o ordenamento jurídico, assim, não pode haver um movimento de lei e ordem contrário aos direitos fundamentais, toda política de segurança pública deve ser de concretização dos direitos fundamentais.

O Brasil, das duas últimas décadas do século XX, vivia o processo de redemocratização após os longos anos de ditadura militar. No campo da segurança pública, o “legado” era a estratégia militarizada de guerra ao inimigo interno, da violência ilegítima perpetrada pelo Estado contra os inimigos, que da classe média transmuda-se para os mais pobres. Inicia-se o embate entre os discursos de segurança pública através de ações conjuntas nas várias áreas sociais, pautadas pelo respeito aos direitos humanos; e, a segurança pela repressão, pelo braço forte do Estado. O elemento impulsionador era a crescente violência urbana e, paralelamente, o sentimento de medo que se expandia.

A cidade do Rio de Janeiro durante a década de 90, palco da experiência de duas concepções contraditórias, opostas e excludentes de política de segurança

pública, representa o paradoxo entre a redemocratização e o autoritarismo presente, ainda, no aparelho estatal (DORNELLES, 2008, p.111-112).

Dornelles (2008, p. 137-140) apresenta esse cenário analisando as políticas públicas dos governos estaduais do Rio de Janeiro durante os anos de 1983-1999. Considera como antecedente da polarização política dos anos noventa, a ascensão e queda da filosofia dos direitos humanos na Segurança Pública do Rio de Janeiro.

Assim, o primeiro governo de Leonel Brizola (1983-1986) marca a transição democrática e o discurso dos direitos humanos como referência para a segurança pública. A atuação da instituição policial dentro de padrões de legalidade e respeito aos direitos fundamentais, principalmente em regiões mais pobres torna-se uma exigência do governo. As políticas sociais convergiam de forma integrada para a questão da segurança, “um modelo de políticas públicas de segurança, articulando uma série de intervenções de caráter social que ampliasse o exercício da cidadania” (DORNELLES, 2008, p. 140-144).

O cenário começa a ficar conturbado e os primeiros sinais da política do confronto na segurança pública são percebidos no governo de Moreira Franco (1987-1990), “os princípios dos direitos humanos passaram a ser desqualificados e desmoralizados perante a opinião pública e identificados como responsáveis por colocar obstáculos à atuação policial no combate ao crime”. A escalada da violência era vinculada a ausência de políticas repressivas (DORNELLES, 2008, p. 146-149).

Já na década de noventa, o governador do Rio de Janeiro (1991-1994) Brizola, tendo como vice-governador Nilo Batista, retoma o modelo de segurança pública com foco em medidas preventivas e integradas. No comando da Polícia Militar, o Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira, implanta “uma concepção transformadora com práticas policiais preventivas que assegurassem direitos e ampliassem os espaços democráticos do exercício da cidadania”. Foram anos marcantes no cenário nacional e internacional, a realização da ECO-92 com patrulhamento pelas Forças Armadas, as tragédias dos massacres da Candelária e de Vigário Geral alimentaram o discurso da lei e ordem. No final do governo, Nilo Batista assina um convênio com o Presidente Itamar Franco para iniciar as operações conjuntas do exército com a polícia, visando combater o tráfico de drogas e de armas no Estado, Operação-Rio, o retorno da segurança pública militarizada. Assim, “o ambiente, aos poucos, vai se tornando propício para a adoção dos

modelos de militarização da segurança pública, através das práticas policiais de confronto" (DORNELLES, 2008, p. 151-165).

Percebe-se que o Brasil da década de 90 incorpora dois aspectos contrapostos da segurança pública, uma segurança cidadã que "mantêm os ideais de eficiência no combate à criminalidade e de respeito aos direitos humanos como dois objetivos compatíveis e indissociáveis" (BELLI, 2004, p.43), e o modelo repressivo do programa Tolerância Zero, segurança pela lei e ordem.

2.2.1 Tolerância zero

O programa "Tolerância Zero" tinha por finalidade manter a ordem pública através da repressão aos pequenos delitos e incivilidades. O grande destaca é a cidade de Nova York durante o governo de Rudolph Giuliani e sob o comando do Comissário da Polícia William Branton. Se fundamentava na reestruturação da polícia nova iorquina com descentralização, aumento de contingente, modernização de equipamentos – utilização dos recursos de informática, eficiente estratégia de marketing, e, ênfase nos resultados, modelo aplicado no campo da gestão empresarial.

Oriunda da Teoria Broken Windows dos articulistas James Q. Wilson e George Kelling (1982) se propõe a atuar de forma repressiva contra condutas de menor grau de reprovação por considerar que a tolerância aos pequenos delitos e as incivilidades do cotidiano são os elementos que propiciam a prática de delitos mais graves.

> A metáfora das janelas quebradas funcionaria assim: se as janelas quebradas de um edifício não são consertadas, as pessoas que gostam de quebrar janelas admitirão que ninguém se importa com seus atos de incivilidade e continuarão a quebrar mais janelas. (BELLI, 2004, p.64)

Os referidos autores correlacionam a degradação urbana em determinadas áreas ao aumento gradativo da criminalidade. Esta degradação implica na cessação dos controles sociais informais, gera um deslocamento de parte da população que tenta fugir desses ambientes desordenados, revelando uma sensação de desamparo, de ausência do Estado.

Nesse sentido Kelling e Wilson mostram como o processo de decadência rapidamente atinge um bairro:

> Uma vizinhança estável, composta de famílias que se preocupam com seus lares, cuidam mutuamente de suas crianças e não hesitam em rejeitar intrusos, pode se transformar, em poucos anos ou até mesmo em poucos meses, em uma selva inóspita e apavorante. Uma propriedade é abandonada, o mato cresce, uma janela é quebrada. Adultos deixam de disciplinar crianças desordeiras; as crianças, encorajadas, se tornam mais arruaceiras. Famílias se mudam para fora do bairro (...). Os crimes graves florescem em áreas em que os comportamentos desordeiros permanecem sem resposta. (KELLING e WILSON apud BELLI, 2004, p. 64-65)

Não obstante o grande sucesso da Teoria das Janelas Quebradas, com grande impacto na criminologia e nas políticas de segurança pública, várias críticas foram apresentadas. Bernard Harcourt (apud BELLI, 2004, p. 67) considera que o conceito de desordem apresentado pelos teóricos Kelling e Wilson é questionável por generalizar a repressão a determinadas condutas (grafitar, mendigar, urinar em público, pular roleta do metrô, ônibus) em detrimento de outras (corrupção[93], fraude, brutalidade policial). Aponta ainda, que o vínculo entre a desordem apresentada no Broken Windows e a criminalidade não explicam, simplificam, a questão da violência urbana ao estabelecer como única explicação do declínio de determinadas áreas urbanas a permissão de prática de atos de incivilidades e de infrações menos reprováveis.

A aplicação da teoria das Janelas Quebradas como principal política de segurança pública na cidade de Nova York recebeu sérias críticas pelo aumento do número de queixas de brutalidade policial e refutou-se a propaganda de redução da criminalidade como resultado da nova atuação policial. A diminuição da criminalidade na década de 90 nos Estados Unidos era um fenômeno nacional e explicado pelo crescimento econômico. Cidades que executaram programas de segurança pública com estratégias de polícia comunitária obtiveram resultados idênticos ou próximos (superiores ou inferiores) aos apresentados pelos adeptos da Tolerância Zero. Acrescente-se que essa nova onda repressiva reforça o aumento da população carcerária, grave problema enfrentado por diversos países hodiernamente.

---

[93] Interessante observar que os discursos repressivos podem atingir objetos distintos, numa aparente contradição, inexistente. Como exemplo, a teoria do direito penal do inimigo identifica as condutas no âmbito da criminalidade econômica, os delitos de terrorismo e os crimes sexuais como alvo da resposta estatal mais intensa que resulta na despersonificação dos indivíduos. Em contraposição a "Teoria da Tolerância Zero" atua sobre delitos de menor grau de reprovação social.

A Tolerância Zero é influenciada pela política de vertente ecológica[94]. A Escola de Chicago, sob o ponto de vista da criminologia, contribui para a análise da delinquência urbana ao estabelecer a desorganização social como fator determinante na prática de delitos. Dessa forma, se contrapõe ao determinismo biológico, centrado na investigação de causas genéticas e psicológicas da criminalidade. Para seus adeptos a desorganização social é inerente à cidade moderna, com a constante quebra dos mecanismos tradicionais de controle informal. Essa ruptura das uniões locais e o enfraquecimento das restrições sob a influência do meio urbano tornam-se os responsáveis pela explosão da criminalidade.

Para a Escola de Chicago a ausência de vínculos sociais e culturais dos novos imigrantes com a cidade[95] que os recebe e a degradação das zonas urbanas onde vivem leva a um processo de desorganização social que explica os altos índices de criminalidade. A Ecologia Urbana compreende a desorganização social como "uma situação em que há pouco ou nenhum sentimento de comunidade, as relações são transitórias, níveis de vigilância da comunidade são baixos, instituições de controle informal são fracas e as organizações sociais são ineficazes" (FREITAS, 2002, p. 77).

Essa ausência de sentimento de comunidade é apresentada por Wirth[96] (1938) ao considerar que nas áreas urbanas as relações humanas tornam-se anônimas, superficiais e transitórias. Por esta razão há predominância do controle social formal, acentuando-se as questões relacionadas à segurança e aos conflitos sociais. As relações sociais se alteram e a competição prevalece sobre a cooperação em razão do aumento do número de indivíduos com interesses distintos em uma variedade de grupos sociais.

---

[94] A Escola de Chicago é formada por grupo de sociólogos da Universidade de Chicago, considerados os precursores da sociologia urbana e preocupados em compreender a cidade e indicar possíveis ações para a melhoria da qualidade de vida de seus habitantes. A cidade passa a ser considerada o grande laboratório social de análise das teorias. Destacam-se os pesquisadores Robert Ezra Park, Roderick Mackenzie, Louis Wirth e Ernest Burgess.

[95] Em 1833 a cidade de Chicago foi fundada com apenas 350 habitantes e, em 1990, a população atingiu um número de 2000 milhões de habitantes. Resultado da intensa atividade industrial, esse impressionante crescimento impulsionou as desigualdades sociais, despertando o interesse dos sociólogos pela cidade como objeto das relações sociais.

[96] Faz parte do grupo de sociólogos que discutem a relação entre espaço urbano e criminalidade, mas não é considerado um ecologista.

Desse modo, o espaço urbano amplia-se para as periferias criando grandes áreas metropolitanas formando cidades marginais, modelo concêntrico da Escola de Chicago[97]. A consequência é o afastamento das pessoas com maior poder aquisitivo, que passam a morar em áreas exclusivamente residenciais, enquanto que as famílias de baixa renda têm que tolerar os percalços da convivência com a poluição, com a ausência do Estado nas áreas da saúde, saneamento básico, energia, educação, transporte, lazer, etc. Estes fatores conduzem à concentração da criminalidade, que acaba por substituir a presença estatal onde ela não comparece, e o faz segundo suas próprias regras.

Nas últimas décadas, este modelo centro-periferia pode ser aplicado ao Brasil em diversas cidades, inclusive as de médio e pequeno porte, com o surgimento de condomínios fechados afastados do centro e de áreas de extrema pobreza, estas últimas, longe de locais com infraestrutura e com altos índices de criminalidade. Ressalte-se que no modelo brasileiro as regiões mais distantes podem abrigar a periferia e o subúrbio, com todas as diferenças que os nomes representam[98].

Nesse sentido, Freitas, ao analisar a aplicabilidade da Escola de Chicago à realidade brasileira, considera que:

---

[97] Ernest Burgess apresenta um mapeamento de divisão da cidade em zonas concêntricas. Analisa o crescimento da cidade de Chicago através desse modelo de zonas concêntricas: zona 1 – zona central de comércio e prestações de serviços; zona 2 – área de transição do comércio para os bairros residenciais (ocupadas por pessoas mais pobres); zona 3 - zona de residências de imigrantes de segunda geração que já alcançaram melhor qualidade de vida; zona 4 – bairros residenciais para moradores de classe média alta e zona 5 – áreas fora dos limites da cidade onde vivem os habitantes da classe social mais alta. As cinco zonas crescem em quatro processos sociais: a diferenciação, a competição, a sucessão ecológica e a segregação. A diferenciação é um processo de aumento da diversidade de atividades urbanas com o aumento da complexidade decorrente dessas relações. Esse processo acarreta uma maior competição pelos espaços públicos levando a uma constante sucessão ecológica nas áreas urbanas. Tal movimento acaba por segregar determinados grupos sociais em razão das atividades, classe social, etnia, etc.

[98] Nas cidades latino-americanas as zonas centrais aparecem historicamente como locais de residência das classes mais altas, concentrando-se a pobreza na periferia urbana uma característica da ecologia das cidades pré-industriais do passado e do presente. Campos Coelho (1978) exemplifica as particularidades da formação das cidades brasileiras com a ecologia da cidade do Rio de Janeiro na década de 70. A zona adjacente ao centro comercial e que o circunda (Lapa, Glória, Mangue, Gamboa e partes do Catete e São Cristóvão), área residencial de camadas de status socioeconômico alto até princípios deste século, sofreu o mesmo processo de esvaziamento, deterioração e ocupação típico das zonas de transição adjacentes ao central business distritos das cidades norte-americanas. O deslocamento das populações de renda mais elevada deu-se no sentido dos sítios mais aprazíveis da Zona Sul, e os subúrbios periféricos (subúrbios da Central e rurais) tornaram-se área residencial das classes de renda mais baixa. A Zona Norte (Tijuca, Grajaú Andaraí e Vila Isabel) é tida como predominantemente de classe média. Mas qualquer descrição da ecologia do Rio de Janeiro comporta ampla margem de inexatidão. Basta lembrar que a Zona Sul, a despeito de seu status, abriga a maior percentagem da população economicamente ativa com rendimentos inferiores a um salário mínimo, ou que o Méier se encontra numa Zona suburbana pobre embora concentre uma população de nível de renda relativamente alto.

> (...) apesar de singularidades da realidade urbana brasileira, não se pode deixar de considerar a pertinência do debate sobre a cidade dual (dual city), que é marcada pela polarização do rico e do pobre, combinada com um aumento da economia informal, e redução de serviços sociais. (FREITAS, 2002, p. 127)

Uma das contribuições da Escola de Chicago é a tradição de mapear e fazer cruzamento de todos os dados sociais e criminais disponíveis – "criminologia dos espaços urbanos". Escolha do local do crime é intuitivo, mas é uma relação de percepção de riscos aceitáveis e ganhos recompensadores, desse modo, a polícia terá mais chances de reduzir as taxas de criminalidade se concentrar suas atenções em áreas de risco, em determinados horários, no perfil de certos infratores potenciais e também no das vítimas, deixando claro, que essa atividade preventiva deve ser integrada às demais políticas sociais e, cada pessoa, deve ser vista como um cidadão e não como um inimigo a ser eliminado.

Os programas de Tolerância Zero adotam o mapeamento como mecanismo de execução[99], no entanto, prevalece um modelo de policiamento reativo, altamente impessoal, em que a polícia espera ser chamada, transformando os policiais em estranhos, personificado na figura do policial como um ente ausente. O distanciamento é empregado como mecanismo de segurança pessoal dos policiais e para reduzir o risco de influencias por parte de membros da comunidade, particularmente a corrupção policial[100].

Outra característica do programa é a escolha de alvos preferenciais de vigilância, majoritariamente, grupos mais vulneráveis, incentivando a retórica da guerra e as demonstrações espetaculares de força, a violência ilegítima se amplia[101]. Esse emprego da força ilegítima pode indicar uma ausência de formação profissional agregada a uma cultura da violência policial, assim, a dimensão agregadora das rotinas policiais, de prestação de ajuda e cuidados sociais de

---

[99] O uso intensivo de cartografias estatísticas da deliquencia, a avaliação constante das performances punitivas da polícia e o aumento correlato de uma produtividade policial (BELLI, 2008, p. 71).

[100] A corrupção dentro da estrutura policial continua sendo um problema em polícias de todo o mundo. Tradicionalmente, nas discussões sobre a segurança pública, as propostas envolvem reformas institucionais, tanto do sistema policial com controle externo das polícias – mecanismo de combate à corrupção e a violência policial; como do sistema prisional e das legislações penais e processuais-penais.

[101] Alguns episódios emblemáticos de brutalidade policial foram responsáveis por um abalo considerável na confiança depositda no Departamento de Polícia de Nova York. Sobressaem, o de Abner Louima, internado em um hospital com hemorragia interna após ser sodomizado com um cassetete e apanhar durante várias horas, e o de Amadou Diallo, morto no vestíbulo de seu prédio cravado por 19 das 41 balas disparadas em sua direção (BELLI, 2004, p.74).

emergência, some da atenção coletiva e torna-se um resíduo minguante da prática dos agentes (SAPORI, 2008, p. 112).

Retomando as disputas ideológicas travadas no Rio de Janeiro na década de noventa é possível constatar a clara influência do programa Tolerância Zero, mas com uma particularidade, a total falta de pudor em declarar o desrespeito aos direitos fundamentais, comprovado com frases emblemáticas “Bandido Bom é Bandido Morto”. São implementadas, no governo Marcello Alencar (1995-1998), a “política do gatilho” e da “gratificação faroeste”. Para Cerqueira (apud DORNELLES, 2008, p. 172-173) “por causa da gratificação, os policiais militares do Rio de Janeiro se transformaram em caçadores de recompensa”. A militarização das ações policiais, as concepções do eficientismo penal, “sem a preocupação com a formalidade legal e a garantia de direitos”, estimularam as ações de violência ilegítima da polícia, um retrocesso aos tempos da ditadura[102].

Analisando as estratégias aplicadas pelo modelo “Tolerância Zero” Skolnick e Bayley consideram que o aumento do efetivo policial e a ampliação orçamentária[103], isoladamente, não reduzem as taxas de criminalidade nem aumentam o número de crimes resolvidos (SKOLNICK e BAYLEY, 2001 apud ROLIM, 2014).

Observam que o patrulhamento aleatório, motorizado ou a pé, pode reduzir a sensação de medo do cidadão o que não significa um aumento na detenção de criminosos.

> O policiamento mais intenso numa região, embora possa fazer diminuir a criminalidade na mesma, desloca a dinâmica criminal para outra área. Consideram que as investigações criminais são pouco eficazes na resolução dos crimes, uma vez que normalmente esses são solucionados ou porque os delinquentes foram presos imediatamente[104], ou porque alguém do público identifica o criminoso. Por fim, no aspecto operacional a

[102] Assim como nos Estados Unidos, o Brasil conviveu com modelos distintos de atuação policial. No mesmo período do governo de Marcello Alencar, o então Secretário de Segurança Pública de São Paulo, José Afonso da Silva, criou um Programa de Acompanhamento de Policiais Envolvidos em Ocorrências de Alto Risco – PROAR, e se baseava nas seguintes práticas: “prender e não matar; polícia mais racional e menos emocional; não gratificar com salário e/ou promoção policial quem participar de tiroteio e matar” (DORNELLES, 2008, p. 175).

[103] Para a realização das atividades policiais no programa Tolerância Zero faz-se necessário incorporar novas estratégias. Entre as modificações estão: a multiplicação dos efetivos policiais e dos equipamentos; ampliação orçamentária; emprego de novos recursos tecnológicos e estrutura organizacional controlada e supervisionada para evitar a corrupção; obrigatoriedade de apresentar permanentemente resultados de diminuição das desordens e ilegalidades em sua área.

[104] Na Cidade de Campina Grande- PB, para corroborar o baixo índice de prisões decorrentes da atividade investigativa da polícia, apenas 10% das prisões resultantes de tráfico de drogas, são resultado de investigação, nos demais casos são os flagrantes que levam os traficantes à cadeia.

> prisão de bêbados, autores de pequenas transgressões, diminui o número de policiais na rua porque estão realizando a burocracia da prisão, outro fator é o criminógeno: há uma tendência de encorajamento de condutas criminosas mais graves no lugar de prevenir. (SKOLNICK e BAYLEY, 2001 apud ROLIM, 2014)

O programa de Tolerância Zero representa uma modalidade de gestão policial que se fundamenta nos resultados. O desenvolvimento de estratégias de prevenção ao crime é, sem dúvida, um ponto favorável desse modelo, além do aumento dos efetivos policiais e equipamentos, bem como a aplicação de tecnologia disponível no setor de segurança. Um dos pontos problemáticos é o conceito de desordem definido na Teoria das Janelas Quebradas. As incivilidades e os crimes de menor gravidade são considerados como ofensivos em qualquer espaço urbano, e escolhidos pela gestão policial sem participação da comunidade. Dessa forma, desconsideram-se as particularidades de uma comunidade. Reconhecer que há valores culturais, morais e religiosos, por exemplo, nas comunidades mais pobres, impõe pensar em uma política pública local.

Desenvolvem-se, paralelamente, abordagens policiais de caráter proativo com estratégias que privilegiam a presença policial nas comunidades através da mobilização de todos os meios e recursos possíveis que possam prevenir o crime e solucionar os conflitos e problemas nas comunidades. É o policiamento comunitário que inclui a comunidade nas decisões de controle formal da criminalidade.

2.3 Controle Estatal Preventivo

A sociedade do final do século XX e início do século XXI, onde ressurgem as discussões sobre a comunidade, é essencialmente urbana. O processo de explosão demográfica das cidades, consequência de progressos científicos e técnicos realizados a partir da metade no século XVIII, levam ao rompimento dos laços comunitários tradicionais, reduzindo a interação entre os grupos sociais.

A urbanização planejada conforme anseios de comunidades locais induzem à vivência dos espaços públicos, podem ampliar o controle informal e reduzir a violência urbana. Convive-se com diferentes crenças, culturas e valores morais distintos que se opõem a determinados aspectos do individualismo. Neste contexto,

o movimento dos comunitaristas[105] reaparece no final do século XX, por volta da década de 80.

Nessa vertente filosófica, a comunidade é a melhor alternativa na prestação de uma série de serviços sociais e indispensável para difusão de valores morais compartilhados. Nas políticas públicas, é preciso superar a dicotomia público/privado, ampliando a presença de modelos híbridos, em que Estado, comunidade e mercado aparecem juntos.

Assim, os comunitaristas destacam a importância da valorização dos princípios da liberdade e da igualdade na mesma proporção que reconhecem as diferenças culturais, morais e religiosas da sociedade. Enfatizam que a comunidade é o elemento central e que os indivíduos são formados pela agregação dos valores de sua comunidade.

A exclusão da responsabilidade do Estado, de sua comunidade (ou comunidades complexas) levam às políticas de governo de caráter repressivo. De outro modo, a definição de políticas públicas de segurança centradas na comunidade permite a participação popular, efetivando a corresponsabilidade entre o Estado, através dos diversos órgãos policiais e da sociedade.

Numa visão comunitária as comunidades são “redes de relações sociais baseadas em significados e, acima de tudo, em valores partilhados (PRICE, 1977 apud FERES JR. e POGREBINSCHi, 2010, p.71). Há vínculos culturais, morais e religiosos que identificam um grupo, mas, esses valores variam e devem ser aceitos como válidos pelo Estado que deve assentar que é através das diferenças que se constrói uma sociedade justa.

Para a vertente comunitária, a comunidade, não é apenas um agrupamento geográfico de indivíduos, é possível verificar um sentimento de pertencimento. Há, portanto, uma valorização dos indivíduos que convivem com diferentes valores e cabe aos Estados democráticos incorporar a pluralidade de sua sociedade, bem

[105] A descrença em uma democracia universal no final do século XX, materializada pelas constantes violações de direitos humanos, é o contexto histórico para compreender as discussões em torno de uma filosofia política centrada na comunidade. A predominância do pensamento filosófico liberal durante os séculos XIX e XX e os reflexos da concepção de comunidade do povo baseada na raça, estandarte dos movimentos nacionalistas, inclusive o nazismo, neutralizaram as discussões em torno da comunidade. Vários autores apontam Uma Teoria da Justiça de John Rawls como a razão para o renascimento da filosofia política. A partir das críticas ao individualismo liberal que descarta os valores historicamente partilhados por uma sociedade, os comunitários enfatizam os diferentes valores morais, culturais e religiosos presentes em uma comunidade.

como adotar a ideia que a diferença permite construir uma sociedade justa. Outra característica marcante entre os comunitários é a compreensão que a identidade humana se constrói historicamente em razão das multiplicidades de acepções morais, culturais e religiosas que se incorporam

Na visão comunitarista, a sociedade justa requer um papel mais ativo da comunidade nos assuntos públicos. Assim, Cittadino afirma que:

> Ao invés de privilegiar a autonomia privada, os comunitários optam pela defesa da autonomia pública, ancorada nas ideias de atuação e participação. E mais uma vez é a concepção de pluralismo que vai configurar este compromisso. Se o pluralismo liberal assegura a autonomia privada e os direitos individuais, como garantia da subjetividade das concepções individuais sobre o bem, o pluralismo comunitário defende a autonomia pública e a soberania popular, compatíveis com a existência de diversos centros de influência social e poder político. (CITTADINO, 1999, p. 87)

Os indivíduos de uma comunidade são convocados a expressar seus valores morais, culturais e religiosos, argumentado, deliberando e assumindo responsabilidades permanentemente, porque "os choques entre interesses, valores e crenças não conhecem fim". Por conseguinte, "a liberdade e o pluralismo, ao invés de aboli-los, exercem o efeito de intensificá-los, porque colocam em jogo um maior número de pessoas, legitimam uma maior diversidade de interesses, valores e crenças e dividem o poder e a autoridade" (WALZER, 1994 apud CITTADINO, 1999, p.98).

Para Baumam (2000), o comunitarismo é uma reação esperável à acelerada liquefação da vida moderna, uma reação antes e acima de tudo ao aspecto da vida sentido com mais aborrecida e incômoda entre suas numerosas consequências penosas – o crescente desequilíbrio entre as liberdades e as garantias individuais. É uma "resposta racional à crise genuína do "espaço público" – da participação política, "essa atividade humana para a qual o espaço público é o terreno natural". Analisando as comunidades na modernidade líquida, considera que fazer parte de uma comunidade não implica a ampliação do público, "é o paradoxo interno no comunitarismo. Dizer é bom ser parte de uma comunidade é um testemunho obliquo de não fazer parte, ou não fazer parte por muito tempo, a menos". As transformações da esfera pública e da esfera privada e os reflexos na segurança pública serão investigados no capítulo final.

Para subsidiar as discussões que virão, analisar-se-á as atividades do policiamento comunitário onde se percebe a ênfase na comunidade e nas diferenças

entre vários grupos sociais, indicando o vínculo entre a filosofia comunitária e esse modelo de gestão da segurança pública. A dificuldade de implementar modelos de uma segurança cidadã é considerável, mas também, perceptível um certo amadurecimento das instituições policiais, desde à época da implantação no Rio de Janeiro pelo Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira.

2.3.1 Policiamento comunitário

Atuar numa percepção de policiamento comunitário exige um planejamento semelhante aos de programas de Tolerância Zero, mas que deve unir os subsistemas policiais e a comunidade onde atuam. Este modelo centra suas estratégias numa unidade que só poderá ser alcançada com o envolvimento popular. Na primeira etapa do planejamento as diferenças culturais, morais e religiosas vão surgir naturalmente, no entanto, devem ser identificadas as prioridades que podem permitir um sentimento de segurança, de um melhor viver em comunidade.

De acordo com site do Ministério da Justiça, a polícia comunitária é:

> É uma filosofia e uma estratégia organizacional fundamentadas, principalmente, numa parceria entre a população e as instituições de segurança pública e defesa social. Baseia-se na premissa de que tanto as instituições estatais, quanto à população local, devem trabalhar juntas para identificar, priorizar e resolver problemas que afetam a segurança pública, tais como o crime, o medo do crime, a exclusão e a desigualdade social que acentuam os problemas relativos à criminalidade e dificultam o propósito de melhorar a qualidade de vida dos cidadãos. (Portal.mj.gov.br)

Para Cerqueira (1999) dois movimentos centrais explicam a implementação de políticas fundamentadas no policiamento comunitário. Um deles, é a percepção da sociedade que a contenção do crime e da desordem requer participação de todos; e o outro é o reconhecimento, no ambiente das organizações policiais, que as táticas tradicionais de enfrentamento do crime, desligadas do apoio dos cidadãos, têm impacto limitado no controle do crime.

O policiamento comunitário busca na comunidade a parceria para identificar os principais problemas locais que interferem na qualidade de vida daquela população, em especial, os delitos perpetrados naquele ambiente. Há uma corresponsabilidade entre autoridades policiais, movimentos sociais e membros de uma comunidade no controle de índices de violência. A identificação desses

problemas norteia o planejamento das políticas públicas de combate à violência urbana. São, portanto, a parceria com a comunidade e a resolução de problemas, os componentes centrais do policiamento comunitário (Cerqueira, 1999)

Verifica-se que o conceito de comunidade para atuação do policiamento comunitário não segue a ideia generalizada de desordem apresentada pela Teoria das Janelas Quebradas. Percebe-se que as culturas e os valores locais são diversificadas e, assim sendo, a execução dessa estratégia de segurança pública, deve ser orientada por ações mais amplas que simples divisão geográfica de atuação policial.

Assim, considera Cerqueira:

> Isto também propicia outro tipo de consideração, que é a natureza dos diferentes setores comunitários: preocupações e prioridades variarão dentro e entre estas comunidades de interesse. É percebido que algumas comunidades de interesse são tradicionais, de longa duração, e foram formadas ao redor de linhas raciais, étnicas, profissionais, ou de uma história comum; outras em torno da igreja ou da escola. Outras comunidades de interesse, não tradicionais, podem ser formadas em função dos problemas novos que surgem e são identificados. (CERQUEIRA, 1999, p.55)

O policiamento comunitário pressupõe a participação popular da comunidade para identificar as alterações urbanísticas necessárias e, também, definir a ordem prioritária de execução dos problemas identificados. Assim, o planejamento conjunto entre os órgãos competentes para redefinir o espaço urbano e manter a segurança pública é essencial para reduzir os conflitos.

Entre as etapas de planejamento da atuação conjunta cabe a polícia a função de mediar conflitos dentro do seio da comunidade. É preciso construir e manter uma relação de confiança que requer tempo e sensibilidade para perceber os temores da população. Portanto, a atuação policial deve ser delimitada por esses valores imateriais e previamente identificados e mediados quando conflitantes.

A população não deve ser coagida a informar sobre criminosos, prática comum de uma polícia repressiva. É preciso lembrar que em muitas comunidades[106] “os bandidos” são amigos de infância, vizinhos, parentes, ou, são temidos porque exercem um forte controle sobre a comunidade através de condutas extremamente

[106] O termo comunidade, hodiernamente, é comum tanto para indicar agrupamentos na esfera privada como na pública. Popularizou-se, no Brasil, para substituir “a favela”, normalmente, reconhecida como sinônimo de desordem urbana em que predomina a ausência de normas e identificadas como foco transmissor de violência e criminalidade.

violentas e cruéis. Assim, a formação de uma parceria entre a polícia e a sociedade é a base para que o envolvimento de todos ocorra.

A estratégia de policiamento comunitário se fortalece e já é um discurso oficial de política de segurança pública, no entanto ainda, são atividades pontuais (programas especiais). O cerne desse modelo é o reconhecimento de um limite, o de que o combate à criminalidade na pode ser vencido sozinho, por conseguinte, o público passa a exercer um papel importante na conquista da segurança.

Nesse sentido, Cerqueira ao analisar o patrulhamento comunitário sob a ótica do Departamento de Assistência da Justiça dos Estados Unidos considera que a:

> Resolução de problemas são termos amplos que implicam muito mais do que simplesmente a eliminação e prevenção de crimes. A resolução de problemas é baseada na suposição de que podem ser reduzidos crime e desordem em áreas geográficas pequenas estudando-se cuidadosamente as características dos problemas na área, e aplicando os recursos apropriados; também, de que os indivíduos fazem escolhas baseadas na presença de oportunidades pelas características físicas e sociais imediatas de uma área. Manipulando estes fatores, as pessoas estarão menos inclinadas a agir de uma maneira agressiva. (CERQUEIRA, 1999, p.59)

Entre as estratégias de gestão administrativa da polícia comunitária incluem-se: a manutenção de um mesmo grupo de policiais que atuem em determinadas áreas, sempre valorizando a sua atividade; descentralização do poder de decisão do comando geral da polícia de forma a incentivar as decisões de quem exerce o efetivo policiamento; reconhecimento do poder decisório da população e constante comunicação entre a comunidade, o efetivo policial e o comando geral da polícia. Percebe-se, também, uma preocupação com áreas depredadas, semelhante à tolerância zero, mas as políticas públicas devem ser orientadas pela participação da população local que é capaz de indicar suas prioridades, de enfatizar quais as atitudes governamentais podem transformar aquele microambiente citadino.

Há, portanto, uma grande apreensão com a qualidade do serviço policial, enfatizando a percepção de que os órgãos da segurança pública são prestadores de serviços. O estereótipo do policiamento tradicional como reprodutor da violência é elemento a ser considerado e modificado para que as participações populares, principalmente nas regiões de maior índice de criminalidade, sejam ampliadas.

Aos órgãos de segurança pública é atribuída a função de “formular um novo modelo agregador de uma concepção teórica adequada ao Estado Democrático e a preservação dos direitos dos cidadãos” (SILVA, SILVA, 2014, p. 70). Em uma concepção de policiamento comunitário, a aproximação entre os órgãos estatais e a

sociedade requer uma requalificação do efetivo da polícia e a redução e adequação das áreas geográficas de atuação (SILVA, SILVA, 2014, p. 76). É preciso modificar, repensar e executar ideologias voltadas para a defesa do Estado Democrático de Direito que também se mostrem eficientes no controle da criminalidade.

Os projetos de policiamento comunitário são implementados pelo Departamento de Políticas, Programas e Projetos (DEPRO) e Coordenação Geral do Plano de Implantação e Acompanhamento de Projetos Sociais de Prevenção a Violência (CGPIAPS) com a finalidade de "realizar a indução necessária para que os Estados, por meio das Secretarias de Segurança Pública, estimulem nas polícias e na comunidade a ênfase da prevenção da violência com planejamento participativo e colaborativo entre os diversos órgãos de segurança pública e a comunidade através da capacitação de seus policiais e lideranças comunitárias[107]" (Vade mecum segurança pública , 2010, p.23-24). Já inseridos entre as ações governamentais de segurança pública, uma nova visão da atividade policial se forma e convive com a herança da violência policial[108] ilegítima e distanciada da sociedade. Há um longo caminho a ser trilhado, inclusive a necessidade de resgatar o sentido de comunidade política.

Na Paraíba, as estratégias de policiamento comunitário são empregadas nas Unidades de Polícia Solidária (UPS), instaladas nas regiões onde os índices de criminalidade são mais elevados, em cinco cidades do Estado – João Pessoa, Campina Grande, Cabedelo, Bayeux e Guarabira. Silva e Silva (2014, p.112-), analisando o modelo de segurança pública da cidade de Guarabira/Paraíba[109], observam que mesmo "existindo ações de cunho preventivo, o policiamento reativo emprega a maior parte dos policiais e recursos materiais". O policiamento comunitário, parece representar, a lenta mudança no paradigma metodológico das

[107] Sob o ponto de vista metodológico a capacitação, realizadas pela SENASP-MJ em colaboração com os Estados, ocorre através dos cursos do policiamento comunitário "utiliza a matriz curricular única de Polícia Comunitária em todo país; e através de convênios para a aquisição de equipamentos para o desenvolvimento desse policiamento preventivo e participativo" (Vade mecum segurança pública, 2010, p.23-24).

[108] Portaria Interministerial nº 4.226/2010 determina que "o uso da força por agentes de segurança pública deverá obedecer aos princípios da legalidade, necessidade, proporcionalidade, moderação e conveniência. Os agentes de segurança pública não deverão disparar armas de fogo contra pessoas, exceto em casos de legítima defesa própria ou de terceiro contra perigo iminente de morte ou de lesão grave".

[109] A Unidade de Polícia Pacificadora foi inaugurada em 31 de janeiro de 2014.

atividades de segurança pública, uma relação de proximidade com os destinatários do serviço público com caráter adequado aos direitos fundamentais.

Rolim (2014) alerta o risco do efeito “mudança zero”[110] para o policiamento comunitário contemporâneo. Para o autor uma estrutura de polícia fragilizada pela violência, corrupção, ausência de projetos futuros, cifra negra (número de crimes não informados à polícia) e sem um diagnóstico sério sobre os indicadores de violência e de criminalidade, está fadada ao fracasso.

No cenário urbano, a retomada do controle estatal do espaço público é imprescindível, no entanto, as políticas públicas de redução de criminalidade devem contribuir para o resgate da vivência da cidade como mecanismo de prevenção da violência considerando a multiplicidade de valores morais, culturais e religiosos que formam a comunidade. Isto porque quando uma região convive com uma sensação de insegurança disseminada e as pessoas passam a lidar com a ideia de que poderão ser agredidas a qualquer momento, a tendência é a que elas evitem circular pelas áreas públicas e permaneçam durante a maior parte de seu tempo livre em suas próprias casas. Assim o engajamento em projetos coletivos pode diminuir o medo do crime que enfraquece a vigilância natural, reduz o número de pessoas transitando pelas ruas, afeta as atividades comerciais e contribui para que as pessoas com maior poder aquisitivo se mudam o que implica a desvalorização imobiliária.

Nesse sentido, Dornelles (2004, p, 93) considera que um modelo de segurança pública constitucionalmente adequado deve ser centrado na prevenção, assim, é possível ”amenizar as práticas de controle social através da humanização das estratégias de prevenção ao crime, possibilitando a participação de amplos segmentos sociais na discussão”. Por conseguinte, é um mecanismo que prioriza a democracia participativa, incluindo a sociedade, nos vários segmentos sociais, “na discussão, elaboração, e na aplicação de práticas de contenção da violência”.

As estratégias de policiamento comunitário aliam o controle social informal da comunidade ao controle social formal realizado pelas instituições do Estado, em especial da polícia. Por conseguinte, a incapacidade do sistema punitivo que inclui as instituições policiais, o Ministério Público, o Sistema Judiciário e Carcerário de controlar a violência dentro de limites impostos pelo estado de direito resulta num

[110] A síndrome da rainha vermelha em uma analogia à obra de Alice no País das Maravilhas, corre-se muito para permanecer no mesmo lugar (ROLIM, 2000).

descrédito na eficácia da ação do poder público levando os cidadãos a procurarem "saídas de emergência apelando cada vez mais ao mercado de segurança privada, em crescimento continuo nas últimas décadas" (SAPORI, 2008, p.111).

É perceptível o aumento da procura por proteção particular aliada à um discurso de impotência do Estado em reduzir os índices de criminalidade. Pontos interessante, dessa descrença na capacidade estatal de lidar com o fenômeno da violência, são os ataques veementes e a exigência de ações emergenciais e contundentes sempre que um delito, de extrema violência, é praticado. Infere-se, portanto, que a descrença na coerção estatal não significa uma imediata transposição dessa atividade para o setor privado. Nesse cenário debatem-se as aproximações e diferenças entre os mecanismos de controle formal exercido pelo Estado e as atividades de segurança privada, bem como suas limitações e interseções.

2.4 Controle Privado: Segurança Privada

Sob o ponto de vista histórico, o controle de riscos privatizado é anterior ao próprio modelo de segurança pública, aliás esta nunca foi uma atividade exclusiva do ente estatal[111]. Segundo Schwartz e Miller (apud ROLIM, 2014) as estruturas informais de policiamento existem desde a antiguidade bem como, alguma forma de policiamento público.

Conforme, apresentado anteriormente, as modernas polícias, emergem ligadas a expansão do poder do Estado, do século XVIII e coincidem com o desenvolvimento das grandes cidades europeias. Apontam-se, ainda, como fator do surgimento dos sistemas policiais e da formação de um corpo estatal e permanente, a contenção de diversas revoltas e manifestações. Assim, o sentimento de insegurança nas cidades e a ampliação da esfera pública torna-se um problema público.

[111] Sem o caráter de bem público, registra-se no Egito do Faraó Ramses II o uso de forças militares privadas.

A predominância da nova estrutura de segurança[112], nos séculos XVIII e seguintes, como um bem jurídico público, não eliminou o modelo de segurança privada que, juntamente com o sistema de vingança privada[113], prevaleceu durante a Antiguidade e a Idade Média.

Inspirados nos ingleses, os americanos importam a atividade de segurança privada; é "na década de 1850" que Allan Pinkerton cria a Agência Pinkerton[114], tendo como função principal a defesa das ferrovias em construção por todo o país. Para realizar a proteção do patrimônio de pessoas e fábricas, novas empresas privadas foram se estabelecendo, entre elas, Wells Fargo e Brinks.

Após um período de maior estabilidade da polícia − e do policiamento − como centralizadora das forças de segurança do Estado, as empresas de segurança privada voltam a crescer de forma mais significativa a partir de meados dos anos 1950, embora com um perfil bastante diferenciado das estruturas privadas de segurança pré-centralização das polícias. E, expandem-se sensivelmente.

> Considerando-se os processos mais estruturais dessa expansão dos serviços privados de segurança, percebe-se que de forma geral essa mudança começa a ocorrer a partir de meados do século XX, embora o crescimento não tenha ocorrido no mesmo momento em todos os países. No Brasil, onde o marco do surgimento desses serviços é 1969, o principal período de expansão deu-se a partir dos anos 1990, o que se percebe pelo número de empresas de vigilância e de transportes de valores, de profissionais relacionados à atividade operacional de segurança, de cursos de formação de profissionais em diversos níveis e pela disseminação de tecnologias voltadas à indústria da segurança eletrônica. (ZENETIC, 2013)

---

[112] Por exemplo, a concepção da moderna Polícia Inglesa, fundamentada nos princípios elaborados pelo secretário do Interior da Inglaterra, Sir Robert Peel, a partir de 1822, não impediu que as forças de segurança privadas continuassem a prosperar. Disponível em http://dyonder.hubpages.com/hub/The-History-of-Private-Security. Acesso em 10.07.2015.

[113] Os conflitos entre indivíduos ou grupos sociais sempre existiram e as formas de reação foram alterando-se no transcorrer da história da humanidade. Durante a Antiguidade prevaleciam as reações de vingança privada, a represália era atribuída à vítima ou seu grupo social; de vingança pública, gênese do jus puniend do Estado, detentor exclusivo do direito de processar, julgar, condenar e aplicar uma pena; além da vingança divina, imputando-se aos sacerdotes o direito de punição. O direito de punir como uma atividade estatal exclusiva surge apenas na modernidade e, por conseguinte há necessidade de uma estrutura policial profissionalizada e com função de manter a segurança pública.

[114] Erik Philip-Sörensen fundou, na Suécia, em 1934, a Empresa Hälsingborgs Nattvakt em Helsingborg. A sua expansão é rápida, através da aquisição de outras empresas de segurança no sudoeste da Suécia. Em 1981, a Securitas é dividida entre os 2 filhos de Erik Philip-Sörensen. As operações internacionais desenvolvem-se e, hoje em dia, constituem o Group 4 Securicor, enquanto que o negócio sueco se tornou no actual Grupo Securitas. O estabelecimento da Securitas nos EUA tem o seu início em 1999, mediante a aquisição da Pinkerton – A Empresa de Serviços de Segurança número 1 dos EUA. Disponível em http://www.securitas.com/pt/pt/Sobre-a-Securitas/Historia/. Acesso em 27.07.2015.

Zukin (apud BAUMAN, 2000) analisando a realidade americana considera que as décadas de 60 e 70 representam um marco divisor na segurança pública porque a as classes sociais dominantes e grande parte da classe média optaram por comprar proteção no lugar de apoiar políticas de redução da pobreza e dos conflitos raciais, o que explica o crescimento apontado alhures.

Durante o século XX, a presença das atividades privadas de segurança prosseguiu prosperando. Mas, o ataque terrorista de 11 de setembro de 2001, impulsiona a indústria de segurança privada, o crescimento é tão considerável que o número de trabalhadores empregados em segurança privada já supera o efetivo da segurança pública. Nesse sentido, Abrahamsen e Williams (2007) indicam que no Reino Unido, por exemplo, a segurança privada já supera a polícia, numa proporção de quase dois para um, enquanto que em os EUA é quase três para um; e, em Hong Kong, o número é de cinco para um[115]. Conforme Dupont (2014), as empresas privadas devem crescer a uma taxa de crescimento anual média de 4,9 (quatro, nove) por cento entre 2012 e 2017. Nos Estados Unidos, estima-se que os gastos com segurança privada cresceram 5,5 (cinco, cinco) por cento em 2013.

Os números sobre o incremento da indústria de segurança privada representam um aspecto importante das transformações do espaço público e privado[116]. Para Dupont (2014)[117] a dicotomia público/privado da segurança é insuficiente para capturar o amplo espectro de medidas de segurança sendo adotadas por várias organizações. O autor adota o termo “regime de segurança” por entender que a expressão segurança privada abrange, equivocadamente, desde tarefas diárias de um segurança em um shopping center ou de um consultor de segurança de tecnologia, até a função de escolta de funcionários de Organizações não governamentais em zonas de conflito ou, ainda, de negociar a libertação de executivos sequestrados em “Estados fragéis”. A diversidade de serviços parece ser

[115] No Brasil, a atividade de segurança privada é formada por mais de 2 mil empresas e 700 mil vigilantes em atuação no país – um contingente maior que o das polícias federal, civil e militar de todos os Estados, que juntas somam 500 mil integrantes.

[116] À medida que o setor da segurança privada se expande, tornou-se cada vez mais transnacional.

[117] O artigo é resultado de um projeto de pesquisa realizado na cidade de Montreal, Canadá, entre os anos de 2004 e 2005. A pesquisa anterior entrevistou os gestores de segurança, funcionários de empresas de segurança privada e de grandes organizações, a fim de identificar padrões espaciais-institucional complexos que incluem, mas não se restringem, propriedades privadas, centros de transporte, sedes de empresas, prédios do governo ou festivais de rua organizadas pelo setor privado que exigem medidas de segurança que transcendem a polícia pública.

uma das causas da expanão do setor, atuando em áreas não correlatas, tradicionalmente, à segurança pública, por exemplo, a função de prestar informações sobre o serviço do contratante.

Em vários lugares do mundo, algumas atividades típicas da segurança pública vêm sendo exercidas pelo setor privado, como por exemplo, o patrulhamento de determinados bairros. Não é demasiado lembrar que nem todos tem a capacidade econômica de consumir o produto segurança, o que acarreta o questionamento sobre a natureza jurídica da segurança pública como bem coletivo indivissível.

Os shopping centers, como modelos simbólicos, demonstram que a relação entre contratantes (proprietários de shoppings) e a empresa de segurança privada lida com elementos da sociedade contemporânea, como a sensação de segurança. Os seguranças privados muito agressivos ou visíveis podem afetar o grau de satisfação dos lojistas e clientes gerando insegurança (DUPONT, 2014). No Brasil, essa relação entre contratante/contratado e beneficiários da venda do produto "sensação de segurança", foi judicializada com o fenômeno do "Rolezinho"[118], em que um número enorme de jovens marcavam encontros simultâneos, por redes sociais, em shopping centers, afetando a relação de riscos, analisar-se-á em capítulo que se segue.

A diversidade de serviços oferecidos pelas empresas, ou melhor pela indústria de segurança privada, está relacionada a tipologia dos consumidores. Atividades mais próximas ao público como, a segurança em parques de diversões, shopping centers, grandes lojas de varejo, eventos esportivos, eventos culturais que resultam em impactos mais perceptíveis na segurança pública, objeto da presente tese.

O modelo híbrido do público/privado na segurança pública, pode ser observado, por exemplo, em locais prestadores de serviços públicos de saúde. Estes ambientes lidam com conflitos constantes e com pessoas que estão vivenciando um momento de alto estresse, esta combinação, com certa frequência, resulta em atos de violência e, a intervenção imediata dos seguranças de empresas

[118] No final do ano de 2013 e início de 2014, se espalhou pelo Brasil um movimento de adolescentes e jovens, a maioria das periferias, conhecido como "Rolezinho". Gerando grande polêmica e com intervenção, inclusive, do Poder Judiciário para solucionar o conflito entre um grande número de jovens e os consumidores dos "templos de consumo", os shopping centers, o local escolhido pelos jovens para um encontro.

contratadas se assemelha às ações de cunho repressivo inspirado no trabalho da polícia[119].

Nessa linha, o local e as pessoas que circulam configuram uma importante dimensão a ser considerada na atividade de segurança privada, e, relevante para estabelecer limites do exercício do serviço. A complexidade dessas relações entre espaço público e espaço privado, em seu sentido físico, agrega um terceiro componente, a empresa de segurança privada o que repercute no âmbito jurídico.

Dupont (2014) considera que há quatro dimensões fundamentais que caracterizam o, anteriormente, nomeado “regime de segurança”. São elas, o foco, os riscos, a utilidade e as limitações. A definição do foco, público e local, envolve a identificação dos medos reais e subjetivos, como também, as variáveis sobre a natureza do local, se é acessível ao público, por exemplo. Para a dimensão “riscos” o pesquisador observou que, sob o ponto de vista dos gestores de segurança, é irrelevante distinção entre riscos reais e imaginários – estes são, primordialmente, o temor de criminosos e de terroristas; e, a existência de níveis distintos de tolerância. Prosseguindo, a dimensão “utilidade” atribuída às funções de segurança, tradicionalmente, está vinculada à gestão de risco patrimonial, mas novas acepções se agregam, ao lado da manutenção da ordem, por exemplo, treinamento para fornecer informações básicas sobre a contratante. Por fim, a quarta dimensão, restrições, referem-se aos problemas para ampliar ainda mais o mercado, um deles, as questões jurídicas, como, responsabilidade penal, responsabilidade civil, direito do trabalho e responsabilidade contratual.

A visão dos gestores de segurança indicam alguns pontos consideráveis para delimitar os impactos na segurança pública. Entre eles, a atenção igualitária que é dada aos medos reais e subjetvos, fator que também deve ser utilizada na gestão da segurança pública; e, a ligação muito próxima com a manutenção da ordem, proteção de pessoas e patrimônios para que os interesses dos contratantes não se sobreponham ao interesse público, especialmente, a possibilidade de circular em espaços públicos ou semipúblicos.

Sob o ponto de vista mais amplo, a segurança privada refere-se tanto às empresas privadas militares como às empresas de segurança privada, ou seja, o

[119] O Código de Processo Penal (art.301) prevê a possibilidade de prisão em flagrante por “qualquer do povo” e obrigatoriamente “as autoridades policiais e seus agentes deverão prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito”. Assim, os seguranças privados se enquadram na primeira categoria, mas, por óbvio, há reflexos contratuais.

“muito mais mundano, do dia-a-dia das atividades de empresas de segurança que operam principalmente, mas não exclusivamente, em ambientes de proteção de pessoas e bens” (ABRAHAMSEN, WILLIAMS, 2007). Na presente tese, as atividades de segurança privada da segunda categoria são às que se assemelham aos órgãos de segurança pública e, por esta razão, delimitam-se às análises nesse setor.

Investigando a ampliação do setor da segurança privada, numa esfera global, Abrahamsen e Williams (2007) concluem que no campo da segurança registra-se o desenvolvimento de estruturas híbridas públicas/privadas, resultando num aumento da autoridade privada, o que é muitas vezes interpretado como uma indicação de diminuição do poder de Estado. As reformas neoliberais impuseram em muitos países um processo de reforma do policiamento, de modo que, a polícia pública é apenas um entre muitos atores de segurança. Ressaltam que “ isso não significa que as distinções tradicionais são irrelevantes: os conceitos de formas públicas e privadas” continuam a ser importantes.

As fronteiras movediças da autoridade pública-privada têm implicações políticas e sociais, uma das severas críticas às empresas de segurança privada na Cidade do Cabo[120] por Abrahamsen e Williams (2007) é a política de “limpeza da cidade”[121]. Parece ser uma reprodução do programa Tolerância Zero privatizado, resultando numa “restrição cada vez maior de acesso ao espaço público (ABRAHAMSEN, WILLIAMS, 2007). A política implementada, no centro econômico da Cidade do Cabo, é um exemplo de parceria público-privada[122], o objetivo da parceria é reverter a degradação urbana mediante o pagamento de uma taxa adicional ao Município. Para Abrahamsen e Williams (2007) “a fragmentação social que segue de tal práticas de segurança de exclusão pode vir a representar desafios

[120] A África do Sul, com fim do apartheid e a transição para o governo da maioria, experimentou altas taxas de criminalidade. O mercado de segurança cresceu rapidamente, destacando-se no cenério mundial, com taxas anuais de crescimento de 30 (trinta) por cento em meados da década de 1990 (ABRAHAMSEN, WILLIAMS, 2007).

[121] Os autores apenas apresentam a criítica do Conselho de Desenvolvimento Municipal de *Western Cape*: “afim de se tornar uma cidade de classe mundial [...] devemos vencer crime e sujeira [...] e remover os elementos indesejáveis”.

[122] A empresa Group 4 Securicor (G4S) foi contratada como o provedor de segurança principal realizando patrulhamento na área.

políticos para o estado como a questão do acesso legítimo às atividades dentro de espaços públicos”

No Brasil, as empresas privadas surgiram nos anos 60, acompanhando o cenário internacional e, impulsionadas pelo aumento de “assaltos”[123] às instituições financeiras. Nas últimas décadas as atividades de proteção da segurança pessoal e patrimonial ampliam o horizonte de consumidores no território nacional, justificadas pelo temor de ser vítima de um crime, em razão das transformações urbanísticas, exemplificando; pelo crescimento de ambientes semipúblicos, ou ainda, pela descentralização de atividades estatais.

O fenômeno da descentralização estatal também vai impactar a própria segurança pública exercida pelo Estado com a “desregulamentação e a privatização das tarefas e deveres modernizantes”, considerada por Bauman (2000) uma das características que identificam o século XXI, ao lado, da “descrença no futuro, na possibilidade de existência de uma sociedade boa e justa, sem conflitos”.

As novas relações entre espaços públicos e espaços privados transformam a cidade e, por conseguinte a gestão da segurança desses ambientes. Assim, parte das cidades se fortificam, numa visão contemporânea das cidades medievais,

Essas são as principais dimensões da evolução do cenário das cidades, a vida urbana vai sendo modificada pela expansão de espaços privados e semipúblicos, “os templos de consumo”, “locais, cujo emblema maior de nossa contemporaneidade é o shopping center, não fomentam a interação entre seus usuários, tendo em vista que ela poderia desviá-los da ação de consumir”. Nesse sentido, Bauman reflete:

> O templo do consumo bem supervisionado, apropriadamente vigiado e guardado é uma ilha de ordem, livre de mendigos, desocupados, assaltantes e traficantes – pelo menos é o que se espera e supõe. As pessoas não vão para socializar. Levam com elas qualquer companhia de que queiram gozar (ou tolerem), como caracóis levam suas casas. Encontram o sentimento de pertencer – a impressão de fazer parte de uma comunidade. Podemos dizer que comunidade é uma versão compactada de estar junto, e de um tipo de estar junto que quase nunca ocorre na vida real: um estar junto de pura semelhança, do tipo “nós que somos todos os mesmos”. (BAUMAN, 2000)

Por conseguinte, o processo de expansão dos serviços de segurança privada figura como importante aspecto dessa transformação do espaço público em razão da atuação dos agentes privados, especialmente em espaços como escolas,

[123] Crimes de furto e roubos, principalmente.

universidades, hospitais, agências bancárias, condomínios, shopping centers e uma infinidade de outros nos quais há grande contato com o público e com reflexos jurídicos no direito fundamental à segurança pública.

As repercussões são várias no campo social, econômico e político, mas, considerando a pretensão de estabelecer limites do controle do espaço privado, centra-se nos impactos para a segurança pública. Um primeiro aspecto refere-se às restrições da liberdade de locomoção nos ambientes semipúblicos. Questiona-se quais seriam os critérios legais, inclusive impostos aos prestadores do serviço de segurança privada, para definir quem pode frequentar e circular livremente nesses locais. Outro tema que se apresenta é determinar a posição jurídica da segurança privada no contexto amplo de segurança cidadã[124]. A atividade de segurança pública diferencia-se da modalidade privada em razão da origem do apoio financeiro e do exercício do poder de polícia, exclusivo da polícia como órgão de governo a quem incumbe a manutenção da ordem e segurança pública. Mas, não são categorias distintas.

Para Zenetic a segurança privada é modalidade de policiamento compreendido como:

> Uma forma particular de controle, alicerçada por atributos específicos de sistemas de vigilância e ameaças de sanção, conduzida por uma ampla variedade de corpos e agentes que possuem como sua principal atividade a manutenção da ordem e a promoção da segurança (ZENETIC, 2014)

E completa:

> No caso das forças de policiamento privado, como é comum encontrarmos na maior parte dos países, elas detêm apenas os mesmos poderes conferidos a todos os cidadãos. A segurança privada atua de acordo com os interesses do contratante, sejam eles indivíduos ou empresas, não gozando a rigor de nenhuma característica especial tais quais as destinadas às polícias, sendo, portanto, significativamente limitada em relação aos poderes conferidos às forças públicas (ZANETIC, 2014).

Estas linhas tornam-se cada vez mais tênues em razão do processo de globalização das empresas de segurança privada que exercem suas atividades em setores cada vez mais próximos das funções da polícia moderna. Novos conflitos surgem, e com eles a questão da regulamentação da atividade em razão dos riscos potenciais que esses serviços representam para a concretização de direitos

[124] A expressão segurança cidadã é empregada nos países redemocratizados em substituição à segurança pública em razão do forte vínculo com os governos ditatoriais. No entanto, no Brasil é a segurança pública o termo empregado majoritariamente.

fundamentais, ou, ao contrário como fomentadores da segurança pública, como bem coletivo.

2.4.1 Regulamentação legal

No Brasil, as atividades de segurança pública são normatizadas pela Lei 7.102/83 que dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros e determina normas para constituição e funcionamento das empresas particulares que exploram serviços de vigilância e de transporte de valores; e, por diversas portarias do Departamento da Policia Federal[125].

Não há uma legislação federal que regulamente todas as atividades exercidas pelo setor de segurança privada. A Lei 7.102/83 é especifica sobre a proteção empresarial de instituições financeiras e transporte de valores, as demais atividades estão normatizadas na Portaria nº 3.233/2012-DG/DPF.

Importante observar que para os estabelecimentos financeiros, públicos ou privados, onde haja guarda de valores ou movimentação de numerário é obrigatória a aquisição e funcionamento de sistema de segurança. Esse sistema de segurança é formado pela combinação de pessoal da área de segurança privada e aparatos tecnológicos. As pessoas que realizam a atividade de segurança privada, que se assemelha a uma atividade de policiamento ostensivo, são denominadas de vigilantes e são autorizados a usar armas.

---

[125] Portaria 346/06 - DG/DPF que Institui o Sistema de Gestão Eletrônica de Segurança Privada – GESP e dá outras providências; Portaria 3.233/2012-DG/DPF que disciplina, em todo o território nacional, as atividades de segurança privada, armada ou desarmada, desenvolvidas pelas empresas especializadas, pelas que possuem serviço orgânico de segurança e pelos profissionais que que nelas atuam, bem como regula a fiscalização dos planos de segurança dos estabelecimentos financeiro; Portaria 12.620/12 CGCSP/DIREX - dispõe sobre as normas relacionadas ao credenciamento de instrutores dos cursos voltados à formação, reciclagem e especialização dos profissionais de segurança privada; Portaria nº 30.633-2013-CGCSP que trata da Homologação do Curso de Instrutor em Segurança para Grandes Eventos; Portaria nº 30.569/2013 - CGCSP/DIREX - dispõe sobre os novos modelos e a forma de confecção, controle e emissão de Certificado de Segurança, Portaria de Aprovação de Plano de Segurança, Certificado de Vistoria e de Guia de Autorização de Transporte de Armas, Munições e Apetrechos de Recarga; Portaria 30.544/2013 - GAB/CGCSP - dispõe sobre a forma e prazo de prorrogação da validade do protocolo de requerimento de expedição da Carteira Nacional de Vigilante; Portaria 30.491/2013 - GAB/CGCSP - dispõe sobre as normas relacionadas à forma de emprego dos meios de comunicação entre as empresas de segurança privada e seus veículos, e entre os vigilantes que atuam na atividade de transporte de valores.

O descumprimento das determinações legais para proteção dos espaços públicos ou privados onde funcionem as instituições financeiras está sujeito às sanções como advertência, multa e interdição do estabelecimento. A competência para fiscalizar é do Ministério da Justiça, podendo celebrar convênios com as Secretarias de Segurança Pública dos respectivos Estados e Distrito Federal. Há, portanto, um controle estatal sobre os serviços de segurança privada que inclui, entre outras, a competência para conceder autorização para o funcionamento das empresas especializadas em serviços de vigilância, das empresas de transportes de valores e dos cursos de formação de vigilantes.

Cabe ainda, ao Ministério da Justiça e Secretarias da Justiça dos Estados e Distrito Federal fixar: o currículo dos cursos de formação de vigilantes, o número de vigilantes das empresas especializadas em cada unidade da Federação, a natureza e a quantidade de armas de propriedade das empresas especializadas e dos estabelecimentos financeiros; além de, autorizar a aquisição e a posse de armas e munições; fiscalizar e controlar o armamento e a munição utilizados e rever anualmente a autorização de funcionamento das empresas.

Em conformidade com a Portaria nº 3.233/2012-DG/DPF, as atividades de segurança privada serão reguladas, autorizadas e fiscalizadas pelo Departamento de Polícia Federal e serão complementares às atividades de segurança pública. São consideradas atividades de segurança privada: vigilância patrimonial: atividade exercida em eventos sociais e dentro de estabelecimentos, urbanos ou rurais, públicos ou privados, com a finalidade de garantir a incolumidade física das pessoas e a integridade do patrimônio; transporte de valores: atividade de transporte de numerário, bens ou valores, mediante a utilização de veículos, comuns ou especiais; escolta armada: atividade que visa garantir o transporte de qualquer tipo de carga ou de valor, incluindo o retorno da equipe com o respectivo armamento e demais equipamentos, com os pernoites estritamente necessários; segurança pessoal: atividade de vigilância exercida com a finalidade de garantir a incolumidade física de pessoas, incluindo o retorno do vigilante com o respectivo armamento e demais equipamentos, com os pernoites estritamente necessários; e curso de formação: atividade de formação, extensão e reciclagem de vigilantes .

Sendo a segurança privada atividade complementar da segurança pública, é passível de um sistema de controle, discutem-se, dois modelos prioritários, o controle formal-estatal e o controle informal. O primeiro deles, se fundamenta num

marco regulatória para definir diretrizes básicas e permitir uma melhor adequação aos interesses públicos através de “um controle constante e proativo sobre as organizações de policiamento privado, intervindo, inclusive, no combate às organizações e agentes que exercem policiamento informalmente” (LOPES, 2011). A segunda perspectiva, prefere o controle informal, com ênfase nos “controles externos provenientes dos clientes, das associações de classe, do mercado competitivo, de grupos de pressão, da imprensa e de pessoas descontentes que movem processos para responsabilizar civil e/ou criminalmente empresas e profissionais de segurança privada” (LOPES, 2011).

A segurança como bem jurídico coletivo deve ter regulamentação que defina elementos de proteção para os consumidores do produto segurança privada e para os que não podem consumir. Assim, o melhor modelo deve resultar de um controle-estatal que defina as bases normativas agregado ao controle informal. No Brasil, o controle e a fiscalização das atividades de segurança privada serão exercidos pela Comissão Consultiva para Assuntos de Segurança Privada, pela Coordenação-Geral de Controle de Segurança Privada e pelas Delegacias de Controle de Segurança Privada.

Percebe-se uma lenta transição das atividades de prevenção da criminalidade, ao menos em relação aos bens jurídicos, vida, integridade corporal e patrimônio, para o setor privado o que enseja uma série de questionamentos. A segurança privada como bem a ser consumido não pode proteger a todos, mas apenas aqueles que podem adquirir os seus serviços. Por conseguinte, como fica parte considerável da população de excluídos do mundo dos consumos e quais os reflexos nos programas de segurança pública.

Assim, pretende-se conhecer as transformações dos espaços públicos e privados com a crescente individualização do ser humano, desvinculado de valores de uma comunidade para em seguida estabelecer quais seriam os limites jurídico de atuação da segurança pública. Analisar a segurança em sua dimensão institucional, em situações já familiarizadas de serviços privados oferecendo acesso aos serviços públicos como a saúde, a educação, por exemplo. Refletindo se é um caminho para ampliar a segurança dos cidadãos? E, quais são os limites de atuação do setor de segurança privada no exercício de um direito fundamental?

3 AS TRANSFORMAÇÕES CONTEMPORÂNEAS DO ESPAÇO PÚBLICO E DO ESPAÇO PRIVADO

O âmbito de incidência das esferas públicas e das privadas ingressa nos debates sócio jurídicos da atualidade, influenciando as constituições e “sofrem influência com essa dicotomia” (BARROSO, 2009, p.60). Para discutir as transformações contemporâneas do espaço público e do espaço privado se inicia com a descrição sobre a origem dessa distinção, prosseguindo com a construção habermasiana da esfera pública burguesa e as alterações dessa acepção de espaço público - no aspecto social, político e jurídico - decorrentes da passagem do Estado liberal para o Estado social, encerra-se com as consequências no constitucionalismo contemporâneo, de um Estado Democrático de Direito, e, as influências do neoliberalismo.

O termo “público” possui vários significados, refere-se a espaços acessíveis a qualquer um; para qualificar instituições do Estado – prédios públicos; para designar o poder estatal de promover o bem comum - bem público; e, pode ainda se deslocar para a opinião pública (HABERMAS, 1984, p.14). Importa, para a presente tese, compreender a relação entre a construção de direitos fundamentais e as modificações do espaço público/privado, envolvendo várias dessas acepções, a distinção jurídica entre locais públicos e privados, com a crescente criação de espaços semipúblicos, ou semiprivados; a função estatal dos órgãos públicos de segurança pública para contrapor aos serviços de segurança privada; a definição de bem comum – a segurança pública; a relação entre interesses públicos e interesses privados e a construção da vida política na definição das diretrizes da segurança pública.

Remonta à Antiguidade a gênese das distinções entre espaços públicos e espaços privados, a cidade como domínio do público e, a família representando o domínio do privado[126]. Nas cidades-estados gregas, particularmente Atenas, “todo cidadão grego toma parte, além de sua vida particular[127], privada[128], também na vida

[126] Distinção que surge com o advento da pólis grega, Aristóteles (BARROSO, 209, p.60).

[127] O espaço estritamente privado, intimidade personalíssima, dos sentimentos, dos valores, dos desejos e das frustações, normalmente, está fora do interesse jurídico, salvo quando há repercussões decorrentes da materialização dessa intimidade. Incidem, na intimidade personalíssima, a psicologia,

política, com o estabelecimento da distinção entre o que é seu próprio e o que diz respeito a todos" (BARROSO, 2009, p. 61).

O público e privado, com suas variações no tempo e no espaço, compreendem tanto os períodos de "quase desaparecimento" das distinções, em um processo de unidade entre as esferas públicas e privadas, como as "épocas de "expansão opressiva" do público suprimindo os valores tradicionais da vida privada". Assim, " foi na esfera pública que se iniciou a aventura humana em busca da liberdade, o embate inacabado entre o despotismo e a civilização" (BARROSO, 2009, p.61). Esta disputa continua a ser significativa, novos modelos de interseções entre o público, acepção grega de bem de todos, e o privado, as relações pessoais, se formam com reflexos jurídicos em vários setores.

Na esfera privada se formam "as relações de família (e outras de afeto e de amizade), protegidas do mundo exterior pelo lar, pela casa, pelo domicílio". Deslocando-se para os espaços públicos, se estabelecem as relações sociais, integrando uma comunidade. Ingressa-se "na linha de fronteira" entre o público e o privado onde se desenvolve, nas últimas décadas, a categoria jurídica "interesses coletivos". Da transição da "sociedade civil para a sociedade política, da conversão do indivíduo em cidadão se estabelece o espaço público" (BARROSO, 2009, p. 61). A construção de um espaço público burguês descrito por Habermas acompanha a modificação de direitos fundamentais, importante, para o estudo que se realiza, por permitir definir o espaço da relação segurança pública/privada.

O campo de desenvolvimento da esfera pública burguesa remete a uma análise dos precursores de sua construção durante a passagem do Estado absolutista para o Estado moderno[129]. Na Idade Média[130], a esfera pública e a esfera privada "fundem-se numa inseparável unidade, representando a emanação de um único poder". A cisão entre poderes feudais, realeza e nobreza, propicia as

---

a psicanálise, a filosofia, a religião (BARROSO, 2009, p. 60).

[128] O espaço privado, pela tradição e pela lei, era o espaço do arbítrio: do marido, do pai, do senhor (BARROSO, 209, p.61).

[129] Barroso (2009, p. 64) refere-se a fase anterior ao Estado absolutista e, posterior ao feudalismo, como o Estado patrimonial ou o Estado corporativo, período em que, também se confundem o público e o privado.

[130] Com a queda do Império Romano, o poder se dispersa espacial e politicamente entre os proprietários de terras, o rei e seus duques; essa inexistência de fronteiras entre o público e o privado, predomina nas sociedades feudais (BARROSO, 2009, p. 63).

alterações socioeconômicas para o surgimento de uma esfera pública burguesa caracterizada pela polarização entre o público e o privado[131]. Essa polarização do poder principesco é primeiro marcada pela separação entre o orçamento público e os bens privados do senhor fundiário, assim como, pelas transformações da corte cada vez mais privativa. Desenvolvem-se os "elementos de dominação corporativa a órgãos do poder público, o Parlamento (e, por outro lado, um Poder Judiciário) " e as corporações profissionais evoluem para a esfera da "sociedade burguesa" (HABERMAS, 1984, p. 24-25).

Por conseguinte, a esfera burguesa é, inicialmente,

> A esfera das pessoas privadas reunidas em um público; elas reivindicam esta esfera pública regulamentada pela autoridade, mas diretamente contra a própria autoridade, a fim de discutir com ela as leis gerais da troca na esfera fundamentalmente privada, mas publicamente relevante, as leis de intercâmbio de mercadorias e do trabalho (HABERMAS, 1984, p. 42).

A estrutura básica da esfera pública burguesa do século XVIII pode ser representada pelo setor privado, pela esfera do poder público e, por uma linha divisória entre Estado e sociedade, denominada de esfera pública política das pessoas privadas. O setor privado da sociedade burguesa é composto pela sociedade civil – setor da troca de mercadorias[132] e de trabalho social; ainda, é composta pelo espaço íntimo da pequena família, a intelectualidade burguesa. Por sua vez, a esfera do poder público é formada pelo Estado – setor da "polícia" e, pela Corte – sociedade da aristocracia. Por fim, a linha divisória é a responsável pelo desenvolvimento da esfera pública política das pessoas privadas como resultado da constituição da esfera pública literária – clubes, imprensa, e, do mercado de bens culturais (HABERMAS, 1984, p. 45).

Essa esfera pública literária permite, através da opinião pública, discutir o Estado e as necessidades da sociedade, emergindo a esfera pública política. Assim, a corte perde a posição central na esfera pública, "ou melhor, a sua posição de esfera pública"; a cidade assume a função cultural – substituindo-a, e torna-se o seu

---

[131] A esfera pública burguesa desenvolve-se no campo de tensões entre Estado e sociedade. A separação radical entre ambas as esferas, na qual fundamenta a esfera pública burguesa, significa inicialmente apenas o desmantelamento dos momentos de reprodução social e de poder político conjugados na tipologia das formas de dominação da Idade Média avançada. Com a expansão das relações econômicas de mercado, surge a esfera do "social", que implode as limitações da dominação feudal e torna necessárias formas de autoridade administrativa (HABERMAS, 1984, p. 169).

[132] Denominada, posteriormente pelo autor de esfera privada (HABERMAS, 1984, p. 73).

sustentáculo, modificando inclusive no cenário das cidades[133]. Importante observar que considerável parte da "população rural" e do "povo citadino" está fora da esfera pública política. A cultura como uma mercadoria faz surgir "o público", permitindo que "qualquer um tenha acesso", desde que preencha as condições da propriedade e da formação cultural. Os jornais, do século XVIII, consagrados à arte e à crítica cultural, deslocam-se do plano meramente informativo para a atividade crítica[134] (HABERMAS, 1984, p. 47-59). Este ambiente permite o desenvolvimento da polarização dos espaços públicos e privados.

Surge na Inglaterra, na virada para o século XVIII, uma esfera pública funcionando politicamente, pretendendo ter influência sobre as decisões do poder estatal através desse "público pensante". Há um crescente público consciente das funções de controle político e da liberdade de opinião. Assim, durante o século XVIII, no continente europeu, a esfera pública assume funções políticas que, naquela fase específica da evolução da sociedade burguesa, separaram a esfera privada - o intercâmbio de mercadorias[135], das funções políticas, jurídicas e administrativas do poder público (HABERMAS, 1984, p. 93-97).

As esferas públicas e privadas se manifestam nos direitos fundamentais do Estado liberal[136]. Ao "público pensante" são asseguradas à liberdade de opinião e de expressão, a liberdade de imprensa, a liberdade de reunião e de associação. Na esfera íntima, são garantidos os direitos fundamentais de liberdade pessoal, inviolabilidade da residência, etc. E, por fim, um terceiro grupo de direitos fundamentais de proteção do intercâmbio dos proprietários privados na esfera da

---

[133] A preponderância da "cidade" é assegurada, na Inglaterra e na França, respectivamente, pelos cafés - em seu período áureo de 1680 a 1730, e, pelos salões - no período entre a Regência e a Revolução. Inicialmente centros de crítica literária e, depois, também política, "na qual começa a se efetivar uma espécie de paridade entre os homens da sociedade aristocrática e da intelectualidade burguesa" (Habermas, 1984, p. 48).

[134] Os debates parlamentares na Inglaterra em 1681 passam a ser publicados pelo *The Political State of Great Britain*, tornando o poder "público" (HABERMAS, 1983, p. 79).

[135] A esfera privada só evolui para uma esfera de autonomia privada quando o poder público concentrado nos Estados nacionais e territoriais deixa de interferir no sistema de trocas, "a produção liberta-se de competências da autoridade pública e, por outro lado, a administração descarrega-se de trabalhos produtivos" (HABERMAS, 1984, p. 169).

[136] O modelo liberal é o cenário adequado para o renascimento do espaço público, sem o comprometimento do espaço privado. No âmbito jurídico, a Constituição, de um lado, e o Código Civil Napoliônico representam essa convivência. Configura-se a dualidade Estado/sociedade civil, "sob cujo rótulo genérico se abrigam a distinção entre relações de poder, as relações individuais e os mecanismos de proteção dos indivíduos em face do Estado" (BARROSO, 2009, p. 64).

sociedade burguesa, são eles, igualdade perante a lei, garantia da propriedade privada, etc., Por conseguinte, os direitos fundamentais garantem as esferas do público e do privado; as instituições e instrumentos do público (imprensa, partidos) e a base da autonomia privada (família e propriedade) (HABERMAS, 1984, p. 102-103).

O princípio de acesso a todos é considerado por Habermas (1984, p.105) a causa da ascensão e da queda da esfera pública burguesa[137]. Ao tempo em que tenha sido assegurada às "pessoas privadas", qualificadas ao acesso à esfera pública em razão da propriedade e da formação educacional e cultural, a autonomia através da propriedade; foram excluídos do "público" uma maioria considerável, composta majoritariamente pela população rural. Por conseguinte, "uma esfera pública que exclui grupos não é uma esfera pública", aflora a contradição da esfera pública institucionalizada no Estado de Direito burguês (HABERMAS, 1984, p. 105-109). Percebe-se que a contradição do "espaço público burguês" explica a passagem do Estado liberal para o Estado social[138] e, a consequente inclusão dos direitos fundamentais sociais, é a busca pela igualdade material. Segundo Habermas (1984, p. 18) a ambivalência da esfera pública burguesa é que, enquanto a sua esfera se amplia grandiosamente, a sua função passa a ter cada vez menos força. Os fundamentos sociais da esfera pública burguesa se diluem e observa-se uma tendência à decadência.

O liberalismo é, para Habermas (1984, p.167-168), o primeiro a revelar o caráter dualista do Estado constitucional burguês, mesmo que tenha, inicialmente, aceitado a interpretação liberal do estado de direito burguês, de uma suposta fusão de interesses heterogêneos, "reage à força da ideia de autodeterminação de um público pensante, assim que esse público é subvertido pelas massas desprovidas de propriedade e de formação cultural". Assim, "dissolve-se de fato a relação originária entre esfera pública e esfera privada; decompõem-se os contornos da esfera pública burguesa". As tendências dessa decadência são percebidas quando "a dimensão pública penetra nas esferas cada vez mais extensas da sociedade e, ao mesmo

[137] A dimensão pública como princípio de organização do Estado de direito burguês ainda era crível na primeira fase do capitalismo (BARROSO, 2009, p. 65).

[138] No século XX, sobretudo a partir da Primeira Guerra, O Estado ocidental torna-se progressivamente intervencionista, sendo rebatizado de Estado social, rompe-se o equilíbrio que o modelo liberal estabelecera entre o público e o privado, amplia-se o espaço público com a intervenção econômica e com a intensificação da atuação legislativa, por exemplo (BARROSO, 2009, p. 65).

tempo, perde a sua função política, ou seja, a de submeter os fatos tornados públicos ao controle de um público crítico" (HABERMAS, 1984, p. 167-168).

O intervencionismo estatal na esfera social, delineado desde o último quartel do século XIX, leva a transferências de competências públicas para entidades privadas, surge uma esfera social "repolitizada", que escapa à distinção entre "público" e "privado". O Estado amplia suas atividades, "ao lado das tradicionais funções de guardar a ordem, que, no plano interno, o Estado assumia através da polícia, da justiça e de uma política de impostos aplicada muito cautelosamente, e que, no plano externo, apoiado nas forças armadas", surgem as funções de estruturação. O Estado assume, além das atividades administrativas habituais, prestações de serviços que até então eram deixadas à iniciativa privada, "confiando tarefas públicas a pessoas privadas", e, ainda, "coordenando atividades econômicas privadas através de planos de metas". Passa, por conseguinte, a intervir profundamente na esfera do intercâmbio de mercadorias e do trabalho social (HABERMAS, 1984, p. 169-176), modificando a concepção de espaço público burguês.

Para exemplificar os "riscos clássicos" da sociedade burguesa, denominados de "riscos privados", como desemprego, acidentes, doença, velhice e falecimentos, são, em grande parte, "acobertados por garantias sociais do Estado" (HABERMAS, 1984, p. 184). No âmbito do espaço privado, também são observadas modificações, "os membros individuais da família passam a ser socializados em maior escala, extrafamiliar, pela sociedade", ocorre um "esvaziamento da esfera familiar íntima", assim, "na mesma proporção em que a vida privada se torna pública, a esfera pública passa a assumir, ela mesma, formas de intimidade – na "vizinhança" ressurge em nova indumentária a grande família pré-burguesa", é a refeudalização[139] (HABERMAS, 1984, p. 186-187).

A cidade reage às alterações do espaço público e do privado, "o público se transforma em massa", "a redução da esfera privada aos círculos internos da família *stricto sensu"*, despida de funções e de autoridade em que "as pessoas privadas abandonam os seus papéis obrigatórios de proprietários e se recolhem ao espaço

[139] A refeudalização da sociedade, no Estado intervencionista, ocorre na medida em que instâncias políticas passam a assumir certas funções na esfera de troca de mercadorias e do trabalho social, mas também, inversamente, forças sociais passam a assumir funções políticas ((HABERMAS, 1984, p. 269).

livre de obrigações do tempo de lazer, acabam caindo imediatamente sob a influência de instâncias semipúblicas". Vive-se a "privacidade sob holofotes", a "desinteriorização da interioridade" (HABERMAS, 1984, p. 189).

Na mesma proporção em que a vida privada se torna pública, a esfera pública assume ela mesma forma de intimidade, os momentos da esfera privada e da esfera pública perdem suas características diferenciais, mas um indicativo do processo de refeudalização (HABERMAS, 1984, p. 187). Os aspectos característicos da esfera pública burguesa se alteram, o público pensante é substituído pelo setor pseudo-público ou aparentemente privado do consumismo literal, o espaço público literário[140] que também é político se modifica, ocorre uma "abstinência quanto ao raciocínio literário e político". As críticas políticas presentes nos jornais do século XVIII e XIX, também elemento da esfera pública burguesa, amplia-se pelos meios de comunicação de massa, que "na aparência ainda é esfera pública" e, invade a esfera privada. Na passagem do "público que pensa cultura" para "o público que consome cultura", "a esfera pública assume funções da propaganda, utilizada como meio de influir política e economicamente, tanto mais apolítica ela se torna no todo e tanto mais aparenta estar privatizada" (HABERMAS, 1984, p. 202-208).

Na relação entre os novos contornos do espaço público, no transcorrer do Estado liberal e sua passagem para o Estado social, verifica-se a inserção de direitos fundamentais sociais nas constituições do século XX. Habermas (1984, p. 263-265) observa que a transformação sócioestatal do Estado liberal de Direito não é uma ruptura com as tradições liberais, mas uma continuidade. No Estado liberal "as garantias constitucionais baseiam-se na exclusão da esfera privada e de uma esfera pública politicamente ativa em relação à intervenção imediata do poder público". No Estado social, "elas só passam a ser complementadas por direitos sociais fundamentais porque não ocorre o preenchimento positivo "automático" do efeito denegatório". Direitos fundamentais, como liberdade de expressão e de opinião, liberdade de se associar e de se reunir, liberdade de imprensa, essenciais para a formação da esfera pública burguesa, "precisam ser interpretados não mais apenas enquanto negação, mas positivamente como garantias de participação". Nessa mesma expressão, "o direito à propriedade privada não pode ser mais

[140] O progressivo declínio de uma esfera pública literária é perceptível quando se compara a expansão público-leitor com a efetiva difusão da leitura de livros (HABERMAS, 1983, p. 201).

entendido como garantia de uma esfera privada baseada no “capitalismo concorrencial”, para que a igualdade material se efetive, “devem ser interpretados como garantias quanto às reinvindicações sociais” (HABERMAS, 1984, p. 263-265).

No final do século XX, o neoliberalismo representa “um contra-ataque do privativismo em busca do espaço perdido pela expansão do papel do Estado”, o discurso passou a ser o da volta ao modelo liberal, o Estado mínimo, com a desestatização, a desregulamentação da economia e, a redução das proteções sociais ao trabalho (BARROSO, 2009, p.66).

Para Barroso (2009, p. 66-67) o Brasil nunca conseguiu implementar um modelo liberal de Estado, com a distinção entre o público e o privado, “ a existência paralela e onipresente de um Estado corporativo, cartorial, financiador de interesses da burguesia industrial, sucessora dos senhores de escravo e dos exportadores de café” impossibilitou tal desiderato. Entretanto, a Constituição de 1988 demarcou, espaços privados merecedores de proteção especial, a exemplo a inviolabilidade da casa, o sigilo de correspondências e das comunicações, a livre iniciativa, a garantia do direito de propriedade, a proteção da família, entre outros. Também, o espaço público é resguardado com normas que exigem concurso para ingresso em cargo ou emprego público, licitação para a celebração de contratos com a Administração Pública, prestação de contas, etc. Chega-se ao novo século, ao novo milênio, discutindo as novas nuances do papel de protagonista do Estado, e, particularmente a supremacia do interesse público.

As últimas duas décadas do século XX foram representativas para que as propostas neoliberais se expandissem. A queda do muro de Berlim, símbolo da desintegração do “bloco comunista” e, “a venda de seus fragmentos, como souvenir, simbolizou adequadamente a vitória do capitalismo” (KUNTS apud CATÃO, 2001, p. 44). Na América Latina, vivenciava-se um processo redemocratização, com a queda dos regimes totalitários e a abertura dos mercados para um mundo globalizado. Em movimento inverso ao do modelo social de Estado, o neoliberalismo, privilegia a esfera privada, através da autonomia e liberdade do mercado.

A expansão e globalização do setor de segurança privada, marcam o surgimento de parcerias público/privado que desempenham papel cada vez mais importantes na governança global. Para Abrahamsen e Williams (2007)[141] a

[141] Analisando o processo de crescimento da indústria de segurança na cidade do Cabo, na África do Sul, argumentam que a globalização da segurança privada oferece uma impressionante ilustração

privatização da segurança é uma parte de um amplo processo no qual o papel do Estado, e, a natureza e *lócus* de autoridade, estão sendo transformados. Assim, Abrahamsen e Williams (2007) concluem que.

> Os grandes processos de globalização e privatização na indústria da segurança demonstram a emergência de redes de segurança global-local público-privadas que têm impacto considerável na prestação do dia-a-dia da segurança e implicações para questões mais amplas de desenvolvimento social, estabilidade e legitimidade do Estado. Este processo não pode ser compreendido simplesmente observando a erosão da autoridade do Estado, ou o oposto, o simples fortalecimento do Estado, através da integração das capacidades privadas. O que está emergindo é uma estrutura mais complexa, cujos efeitos políticos desafiam a noção convencional da tríade "governo, território e autoridade" que tem, por tanto tempo, dominado o pensamento sobre a segurança e as relações internacionais. (ABRAHAMSEN, WILLIAMS, 2007)

Para Barroso (2009, p. 69) num Estado Democrático de Direito, o Estado é indispensável na entrega de prestações positivas e na proteção diante de atuação abusiva dos particulares, por conseguinte, o interesse público "consubstanciado em valores fundamentais como justiça e segurança", assinalado pela centralidade e supremacia da constituição, direciona todas as relações jurídicas e sociais – "dos particulares entre si, deles com as pessoas de direito público e destas entre si".

Ferraz Jr. (1998) considera que a necessidade de democratização da própria sociedade, "vista como um ente distinto do próprio Estado, mas ao mesmo tempo integrado no Estado", "aponta para uma complicada síntese entre o Estado de Direito e o Estado Social ou Wellfare State", em razão da "passagem marcadamente peculiar, na vida constitucional brasileira, de um Estado liberal burguês e sua expressão tradicional no Estado de Direito, para o chamado Estado social. Observa (FERRAZ JR., 1998) que a sociedade civil brasileira pode ser considerada uma projeção do Estado, ao contrário dos "países europeus em geral e nos Estados Unidos da América, em particular, o Estado sempre foi visto como uma projeção da sociedade civil - e isto fazia parte da ideologia liberal -, pois atuava como uma espécie de árbitro nos confrontos da cidadania burguesa". A razão da pouca participação política e social da sociedade civil brasileira pode ser explicada pela "penetração ampla do Estado associada a fatores como partidos políticos regionais e

---

das estruturas de mudança da governança global e destacam a importância de analisar o Estado além da tríade "estado-território-autoridade".

oligárquicos, forte clientelismo rural, ausência de camadas médias organizadas politicamente" (Ferraz Jr., 1998)[142]. Sobre a Constituição de 1988 explica que,

> A experiência constitucional atual parece pressupor então que os preceitos constitucionais estão submetidos a certas finalidades que exigem realização não na forma de um Estado protetor, mas de uma sociedade que deseja prescindir da tutela estatal. Algumas dessas finalidades são de ordem normativa estrutural. Assim, os preceitos dirigidos à participação e prestação positiva do Estado Social são leis imperfeitas, "leges imperfectae", isto é, não são imediatamente realizáveis sem uma atuação do próprio Estado, mas que, por sua vez, não se esgotam nessa atuação. Daí a exigência de que a própria sociedade deve então prover uma identificação dos meios sociais a fim de que a norma possa ser efetiva. (FERRAZ JR., 1998)

Hodiernamente, debate-se a distinção entre o "público" e o "estatal". No domínio político, "a democracia contemporânea assumiu uma feição deliberativa, em que as decisões dos órgãos estatais são frequentemente produzidas em um ambiente de audiências e debates públicos, que incluem manifestações de diferentes segmentos sociais e ampla utilização dos meios de comunicação de massa" (BARROSO, 2009, p.62). No âmbito "estatal" se reconfiguram preceitos da relação do Estado Administrador com o cidadão.

A "dicotomia" o público e o privado está presente de forma recorrente nos debates sobre os paradigmas de Estado, e consequentemente sobre as formas de atuação da Administração pública, em particular as ações e os programas estabelecidos nas políticas públicas para a concretização dos direitos fundamentais. Por conseguinte, considera-se essencial delimitar a esfera de atuação do Estado e, a sua relação com a sociedade e com o indivíduo, para permitir uma reflexão sobre

---

[142] As peculiaridades do constitucionalismo brasileiro, apresentadas por Ferraz Jr. (1998), comparado com o processo europeu e americano, remontam à primeira Constituição Brasileira de 1824, o ideal Constituinte se implantou como um movimento no interior do aparelho de Estado influenciado pelo constitucionalismo europeu. No transcorrer das décadas que se seguiram a Constituição de 1890, a dominação oligárquica e o "coronelismo político" explicam o retardamento de demandas populares brasileiras. "A radicalização político-ideológica entre 1934 e 1937, provocada em grande parte pela mobilização de massa oriunda do Integralismo, e da Aliança Nacional Libertadora, de 1935, sob controle do Partido Comunista, solapou o consenso revolucionário de 1930, esvaziando-lhe o ideário liberal e reforçando as tendências autoritárias. Legitimou-se, assim, o golpe militar e frustraram-se as expectativas de alternância na sucessão de Getúlio Vargas em 1938". Sobre a Constituição de 1946 afirma ser um "corpo de enunciados programáticos em questões fundamentais. Isso permitiu que nem sempre fosse concretizada, ou por razões de incompatibilidade com a realidade para a qual tinha sido feita, ou por força de acomodações políticas", "um persistente hibridismo ideológico e institucional, combinando estruturas liberais com uma prática conservadora senão autoritária". Seguem-se os anos de ditadura militar e "a Emenda nº 1 de 1969, que, praticamente, reformulou a Constituição de 1967 por inteiro, mantendo, ademais, no seu corpo, o AI-5 e os poderes revolucionários que dele decorriam. Esta convivência de Constituição com atos revolucionários persiste até 13 de outubro de 1978" e, "acabou por enfatizar ao extremo aquela impotência política genérica da sociedade civil perante uma tecnocracia estatal bem montada e estruturada".

a expansão dos setores de segurança privada e as consequências para a segurança pública.

A diferença entre as relações sociais com o Estado, com a predominância da esfera privada sobre a esfera pública e vice-versa, ou ainda, a unidade entre essas relações dos indivíduos com o poder, se reflete no ordenamento jurídico com "a grande dicotomia" direito público e direito privado. Por conseguinte, "na linguagem jurídica, a preeminência da distinção entre direito privado e direito público sobre todas as outras distinções, a constância do uso nas diversas épocas históricas" (BOBBIO, 2007, p.14) demonstram a relevância para o pensamento jurídico. Para o autor a dicotomia existe quando

> Há uma distinção da qual se pode demonstrar a capacidade: a) de dividir um universo em duas esferas, conjuntamente exaustivas, no sentido de que todos os entes daquele universo nelas tenham lugar, sem nenhuma exclusão, e reciprocamente exclusivas, no sentido de que um ente compreendido na primeira não pode ser contemporaneamente compreendido na segunda; b) de estabelecer uma dividsão que é ao mesmo tempo total, enquanto todos os entes aos quais atualmente e potencialmente a disciplina se refere devem nela ter lugar, e principal, enquanto tende a fazer convergir em sua direção outras dicotomias que se tornam, em relação a ela, secundárias. (BOBBIO, 2007, p.14)

A segurança pública, objeto da tese que se desenvolve, é definida como um bem coletivo[143], de interesse público, que não pode ser individualizada. Essa característica importa para efeitos de concretização do direito fundamental à segurança, à manutenção da ordem pública e a da inviolabilidade do indivíduo e do patrimônio das pessoas por empresas do setor privado. Tradicionalmente, as relações contratuais, por exemplo, a prestação de um serviço de segurança pessoal e patrimonial, se estabelecem no âmbito de incidência do direito privado; por outro lado, os serviços públicos - pode-se incluir a segurança pública nessa categoria, são regulados pelo direito público[144]. Na contemporaneidade os serviços públicos, como direitos sociais fundamentais, e as atividades privadas convivem em ambientes públicos e privados, restando, portanto, estabelecer quando há possibilidade de

[143] A divisão entre o direito público e e o privado se fundamenta, ainda, nos sujeitos da relação, "sendo aquele dos diversos sujeitos a que se pode referir a noção geral de utilitas; ao lado da singulorum utilitas da definição citada, não se deve esquecer a célebre definição ciceroniana de res publica, segundo a qual essa é uma "coisa do povo" desde que por povo se entenda não uma agregação qualquer de homens, mas uma sociedade mantida junta, mais que por um vínculo jurídico, pela utilitatis comunione (BOBBIO, 2007, p. 15).

[144] Historicamente a dicotomia entre o direito público e o direito privado também se apresenta em relação às fontes do direito, sendo, respectivamente, atribuída a lei e o contrato. Contrato é a forma típica com que os indivíduos singulares regulam suas relações no estado de natureza, isto é, no estado em que ainda não existe um poder público (BOBBIO, 2007, p. 24-25).

realização pelo setor privado e, quando a essencialidade e complexidade da função exigem a interferência do Estado, não apenas ditando normas de procedimento, mas agindo como “autor” do processo de efetivação. Nessa linha de raciocino, apresenta-se a evolução histórica da dicotomia do direito público e do direito privado para subsidiar a relação entre segurança pública/privada.

Esse debate secular sobre a relação entre a esfera do público e a do privado se norteia pela predominância de uma delas, em “uma constatação que é geralmente acompanhada por juízos de valor contrapostos” (BOBBIO, 2007, p.14).

> A dicotomia clássica entre direito privado e direito público reflete a situação de um grupo social no qual já ocorreu a diferenciação entre aquilo que pertence ao grupo enquanto tal, à coletividade, e aquilo que pertence aos membros singulares; ou, mais em geral, entre a sociedade global e eventuais grupos menores (como a família), ou, ainda entre um poder central superior e os poderes periféricos inferiores que, com relação àquele, gozam de uma autonomia apenas relativa, quando dele não dependem totalmente (BOBBIO, 2007, p.14).

A primazia do direito privado tem origem na Antiguidade com a difusão e recepção do direito romano no Ocidente através de suas instituições principais, família, propriedade contrato e testamentos. Durante séculos o direito privado permaneceu como o direito por excelência, inclusive no Estado absolutista. Para ilustrar “um dos eventos que melhor do que qualquer outro revela a persistência do primado do direito privado sobre o direito público é a resistência que o direito de propriedade opõe à ingerência do poder soberano, e, portanto, ao direito por parte do soberano de expropriar (por motivos de utilidade pública), os bens do súdito” (BOBBIO, 2007, p. 23).

Para Bobbio (2007, p. 24-25) “a concepção liberal do Estado, que nesse contexto pode então ser redefinida como a mais consciente, coerente e historicamente relevante teoria do primado do privado sobre o público” é interrompida com a passagem para o Estado social.

Essa passagem configura uma derrota histórica, embora não definitiva, do Estado mínimo, uma “reação contra a concepção liberal do Estado”. É o primado do público, implicando “aumento da intervenção estatal na regulação coativa dos comportamentos dos indivíduos e dos grupos infraestatais, ou seja, o caminho inverso ao da emancipação da sociedade civil em relação ao Estado”, se desenvolve um processo de reapropriação do espaço conquistado pela sociedade civil burguesa Bobbio (2007, p.25).

A supremacia do público significa também a supremacia da organização vertical da sociedade sobre a organização horizontal, o primado da política sobre a economia, o que implica na “publicização do privado”, mas também na “privatização do público”, pela emergência de grupos sociais, organizações sociais que atuam junto ao Estado no sentido de fazer valer seus interesses, como grandes empresas, sindicatos e partidos políticos. Esses dois processos, privatização do público e publicização do privado, “não são de fato incompatíveis, pois compenetram-se um no outro”, concluindo, por conseguinte, que a dicotomia público/privado está superada

> O primeiro reflete o processo de subordinação dos interesses privados aos interesses da coletividade representada pelo Estado que invade e engloba progressivamente a sociedade civil; o segundo representa a revanche dos interesses privados através da formação dos grandes grupos que se servem dos aparatos públicos para o alcance dos próprios objetivos. O Estado pode ser corretamente representado como o lugar onde se desenvolvem e se compõem (...) estes conflitos, através do instrumento jurídico de um acordo continuamente renovado, representação moderna da tradicional figura do contrato social. (BOBBIO, 2007, p.26-27).

Barroso (2005), analisando o constitucionalismo brasileiro, considera que a “aplicação de princípios constitucionais que leva determinados institutos de direito público para o direito privado e, simetricamente, traz institutos de direito privado para o direito público”, na verdade representa o fenômeno da constitucionalização de ambos”. A consequência é “a diluição do rigor da dualidade direito público-privado, produzindo áreas de confluência”.

O protagonismo do interesse privado no Estado liberal e o destaque do interesse público no Estado social, se redesenha no constitucionalismo contemporâneo. A vinculação dos poderes estatais à supremacia constitucional, pautada na fundamentalidade dos direitos fundamentais impõe novas reflexões sobre o exercício do poder. Sendo as políticas públicas atividade que deve ser concretizada por todos os entes de poder, mas, cabendo ao Poder Executivo, definir as diretrizes de ações e de programas de políticas públicas conforme a Constituição, aborda-se a temática do público e do privado numa perspectiva do direito administrativo.

A supremacia do interesse público sobre o interesse privado na gestão das políticas públicas importa para se formar uma conexão entre a concretização do direito fundamental à segurança pública e as novas relações sociais com os espaços privados ou semipúblicos. Ambientes de “Shopping Centers”, locais privados, aberto

ao público, onde se realizam grandes eventos esportivos e culturais, se mesclam a segurança ostensiva estatal, da polícia militar, com grandes empresas nacionais e multinacionais do setor privado da segurança. Estas novas relações entre o público e o privado vão repercutir juridicamente, fazendo-se necessária, uma reflexão sobre os limites e imposições de atuação dos setores estatais e particulares (privados).

3.1 Relação entre interesses públicos e interesses privados na prestação de serviços públicos

A supremacia do interesse público sobre o interesse privado, como princípio normativo do direito administrativo, princípio geral de Direito Público, vem sendo questionada por parte da doutrina brasileira numa perspectiva constitucionalista. É discutida se a definição de um critério, preliminarmente estabelecido, de preferência pelo interesse público em detrimento do interesse individual não contraria o regime jurídico dos direitos fundamentais. O entendimento de sacrifício de um interesse ou a ideia de primazia de um sobre outro interesse torna-se elemento de uma análise crítica. Por conseguinte, a dogmática administrativa é repensada partindo-se da função atribuída à Administração de “ponderação dos interesses em confronto, para que não ocorra sacrifício *a priori* de nenhum interesse; o objetivo dessa função está na busca de compatibilidade ou conciliação dos interesses, com a minimização de sacrifícios” (MEDAUAR, 2004, p. 152).

Os debates se desenvolvem em direção a um caminho de ponderação e compatibilidade entre os interesses públicos e privados, sem que um interesse prevaleça, como regra, em detrimento do outro.

Binenbojm (2005) considera o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado um dos paradigmas clássicos do direito administrativo que, em razão do processo de constitucionalização do direito administrativo, “se encontra em xeque na atualidade”. A adoção dos sistemas de direitos fundamentais e de democracia como vetores axiológicos da atuação da Administração Pública convergem no princípio maior da dignidade da pessoa humana. Dessa forma, a supremacia dos direitos fundamentais impõe uma redefinição jurídica do conceito de interesse público e, que, se estabeleçam “balizas principiológicas para o exercício da

discricionariedade administrativa, fazem ruir o arcabouço dogmático do velho direito administrativo[145]" (BINENBOJM, 2005).

A administração, constitucionalizada, "vê-se compelida a abandonar o modelo autoritário de gestão da coisa pública para se transformar em um centro de capacitação e ordenação dos múltiplos interesses existentes no substrato social" (BAPTISTA apud BINENBOJM, 2005). A complexidade para definir interesse público não deve coincidir com uma perspectiva utilitarista de um interesse majoritário, há um grande risco de manipulação da opinião pública para conferir "legitimidade" a programas e ações governamentais absolutamente contrárias aos preceitos constitucionais de tutela e promoção da dignidade do ser humano. O Estado-Administrador deverá "se organizar para proteger, promover e compatibilizar direitos individuais e interesses gerais da coletividade" (BINENBOJM, 2005).

Borges (2011) defende uma reconstrução do princípio da supremacia do interesse público[146], pilar do regime jurídico administrativo, à luz dos princípios e fundamentos constitucionais, é preciso, mais do que nunca, fazer respeitar a supremacia do interesse público, integrá-la na defesa dos luminosos objetivos fundamentais de nossa Constituição". Ressalta que manipulações e desvirtuamentos "em prol do autoritarismo retrógado e reacionário de certas autoridades administrativas"[147], não se confunde com a supremacia do interesse público. Em defesa do princípio em análise, discute o conteúdo negativo-positivo do interesse público. Apesar de ser "conceito indeterminado, plurissignificativo", num plano negativo, pode-se excluir da condição de interesse público, o interesse do Estado,

---

[145] Tradicionalmente associa-se a gênese do direito administrativo ao "advento do Estado de direito e do princípio de separação de poderes na França pós-revolucionária" (BINENBOJM, 2005). Considera Binenbojm (2005) que "o surgimento do direito administrativo, e de suas categorias jurídicas peculiares (supremacia do interesse público, prerrogativas da Administração, discricionariedade, insindicabilidade do mérito administrativo, entre outras), representaram mais uma forma de reprodução e sobrevivência das práticas administrativas do Antigo Regime que a sua superação". E acrescenta, o "dogma da verticalidade das relações entre o soberano e seus súditos serviria para justificar, sob o manto da supremacia do interesse público sobre os interesses dos particulares, a quebra da isonomia", estes dogmas alcançam o século XXI (BINENBOJM, 2005).

[146] Enfatiza que a supremacia do interesse público, exclui o interesse secundário, ou fazendário, das pessoas de direito público ou do erário (BORGES, 2011).

[147] Nesse sentido Benenbojm (2005) critica o pensamento de Maria Sylvia Di Pietro e Fábio Medina Osório, afirmando que "a direção finalística dada pela Constituição e pelas leis à Administração Pública - necessariamente apartada de quaisquer privilégios ou favorecimentos odiosos a particulares - nada demonstra em relação à dicotomia público/privado. Isto se resolve pelos princípios da impessoalidade e da moralidade, enquanto a direção finalística é dada pela Constituição, em primeiro plano, e pelas leis, logo a seguir".

do aparato administrativo ou do agente público"; por sua vez, a visão positiva, considera que o interesse público é um somatório de interesses individuais, um interesse majoritário. Assim, entende que " o interesse público e o interesse individual colidente ou não coincidente são qualitativamente iguais; somente se distinguem quantitativamente".

Um consenso nos debates sobre a existência ou inexistência de um princípio – ou postulado - da supremacia do interesse público, é a ponderação. A multiplicidade de interesses públicos primários e interesses individuais, interesses transindividuais, coletivos, difusos resulta em prováveis colisões. As situações de conflito serão abordadas em perspectivas contraditórias, quanto a supremacia do interesse público, mas convergentes na aplicabilidade e jurisdicionalidade do interesse público.

Borges (2001), argumentando que a noção de interesse público não se contrapõe aos interesses individuais e que a prevalência do querer valorativo majoritário "mantém o mínimo de estabilidade e ordem necessárias para a vida em sociedade", reconhece que há situação de conflituidade da multiplicidade de interesses igualmente protegidos. Na busca da "realização do melhor interesse público", "haverá de recorrer-se à justa e imparcial ponderação entre os diversos interesses, norteada pela obediência ao princípio da proporcionalidade".

Na defesa do princípio da supremacia do interesse público, Osório (apud BINENBOJM, 2005) alega ser um princípio constitucional implícito, decorrente dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, "na existência de fins de utilidade pública perseguíveis pelo Poder Público", e, na existência de bens coletivos que reclamam proteção estatal e restrições a direitos individuais.

Mello (1997, p. 55) considera que o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é princípio geral de Direito inerente a qualquer sociedade, limitada a sua "extensão e compostura que a ordem jurídica lhe houver atribuído na Constituição". O interesse público é o do corpo social que não se confunde com os interesses das pessoas estatais, essa distinção resulta na classificação em interesse público primário – "pertinente à sociedade como um todo"; e secundário relativo ao "aparelho estatal enquanto entidade personalizada".

Binenbojm (2005) considera que "a ideia de supremacia como norma jurídica não se coaduna com os postulados da proporcionalidade e da razoabilidade, que preconizam a cedência recíproca entre interesses em conflito".

Também entre os adeptos da descaracterização de um princípio-norma de direito público, Ávila (apud BINENBOJM, 2005) observa uma conexão estrutural entre o interesse privado e o interesse público, “de tal forma instituídos pela Constituição brasileira que não podem ser separadamente descritos na análise da atividade estatal e de seus fins", e, afirma a “ideia de que a realização de interesses particulares quando em confronto com interesses públicos não constitui desvio de finalidade para a Administração, pois aqueles são também fins públicos, conforme restará demonstrado mais à frente”. No entanto, um “princípio que, ignorando as nuances do caso concreto, pré-estabeleça que a melhor solução se consubstancia na vitória do interesse público”, exclui a possibilidade de ponderação. Propõe um “postulado da unidade da reciprocidade de interesses" como um princípio explicativo do Direito administrativo, e finaliza, argumentando que a dimensão do que seja interesse público só poderá ser aferida em determinada circunstância.

A confusão entre interesse estatal e interesse público, centrada na ideia de que o “interesse público é um interesse próprio da pessoa estatal, externo e contraposto aos cidadãos” (MOREIRA NETO apud BINENBOJM, 2005), assim como, a celeuma sobre a recepção constitucional de um princípio de direito público que orienta a adoção da preferência do interesse público em detrimento, independentemente de uma análise fática, do interesse particular, fazem parte dos debates sobre os paradigmas a serem enfrentados pela Administração Pública constitucionalizada.

Schier (2003) analisa “a entronização do interesse público num pretenso patamar hierárquico superior àquele ocupado pelos direitos e liberdades individuais". Pondera que a supremacia do interesse público só é cabível em situações específicas[148], assim, “a tese indiscriminada de existência de um princípio da supremacia do interesse público sobre o privado”, contraria o regime jurídico dos direitos fundamentais. Na hipótese de colisão de interesses ou bens constitucionais, a supremacia do interesse público não poderá ser absoluta, cabendo ao administrador, ou quando mediada pelo juiz, utilizá-la como medida de ponderação,

[148] Como exemplo de situações de restrição dos direitos individuais, constitucionalmente estabelecidas, cita o art. 5º, XI “a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial”;e, 5º, XXV - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano.

por conseguinte o interesse público é o objeto da ponderação. Conclui que o cerne do debate não está no questionamento da existência ou não de um princípio constitucional implícito de tutela do interesse público, mas na "entronização num patamar hierárquico privilegiado".

O princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, na sistemática constitucional cidadã, não é capaz de "promover a proteção dos direitos individuais de maneira ponderada e compatível com a realização das necessidades e aspirações da coletividade como um todo", em determinadas situações, "o interesse público, num caso especifico, pode residir na implementação de um interesse coletivo, mas também na de um interesse eminentemente individual". Enfatiza que isto, não significa que o interesse público seja compreendido como "um conjunto de interesses gerais que a sociedade comete ao Estado para que ele os satisfaça, através de ação política juridicamente embasada e através de ação jurídica politicamente fundada" (BINENBOJM, 2005).

Sendo atribuída à Administração pública a função precípua de implementar projetos legislativos e políticas públicas, colisões de interesses podem surgir, cabendo ao "administrador, à luz das circunstâncias peculiares ao caso concreto, bem como dos valores constitucionais concorrentes, alcançar solução ótima que realize ao máximo cada um dos interesses públicos em jogo", "melhor interesse público"[149] (BINENBOJM, 2005).

Conforme alhures os direitos fundamentais impõem a todos os entes públicos abstenções, não ingerências, sobre a esfera individual, como também, a obrigatoriedade de prestações positivas, por exemplo, "o direito de ir e vir pressupõe um conjunto de atividades do Poder Público (polícia de segurança pública, polícia administrativa) destinadas a preservá-lo", que em uma circunstância concreta implicará na "manipulação do aparato policial em defesa de um cidadão, situação que prestigia o valor da segurança individual" (BINENBOJM, 2005).

A centralidade da dignidade humana e da preservação dos direitos fundamentais, modifica a relação entre Administração e administrado com a reformulação de paradigmas tradicionais, entre eles a relação entre os interesses públicos e privados. No que concerne à segurança pública, a discussão inicial é

[149] Conclui que "o melhor interesse público só pode ser obtido a partir de um procedimento racional que envolve a disciplina constitucional de interesses individuais e coletivos específicos, bem como um juízo de ponderação que permita a realização de todos eles na maior extensão possível. O instrumento deste raciocínio ponderativo é o postulado da proporcionalidade" (BINENBOJM, 2005).

sobre a atividade exercida pelos órgãos estatais considerado como um serviço público que, em determinados eventos, resulte num conflito de interesses entre o público e o privado – especificamente o controle do espaço privado.

3.1.1 Serviços públicos

As alterações do espaço público e do espaço privado no transcorrer da passagem do Estado liberal para o Estado social e, a contemporaneidade do Estado neoliberal se funde numa questão relevante para estabelecer os limites jurídicos de controle do espaço privado e determinar se os órgãos da segurança pública se inserem entre os “serviços públicos”. Essa ambivalência da estrutura estatal da segurança pública, entre órgãos de manutenção da ordem pública e órgãos prestadores de serviços de cidadania, provavelmente, interfere na percepção da sociedade sobre a função da segurança privada dentro de um contexto amplo de segurança pública, é possível que, erroneamente, se infira que é uma atividade substitutiva da função de proteção dos indivíduos e do seu patrimônio.

Para tanto, uma retrospectiva histórica, restrita à discussão das modificações sociais e as implicações jurídicas dos limites entre o público e o privado, faz-se necessário para apresentar as dificuldades de se compreender o papel dos órgãos de segurança pública em um Estado Democrático de Direito.

Em Roma, os serviços destinados a garantir a segurança, a proteção à saúde e higiene, considerados como serviços essenciais para a população, indicam uma noção de utilidade pública de determinadas atividades que, não podem ser asseguradas apenas no âmbito privado (ARAGÂO, 2013, p. 26).

Durante a Idade Média, as atividades públicas e privadas não se diferenciavam, assim, a concepção contemporânea de “serviço público” inexistia. No entanto, alguns serviços de uso público e obrigatório eram oferecidos pelos senhores feudais mediante pagamento pela utilização. Eram as “chamadas banalidades feudais (moinhos, fundições, fornos, secadores de peixes etc.) ”, constituídas para possibilitar as atividades econômicas agropecuárias por eles desenvolvidas (ARAGÃO, 2013, p. 28).

No período que antecede o Estado absolutista, o Estado patrimonial, as atividades implementadas pelo Estado não se diferenciavam das atividades "privadas", por conseguinte, "os recursos necessários ao seu sustento eram provenientes de sua própria atividade produtiva de bens para o mercado". Alguns serviços reais poderiam ser usufruídos pelos particulares, como por exemplo, as estradas, os correios reais, e a segurança contra os salteadores (ARAGÃO, 2013, p. 29-30). Nesse sentido,

> O serviço não se concebia em relação aos particulares ou usuários, mas, em relação ao rei; falava-se em serviço do rei. Mas, em nível local, algumas atividades passaram a ser qualificadas como 'serviço ao público', porque designavam intervenção dos poderes públicos em favor dos particulares" […]. Por exemplo, a criação, em 1665, na comunidade de Marignane, de uma padaria comunal; os padeiros reclamaram e a comunidade invocou o bem da população, com base em dois motivos: a insuficiência do fornecimento dos padeiros e o preço excessivo que estes cobravam" (MEDAUAR apud ARAGÃO, 2013, p 30)

Com a separação entre o espaço público e o espaço privado, uma nova demanda estatal surge para substituir as atividades assistenciais religiosas e as exigências de um modo de viver urbano e burguês. Novos hábitos de estar em público, no transcorrer do século XVIII, "época em que cafés e mais tarde bares e estalagens para paradas de diligências tornam-se centro sociais: época em que o teatro e a ópera se abriram para um grande público", bem como, novas relações de intercâmbio de mercadorias se formam. O mercado urbano do século XVIII é muito competitivo, atraindo um grupo mutável e amplamente desconhecido de compradores, e "à medida que a economia de mercados se expandia, e as modalidades de crédito, de contabilização e de investimentos tornaram-se mais racionalizadas, os negócios eram realizados em escritório e lojas e numa base cada vez mais impessoal" (SENETT, 1998, p. 31-32). O Estado é chamado para prover essas novas relações socioeconômicas.

Aponta-se, conforme alhures, que a origem do direito administrativo está vinculada ao advento do liberalismo[150] e a necessidade de limitação do poder do

[150] Com o surgimento do Estado liberal "as atividades de prestação individual *(uti singuli)*, inexistente, ainda, o conceito jurídico de prestação social *(uti universi)*, desenvolviam-se em três linhas, quais sejam, "as funções típicas de Estado, que sempre foram por ele exercidas, como a jurisdição"; "as de cunho assistencial, não titularizadas com exclusividade pelo Estado e prestadas sem remuneração ou com remuneração bem abaixo do custo, já que o seu objetivo precípuo era o de atender as pessoas sem condições para obter os mesmos serviços da iniciativa privada"; e "as atividades de cunho econômico propriamente dito, ou seja, que podem ser exploradas com fins lucrativos, consistentes na maioria das vezes na exploração de infraestruturas" (ARAGÃO, 2013, p. 34).

Estado, e em consequência, os serviços públicos, como atividade realizada no âmbito das atribuições da Administração, são normatizados.

Os serviços públicos, no modelo social, passam por uma verdadeira mudança, com o aparecimento de novas tarefas administrativas, a exemplo, saúde, educação, segurança social. O Estado torna-se não apenas o titular das tarefas, mas também o prestador direto dos serviços proporcionados pelas mesmas, para satisfazer necessidades básicas dos cidadãos, como por exemplo, desenvolvimento de fontes de energia, de meios de transporte, de comunicações, dentre outras.

Conceitualmente, o serviço público, contemporâneo, “é atividade prestacional em que o poder público propicia algo necessário à vida coletiva” (MEDAUR, p.372) incluída entre outras atividades administrativas. As características que identificam um serviço como público estão vinculadas à concepção política. Abrangem prestações específicas (água, esgoto, etc.) e prestações genéricas (iluminação pública, limpeza, etc. Nesse sentido, Meirelles (1998, p.288) indica os serviços *uti universi* ou gerais, sem destinatários determinados, por exemplo: coleta de lixo, limpeza de rua, iluminação pública; e os serviços *uiti singuli* ou individuais, prestados a usuários determinados, por exemplo: água, telefone, gás canalizado. Os primeiros de regra, não são diretamente remunerados pelos usuários; os segundos, por terem usuários identificados, são pagos diretamente, por meio de tarifas ou taxas (MEDUAR, p.374).

Nesse ponto o Direito Administrativo associa-se com o direito fundamental à segurança pública. O processo de constitucionalização da segurança pública repercute sobre os diferentes Poderes estatais, impondo deveres negativos e positivos de atuação, para que se observem os limites e promovam os fins previstos na Constituição. Ao administrador incumbe a função de manter a ordem pública e a incolumidade do indivíduo e de seu patrimônio, através do serviço público prestado pelos órgãos da segurança pública. Por conseguinte, questiona-se se o Estado tem a obrigação de oferecer segurança pessoal a cada brasileiro (prestação *uti singuli*), ou, ao contrário, por ser um direito difuso, deve ser considerado um serviço *uti universi*, em razão da “impossibilidade de determinar o que cada titular do direito pode fazer ou exigir em determinadas circunstâncias concretas, ao contrário do que ocorre com os demais direitos fundamentais” (DIMOULIS e MARTINS, 2012, p.62).

3.1.2 A segurança pública é um serviço público individualizável?

A discussão sobre a natureza da atividade da segurança pública, por meios dos seus órgãos estatais, como um serviço público que possa ser prestado de forma individualizada, ou apenas, exercido de forma coletiva, não determinável o usuário, chega ao Supremo Tribunal Federal no final da década de 90, e, nos anos que se seguem. Reinteradas vezes a Corte Suprema entendeu que a segurança pública "somente pode ser sustentada por impostos, dado que consubstancia dever do Estado e direito de todos, sendo exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio".

Em Ação Direta de Inconstitucionalidade n°. 1942/2 (21/10/99) movida pela Ordem dos advogados do Brasil em face do Estado do Pará e da Assembleia Legislativa deste Estado debateu-se a possibilidade de cobrança de um tributo mediante taxa de segurança para a prestação da segurança pública em eventos privados. Os requeridos argumentaram que a cobrança de taxa não configurava uma privatização da polícia e que a prestação seria apenas para os que pudessem pagar. O tributo (taxa de segurança) "destinava-se a gerar compatível receita, quando ocorresse a atuação material do Estado, nos casos em que ficasse claro o interesse particular de uma determinada pessoa física ou jurídica". Arguiram que nos eventos patrocinados pelo setor privado há deslocamento de grande efetivo da polícia militar deixando a população civil desprotegida, restando à sociedade civil o financiamento da segurança de eventos privados, tratando-se de exemplo de exercício de poder de polícia[151]. O relator Ministro Moreira Alves acata o argumento de inconstitucionalidade considerando que,

> Segundo o disposto no art. 144, caput, inciso V e parágrafo 5°, da Constituição Federal, sendo a segurança pública dever do Estado e direito de todos, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através, entre outras, da polícia militar a quem

[151] No relatório para fundamentar a liminar suspendendo a execução e a aplicabilidade da expressão "serviço ou atividade policial-militar, inclusive policiamento preventivo", constante do art. 2° da Lei 6.010/96 do Estado do Pará, o Ministro Moreira Alves, "afirma não se tratar de exercício de poder de polícia, mas de taxa de utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição, o que pelo menos, em exame compatível com o pedido de liminar, não é admissível em se tratando de segurança pública que visa à segurança de todos coletiva ou individualmente.
Disponível em http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=338750. Acesso em 25.07.2015.

> cabe a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública, essa atividade do Estado só pode ser sustentada pelos impostos, e não por taxa, se, apesar de atendida pela polícia por entender tratar-se de caso de segurança pública, for solicitada por particular para a sua segurança, se ameaçada, ou para a segurança de terceiros, a título preventivo, inclusive se, como na hipótese aventada nas informações, essa necessidade decorra de evento aberto ao público, ainda que com participação paga (ADI n° 1942/2, publicada em 21/10/99).

Ainda sobre a constitucionalidade de legislações estaduais, que estabeleciam taxas de exercício do poder de polícia e de utilização de serviços prestados pelos órgãos de segurança pública e defesa da cidadania, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou procedente o pedido formulado em ação direta ajuizada pelo Partido Comunista do Brasil - PC do B, para declarar a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei 13.084/2000 do Estado do Ceará[152]. "Entendeu-se, no caso, que a segurança pública somente pode ser sustentada por impostos, dado que consubstancia dever do Estado e direito de todos, sendo exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio" (Informativo n° 342 do STF). O argumento da indivisibilidade da prestação de serviços de segurança pública do Estado foi apresentado pelo requerente, em contraposição à tese do requerido. Argui, o requerido, que a "utilização efetiva ou potencial de serviço de segurança em eventos privados de cunho lucrativo, que se dirijam a uma pessoa ou a um número determinado ou determinável de pessoas – portanto, serviço de utilização individual e mensurável, munidos do atributo de divisibilidade"[153].

Novamente a questão da cobrança de taxa de segurança pública está em julgamento pelo Supremo Tribunal Federal[154]. Trata-se da Ação Direta de

---

[152] Decisão publicada no D.J. e no D.O.U em 15/04/2004.

[153] Disponível em http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=375391. Acesso em 25.07.2015.

[154] Questão correlata é "a eficácia geral e o efeito vinculante de decisão proferida pelo STF em ação declaratória de constitucionalidade ou direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal não alcançam o Poder Legislativo, que pode editar nova lei com idêntico teor ao texto anteriormente censurado pela Corte. Perfilhando esse entendimento, e tendo em conta o disposto no § 2º do art. 102 da CF e no parágrafo único do art. 28 da Lei 9.868/99, o Plenário negou provimento a agravo regimental em reclamação na qual se alegava que a edição da Lei 14.938/2003, do Estado de Minas Gerais, que instituiu taxa de segurança pública, afrontava a decisão do STF na ADI 2424 MC/CE (acórdão pendente de publicação), em que se suspendera a eficácia de artigos da Lei 13.084/2000, do Estado do Ceará, que criara semelhante tributo. Ressaltou-se que entender de forma contrária afetaria a relação de equilíbrio entre o tribunal constitucional e o legislador, reduzindo o último a papel subordinado perante o poder incontrolável do primeiro, acarretando prejuízo do espaço democrático-representativo da legitimidade política do órgão legislativo, bem como criando mais um fator de resistência a produzir o inaceitável fenômeno da chamada fossilização da Constituição".

Inconstitucionalidade[155] ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) questionando a Lei 14.938/2003, do Estado de Minas Gerais, que instituiu a cobrança da "taxa de segurança pública devida em função da utilização potencial do serviço de extinção de incêndio"[156].

Em particular, é relevante para a presente tese, a caracterização do titular da segurança pública, trata-se por conseguinte de um serviço público coletivo em que não é possível individualizar o beneficiário do direito fundamental à segurança pública, esta, também é razão da inexistência de prestações jurisdicionais direcionadas a determinadas pessoas, diferentemente dos direito à saúde e o direito à educação em que é possível impor ao Estado a execução de um ato administrativo para proteção de pessoa determinada. Assim, em abstrato, a segurança pública não pode ser particularizada, entretanto, a individualização, inclusive de um determinado grupo, pode ocorrer sempre que a polícia estiver realizando um serviço público ou um atendimento de ocorrência.

Questão controversa é a prestação do serviço de segurança pública em eventos particulares, habitualmente a proteção ostensiva da polícia militar é solicitada para manter a ordem pública e a proteção da inviolabilidade dos cidadãos e seus patrimônios. São grandes Shows, partidas de futebol, eventos culturais, etc. Esse limite das atribuições dos órgãos de segurança pública, em especial, a polícia ostensiva, se correlaciona com a ampliação de espaços privados e semipúblicos, o setor de eventos cresce anualmente e, com ele a demanda pela proteção de seus consumidores.

3.2 A questão da segurança em espaços privados: grandes eventos privados e o "Rolezinho" em shopping centers

---

[155] Autos conclusos ao relator em 07/07/2015. Disponível em http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp. Acesso em 25.07.2015.

[156] Trata-se, na verdade, de ofensa à Constituição Federal, porquanto a lei estadual prevê a instituição, por parte do estado de Minas Gerais, de taxa que estaria destinada a cobrir gastos com segurança pública, ou seja, serviços públicos gerais, e, também, por determinar a utilização apenas parcial da receita para o reequipamento da unidade operacional de execução do Corpo de Bombeiros, além da utilização de base de cálculo típica de imposto, ressalta a OAB http://www.oab.org.br/noticia/21157/adin-contra-taxa-mineira-relativa-a-incendio-aguarda-parecer-da-pgr).

Os grandes eventos públicos e privados, se multiplicam inserindo-se no cotidiano das grandes cidades. Grandes festas populares, eventos culturais, religiosos e esportivos se expandem para os centros urbanos, não mais apenas o eixo Rio-São Paulo, invadem grandes capitais brasileiras e cidades de médio porte. Esta concentração de indivíduos requer, com maior intensidade, a manutenção da ordem pública e a proteção dos indivíduos, em sua inviolabilidade física e patrimonial. São comuns as práticas dos mais variados delitos, crimes contra a honra, furtos, roubos, lesões corporais, dano ao patrimônio, tráfico de drogas, estupros e até homicídios, além, da possibilidade de incêndios, de pânico generalizado, etc. Todos esses componentes exigem estratégias de segurança pública/privada.

Nesse ambiente, as atividades de segurança pública e a segurança privada se encontram, sendo necessário estabelecer os limites do exercício do serviço público de segurança pública e a prestação de serviços privados de vigilância e proteção de pessoas físicas e jurídicas. Para demonstrar a relevância social e jurídica da discussão que se desenvolve, apresentar-se-á conflitos que se desenvolveram em espaços privados que tiveram grande repercussão.

O primeiro deles, é a já conhecida violência nos estádios de futebol, a escolha se orienta pelo local privado onde ocorrem eventos de desordem e criminalidade, assim como, pela participação ou ausência de segurança privada. E, o fenômeno recente, resultado das novas relações sociais midiáticas entre jovens e adolescentes, apelidado de “Rolezinho” que invadiu os espaços de consumo, os shopping centers, no final do ano de 2013 e início do ano de 2014.

Durante a realização de um jogo de futebol pelo campeonato brasileiro de 2013, entre o Atlético-PR e o Vasco, realizado na Arena Joinville – Santa Catarina, uma briga entre os torcedores dos dois times, ainda nos quinze minutos do primeiro tempo, levou o árbitro Ricardo Marques Ribeiro a paralisar o jogo[157]. A briga generalizada foi destaque nos jornais esportivos internacionais e resultaram em severas críticas ao Comando da Polícia Militar pela ausência de efetivo policial capaz de manter a ordem e de proteger os torcedores.

[157] Na confusão, quatro torcedores ficaram feridos e tiveram que ser socorridos. Disponível em http://anoticia.clicrbs.com.br/sc/esportes/noticia/2013/12/confusao-na-arena-joinville-acaba-com-quatro-feridos-4358034.html. Acesso em 20.07.2015.

Reconhecendo a gravidade da violência nos Estádios de Futebol, mas delimitando a análise para o desdobramento sobre a responsabilidade de promover a segurança pública em locais privados, reflete-se. O foco da discussão concentrou-se na definição das competências da polícia militar na ocorrência de conflitos ou qualquer outro tipo de quebra da ordem pública, como também, a responsabilidade da pessoa jurídica promotora do evento em contratar segurança privada para exercer a proteção dos frequentadores, jogadores, árbitros e funcionários, inclusive a proteção patrimonial.

Em nota conjunta, o Ministério Público de Santa Catarina e a Polícia Militar de Santa Catarina, informaram, em síntese, que a Polícia Militar e os administradores da "Arena de Joinville" acordaram, em conformidade com a legislação vigente, que caberia aos promotores do evento, no caso os representantes do Atlético Paranaense, a "contratação de segurança privada para a atuação nas áreas não acessíveis ao público, bem como para a formação e/ou vigilância da barreira que deveria dividir as torcidas", local onde os atos de violência ocorreram. Informou-se, ainda, que à Polícia Militar coube o "policiamento externo e o estado de prontidão para casos de ocorrência de conflitos ou qualquer outro tipo de quebra da ordem pública", atuando, "tão logo se verificou a quebra da ordem". O desentendimento inicial nos discursos oficiais do Ministério Público e da Polícia Militar foi resultado de um oficio comunicando a irregularidade na forma do policiamento então vigente, dando conhecimento do teor da ação civil pública intentada para adequação da prestação da segurança, inclusive pela Polícia Militar, para o ano de 2014. O Comando local de policiamento de Joinville "entendeu por aplicar previamente o que nela era buscado para o ano de 2014, passando a agir em respeito ao princípio da universalidade do policiamento, sem interferir naquilo que é próprio da iniciativa privada"[158].

Observa-se um conflito de interesses da Administração pública, através dos seus órgãos de segurança, em particular da polícia ostensiva, e os interesses individualizados de uma pessoa jurídica. No sentido constitucional a segurança pública é "dever do Estado, direito e responsabilidade de todos" "para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio". Dessa forma,

[158] Disponível em http://anoticia.clicrbs.com.br/sc/esportes/noticia/2013/12/ministerio-publico-e-policia-militar-do-estado-emitem-nota-sobre-pancadaria-na-arena-joinville-4359191.html. Acesso em 20.07.2015.

indaga-se como se exerce a corresponsabilidade da efetivação do direito à segurança, quais os limites territoriais de atuação dos órgãos da segurança pública, e, quando a Administração Pública pode determinar a obrigatoriedade de contratação de segurança privada na realização de eventos em espaços privados.

Não há possibilidade de definir fronteiras rígidas sobre as atividades de segurança em eventos privados. Alguns argumentos devem ser considerados para que se desenvolva uma linha de pensamento. Os efetivos das polícias militares são inferiores aos de “vigilantes”. A atividade prestada pelos órgãos de polícia, nesse caso a da polícia militar, não se resume ao atendimento de ocorrências, trata-se de um serviço público que deve ser prestado a todos coletivamente. O exercício da violência legítima ainda é monopólio dos órgãos de segurança pública. Para reforçar este último entendimento observe-se que a licitude da prática de uma conduta típica – crime - corresponde ao estrito cumprimento de um dever legal ou legitima defesa própria ou de terceiros para a polícia. Para os vigilantes de empresas privadas de segurança a permissão para realizar ações que correspondam a descrição de delitos pode ser justificada apenas pela legitima defesa, nesse caso, não há distinção entre um ato de um vigilante no exercício de sua profissão ou de “qualquer do povo”.

Dito isto, entende-se que cabe aos órgãos de segurança pública atividade de controle formal sobre a segurança privada, impondo medidas mínimas para a proteção dos consumidores de um evento privado. As justificativas são de cunho orçamentário e logístico. De fato, a responsabilidade financeira deve ser da promotora do evento e não há como realizar um grande deslocamento de efetivo sem deixar parte da população sem cobertura. Tais argumentos, não podem significar a linha precisa que afasta a atividade de segurança pública nesses grandes eventos, são essenciais para a manter a ordem pública e a inviolabilidade, pessoal e patrimonial, dos consumidores e não-consumidores. Assim, esta é mais uma intersecção entre o público e o privado, no sentido dos *lócus*, dos ambientes públicos e privados que requerem um modelo hibrido, segurança pública/privada, centrado no interesse público e de proteção de todos.

Com nuances distintas, mas envolvendo a relação entre segurança pública e privada, iniciam-se as considerações sobre o “Rolezinho”. Esta “é a denominação dada a um movimento, normalmente iniciado nas redes sociais da internet, em que dezenas ou centenas de jovens, em regra moradores das periferias das maiores

cidades brasileiras, marcam uma “visita” coletiva a um determinado shopping center” (2014).

Sobre o início do movimento dos jovens a revista época assim o descreveu[159]:

> Foi assim: 6 mil jovens, a maioria deles com idade entre 14 e 17 anos, responderam pelo Facebook a um convite para se reunir e ouvir funk ostentação – variante do ritmo que exalta o consumo e as roupas de grife – no estacionamento do Shopping Metrô Itaquera, em 7 de dezembro. O shopping é o principal ponto de lazer da região. É ali que os adolescentes se encontram corriqueiramente, para ver os amigos, comer no McDonalds e ir ao cinema. Quando a reunião no estacionamento começou, a segurança do shopping tentou dispersar a garotada. Mas eles, em lugar de ir embora, rumaram para o interior do prédio. Quem lá estava pensou tratar-se de um arrastão, e a confusão se instalou. E os brasileiros ouviram falar pela primeira vez do rolezinho, um fenômeno cultural que ocorre rotineiramente na periferia de São Paulo e que, até então, havia passado despercebido. Depois da correria no Shopping Metrô Itaquera, tudo mudou. O rolezinho foi sequestrado ideologicamente e virou palavra de ordem. Radicais de um lado viram uma tentativa de integração forçada dos excluídos. Radicais do outro lado tomaram o grupo de jovens como uma ameaça social, um exemplo de baderna a ser contida – pela força, se necessário. (RIBEIRO, CISCATI, LOYOLA, IMERCIO, 2014)

Analisando o fenômeno do “Rolezinho”, parece à primeira vista, um comportamento típico de jovens e adolescentes, ansiosos por se afirmar no mundo dos adultos. Entretanto, ao considerar, o mecanismo de realização desses encontros, redes sociais capazes de reunir rapidamente até cinquenta mil pessoas desconhecidas, sem nenhum propósito aparente, remete-se a discussão de Bauman (2007) sobre a sociedade de consumidores.

Em todos os setores do mundo líquido-moderno dos consumidores, “ninguém pode se tornar sujeito sem primeiro virar mercadoria, e ninguém pode manter segura sua subjetividade sem reanimar, ressuscitar e recarregar de maneira perpétua as capacidades esperadas e exigidas de uma mercadoria vendável” (BAUMAN, 2007, p.16).

Essa condição de consumidor/mercadoria “elimina a fronteira que antes separava o privado e o público”, e, “transforma o ato de expor publicamente o privado numa virtude” e, o estilo de “vida para consumo” num dever público (BAUMAN, 2007, p.18). Os adolescentes, equipados com confessionários eletrônicos portáteis, são apenas aprendizes treinando e treinados na arte de viver numa sociedade confessional, é preciso se expor, ser visto, fotografado, o tempo todo, para manter-se como mercadoria desejável. Tudo é descartável e passageiro,

[159] Disponível em http://epoca.globo.com/vida/noticia/2014/01/origem-bdo-rolezinhob.html. Acesso em 20.07.215.

por conseguinte a satisfação do consumidor nunca será completa. Assim, “tornar-se consumidor exige um nível que dificilmente deixa tempo para as atividades que tornar-se cidadão demanda” (BAUMAN, 2007, p.188).

O público e o privado, aqui, em vários siginificados. Desde as novas referências ao domínio da esfera privada, íntima e familiar, cada vez menos privada e íntimas, aos novos ambientes onde o público se privatiza, formando suas próprias comunidades. Esse movimento sem direção, sem finalidade, sem local, dia e hora, mesmo que transitório, descartável, insere um novo componente na concretização da segurança pública. O “Rolezinho” se transforma em um fenômeno também jurídico para definir os critérios de restrição a estes ambientes, além da forma de atuação da segurança privada. Partindo do pressuposto de que as restrições ou as limitações de acesso ao shopping center, dentro da esfera privada, vinculam-se a ordem constitucional, pretende-se, em seção posterior, analisar e identificar os limites do controle do espaço privado.

3.3 Limites Jurídicos do Controle do Espaço Privado

No modelo tradicional de grandes aglomerações humanas, reunidas para protestar, por simples lazer, ou ainda, como expressão da liberdade, é possível antecipar riscos, definir estratégias para manutenção da ordem pública e proteção da incolumidade dos indivíduos e do patrimônio, inclusive com a cooperação, se for o caso, de empresas de segurança privada. Por conseguinte, essas nuances de novas relações sociais determinam um repensar a gestão de risco.

O discurso sobre o medo subjetivo, normalmente é visto, como um empecilho a concretização de políticas públicas de efetivação dos direitos fundamentais, por justificar, muitas vezes, a adoção de medidas de cunho repressivo. Entende-se que, essa é uma variável a ser considerada pelas políticas públicas de segurança, a informação rápida e oficial deve pode ser um instrumento eficaz num mundo de facebook, twitter, whatsapp e instagram.

Para corroborar a importância da dimensão medo, objetivo e subjetivo, no encerramento do 9º Encontro Anual do Fórum Brasileiro de Segurança Pública,

realizado no Rio de Janeiro em 2015, foi apresentada a pesquisa Datafolha realizada em 84 municípios com 100 mil habitantes ou mais que concluiu que oito em cada dez brasileiros de 16 anos ou mais temem morrer assassinados. Dos entrevistados, metade acredita ser uma possibilidade real ser assassinado em um futuro próximo (até 12 meses) e, ao longo da vida, 20% dos entrevistados dizem que já foram ameaçados de morte. Quase todos os brasileiros (91%) têm medo de ser vítima de violência por parte de criminosos, confirmando a forte sensação de insegurança. Como agravante, 62% também têm medo de ser vítima de violência por parte da polícia militar e 53% de policiais civis. Ainda rejeitando a violência, 67% discordam da afirmação de que "as polícias deveriam ser mais agressivas em suas abordagens a suspeitos"[160].

Outro fator a ser considerado é a compreensão ampla da segurança pública, como direito fundamental, que não se limita às ações policiais de repressão quando da ocorrência de um delito. Como dito alhures, o monopólio da violência legitima, uso da força coercitiva adequadamente constitucional, ainda é do Estado, admitindo-se modelos híbridos de segurança pública/privada sob a coordenação e poder de decisão do setor público, preferencialmente numa gestão participativa.

Essa é também a percepção da população brasileira conforme se infere da pesquisa Datafolha, constatou-se que a Polícia Militar é vista por 76% dos entrevistados como a principal responsável pela segurança pública no país. Na sequência, 71% entendem que essa é uma atribuição principalmente do governo federal. Independentemente da instituição de segurança, ou da esfera governamental, a população entende, de forma majoritária (acima de 50% das citações), que essa é uma atribuição do Estado.

Os muitos significados da relação entre o público e privado indicam transformações que se interceptam. As esferas do público, vida política, e do privado, vida íntima e familiar se confundem em diversos momentos. As interferências do Estado no âmbito da família podem exemplificar um lado positivo no controle da criminalidade. O tratamento da violência familiar contra mulheres, crianças e adolescentes e idosos como uma questão pública e não mais como elemento da discricionariedade da esfera privada já faz parte das políticas públicas

[160] Disponível em http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticia/2015/07/oito-em-cada-dez-brasileiros-de-grandes-cidades-temem-morrer-assassinados-4814337.html.

de segurança, como mecanismo do controle, conforme a constituição, da esfera privada, familiar.

Na concepção burguesa, o espaço privado era ocupado pelas relações que se desenvolviam dentro do lar, no entanto, as modificações das relações de trabalho, o crescimento do modo de viver urbano, à ampliação da esfera pública na autonomia privada do indivíduo, resultam num processo de expansão de ambientes aberto ao público. Esta passagem para os *lócus*, de alterações dos lugares públicos e privados modificam a forma do controle social ao inserir um novo componente, a segurança privada. Por conseguinte, faz-se necessário estabelecer os limites de atuação do controle do espaço privado.

Nessa linha, o primeiro passo é apresentar o significado do público e do privado como lugar, ambiente de interação entre os indivíduos. Do direito penal, extrai-se, a definição de “lugar aberto ao público”, ambiente em que a entrada do público é controlada, mas que admite uma variada gama de frequentadores, como parques, cinemas, teatros, shopping center, entre outros. É o lugar público por destino. Há ainda, o “local exposto ou aberto ao público”, ambiente, de natureza privada, mas que consegue chegar, respectivamente, à vista de várias pessoas, ou, à vista do público. É o lugar público por acidente. Importa para a discussão o conceito de lugar aberto ao público para definir parâmetros jurídicos de restrições ao público[161].

Assim, são três categorias jurídicas que requerem níveis distintos de segurança e acessibilidade. A primeira delas, os locais privados só podem ser acessados por convite pessoal. Com entrada incondicional, em tempos de normalidade, temos os espaços públicos, como ruas e parques públicos. Em posição intermediária, é possível encontrar espaços comuns que são geralmente, mas não sempre, propriedade privada, aberto ao público mediante cumprimento de certas condições, tais como a compra de um bilhete válido ou conformidade com as normas tácitas de conduta.

O fato da segurança, individual e patrimonial, do público que frequenta ambientes abertos ao público, ser realizada por empresas do setor privado, mediante contrato entre a prestadora do serviço de segurança e, a prestadora de um serviço de consumo, não modifica a natureza de direito fundamental. Por

[161] Elementos constitutivos do delito de ato obsceno (Código Penal, art. 233).

conseguinte, no constitucionalismo atual, os direitos fundamentais vinculam todos os entes em relações públicas e privadas. De modo que, qualquer restrição à entrada do público, deve buscar embasamento no próprio texto constitucional, cabendo, quando conflitantes os direitos fundamentais, a ponderação com outros direitos fundamentais ou princípios constitucionais, situação em que deverá ser aplicado na maior extensão possível, levando-se em conta os limites fáticos e jurídicos.

O Rolezinho, é exemplo, de situação de divergências sociais que foram jurisdicionalizadas. Em Niterói, na cidade do Rio de Janeiro, foi intentada uma ação de Interdito Proibitório ajuizada pelo Fashion Mall S/A e Condomínio do Edifício Plaza Shopping contra o movimento denominado rolezinho plaza shopping Niterói. A pretensão do requerente era impedir as manifestações, com solicitação, ainda, de expedição de ofícios ao Corpo de Bombeiros, Policia Militar, Guarda Municipal, Juízo da Infância e Juventude e do Idoso, para que estes órgãos realizassem as fiscalizações cabíveis na data programada para o referido evento, por considerarem que o movimento promove verdadeiras arruaças e grandes tumultos nos shoppings centers, cerceando o direito das pessoas e prejudicando o comércio regularmente instalado no local, aumentando a periculosidade, ensejando vandalismo, violência, abusos e depredações por grupos que se aproveitam para se infiltrar. Negada, a pretensão liminar, sob os seguintes argumentos: os direitos (i) de livre manifestação, (ii) de reunião pacífica, e (iii) de ir e vir, são garantias constitucionais. É dever do Estado promover a segurança pública, se julgar necessária a ação, ainda que em bens particulares que se destinam ao uso do público, não cabendo ao Judiciário substituir o Poder Público incumbido da garantia da segurança pública.

Os limites jurídicos de atuação do setor de segurança privada em ambientes públicos e ambientes privados requer estabelecer o conteúdo “do produto segurança”. Trata-se de uma prestação de serviço de proteção individual e patrimonial de seus consumidores, realizada de forma complementar à atividade de segurança estatal. É resultado da previsão constitucional de corresponsabilidade entre os entes públicos, privados e a sociedade civil, como “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos” e, condicionada à supremacia da Constituição.

O serviço de segurança, não é capaz de substituir o Estado com maior eficiência. A natureza da titularidade transindividual do direito à segurança pública significa que a proteção não será efetivada nos moldes dos contratos de segurança privada, com escoltas, por exemplo, rondas, cercas elétricas, câmaras de

segurança, entre outros serviços disponibilizados. A segurança pública é direito fundamental que abrange diversas variáveis, não se restringindo, ao policiamento ostensivo, que se assemelha ao serviço oferecido por empresas privadas de segurança, também razão da impossibilidade de substituição em espaços privados.

Por conseguinte, os limites jurídicos impostos aos entes estatais, no caso, aos órgãos de segurança pública, também se estendem aos serviços de segurança privada, nos espaços públicos, privados – íntimos, e aberto ao público. As restrições de acesso, incluindo a liberdade de locomoção e a liberdade de expressão, apenas se justificam em uma análise de fundamentalidade dos direitos individuais. Além disso, o setor público não pode ser proibido de ingressar nesses ambientes privados ou semipúblicos.

No Estado contemporâneo, as transformações do espaço público e privado, numa concepção de ampliação e restrição das interferências do Estado na autonomia privada, não excluiu o poder estatal de exercer papel central para a concretização do direito fundamental à segurança pública, restando à esfera privada desempenhar atividades auxiliares e complementares, em conformidade com as finalidades do Estado Democrático de Direito.

CONCLUSÃO

A presente tese discutiu as transformações contemporâneas do espaço público e privado em vários significados que se interligam, e, de formas distintas, refletem na segurança pública contemporânea. O desenvolvimento parte do pressuposto de que novas formas hibridas entre as esferas do público e do privado se formam, ampliando os pontos de interseções. Entre elas, a relação cada vez mais próxima entre a segurança oferecida pelo Estado, como ente incumbido da concretização de um direito fundamental, e as empresas de segurança privada. Outra inquietação considerada foram as mudanças no modo de viver urbano e a ligação com aumento da criminalidade; as novas relações entre o homem público e o homem privado alteram o ambiente físico, ampliam-se os espaços semipúblicos, vistos como lugares mais seguros.

A problemática, sintetizada no questionamento sobre quais são os impactos para a segurança pública das transformações contemporâneas do espaço público e privado e quais os limites jurídicos do controle do espaço privado, foi analisada em três etapas para subsidiar as discussões sobre a segurança pública atual e proporcionar uma conclusão.

No primeiro eixo foi realizada uma abordagem constitucional da segurança pública, conclui-se que o direito à segurança é a base jurídica da vida social e política do indivíduo por permitir a liberdade de decisão e de autorrealização. A investigação da inserção histórico-constitucional da segurança permitiu identificar o conteúdo da segurança contemporânea, uma segurança ampliada, que tem o indivíduo como elemento central, mas numa acepção global e local, é imprescindível para o desenvolvimento de cada ser humano, mas só pode ser efetivada conjuntamente. De um modo distinto da segurança individual do Estado liberal, voltada para a proteção de sua propriedade e contra os abusos de poder, abarca a dimensão liberal e agrega novos valores. Esta ampliação propõe uma visão conjunta e uma relação de reciprocidade entre as várias dimensões do direito fundamental à segurança.

Numa percepção de primeira dimensão, o direito fundamental à segurança, de não interferência na liberdade dos indivíduos de forma contrária à Constituição, é essencial para rejeitar a violência ilegítima exercida por alguns agentes de órgãos de

polícia. Da passagem do Estado liberal para o Estado social, o direito à segurança se amplia para todos os indivíduos, há uma titularidade coletiva, não de grupos, mas da sociedade, uma nova dimensão dos direitos fundamentais é adicionada. Torna-se imperativa a atuação estatal para assegurar a segurança, aqui o vínculo com as políticas públicas começa a se delinear. Entendeu-se, por fim, que o direito à segurança tem por destinatário o gênero humano, que exige um "agir solidário" porque a não realização pode gerar consequências para um número indeterminado de pessoas, é, portanto, direito fundamental de terceira dimensão.

Para a concretização do direito à segurança pública, é preciso que a população reconheça no Estado e em seus agentes a função de coerção legítima, e, por outro lado, o Estado, através dos órgãos de segurança, deve reconhecer os direitos fundamentais dos cidadãos, sem distinção, vinculando, por conseguinte, todos os poderes estatais e os entes privados.

Discutiu-se a possibilidade, em situações fáticas, de conflito entre liberdade individual e segurança pública. Há uma linha tênue que separa esses direitos fundamentais, a concretização do direito à segurança, em situações de criminalidade, se efetiva pelas limitações impostas ao direito de liberdade. Por conseguinte, o processo de constitucionalização, impôs um amplo catálogo de garantias que repercutem na segurança pública, e, a privação da liberdade se justifica quando imposta em observância aos vários princípios dispostos na Constituição.

Em razão das influências do novo Estado mínimo, neoliberal, a questão do orçamento necessário para a concretização dos direitos fundamentais é debatida sob a tese da partilha de custos de satisfação. Concluiu-se que a natureza difusa da titularidade do direito à segurança pública é fator que impede essa partilha em razão da impossibilidade de concretização do direito fundamental à segurança de maneira particularizada.

A Constituição Federal de 88 inova ao disciplinar a segurança pública, entre as instituições democráticas, em capítulo próprio. A responsabilidade pela segurança pública não é exclusiva do Estado, há uma corresponsabilidade entre o Estado e a sociedade, é, portanto, "dever do Estado, direito e responsabilidade de todos". Para compreender a segurança pública democrática foram destacados três aspectos, quais sejam, o significado de "ordem pública" democrática, a estrutura

organizacional do sistema policial, e, a inclusão da sociedade na atividade de gestão da segurança pública.

A ordem pública constitucional, democrática, deve ser elaborada, tendo como referencial a colaboração e a integração comunitária, de forma a se harmonizar com os direitos fundamentais. Esta nova concepção não comporta nem discursos e nem estratégias policiais armamentistas. O sistema policial deve ser percebido como integrante dos serviços públicos que pode, dentro dos limites legais, usar a força, mas que se destaca por uma atuação preventiva, promotora de direitos fundamentais. Nesse contexto, a gestão participativa das políticas de segurança pública implica um repensar o modelo centrado no Estado, através das polícias. As definições de políticas de controle e prevenção do delito devem ser realizadas em interação com a população, podendo, quando for o caso, incluir os setores da segurança privada. Assim, as políticas públicas de segurança que pretendam preservar a ordem pública não podem estar em confronto, aberto ou velado, com a presente ordem constitucional.

Quando se trata de segurança pública, o Estado ainda exerce, predominantemente, o controle social formal através dos órgãos de segurança. No entanto, vem se reconfigurando com a ocupação silenciosa de determinadas funções pelas empresas de segurança privada, como, por exemplo, a proteção da segurança pessoal e do patrimônio das pessoas. A gestão da segurança pública foi analisada com a apresentação de dois modelos contraditórios, para em seguida investigar, uma provável transferência, parcial, do controle formal para o setor de segurança privada.

A representação de que cabe apenas ao Estado “combater a criminalidade” é, ainda, muito forte na sociedade brasileira. Mas, por outro lado, convive-se com um sentimento de descrença na capacidade estatal de lidar com os altos índices de criminalidade o que fomenta a expansão do setor de segurança privada. Considerou-se que é impossível obter a pretensa segurança patrimonial e individual, pelo setor privado exclusivamente, seja, porque nem todos podem pagar por este serviço, como também em razão da ilusão de que a segurança pode ser obtida dissociada de políticas públicas integradoras.

A discussão sobre a segurança pública se desenvolveu numa conjuntura social em que os sentimentos de medo e de insegurança são elementos centrais das relações entre o Estado e os cidadãos, ditando, inclusive, os parâmetros de resposta

estatal nas questões de criminalidade. O sentimento coletivo de insegurança altera o modo de viver urbano, os locais públicos tornam-se ambientes que representam perigos, medos e riscos. Os ambientes semipúblicos ou semiprivados são ampliados, e, identificados como mecanismos de proteção contra a criminalidade. Considerou-se que o sentimento de medo não é uma reação social contemporânea, é sentimento presente na história da humanidade, e, que, portanto, não será eliminado, mas novas matizes se agregam aos temores reais e imaginários. Utilizar o medo como dispositivo de segurança para justificar as reações repressivas do Estado convalida a ideia de um Estado que, afasta a finalidade de promover uma série de direitos sociais, para tornar-se um estado policial. Entendeu-se que normalizar o tratamento militarista, de combate à criminalidade, pode se converter em um perigo incoercível.

Há um processo de *feedback*, quando da ocorrência de um delito de alto grau de reprovação, geralmente associado à violência física, estas informações são recebidas pelo Estado e devolvidas aos cidadãos em forma de discursos de "combate à guerra", "combate aos criminosos". Essa resposta estatal repressiva aumenta a violência criando um círculo vicioso que explica, também, a ampliação da esfera privada em atividades relacionadas à proteção individual.

No âmbito do direito penal observou-se uma expansão irrazoável de novos delitos, com predominância na tipologia dos crimes de perigo, contribuindo sobremaneira para a hiperinflação carcerária. A adoção de "inimigos" e de princípios de precaução para justificar a atuação do Estado na segurança pública são inaceitáveis. Os riscos não devem ser presumidos por cor, origem ou classe social, afastando-se a "ameaça hipotética".

As políticas públicas de segurança devem lidar com uma série de paradoxos, por um lado, o aumento de políticas repressivas, de investimentos orçamentários, de melhora nos índices socioeconômicos, na outra ponta, contrariando às expectativas, o incremento da criminalidade. Para a análise do tratamento desses paradoxos foram apresentados os modelos de tolerância zero e de policiamento comunitário.

A Tolerância Zero, programa, iniciado na década de 90, na cidade de nova York, é emblemática para análise da gestão da segurança pública. Tornou-se um modelo adotado, ainda que não exclusivamente, por diversos países, inclusive o Brasil. Tendo como principais características: a reestruturação da polícia através de um processo de descentralização, aumento de contingente, modernização de

equipamentos, e, uma eficiente estratégia de marketing que aplicava um modelo de gestão empresarial no tratamento dos resultados. Apesar do imenso sucesso, as críticas foram várias, desde a falta de cientificidade da teoria das janelas quebradas que fundamentava o plano; passando pela manipulação dos resultados de redução de criminalidade; até, razão do aumento da violência policial.

Representado uma nova visão dos órgãos de segurança pública, o policiamento comunitário é uma estratégia proativa com ênfase na comunidade e nas diferenças entre vários grupos sociais. Como um serviço público a ser prestado aos cidadãos amplia o rol das funções de repressão ao crime para além do atendimento de ocorrências. O cerne desse modelo é o reconhecimento de um limite, o de que o combate à criminalidade na pode ser vencido sozinho, por conseguinte, o público passa a exercer um papel importante na conquista da segurança.

O Brasil da década de 90 incorpora os dois aspectos contrapostos da segurança pública contemporânea. Uma segurança cidadã que mantêm os ideais de eficiência no combate à criminalidade e de respeito aos direitos humanos como dois objetivos compatíveis e indissociáveis; e, o modelo repressivo do programa Tolerância Zero, segurança pela lei e ordem, pelo braço forte do Estado. Os programas de lei e ordem, versão brasileira da Tolerância Zero, com características de política armamentista, falham no “combate ao crime” resultando na perda da confiança nas instituições de caráter repressivo e consequente crescimento da segurança privada.

A dificuldade de implementar modelos de uma segurança cidadã, que convive com a herança da violência policial ilegítima e com um sistema policial distanciado da sociedade, é considerável, mas também, perceptível um certo amadurecimento das instituições policiais. Assim, o policiamento comunitário, parece representar, a lenta mudança no paradigma metodológico das atividades de segurança pública. Surge uma relação de proximidade com os destinatários do serviço público com caráter adequado aos direitos fundamentais, mas, isto não significa o abandono do papel de controle social formal da criminalidade no modelo tradicional de policiamento.

Percebeu-se uma lenta transição das atividades de prevenção da criminalidade para o setor privado, ao menos em relação aos bens jurídicos, vida, integridade corporal e patrimônio. A segurança privada contemporânea aumenta sua

área de atuação, e, numericamente, já possui um efetivo superior ao policiamento estatal. As interseções entre o setor público e o privado na manutenção da ordem pública se ampliam, como exemplo, a proteção privada dos funcionários públicos, dos beneficiários e do patrimônio público em locais onde serviços públicos são oferecidos. Essas novas relações acarretam novos conflitos, e, o melhor modelo híbrido é o que atende os interesses públicos prioritariamente, mesmo que contrarie, eventualmente, a vontade do contratante. Cabe ao Estado exercer o controle sobre as várias gamas de atividades de segurança privada, mas, incluindo, a participação mais ampla dos consumidores dos serviços, por permitir identificar os problemas reais enfrentados pelos envolvidos. Enfatizando, novamente, o interesse público como princípio norteador, já que a segurança privada como bem a ser consumido não pode proteger a todos, mas, apenas aqueles que podem adquirir os seus serviços.

Essas interseções entre o público e o privado ampliam-se, e, as fronteiras, da tradicional separação, entre o público e o privado são cada vez mais tênues. A descrença na capacidade estatal de concretizar direitos fundamentais resulta numa ampliação da esfera privada, mas, também, observou-se um novo espaço do público, no sentido de vida política, através das formas de democracia participativa. Todas essas transformações da esfera pública e privada interferem na percepção do bem público e nos ambientes de convivência da sociedade civil. As mudanças repercutem no cenário das cidades e na gestão da segurança dos cidadãos. Os impactos na segurança pública são identificáveis por vários fenômenos.

Em primeiro lugar, sob influência do Estado social, os limites dicotômicos entre o direito público e o direito privado se rompem. O processo de “publicização do privado” e da “privatização do público” também pode ser observado em relação ao direito à segurança. Como consequência do próprio constitucionalismo atual em que os princípios constitucionais vinculam tanto institutos de direito público como de direito privado, vive-se “a diluição do rigor da dualidade direito público-privado, produzindo áreas de confluência”. Na segurança pública a confluência se materializa pelo interesse público, assim, as atividades oferecidas pelas empresas de segurança privada, além de assegurar o grau de satisfação do cliente, são pautadas pela predominância do interesse público sobre o privado. Aqui, considera-se adequado esclarecer que as atividades de segurança privada desempenham importante papel na consecução da segurança como bem jurídico coletivo, exercem,

como já referenciado, a proteção dos funcionários e beneficiários de uma série de serviços públicos. Um modelo híbrido que “libera” parte do efetivo da polícia para desempenhar atividades não exclusivamente de repressão a crimes.

Um segundo impacto das transformações do espaço público e privado é percebido nas relações sociais urbanas. O medo da criminalidade modifica o cenário das cidades, o público e o privado no sentido espacial, o *lócus*. Os espaços urbanos que permitiram o surgimento de uma esfera pública literária e, posteriormente, uma esfera pública política habermasiana, tornam-se centros de consumo protegidos do mundo exterior. Há uma certa similaridade entre a ascensão e decadência da esfera pública burguesa com o processo da cidade dual. A razão do surgimento da polarização da esfera pública e da privada, no Estado liberal, foi a busca pela paridade entre aristocracia e burguesia. Entretanto, essa “parcial paridade” é apontada por Habermas como o motivo de seu enfraquecimento ao excluir da relação de igualdade parte considerável da sociedade. Este processo se repete em muitas cidades, em substituição aos charmosos cafés e salões europeus, grandes shoppings centers e condomínios fechados separam a sociedade em consumidores e não-consumidores. O vínculo com a segurança pública se apresenta porque não é possível garantir a segurança sem a liberdade de todos de ir e vir, é ilusório crer que a atividade de segurança privada é capaz de garantir a ordem pública e a incolumidade de pessoas e de patrimônio nesses ambientes.

Um terceiro impacto é em relação a participação da população na gestão da segurança pública. Apesar da acentuada redução da esfera pública no aspecto de envolvimento político, de um intenso individualismo da sociedade contemporânea, a gestão participativa é mais um ponto de interseção entre o público e o privado. A descrença no Estado como ente capaz de isoladamente, reduzir a criminalidade pode ser um elemento impulsionador do envolvimento da população nas políticas públicas. Como já dito alhures, o modelo de policiamento comunitário é o que mais se adequa a esta tarefa; vale enfatizar que não é uma sugestão de exclusão da função repressiva do sistema policial, é um repensar uma polícia democrática, prestadora de um serviço público, um bem coletivo.

Correlacionada à gestão da segurança pública a redefinição de interesse público constitucionalmente adequado significa abandonar “o modelo autoritário de gestão da coisa pública para se transformar em um centro de capacitação e ordenação dos múltiplos interesses existentes no substrato social” (BAPTISTA apud

BINENBOJM, 2005). Ao compreender que os órgãos da segurança pública prestam um serviço público, os atos administrativos devem ponderar e compatibilizar os interesses públicos e privados. Um risco a ser considerado é a manipulação da opinião pública para conferir “legitimidade” a programas e ações governamentais absolutamente contrárias aos preceitos constitucionais de tutela e promoção da dignidade do ser humano, por conseguinte, interesse público não necessariamente é o majoritário. Na hipótese de colisão de interesses ou bens constitucionais, a supremacia do interesse público não poderá ser absoluta, cabendo ao administrador, ou quando mediada pelo juiz, utilizá-la como medida de ponderação, por conseguinte, conclui-se que o interesse público é o objeto da ponderação que se estende para as ações e programas de segurança pública.

Um quarto impacto resulta da relação entre os bens públicos e privados. A segurança pública como um bem coletivo, um serviço público, é regulado pelo direito público. Por outro lado, a prestação de um serviço de segurança pessoal e patrimonial, se estabelecem no âmbito de incidência do direito privado. Na contemporaneidade os serviços públicos e as atividades privadas convivem em espaços públicos e privados, restando, portanto, estabelecer quando há possibilidade de realização pelo setor privado e, quando a essencialidade e complexidade da função exigem a interferência do Estado, não apenas ditando normas de procedimento, mas agindo como “autor” do processo de efetivação.

Para estabelecer os limites do controle social do espaço privado, optou-se por escolher como parâmetro ambientes de grandes eventos esportivos e dos shopping centers por serem locais onde se mesclam a segurança ostensiva estatal, da polícia militar, com a segurança privada. Estas novas relações entre o público e o privado vão repercutir juridicamente, fazendo-se necessário, uma reflexão sobre os limites atuação dos setores de segurança estatais e particulares.

A ambivalência da segurança pública, entre órgãos de manutenção da ordem pública e órgãos prestadores de serviços de cidadania, interfere na percepção da sociedade sobre a função da segurança privada dentro de um contexto amplo de segurança pública, fazendo com que, erroneamente, se infira que é uma atividade substitutiva da função de proteção dos indivíduos e do seu patrimônio.

Por conseguinte, os limites jurídicos impostos aos entes estatais, no caso, aos órgãos de segurança pública, também se estendem aos serviços de segurança privada, nos espaços públicos, privados ou semipúblicos. As restrições de acesso

apenas se justificam em uma análise de fundamentalidade dos direitos individuais. No Estado contemporâneo, as transformações do espaço público e privado, não excluiu o poder estatal de exercer papel central para a concretização do direito fundamental à segurança pública, restando à esfera privada desempenhar atividades auxiliares e complementares, em conformidade com as finalidades do Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

ABRAHAMSEN, Rita; WILLIAMS, Michael C. Securing the City: Private Security Companies and Non-State Authority in Global Governance. *International Relations*, Vol 21(2), p. 237–253, 2007.

ADORNO, Sérgio; DIAS, Camila. Monopólio Estatal da Violência. In: *Crime, Policia e Justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014.

AGABEN, Giorgio. *Estado de Exceção*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004.

----------. Por uma Teoria do Poder. Disponível em https://5dias.wordpress.com/2014/02/11/por-uma-teoria-do-poder-destituinte-de-giorgio-agamben. Acesso em 07.06.2015.

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos Fundamentais*. São Paulo: Malheiros,2008.

ARAGÃO, Alexandre de. *Direito dos Serviços Públicos*. 3 Ed. Forense, 2013. VitalBook file.

ARAÚJO NETO, Félix; CARDENETE, Miguel Olmedo. *Introdução ao Direito Penal*. CL EDIJUR: São Paulo, 2014.

BARCELLOS, Ana Paula de. *Neoconstitucionalismo, Direitos Fundamentais e Controle das Políticas Públicas*. Revista Diálogo Jurídico. Bahia: 2007.

BARRETO, Vicente. *O Fetiche dos Direitos Humanos e Outros Temas*. Belo Horizonte: Lumen Juris, 2010.

BARROSO, LUÍS ROBERTO. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. *Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito. O triunfo tradio do direito constitucional no Brasil.* Disponível em http://jus.com.br/artigos/7547/neoconstitucionalismo-e-constitucionalizacao-do-direito/2. Acesso em 20.07.2015.

_____; BARCELLOS, Ana Paula de. *O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro*. 1. Ed. São Paulo Malheiros, 2005.

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade Líquida*. Rio de Janeiro: Zahar. 2000. http://www.amazon.com.br/Modernidade-l%C3%ADquida-Zygmunt-Bauman-ebook/dp/B008PD6V4I/ref=sr_1_3?s=books&ie=UTF8&qid=1423852533&sr=1-3&keywords=BAUMAN).

_____. *Vidas em Fragmentos*: Sobre a Ética Pós-Moderna. São Paulo: Zahar, 2011.

BRASIL. Lei 7.102/83. http://portal.mj.gov.br/main.asp?View=%7B1BFF9F1B-2ECD-4A25-9976-661FB5A66624%7D&Team=&params=itemID=%7BE16A5BBC-4A90-4C01-88A7-643B4A1DD68C%7D;&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D acesso em 09.02.2015

BECK, Ulrich. *La Sociedad del Riesgo*: Hacia una nueva modernidad. Barcelona: Paidós, 1998.

BELLI, Benoni. *Tolerância Zero e Democracia no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 2004.

BINENBOJM, Gustavo. Da Supremacia do Interesse Público ao Dever de Proporcionalidade: um novo paradigma para o Direito Administrativo. In: SARMENTO, Daniel (org.). *Interesses Públicos versus Privados*: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

BREUS, Tiago Lima. *Políticas públicas no Estado Constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BOBBIO, Noberto. *Estado, govemo, sociedade; por uma teoria geral da política*. 14. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 8. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998, 2a. tiragem.

BORGES, Alice Gonzalez. Supremacia do interesse público: desconstrução ou reconstrução? *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)*. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, 2011. Disponível em http://direitodoestado.com/revista/REDAE-26-MAIO-2011-ALICE-BORGES.pdf. Acesso em 25.07.2015.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas Públicas*: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 1993.

CANOTILHO, J. J. Gomes. O direito constitucional como ciência de direcção-o núcleo essencial de prestações sociais ou a localização incerta da socialidade (contributo para a reabilitação da força normativa da"constituição social". In: CANOTILHO, J. J. Gomes; CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha (Coords.). Direitos Fundamentais Sociais. São Paulo: Saraiva, 2010.

CATÃO, Marconi do Ó. *Genealogia do Direito à Saúde. Uma Reconstrução de Saberes e Práticas na Modernidade*. Campina Grande: eduepb, 2011.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazaré. *Do Patrulhamento ao Policiamento Comunitário*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1999.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. A eficácia dos direitos fundamentais sociais. *Doutrinas Essenciais de Direitos Humanos,* vol. 3, p. 239, Ago / 2011.

_____, FREIRE, Alexandre Reis Siqueira. *Algumas notas sobre colisão de direitos fundamentais*. *Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais da Faculdades do Brasil*, Mar.-Ago./2002.

CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, direito e justiça distributiva*. Rio de janeiro: Renovar, 1999.

COELHO, Edmundo Campos. A criminalização da marginalidade e a marginalização da criminalidade. Disponível em http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7458. Acesso em 07.06.2015.

COELHO, Inocêncio Mártires. Konrad Hesse/Peter Häberle: um retorno aos fatores reais de poder. *Revista de Informação Legislativa Brasília*, a. 35 n. 138 abr./jun. 1998.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. *Entre a Lei e a Ordem*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

DAL BOSCO, Maria Goretti. *Discricionariedade em políticas públicas*. Curitiba: Juruá, 2007.

DELUMEAU, Jean. *El Miedo en Ocidente*. Madri: Taurus, 2012.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. *Teoria Geral dos Direitos Fundamentais*. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DUPONT, Benoit. Private security regimes: Conceptualizing the forces that shape the private delivery of security. *Theoretical Criminology*, 2014, Vol. 18(3) 263–281.

DORNELLES, João Ricardo W. *Conflito e Segurança*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

DUARTE, André. *Sobre a biopolítica*: de Foucault ao século XX. Disponível em http://www.revistacinetica.com.br/cep/andre_duarte.htm. Acesso em 12.06.2015.

FABRETI, Humberto Barrionuevo. *Segurança Pública*: Fundamentos Jurídicos para uma Abordagem Constitucional. São Paulo: Atlas, 2014.

FEITOSA, Raymundo Juliano Rêgo; ANDRADE, Vinicius Lúcio de. Medos Contemporâneos e Direito à Segurança Pública. Disponível em http://www.academia.edu/5944915/Medos_Contempor%C3%A2neos_e_Direito_%C3%A0_Seguran%C3%A7a_P%C3%BAblica_-_Artigo_CONPEDI_2013_-_S%C3%A3o_Paulo. Acesso em 07/07/2015.

FERAZ JR, Tércio Sampaio. Constituição Brasileira e modelo de Estado – Hibridismo ideológico e condicionantes históricas. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*. Setembro 1998.

FERES JR., João e POGREBINSCHI, Thamy. *Teoria Política Contemporânea*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

FOUCAULT, Michel. *Segurança, Território, População*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FREITAS, Wagner Cinelli de Paula. *Espaço Urbano e Criminalidade*: Lições da Escola de Chicago. São Paulo: IBCCRIM, 2002.

GARCIA, Maria (Org.). *A Cidade e seu Estatuto*. São Paulo: Juarez de Oliveira LTDA, 2005.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Democracia, participação e deliberação. Contribuições ao debate sobre possíveis transformações na esfera democrática. *Cívitas, Democracia e novas formas de participação política*, v. 4, n. 2, jul./dez. 2004. p.257-284.

GOUVEIA, Ana; FREITAS, Martins. *O Princípio da Precaução no Direito Ambiental*. Lisboa: Associação Acadêmica, 2002.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Processo Constitucional e Direitos Fundamentais*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1998.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da Esfera Pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HARQUEL, Jean-Louis. *História do Urbanismo*. São Paulo: Papirus, 1945.

HESSE, Konrard. *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*. Tradução (da 20a. edição alemã) de Dr. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

JAKOBS, Gunther; MELIÁ, Manuel Cancio. *Direito Penal do Inimigo*: Noções Críticas. Livraria do Advogado: Porto Alegre, 2007.

KUMAR, Krisham. *Da Sociedade Pós-Industrial à Pós-Moderna*. São Paulo: Jorge Zahar, 1997.

LOPES, Cleber da Silva. *Como se vigia os vigilantes: o controle da Polícia Federal sobre a segurança privada*. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782011000300008&script=sci_arttext. Acesso em 26.07.2015.

LUFT, Rosângela Marina. *Políticas Públicas Urbanas*: premissas e condições para a efetivação do direito à cidade. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

LUNARD, Soraya Regina Gasparetto. Papel do judiciário na segurança nacional. Disponível em file:///C:/Users/AnaAlice/Google%20Drive/Doutorado/Tese/LUISROBERTO%20BARROSO/Dialnet-PapelDoJudiciarioNaSegurancaNacional-4818607.pdf. Acesso em 07/07/2015.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 8. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo IV, 3. ed. Coimbra: Editora Coimbra, 2000.

_____. Os novos paradigmas do Estado social. Conferência proferida em 28 de setembro de 2011, em Belo Horizonte, no XXXVII Congresso Nacional de Procuradores de Estado.

_____. O regime dos direitos sociais. Revista de Informação Legislativa: Brasília a. 47 n. 188 out/dez. 2010.

MOTA, Maurício. Princípio da precaução: uma construção a partir da razoabilidade e da proporcionalidade. *Revista Brasileira de Direito do Petróleo, Gás e Energia*. vol. 2, 2006.

PASTANA, Débora Regina. *Estado punitivo brasileiro A indeterminação entre democracia e autoritarismo*. Civitas, Porto Alegre, v. 13, n. 1, p. 27-47, jan.-abr. 2013.

ROLIM, Marcos. A Síndrome da Rainha Vermelha: Policiamento e Segurança Pública no Século XXI. Rio de Janeiro: Zahar, 2009. http://www.amazon.com.br/s%C3%ADndrome-rainha-vermelha-policiamento-seguran%C3%A7a-ebook/dp/B00937XYK4/ref=sr_1_1?s=books&ie=UTF8&qid=1423916196&sr=1-1&keywords=Marcos+Rolim

ROSSIT, Liliana Allodi. *A Cidade e seu Estatuto*: Das cidades fortificadas aos loteamentos fechados. São Paulo: Juarez de Oliveira LTDA, 2005.

ROTHISCHILD, Emma. What is Security? Daedalus, Vol. 124, No. 3, The Quest for World (Summer, 1995), pp.53-98. Disponível em http://www.jstor.org/stable/20027310?&seq=4#page_scan_tab_contents. Acesso em 03/07/2015.

SÁNCHEZ, Jesús-María Silva. *La Expansión del Derecho Penal*: Aspectos de La Política Criminal en las Sociedades Postindustriales. Madrid, Civitas, 2001.

SAPORI, Luís Flávio. *Segurança pública no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

SCHIER, Paulo Ricardo. Ensaio sobre a supremacia do interesse público sobre o privado e o regime jurídico dos direitos fundamentais. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)*. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, 2011. Disponível em http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-26-MAIO-2011-PAULO-SCHIER.pdf. Acesso em 24.07.2015.

SENNETT, Richard. *O Declínio do Homem Público*: as tiranias da intimidade. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

SILVA, Luis Antonio Machado da. Violência e ordem social. In: LIMA, Renato Sergio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO Rodrigo Ghiringhelli de (Orgs.). *Crime, Policia e Justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014.

SILVA, Vanderlam Francisco da. *Conflitos e Violências no Universo Penitenciário Brasileiro*. Porto Alegre: Sulina, 2008.

SILVA, Allan Jones Andreza, SILVA, Franklin Max Trindade. Segurança Pública, Direitos Humanos e Sociedade*: reflexões sobre os policiamentos tradicional e comunitário*. Curitiba: CRV, 2014.

SINTOMER, Yves; GANUZA, Ernesto. *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos: Investigación sobre las experiencias de presupuesto participativo en europa*. 2008

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. A segurança pública na constituição federal de 1988: Conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. Em http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1205505974174218181901.pdf. Acesso em 09 de fevereiro 2015.

SULOCKI, Victória-Amália de Barros Carvalho G. de. *Segurança Pública e Democracia*: Aspectos Constitucionais das Políticas Públicas de Segurança. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

TANGERINO, Davi de Paiva Costa. *Crime e Cidade*: Violência Urbana e a Escola de Chicago. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2007.

TAVARES-DOS-SANTOS, José-Vicente. Modernidade tardia e violência. In: LIMA, Renato Sergio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (Orgs.). *Crime, Policia e Justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014.

ZAFFARONI, Raúl Eugenio; PIERANGELI, José Henrique. Manual de Direito Penal Brasileiro V.1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

ZANETIC, André. Policiamento, segurança privada e uso da força: Conceito e características descritivas. *Dilemas*: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, Rio de Janeiro, vol:6, pg:411 -433, 2013.

ZALUAR, Alba. Dilemas da Segurança Pública no Brasil. *Cadernos Adenauer VI (2005)*, nº 3. Rio de Janeiro: Fundação Konrard Adenauer, 2005.

WACQUANT, Lo̱ic. *Punir os Pobres*: A nova gestão da miséria nos Estados Unidos. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi. *Medo e Direito penal*: reflexos da expansão punitiva na realidade brasileira. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2011.

WIRTH, Louis. Urbanism as a way of life. American Journal of Sociology, 1938. Obtida via internet http://legacy.earlham.edu/~jond/Urban/Wirth.pdf, 2012.