

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

Humberto Barrionuevo Fabretti

O REGIME CONSTITUCIONAL DA SEGURANÇA CIDADÃ

São Paulo

2013

HUMBERTO BARRIONUEVO FABRETTI

O REGIME CONSTITUCIONAL DA SEGURANÇA CIDADÃ

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Gianpaolo Poggio Smanio

São Paulo

2013

F123r Fabretti, Humberto Barrionuevo

O regime constitucional da segurança cidadã / Humberto Barrionuevo Fabretti – 2013.

211 f. ; 30 cm.

Tese (Doutorado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2013.

Orientador: Gianpaolo Poggio Smanio

HUMBERTO BARRIONUEVO FABRETTI

O REGIME CONSTITUCIONAL DA SEGURANÇA CIDADÃ

Tese de doutoramento apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Direito.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. Gianpaolo Poggio Smanio

Prof. Dr. José Francisco Siqueira Neto

Prof. Dr. Fábio Ramazzini Bechara

Prof. Dr. Alexis Augusto de Couto Brito

Prof. Dr. Augusto Eduardo de Souza Rossini

À Fernanda, mulher extraordinária que ilumina e alegra minha vida, com quem quero dividir todos os sonhos, todos os dias, toda vida. Te amo.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Stella e Humberto, por todo amor que sempre me deram e por serem os melhores pais que alguém poderia imaginar.

Ao Bruno e ao Tolentino, irmão e amigo, excelentes advogados, sócios com quem tenho a honra de dividir a banca, pela amizade, apoio e compreensão.

Aos Professores Alexis Augusto Couto de Brito, Fabiano Delenc Del Masso e Marco Aurélio Florêncio Filho, pelos momentos de companheirismo e pelas discussões, sempre frutíferas, sobre os rumos desta tese.

À minha família e aos meus amigos que, quando não suportaram a ausência, suportaram a presença, quase insuportável, de um doutorando tenso que nunca aproveita o lazer, pois pensa que deveria estar trabalhando sua tese.

Ao meu orientador, paradigma a ser seguido por seu caráter, ética e profissionalismo, Professor Dr. Gianpaolo Poggio Smanio, pela confiança, amizade e orientações. Sinceramente, muito obrigado.

Aos Professores Drs. José Francisco Siqueira Neto e Fábio Ramazzini Bechara, pelas orientações que, durante a banca de qualificação, foram realmente úteis e acatadas. Ao Professor Augusto Rossini, por aceitar o convite de compor a banca.

Ao Renato Santiago, por resolver todos os problemas – e não foram poucos – burocráticos que surgiram durante o doutoramento.

À Professora Lia Felberg pelo companheirismo e carinho, sempre.

À Professora Orly Kibrit, por me auxiliar nas aulas, sobrando mais tempo para a tese.

À Milene Maurício, pela preocupação com a finalização da tese e por me apresentar à sua mãe, Bernardete Maurício, responsável pela revisão ortográfica a toque de caixa, a quem também agradeço.

A todos os amigos do Mackenzie: funcionários, professores e alunos.

.

RESUMO

A tese tem por objetivo analisar a incapacidade do Estado brasileiro em promover a segurança pública de maneira satisfatória e encontrar as possíveis causas deste problema. Para tanto apresenta e analisa as principais teorias contemporâneas sobre o risco para verificar no que podem contribuir para o estudo da segurança pública, especialmente como instrumento de mensuração e gestão dos riscos advindos da criminalidade. Por meio da análise de doutrina e de documentos internacionais investiga o desenvolvimento do conceito de segurança desde o século XVIII até o século XXI, quando surge a noção de segurança cidadã. Desenvolve um estudo comparativo dos conceitos segurança pública e segurança cidadã. No que se refere ao tratamento jurídico dado à segurança pública no Brasil, analisa a Constituição Federal de 1988, especialmente o artigo 144, e enfrenta o tratamento legal e as concepções doutrinárias sobre ordem pública. Constata que a incapacidade em prover a segurança pública decorre, principalmente, da compreensão da segurança pública como instrumento de manutenção da ordem pública, bem como da pretensa existência de um direito individual à segurança. A segurança pública dirigida à manutenção da ordem pública, por sua natureza autoritária, justifica a prática de atos arbitrários. A pretensão de um direito individual à segurança é excludente, pois não pode ser garantido de forma universal. Conclui que a segurança pública assim orientada não alcançará a proteção dos cidadãos e que tal situação somente será possível mediante a substituição do paradigma da ordem pública pelo paradigma da segurança cidadã e do reconhecimento de que o direito à segurança não pode ser usufruído de forma individual, mas coletiva. O Estado não deve pautar suas ações com o objetivo de manter a ordem pública sob a justificativa de preservação do direito individual à segurança de algumas pessoas, mas sim em prover e manter os direitos de todos os cidadãos. O objetivo estatal deve ser a manutenção dos direitos e não da ordem.

Palavras-chave: Risco – Segurança Pública – Ordem Pública – Segurança Cidadã.

ABSTRACT

The thesis aims to analyze the failure of the Brazilian state to promote public safety in a satisfactory way and find the possible causes of this problem. For this presents and analyzes the main contemporary theories about the risk to check on what they can contribute to the study of public safety, especially as a tool for measuring and managing risks arising from crime. Through the analysis of doctrine and international documents presents the development of the concept of security from the eighteenth century to the twenty-first century, when there is the notion of citizen security. Develops a comparative study of the concepts public safety and citizen security. As regards the legal treatment given to public security in Brazil, analyzes the 1988 Federal Constitution, especially article 144, and faces the legal treatment and doctrinal conceptions of public order. Notes that the inability to provide public safety arises mainly the understanding of public safety as a means of maintaining public order, and the alleged existence of an individual right to security. Public safety directed to the maintenance of public order, by its authoritarian nature, justifies the practice of arbitrary acts. The claim of an individual's right to security is exclusionary because it can not be guaranteed so universal. Concluded that the public safety oriented not reach the protection of citizens and that this situation will only be possible by replacing the paradigm of public order by the paradigm of citizen security and the recognition of the right to security can not be enjoyed individually, but collective. The state should not base their actions in order to maintain public order on the grounds of preserving the individual right to security of some people, but to provide and maintain the rights of all citizens. The goal state should be the maintenance of the rights of citizens and not public order.

Keywords: Risk - Public Safety - Public Order - Citizen Security.

SINTESI

La tesi si propone di analizzare il fallimento dello stato brasiliano di promuovere la sicurezza pubblica in modo soddisfacente e di trovare le possibili cause di questo problema. Per entrambi presenta e analizza le principali teorie contemporanee circa il rischio per controllare ciò che possono contribuire allo studio della sicurezza pubblica, in particolare come strumento per la misurazione e la gestione dei rischi derivanti dalla criminalità. Attraverso l'analisi della dottrina e dei documenti internazionali di ricerca lo sviluppo del concetto di sicurezza dal XVIII secolo al XXI secolo, quando vi è il concetto di sicurezza dei cittadini. Sviluppa uno studio comparativo del concetto di sicurezza cittadina e la sicurezza pubblica. Per quanto riguarda il trattamento giuridico dato per la sicurezza pubblica in Brasile, analizza il 1988 Costituzione federale, in particolare l'articolo 144, e si affaccia sul trattamento giuridico e le concezioni dottrinali di ordine pubblico. Osserva che l'incapacità di garantire la sicurezza pubblica deriva principalmente la comprensione della sicurezza pubblica come mezzo per mantenere l'ordine pubblico, e la presunta esistenza di un diritto individuale alla sicurezza. Sicurezza pubblica diretta al mantenimento dell'ordine pubblico, per la sua natura autoritaria, giustifica la pratica di atti arbitrari. L'affermazione del diritto di un individuo di sicurezza è escludente, perché non può essere garantito in modo universale. Ha concluso che la sicurezza pubblica orientata non raggiunge la tutela dei cittadini e che questa situazione sarà possibile solo sostituendo il paradigma di ordine pubblico dal paradigma della sicurezza dei cittadini e il riconoscimento del diritto alla sicurezza non può essere goduto individualmente, ma collettiva. Lo Stato non deve basare le proprie azioni al fine di mantenere l'ordine pubblico per motivi di conservazione del diritto individuale alla sicurezza di alcune persone, ma per fornire e mantenere i diritti di tutti i cittadini. L'obiettivo deve essere quello di mantenere i diritti dello Stato e non di ordine.

Parole chiave: Rischio - Sicurezza pubblica - Ordine pubblico - Sicurezza Cittadino.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 - DO RISCO À SEGURANÇA: TEORIAS SOBRE O RISCO NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA	18
1.1. A PERSPECTIVA TÉCNICO-CIENTÍFICA: CIÊNCIA COGNITIVA.....	30
1.1.1. O Método Psicométrico	31
1.1.2. (In)Segurança Subjetiva e (In)Segurança Objetiva	35
1.2. PERSPECTIVAS SOCIOCULTURAIS	39
1.2.1. Cultural/Simbólica	40
1.2.1.1. A Sociologia Criminal e a Abordagem Cultural/Simbólica	43
1.2.2. Sociedade do Risco	46
1.2.2.1. A Privatização da Segurança	55
1.2.3. A Governamentalidade	57
1.2.3.1. A Criminologia Cotidiana.....	64
1.2.4. Outras Ideias Sobre o Risco	67
2- DO CAMINHO À SEGURANÇA CIDADÃ	72
2.1. DA SEGURANÇA INDIVIDUAL À SEGURANÇA MILITAR.....	73
2.1.1. A Segurança Individual Iluminista do Século XVIII	74
2.1.2. A Segurança Militar dos Séculos XIX e XX	76
2.1.3. O Resgate da Segurança Individual Pós-Guerra Fria e o Surgimento da Segurança Humana do Século XXI	77
2.2. DA SEGURANÇA HUMANA À SEGURANÇA CIDADÃ.....	80
2.2.1. Relatório do PNUD de 1994	83
2.2.2. Relatório “Responsabilidade de Proteger” de 2001	89
2.2.3. Relatório da Comissão de Segurança Humana da ONU de 2003	90
2.2.4. Críticas ao Conceito de Segurança Humana	91
2.3. A SEGURANÇA CIDADÃ	93

2.3.1. Informe Sobre Desenvolvimento Humano para América Central (IDHAC) de 2009-2010	94
2.3.2. Segurança Cidadã ou Segurança Pública?	98
2.3.3. Os Desafios da Segurança Cidadã	103
3 - A SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL	105
3.1. O CONTEXTO SOCIAL	105
3.1.1. Medo e Insegurança.....	106
3.1.2. A Normalização do Absurdo.....	112
3.2. O CONTEXTO JURÍDICO	118
3.2.1. Síntese da Evolução Policial	121
3.2.2. O Processo Constituinte.....	123
3.2.3. O Modelo Constitucional de Segurança.....	129
3.3. APROXIMAÇÃO CONCEITUAL À ORDEM PÚBLICA.....	132
3.3.1. Ordem Pública Metajurídica e Ordem Pública Jurídica	140
3.3.2. A Ordem Pública na Doutrina Brasileira	144
3.3.3. Conceito Constitucional de Ordem Pública	148
3.4. A SEGURANÇA COMO DIREITO.....	154
3.4.1. Segurança <i>Versus</i> Liberdade	154
3.4.2. Direito Fundamental à Segurança Pública?	160
4 – DOIS MODELOS CONTRADITÓRIOS DE SEGURANÇA PÚBLICA.....	172
4.1. A SEGURANÇA PELA ORDEM: CONTROLE E EXCLUSÃO	172
4.2. A SEGURANÇA ALÉM DA ORDEM: PROTEÇÃO DA CIDADANIA.....	181
CONCLUSÕES	191
REFERÊNCIAS.....	195

INTRODUÇÃO

“Nos últimos anos, sobretudo na Europa e em suas ramificações no ultramar, a forte tendência a sentir medo e a obsessão maníaca por segurança fizeram a mais espetacular das carreiras.” Com essas palavras BAUMAN inicia sua obra *Confiança e Medo na Cidade*.

Impossível não concordar, pois uma das únicas certezas da sociedade contemporânea é a insegurança generalizada, representada pelo medo do presente e pela incerteza em relação ao futuro.

Fato é que a promessa de segurança do Estado Moderno, promessa aliás que fundamentou sua gênese, nunca foi cumprida integralmente, pois sendo a segurança absoluta uma ilusão, a insegurança sempre esteve presente. Mas na sociedade contemporânea, principalmente em virtude dos acontecimentos do último século – Hobsbawn o chamou de século sangrento – essa sensação encontra-se muito mais aguda e incômoda.

Dominadas então pelo medo, pela sensação de insegurança e pelas incertezas, as sociedades, nos seus mais variados níveis, buscam controlar as fontes de risco e “governar a insegurança”.

Na busca deste objetivo, em nível global, os Estados contemporâneos abriram mão de parcelas de suas liberdades e soberanias ao criarem organismos internacionais – como a ONU –, ou aglutinaram-se em blocos – como a Comunidade Europeia e o Mercosul – para juntos neutralizar os riscos e garantir segurança.

A mesma situação também é constatável em nível individual, sendo cada vez mais comum que as pessoas concordem que o Estado limite seus direitos – ou seja, abrem mão de parcelas de suas liberdades em troca da promessa de um pouco mais de segurança.

A presente tese tem por objetivo a análise do segundo fenômeno: a segurança individual no interior dos Estados, especificamente em relação aos riscos advindos da criminalidade.

Mas não se tratará dos riscos advindos de todos os crimes, mas somente daqueles considerados violentos, responsáveis pela sensação de insegurança pessoal, que lesionam a vida, a integridade e o patrimônio.

Essa vertente específica da segurança individual, que tem por arena política o interior dos Estados e é ameaçada pelos riscos oriundos do crime, é, no mais das vezes, referida como *segurança pública*.

Nos últimos anos a insegurança em relação ao crime tem alcançado níveis inéditos, ao ponto de alguns autores entenderem que a sociedade contemporânea tem por uma de suas características os altos índices de criminalidade como um fato normal, ou seja, são as sociedades de criminalidade de massas (*mass crime society*).

A associação entre insegurança e crime passa a ser automática e o criminoso é considerado o principal responsável, quando não o único, por não nos sentirmos seguros. O crime torna-se uma questão tão estratégica que SIMON (2007) afirma que atualmente governa-se através do crime.

Neste contexto a questão da segurança pública passou a ocupar todos os campos políticos, independentemente de questões ideológicas, pois tanto os partidos de direita quanto os de esquerda têm inserido este debate em suas agendas políticas.

Ainda, tornou-se um problema eleitoral por excelência, de forma que todos os candidatos dispensam atenção especial a este assunto em seus planos de governo e, quando eleitos, desenvolvem as mais variadas ações neste campo, pois, por ser um assunto de muito destaque e interesse da população, é utilizado com fins eleitoreiros, mas, por seu caráter simbólico e imediatista, não obtém efeito prático positivo.

Desse modo, o Estado, na tentativa de eliminar definitivamente o problema da falta segurança por meio do combate à delinquência, no mais das vezes, além de não conseguir obter êxito, tem alcançado efeito contrário, pois tem amplificado a violência e a criminalidade que tenta combater.

Nas últimas décadas, no Brasil, esse fenômeno tem sido presenciado por diversas vezes, sendo que, em algumas oportunidades, as ações estatais desenvolvidas com a finalidade de combater a criminalidade têm sido responsáveis por um sem-número de mortes violentas, tanto de um lado quanto do outro, alcançando patamares superiores aos das áreas com conflitos armados ou sob estado de guerra.

Mas se o Estado objetiva neutralizar os riscos advindos da criminalidade e garantir a segurança individual de seus cidadãos, se enceta esforços políticos e econômicos neste sentido, se a questão é relevante do ponto de vista eleitoral – o que significa que seu êxito garantirá votos – por que não alcança seu objetivo? Por que não consegue garantir níveis aceitáveis de segurança aos seus cidadãos?

Ao que tudo indica, o cerne da questão radica na forma como a segurança pública esteve estruturada nos últimos tempos.

O paradigma tradicional da segurança pública, mantido através dos séculos desde os tempos absolutistas, é o da ordem pública. Segurança sempre foi sinônimo de ordem. No Brasil, desde o período colonial, passando pelo Império e pela República, e de forma ainda mais clara, durante o Estado Novo e a Ditadura Militar, buscou-se proporcionar segurança a partir da manutenção da ordem.

Infelizmente, a situação não se alterou nem mesmo com a abertura democrática, pois na atual Constituição, especificamente no artigo 144, *caput*, optou-se expressamente por este paradigma ao prever que “a segurança pública (...) é exercida para preservação da ordem pública(...)”, sendo que tal previsão é objeto da incessante crítica especializada que o identifica como o modelo de segurança típico dos regimes autoritários, no descompasso do que se pretendeu com a promulgação da Carta de 1988.

Argumentam os críticos desse paradigma que a segurança pública assim configurada serve à preservação de uma ordem preestabelecida – manutenção do *status quo* – por aqueles que dominam o processo de escolhas políticas, quando deveria estar orientada à preservação dos direitos da cidadania. Daí o surgimento da expressão segurança cidadã.

Ademais, também apontam que a segurança pública assim orientada acaba por excluir parcelas da população, pois rotulam-se aqueles que não se enquadram, ou que perturbam a ordem desejada, como fontes de risco, como sujeitos perigosos que precisam ser neutralizados.

Existe ainda uma outra questão que contribui para o insucesso da segurança pública, que é a sua própria compreensão como um direito individual. Aceitar a existência de um direito individual à segurança de uma pessoa significa que, para garanti-lo, é preciso eliminar as fontes de risco, o que necessariamente significa limitar o direito de outras pessoas. Para garantir que determinadas pessoas não sejam vítimas de crimes em um determinado lugar, é necessário negar acesso a esse lugar a outras pessoas.

Nesse ponto, o paradigma da ordem pública e a concepção do direito à segurança se encontram, pois, para garantir a segurança a um determinado número de pessoas, é preciso garantir a ordem pública, ou seja, é preciso excluir e neutralizar as fontes de desordem, o que se faz por meio da limitação de direitos. Ao invés de garantir direitos a todos, excluem-se os direitos de muitos para a efetivação dos direitos de poucos. Os excluídos, sem muitas opções, tornam-se, mais uma vez, fontes de risco, retroalimentando um círculo vicioso de insegurança.

Essa é a lógica que tem alimentado o tratamento da questão da segurança pública no Estado brasileiro.

Deste modo, parece que a forma possível se obter êxitos no campo da segurança, para ser possível adjectivá-la de cidadã, é a superação do atual paradigma orientado à manutenção da ordem pública – através do desenvolvimento de um conceito de ordem pública compatível com a nova ordem constitucional, ou seja, de defesa da cidadania –, bem como a compreensão do direito à segurança pública não como um direito subjetivo de fruição individual, mas um direito coletivo.

Com esse propósito é que se desenvolveu a presente tese.

Para tanto, no primeiro capítulo, investigaram-se as principais teorias contemporâneas de análise e gestão dos riscos, pois acredita-se que somente através da compreensão desse fenômeno será possível alcançar formas de

neutralizá-lo e, conseqüentemente, efetivar a segurança. As teorias analisadas (perspectivas *técnico-científica* e *socioculturais*) abordam o risco de forma genérica, sem ter a preocupação específica com a criminalidade, motivo pelo qual ao final da análise de cada uma das teorias procurou-se demonstrar a sua aplicabilidade no tratamento específico do risco advindo do crime e, quando possível, relacionando-a às teorias criminológicas que compartilham dos mesmos pressupostos.

No segundo capítulo a análise fundamentou-se no desenvolvimento histórico da ideia de segurança. Inicia-se a análise pela *noção individualista de segurança* típica do Iluminismo do século XVIII, perpassando pela *noção militar de segurança* dos séculos XIX e XX, até o resgate da concepção individualista pós-Guerra Fria que acaba por proporcionar o desenvolvimento da noção de *segurança humana do século XXI*, de onde surgirá a noção de *segurança cidadã*. Para tanto foi necessário analisar uma série de documentos internacionais, quase todos oriundos de Comissões da ONU.

No terceiro capítulo a análise concentrou-se na perspectiva da segurança pública à luz da Constituição Federal de 1988, especificamente em relação ao que prevê o artigo 144. Discutiu-se se uma segurança pública orientada à *manutenção da ordem pública* teria condições de efetivar a *segurança* ou se, pelo contrário, seria a causa da insegurança. Para tanto foi necessário enfrentar a questão conceitual da *“ordem pública”* para tentar obter um conceito de *“ordem pública”* que fosse compatível com a Constituição Federal e pudesse ser conciliado com a ideia de segurança cidadã. Feito isto, analisou-se a possibilidade de existência de um direito fundamental à segurança pública e as suas conseqüências.

Por fim, no quarto capítulo, verificou-se a hipótese de que a segurança pública orientada à manutenção da ordem pública é causadora de exclusão e insegurança, bem como a tese de que a segurança, para ser cidadã, precisa abandonar o paradigma da preservação da ordem pública e ser usufruída de forma coletiva.

O método de pesquisa utilizado foi o bibliográfico dissertativo argumentativo, dirigido à análise dos autores nacionais e internacionais, bem como de diversos

documentos oriundos de organismos internacionais – principalmente da ONU –, para verificar a adaptabilidade ao sistema constitucional de 1988.

1 - DO RISCO À SEGURANÇA: TEORIAS SOBRE O RISCO NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA

O historiador francês ROBERT MUCHEMBLED (1985, *passim*) escreve que na França medieval, especialmente durante os séculos XV, XVI e XVII, a sociedade era dividida em três categorias: a dos que rezavam para a salvação da coletividade, a dos nobres guerreiros que defendiam a sociedade contra os inimigos internos e externos, e a dos que produziam e distribuía uma variedade de bens e objetos necessários à subsistência diária de todos os habitantes. Entretanto, enquanto os homens da igreja e os aristocratas estavam satisfeitos com a divisão da sociedade, o mesmo não poderia ser dito em relação à enorme massa de homens e mulheres que compunham a terceira categoria. A preocupação principal e real dessa maioria, que compunha 95% da população da época e que era dominada e explorada, não era a de produzir no sentido de garantir o funcionamento de um sistema social ideal, assim definido, mas *sobreviver* em um mundo hostil e perigoso, um mundo brutal tanto pelas condições naturais quanto pelos homens. Havia insegurança física¹ representada pela fome², frio³ e pela miséria fisiológica⁴ que pesava sobre os

¹ Segundo MUCHEMBLED (1985, p. 15), esta civilização era extremamente frágil do ponto de vista material. Fundava-se, quase exclusivamente, na produção de grãos, o que as tornava absolutamente dependentes das variações climáticas e proliferação de pessoas a serem alimentadas. Técnicas de agricultura, ferramentas e métodos eram ainda muito rudimentares na França até o século XVIII, enquanto a população crescia de forma considerável, principalmente no final do século XV e no começo do século XVI. Assim, um mecanismo regulatório complexo precisou agir, pois enquanto a população da França continuava em torno de 20 milhões de pessoas entre 1320 e 1720, durante esses quatro séculos, o planeta Terra não tinha como alimentar mais do que os mesmos 20 milhões de pessoas.

² De acordo com MUCHEMBLED (1985, p. 16), a fome era um dos mais obsessivos medos das massas populares, mas os ricos e privilegiados facilmente escapavam de suas consequências, de forma que havia um contraste acentuado entre dois tipos de seres humanos, os corpos robustos e altos dos nobres e as frágeis silhuetas daqueles que assombravam os campos.

³ Para MUCHEMBLED (1985, p. 18), a falta de proteção contra o frio afetava, durante os séculos XV e XVI, todas as classes sociais: “castelos ficavam glaciais no inverno; roupas empilhadas uma em cima da outra para resistir ao frio, mas mesmo se feitos de tecido grosseiro, ou de ouro precioso, nunca mantinham fora da chuva; a necessidade constante de movimento físico para se manter aquecido; uma predileção por lugares em que as pessoas se amontoavam para tomar vantagem do calor do corpo do outro, e às vezes até de calor do corpo do animal. O *chauffoir* (quarto aquecido por forno) no castelo, o quarto em que o campesinos se reuniam durante a noite, e os cabarés tinham um papel importante na desesperada procura por um pouco de calor, um calor que era em todos os sentidos humano. Camponeses costumavam passar os dias fora de suas casas – uma cabana que foi mal coberta, mal iluminada, aberta ao tempo, e malcheirosa porque à noite todos tiveram que dormir lá, os seres humanos e animais domésticos, lado a lado. A constante procura por calor significava que toda família – homens, mulheres, e crianças – dormiam juntos em uma cama grande. Dessa forma, crianças eram frequentemente sufocadas enquanto seus pais dormiam.

membros das classes mais baixas, e quando esses flagelos se combinavam, especialmente potencializados pelos períodos de guerra, dominavam totalmente a vida dos mais humildes e até mesmo os mais saudáveis eram pressionados pelos perigos mais agudos. Havia, também, a insegurança psicológica, representada pelos medos reais⁵ e imaginários⁶ que acompanhavam, assim como as doenças, os homens e mulheres daqueles tempos. Por isso, não é surpreendente encontrar esses homens tomados por um sentimento profundo de insegurança, mesmo quando os grandes flagelos diminuía, sendo que este sentimento de insegurança foi o que os levou a descargas violentas de agressividade e marcou suas vidas com o selo de brutalidade.

Dos vários perigos presentes nesta época, destaca-se o oferecido pelos próprios homens, principalmente por aqueles que foram empurrados pela sociedade às suas margens. Leprosos, vítimas da praga, mendigos, bandidos e ciganos abundavam e, em geral, viviam nas fronteiras do mundo humanizado, na borda das

⁴ Conforme MUCHEMBLED (1985, p. 19 et seq.), doenças de todos os tipos encontravam terreno fértil nessa humanidade desnutrida e fraca, de modo que a morte era muito presente tanto na mente quanto na realidade dessas pessoas. A mortalidade infantil eram enorme e a expectativa de vida muito baixa, por volta dos 20 anos, de modo que aquele que sobrevivesse à infância poderia esperar viver, no máximo, até os 40 anos. A morte atacava cedo e com veemência, e as unidades conjugais eram precocemente destruídas, havendo um excesso de viúvas e viúvos. Não havia cura definitiva para a maioria das doenças e as pessoas atemorizadas acreditavam que se tratava de maldições divinas, que vinham na forma de febres, diarreias, disenterias, lepra, sífilis, todas designadas pelo nome genérico de “pestes”. As cidades eram, de fato, perfeitas para proliferação dessas doenças. Porcos, cachorros e ratos estavam por toda parte, as ruas estreitas estavam repletas de lixo e pilhas de estrumes, faltava sol e ar. Líquidos de todos os tipos escorriam de todos os lugares como habitações particulares, lojas de tingimento, curtumes etc., que acabavam por ficar parados na rua, em um esgoto a céu aberto.

⁵ Segundo MUCHEMBLED (1985, p. 23 et seq.), uma série de medos bem fundamentados povoou a mente dos homens durante os séculos XV e XVI e não desapareceu completamente nos séculos seguintes. A morte – tanto a súbita quanto a lenta – estava à espreita em animais domésticos e selvagens. Os lobos eram temidos por seus ataques mortais e pela transmissão da raiva, e atacavam crianças e adultos tanto nos campos quanto nas portas de suas casas. Os cães também transmitiam raiva e, assim como os porcos, estavam por todos os lados e não raramente devoravam crianças. Até mesmo abelhas e vespas eram temidas. Os homens também eram temidos por seus contemporâneos.

⁶ Conforme MUCHEMBLED (1985, p. 25), o mundo natural, que o homem não conseguiu dominar, engendra uma série de medos que não são reais. Camponeses e cidadãos pareciam viver no ritmo das estações, e se trancavam em casa ao anoitecer. Quando a escuridão tomava conta da vila, o espaço controlado pelo homem era reduzido à chama da luz no cômodo principal das habitações. Fora das portas não havia luz, exceto a lua e as estrelas. As cidades dormiam cedo, fechadas por suas muralhas e portões parafusados. A noite, nestas condições, era dominada pelas ansiedades humanas, era o domínio de todos os perigos imagináveis, o reino do mal, dos demônios, das bruxas, dos lobisomens e bestas monstruosas. O próprio corpo humano era objeto de terror, pois seu funcionamento era misterioso, dado que a Igreja proibia a dissecação. A maioria dos pessoas era absolutamente ignorante sobre a sua própria fisiologia, que muitas vezes era causa de muita ansiedade, como a menstruação.

florestas e nas estradas elevadas, movendo-se à procura de um bom negócio. A sociedade, que lhes negava um lugar no seu seio, forçava-os para fora e esforçava-se para mantê-los separados, de modo que, quando se uniam, atacavam as pessoas honestas. Estes desviantes, estes *marginais*, cristalizavam os medos sociais. Eles representavam a Morte e eram acusados por todos crimes imagináveis. Quando as tensões sociais cresceram, assim como os medos que daí advêm, foram necessárias medidas de segurança mais fortes. A repressão não era mais suficiente para conter os problemas desses párias, e o medo que afligiam continuava a crescer nos séculos seguintes, tanto entre as classes governantes como entre as massas (MUCHEMBLED, 1985, p. 24).

Essa descrição do cotidiano da França medieval permite perceber como as pessoas naquele específico momento e contexto sociocultural lidavam com os perigos, ameaças e medos, e que tanto nas sociedades contemporâneas quanto nas pré-modernas os sentimentos de insegurança são comuns, alterando apenas os objetos e as causas da ansiedade, pois, se por um lado não se veem mais regularmente corpos mortos pelas ruas, não se convive com pragas mortíferas e as taxas de mortalidade infantil são extremamente baixas, por outro lado ainda se teme ser vítima de um crime, de um câncer, de um acidente automobilístico, teme-se a perda de um emprego, o rompimento de um casamento ou o fracasso escolar dos filhos⁷.

Assim, como nos tempos pré-modernos, pode-se reconhecer que as ameaças e perigos existem, mas é preferível pensar que algo pode ser feito em relação a eles, pois ainda que não se tenha mais o costume de afogar um recém-nascido que nasceu no mês de maio⁸ como estratégia de prevenção do risco, desenvolvemos uma série de outras estratégias que em termos emocionais servem para mesma coisa, tais como agitações a favor de leis que protejam o meio ambiente, dietas supervisionadas, exames para detecção de doenças em estágios iniciais, a instalação de alarmes em residências e veículos, a contratação de segurança

⁷Nesse sentido LUPTON (1999a, p. 3): “Como em tempos pré-modernos, a base simbólica de nossas incertezas é a ansiedade gerada pela doença, a perda de controle sobre nossos corpos, nossas relações com os outros, os nossos meios de subsistência e na medida em que podemos exercer autonomia em nossas vidas diárias”.

⁸Segundo MUCHEMBLED (1985, p. 81), acreditava-se que as crianças nascidas durante o mês de maio deveriam ser afogadas ou o perigo ameaçaria.

privada e de apólices de seguros⁹. Todas essas são formas que foram desenvolvidas para lidar e manejar a ansiedade e medo decorrentes do que atualmente é percebido como riscos ou ameaças.

O risco, portanto, existe desde sempre, ainda que não fosse referido exatamente com essa expressão¹⁰. Nas grandes culturas antigas havia técnicas diversas para enfrentar problemas análogos, sem que houvesse necessidade de se cunhar a palavra “risco”. Assim, apesar de no antigo comércio marítimo oriental já existir uma “consciência do risco, com as disposições legais correspondentes”, durante a antiguidade não cristã não havia uma consciência plenamente desenvolvida das decisões e, até o largo período de transição que vai desde a Idade Média até o início da Modernidade, não se fala especificamente sobre risco (LUHMANN, 1996, p. 16).

⁹ Como exemplo contemporâneo das estratégias de gestão dos riscos, LUPTON (1999a, p. 4) cita o “massacre de Port Arthur”, no qual morreram 35 pessoas e 17 ficaram gravemente feridas, bem como as medidas que foram tomadas após a tragédia, como a limitação para adquirir armas semiautomáticas, o banimento e a censura de vídeos violentos, a restrição de licenças de armas para pessoas com histórico psiquiátrico etc. “Todas estas estratégias”, diz, “são dirigidas à recuperação do controle sobre o que pode ser visto como uma inesperada expressão do mal, ajudando as pessoas a lidar com o horror, raiva e frustração...”. “Estas estratégias”, conclui, “são os produtos das formas da modernidade tardia de se pensar e reagir ao risco”.

¹⁰ Em relação à origem da palavra, não há muita concordância entre os autores. LUHMANN (1996, p. 17) aponta que a origem da palavra é desconhecida, mas que alguns autores supõem que tenha origem árabe. Diz, ainda, que, na Europa, o termo já está em documentos medievais, mas se espalha apenas com a invenção da imprensa, começando provavelmente na Itália ou Espanha; que falta pesquisa conceitual e etimológica adequada e, que, desde o início, a palavra aparece raramente e em áreas especificamente muito diferentes, mas que um dos mais importantes campos de aplicação são as viagens marítimas e comerciais, pois os seguros de navios foram um caso de antecipado de controle de risco, mesmo porque, nos contratos que regulavam quem deveria suportar o dano, existiam formulações como “*ad risicum et fortunam...*” ou “*pro securitate et risiko...*” ou “*ad omnem risicum, periculum et fortunam dei...*”. Já para GIDDENS (2007, p. 32), salvo alguns contextos marginais, na Idade Média não havia nenhum conceito de risco, e tampouco na maior parte das demais culturas tradicionais, tendo esta ideia se estabelecido nos séculos XVI e XVII e originalmente cunhada por exploradores ocidentais ao partirem por suas viagens pelo mundo. A palavra “risk”, sustenta, “parece ter sido introduzida na língua inglesa pela tradução do espanhol ou português, línguas em que era utilizada para designar navegação pelas águas não cartografadas, ou seja, originalmente ela possuía uma orientação espacial”. Mais tarde, passou a ser usada para o tempo, tal como é utilizada em transações bancárias e de investimento para se referir aos cálculos das consequências prováveis de decisões de investimento para os que emprestavam e os que contraíam empréstimo. Depois, passou a designar uma ampla esfera de situações de incerteza, de forma que “não se pode dizer que uma pessoa está correndo um risco quando um resultado é 100% certo”. De qualquer forma, a linguagem tinha palavras para perigo, aventura, azar, fortuna, valor, medo etc., de forma que se supõe, com LUHMANN (2007, p. 19), que se faz uso de uma palavra nova para referir-se a uma problemática que não podia ser expressada suficientemente com as palavras disponíveis.

Alguns autores apontam que o surgimento da expressão relaciona-se diretamente à insegurança das viagens marítimas, sendo que, neste contexto, risco designava a possibilidade de um perigo objetivo, um ato de Deus, uma força maior, uma tempestade ou qualquer outro perigo do mar que não pudesse ser imputado a um erro humano, excluindo, assim, qualquer ideia de falta ou responsabilidade humanas.

As mudanças no significado da palavra risco estão associadas ao surgimento da modernidade no início do século XVII e ganham mais força no século XVIII¹¹, período em que o Iluminismo determina que a chave para o progresso humano e a ordem social é o conhecimento objetivo do mundo pela exploração científica e pelo pensamento racional, o que significa que o contexto social e natural seguem leis que podem ser mediadas, calculadas e, conseqüentemente, preditas. Assim, é possível afirmar com LUPTON (1999, p. 6) que, “durante o século XVIII, o conceito de risco começou a ser cientificado, valendo-se de novas ideias matemáticas relacionadas à probabilidade”.

No século XIX, a noção de risco foi estendida, pois este já não estava mais localizado exclusivamente na natureza, mas também nos seres humanos, nas suas condutas, em suas liberdades, e na relação entre eles, nas suas associações, na sociedade.

O conceito moderno de risco representa uma nova forma de ver o mundo e suas manifestações caóticas, suas contingências e incertezas. Neste contexto, o risco passa a se relacionar diretamente com a prevenção, ou seja, há uma busca incessante pelo controle racional dos riscos, isto é, pelo cálculo racional das probabilidades estatísticas de ocorrência de um determinado evento. Há, portanto, uma obsessão pela prevenção dos riscos, situação que, se levada ao extremo, chega no que CASTEL (1991, p. 289) identificou como “um grandioso sonho da racionalização tecnocrática do controle absoluto do acidental, entendido como a irrupção do imprevisível”.

¹¹Durante os séculos XVIII e XIX, no início da era moderna, os Estados europeus procuraram aproveitar suas populações produtivas e lidar com as mudanças sociais provocadas por revoltas e urbanização em massa e industrialização, como parte da Revolução Industrial.

Na modernidade, portanto, risco tem um significado puramente técnico, baseado em estimativas probabilísticas de um evento ser ou não conhecido (o que poderia ser bom ou ruim¹²), diferente da incerteza, que é um termo alternativo utilizado quando as probabilidades são inestimáveis ou desconhecidas¹³.

Porém, ao final do século XX essas distinções entre incerteza e risco, ou entre risco “bom” e risco “ruim”, tendem a se perder, pois o uso do risco, como assinala DOUGLAS (1992, p. 24), “não tem mais muito a ver com cálculos de probabilidade”, já que a “palavra *risco* agora significa perigo; *alto risco* significa muito perigo”. Assim, atualmente, o risco geralmente é utilizado somente para resultados negativos ou indesejáveis, mesmo quando se fala sobre análise técnica do risco¹⁴.

Assim, nas sociedades contemporâneas o substantivo “risco” e o adjetivo “arriscado” tornaram-se de uso muito comum¹⁵, tanto no discurso popular quanto no

¹² Interessante que a noção moderna de risco também inclui a ideia de que o risco pode ser ao mesmo tempo “bom” e “ruim”, isto é, risco é um conceito neutro que denota a probabilidade de algo acontecer, podendo trazer perdas ou ganhos (DOUGLAS, 1992, p. 23).

¹³ FRANK KNIGHT (2002, *passim*), em 1921, publica a obra *Risk, Uncertainty and Profit* (que pode ser livremente traduzida como “Risco, Incerteza e Lucro”) na qual faz a distinção econômica entre *risco* e *incerteza*. Segundo KNIGHT, o *risco* seria a aleatoriedade com probabilidades conhecidas, enquanto a *incerteza* seria a aleatoriedade com probabilidades desconhecidas. LUHMANN (1996, p. 9) explica que FRANK KNIGHT foi o responsável pela introdução do conceito de risco no âmbito econômico, mas que a ideia não era nova, pois já estava presente em FICHTE. Porém, assevera que a distinção entre risco e incerteza, desde KNIGHT, tornou-se em “uma espécie de dogma inamovível, com a consequência de que qualquer inovação conceitual se expõe imediatamente à objeção de não fazer uso correto da ideia”.

¹⁴ Para LUHMANN (2007, p. 4), o risco caracteriza-se por uma fascinação sobre circunstâncias extremamente improváveis com resultados gravíssimos. A explicação que fornece para essa fascinação reside no fato de que atualmente as decisões dos indivíduos ou das organizações podem ser identificadas como as causas dos desastres e, conseqüentemente, pode-se exigir que passem a tomar decisões no sentido oposto para evitar os perigos. Desta forma, o conceito de risco tornou-se muito importante recentemente em virtude do crescimento da dependência do futuro da sociedade às tomadas de decisões, que agora dominam as ideias sobre o futuro.

¹⁵ Interessante notar que SPINK, MEDRADO e MELLO (2002, p. 163), ao analisarem a utilização da expressão risco pela mídia impressa, concluem: “De um lado, risco é usado na perspectiva de responsabilização e culpabilização, num esforço de colocar ordem diante da complexidade crescente da sociedade globalizada. Essa é a perspectiva de gerenciamento dos riscos, uma estratégia de governamentalidade (FOUCAULT, 1984) que se faz presente nos discursos da saúde, da segurança, da economia e da política. De outro lado, risco é adrenalina e busca dos desafios intrínsecos às novas modalidades desportivas (e algumas mais antigas, como alpinismo e esportes de velocidade) que emergem em contraposição aos esforços de ordenação dos espaços sociais a que se presta o risco passível de cálculo e gerenciamento. As duas óticas estão numa relação de tensão, mais do que em confronto. Por exemplo, os esportes radicais são também ocasiões propícias para o desenvolvimento de funcionários mais flexíveis e aptos para operar adequadamente no âmbito do mercado globalizado. Considerando a seguir o uso da linguagem dos riscos na perspectiva dos diferentes domínios de saber-fazer, observamos diferenças consideráveis na forma em que risco é abordado nas diversas áreas cobertas pelas matérias analisadas. Nos domínios onde a análise dos riscos já conta com longa tradição – a saúde, a economia, a tecnologia – risco é em geral abordado

técnico sendo que neste último sentido desenvolveu-se um verdadeiro aparato de pesquisa e conhecimento sobre o conceito de risco: análise de risco, avaliação de risco, comunicação dos riscos e gestão dos riscos são campos de pesquisa e prática utilizados para medir e controlar riscos em áreas como medicina, saúde pública, finanças, direito, administração e indústria (LUPTON, 1999a, p. 9)¹⁶.

Na opinião de alguns autores¹⁷, o atual quadro deve-se ao fato de que na última fase do século XX os riscos ficaram mais globalizados, menos identificáveis e mais sérios quanto aos seus efeitos e, conseqüentemente, menos fáceis de manejar e mais provocadores de ansiedades, o que, ao cabo, para eles, quer dizer que a obsessão contemporânea pelo risco tem suas raízes nas mudanças inerentes à transformação das sociedades pré-modernas para modernas e destas para as pós-modernas¹⁸.

Uma sociedade obcecada pelo controle dos riscos nada mais é que uma sociedade obcecada por segurança, não sendo sem motivo a tão comum referência a uma série de circunstâncias sempre precedidas da expressão “segurança” para

em sua dimensão quantitativa. Fala-se em probabilidade ou chance de ocorrência e analisam-se os fatores de risco. Mas mesmo aí há diferenças no âmbito dos vários domínios. Na saúde, por exemplo, fala-se em probabilidades e chances no que diz respeito à gravidez ou câncer; mas em problemas quando se trata de saúde mental. Na economia, impera a linguagem quantitativa quando o assunto é investimentos, mas ao abordar as medidas de proteção por parte do governo, volta-se a usar a linguagem do perigo. Nas demais áreas, risco é cenário para falar de perigos, de experiências radicais ou para referir-se aos eventos problemáticos do cotidiano. Risco, nessa esfera, é espetáculo: tem funções midiáticas e marqueteiras”.

¹⁶ O uso do termo “risco” cresceu muito nas últimas décadas. No campo científico, há várias razões apontadas como responsáveis por essa proliferação, tais como o desenvolvimento em probabilidades estatísticas e tecnologias computacionais que permitiram as inéditas manipulações estatísticas de enormes bancos de dados; o estabelecimento de instituições e agências regulatórias para lidar com fenômenos considerados de alto risco, como energia nuclear; mudanças no pensamento científico que se moveu de paradigmas de determinação monocausais para aqueles que incorporam múltiplas causas e efeitos e um crescimento do valor da racionalidade científica como base para certeza sobre as questões do risco (LUPTON, 1999a, p. 10).

¹⁷ Podem ser citados como exemplos BECK; GIDDENS e LASCH (1997), BECK (2002), AGRA; DOMÍNGUEZ; GARCÍA AMADO, HEBBERECHT e RECASENS (2003).

¹⁸ LUPTON (1999a, p. 11) aponta que considera como modernidade tardia ou pós-modernidade “as amplas mudanças políticas e econômicas ocorridas nas sociedades ocidentais desde a Segunda Guerra Mundial, produzindo a sensação para muitas pessoas que nós estamos ‘vivendo em novos tempos’ (Smart 1993: 15). Essas mudanças incluem o fim da Guerra Fria, a queda dos Estados socialistas e comunistas, o avanço das tecnologias de comunicação e as mudanças nas relações familiares e nos locais de trabalho forjado pelo movimento feminista, declínio econômico e o secularismo. A maioria dos teóricos concordam que a pós-modernidade ou modernidade tardia é caracterizada por um crescente senso da falência das promessas do início da modernidade ou ‘simplesmente’ da modernidade e uma tendência para desafiar as suposições deste período, particularmente aquelas que viam a ciência e a medicina como vanguardas do progresso”. Ainda, pós-modernidade foi definida como “uma modernidade mais modesta, um signo da modernidade chegando a um acordo com seus próprios limites e limitações”.

significar a minimização dos riscos em relação a uma determinada situação, tal como ocorre com “segurança econômica”, “segurança alimentar”, “segurança nuclear”, “segurança social” e “segurança pública”. Parece, entretanto, que quanto mais se busca a segurança, paradoxalmente, mais cresce a insegurança¹⁹.

No que se refere à segurança pessoal (que também pode ser referida, por enquanto, como “segurança pública”), as preocupações locais – centradas quase exclusivamente no risco de ser vítima da delinquência predatória e da violência interpessoal – ocupam o topo da escala de preocupações nas pesquisas públicas, recebendo, por isso, grande atenção dos meios de comunicação e, conseqüentemente, destaque nas agendas políticas governamentais²⁰.

Entretanto, a questão que se coloca é sobre a real necessidade de tamanha obsessão pela segurança. Será que, de fato, atualmente, há mais insegurança (ou mais risco) que em tempos anteriores?

TAYLOR-GOOBY (2000), em uma análise da relação entre o risco e o Estado de Bem-Estar, escreve que atualmente as pessoas “desfrutam dos mais altos padrões de vida já alcançados...”²¹. Se efetivamente tal afirmação for verdadeira, os níveis materiais de segurança do mundo ocidental são mais altos que nunca, pois a maioria das pessoas come mais, com mais qualidade, vive em casas melhores, tem acesso a melhores medicamentos e tratamentos. Então porque essa sensação crescente de insegurança? Para ele, a explicação está no fato de que, apesar de

¹⁹ Nesse sentido, CURBET (2009, p. 14) afirma que “nossa intolerância em admitir a mais mínima insegurança não assumida voluntariamente acaba constituindo-se em uma autêntica, e talvez a principal, fonte auto abastecida do temor e a ansiedade que tão insidiosamente nos afligem”.

²⁰ Interessante a abordagem de CURBET (2009, p. 18) ao escrever que: “No entanto, nossa raça, nossa tendência a pensar sempre em soluções *melhores* sem considerar sequer a possibilidade de enfrentarmos as causas do problema para eliminá-lo [Panikkar, 2002] relega, com demasiada frequência, na análise do problema e, por conseguinte, sua devida compreensão. Até o ponto que, na prática, o chamado *problema da insegurança cidadã* se converteu em um dos recursos, quando não no principal, mais usados – sem excluir a demagogia mais descarnada – nas batalhas políticas (pelos votos) e midiáticas (pela audiência). De maneira que é difícil, quando não simplesmente impossível, o debate informado e sereno sobre as dimensões do problema, suas causas e, sobretudo, as soluções realmente disponíveis. Os efeitos desta carência injustificável, longe de constituir uma simples anomalia técnica, adquirem uma relevância política colossal”.

²¹ O país ao qual faz referência é a Inglaterra, mas a mesma situação também poderia ser estendida para a maioria dos países ocidentais, que na década passada, pelo menos até a crise econômica de 2008, tinham alcançado um grau de desenvolvimento social e econômico inéditos. Paralelamente a esta situação, o que se percebeu no comportamento dos Estados ocidentais foi uma retração da política do Bem-Estar Social, limitando-a somente a prestação de um mínimo essencial. No mesmo sentido manifestam-se CURBET (2009, p. 14) e BAUMAN (2009, p. 13).

haver concretamente mais segurança, as fontes de incerteza e os mecanismos disponíveis para a maioria das pessoas para lidar com elas foi alterado, “levando ao paradoxo da prosperidade tímida: a incerteza crescente em meio ao crescimento da riqueza em massa” (TAYLOR-GOOBY, 2000, p. 2). A percepção sobre o risco mudou, o que não significa, entretanto, que os riscos que a maioria das pessoas enfrentam são mais severos ou que o curso da vida tornou-se mais incerto.

Por outro lado, ELBERT (2007, p. 11 et seq.) tem uma visão bem diferente sobre o fenômeno vivido pelos Estados nos últimos anos, defendendo que o custo dessa mudança foi enorme, pois resultou no fim de uma era de condições de trabalho estáveis e gerou o desemprego em massa e empregos precários, em sentido contrário a uma evolução jurídica laboral de quase um século. Argumenta que esta dinâmica econômica neoliberal, agudizada pelo fenômeno da globalização²², estabeleceu sistemas de exclusão de pessoas; primeiro, excluiu-se do trabalho, depois dos serviços sociais, e, finalmente, da própria vida social. Nos países centrais todo esse processo significou o desmonte do Estado de Bem-Estar, ou seja, das numerosas e eficazes redes sociais de proteção aos indivíduos. Nos países periféricos, por sua vez, ocorreu o mesmo, mas as redes de proteção individual eram mais reduzidas e frágeis, pois frequentemente instaladas por governos populistas em tempos de bonança econômica. Nesse países, portanto, o resultado tem sido devastador, privando milhões de pessoas de seu recursos essenciais de subsistência e proteção²³. Juntamente à globalização, que teria disparado ou pelo menos acentuado o sentimento de que o homem está rodeado de

²² Sobre a “perversidade da globalização”, SANTOS (2012, p. 37) escreve: “Os últimos anos do século XX testemunharam grandes mudanças em toda a face da Terra. O mundo torna-se unificado – em virtude das novas condições técnicas, bases sólidas para uma ação humana mundializada. Esta, entretanto, impõe-se à maior parte da humanidade como uma globalização perversa. Consideramos, em primeiro lugar, a emergência de uma dupla tirania, a do dinheiro e a da informação, intimamente relacionadas. Ambas, juntas, fornecem as bases do sistema ideológico que legitima as ações mais características da época e, ao mesmo tempo, buscam conformar segundo um novo *ethos* as relações sociais e interpessoais, influenciando o caráter das pessoas. A competitividade, sugerida pela produção e pelo consumo, é a fonte de novos totalitarismos, mais facilmente aceitos graças à confusão dos espíritos que se instala. Tem as mesmas origens a produção, na base mesma da vida social, de uma violência estrutural, facilmente visível nas formas de agir dos Estados, das empresas e dos indivíduos. A perversidade sistêmica é um dos seus corolários”.

²³ ELBERT (2007, p. 13) explica que, como ocorrera na Inglaterra do século XIX durante a discussão sobre a “Lei dos Pobres”, ou nos cortiços da Buenos Aires do começo do século XX, quando as ideias de depuração social de Spencer foram postas em prática “para ‘excretar do corpo social os débeis, pérfidos e incompetentes, que, em definitivo, são os únicos culpáveis por sua presente miséria”.

“Escusado será dizer que todo gasto social em favor deles seria considerado um ato de populismo ou desperdício de dinheiro público, supondo que este exista.”

perigos terríveis que condicionam sua vida, apareceram também fenômenos novos e de grande intensidade como o terrorismo, a degradação ambiental, a deterioração das grandes cidades e os perigos próprios das tecnologias modernas como acidentes nucleares, envenenamento de águas, uso de medicamentos proibidos em alguns países etc., sendo certo que muitos desses perigos não admitem seguros e não há formas de evitar que seus efeitos prejudiquem gerações inteiras²⁴.

Não obstante as duas leituras apresentarem-se contraditórias²⁵, parece que ambos tem razão. TAYLOR-GOOBY tem razão ao afirmar que na Inglaterra de 2000 o desenvolvimento econômico nunca havia alcançado patamar tão alto e que a população inglesa e, de forma geral, a da região norte do planeta nunca tenham vivido tão bem²⁶. Por outro lado, ELBERT tem razão ao afirmar que o desmantelamento do Estado Social, somado à globalização, teve como resultado incertezas em relação ao futuro dos indivíduos²⁷.

Assim, fato é que a sociedade mudou e, conseqüentemente, também mudaram os riscos e as estratégias de contenção. É possível constatar, assim, que cada contexto social tem o seu próprio rol de riscos a serem enfrentados, bem como desenvolve suas próprias estratégias para tentar lidar com esses riscos. O que as sociedades buscam, todas, sem exceção, é segurança, pois nas palavras de BAUMAN (2013, p. 31): “Num mundo inseguro, segurança é o nome do jogo. A segurança é o principal objetivo do jogo e seu maior prêmio”. É a segurança pré-moderna de que os deuses não vão se vingar e acabar com as plantações, que as bruxas não vão dominar as cidades, que as pragas não vão dizimar populações, ou a segurança pós-moderna de que não se morrerá num acidente automobilístico, que

²⁴ ELBERT (2007, p. 17) exemplifica uma catástrofe devastadora contra a qual não há qualquer recurso imediato como o tsunami de 2004 no oceano Índico que, podendo ser antecipado com sensores e meios de comunicação ultrarrápidos, não o foi, devido à pobreza e marginalidade da região, tendo afetado oito países asiáticos e causado mais de 300.000 mortes.

²⁵ Em relação às percepções sobre a globalização, escreve BAUMAN (1999, p. 7): “Para alguns, ‘globalização’ é o que devemos fazer se quisermos ser felizes; para outros, é a causa da nossa infelicidade”.

²⁶ Importante destacar que não se despreza o fato de que apesar de se ter alcançado níveis inéditos de desenvolvimento econômico, anos depois, em 2008, com a grande crise econômica iniciada no sistema bancário americano, percebeu-se que aquele cenário de tanta prosperidade econômica era bastante frágil ao ponto de até hoje não ter havido uma recuperação total.

²⁷ Essas incertezas são muito mais percebidas, ou pelo menos seus resultados são mais agudos, nos países periféricos, já que nestes o Estado do Bem Estar Social nunca foi efetivamente implantado e, nas poucas tentativas de se fazê-lo, sempre há a acusação de populismo por parte das elites conservadoras nacionais.

se evitará um câncer pela alimentação saudável, ou um massacre restringindo a venda de armas, por exemplo. Para que se estabeleça “graus” ou “níveis” de segurança²⁸, portanto, é necessário que se saiba identificar, prever, diagnosticar, avaliar, mensurar, calcular, para que se possa evitar ou, pelo menos, minimizar os riscos.

Dessa forma, no sentido contemporâneo, a segurança pode ser encarada como o contrário do risco, ou seja, como uma garantia de imutabilidade de determinada situação, ou, nas palavras de LUHMANN (1999, p. 28), “o conceito de risco seria um conceito que deve ser determinado em oposição à noção de *segurança*”. Porém, posto desse modo, o conceito de segurança – como conceito oposto ao risco – esvazia-se de conteúdo, servindo exclusivamente como um “conceito de reflexão” ou, também, como um conceito de “válvula de escape” para as exigências sociais que, segundo o nível variável de exigência, rompe-se no cálculo dos riscos. Com o binômio risco-segurança, tem-se como resultado um esquema de observação que torna possível, em princípio, calcular todas as decisões a partir do ponto de vista de seu risco. Esta forma tem o mérito de universalizar a aritmética do risco. Assim, não é nenhuma coincidência que desde o século XVII as problemáticas relativas à segurança e ao risco tenham contribuído reciprocamente uma com a maturação da outra²⁹.

Especificamente ao que concerne à presente tese, interessa o risco advindo da criminalidade – o risco de ser vítima de um crime – e conseqüentemente, a segurança em relação a esse risco específico, que atualmente é tratada sob o rótulo de “segurança pública”. Esse risco específico, ao que tudo indica, não se alterou

²⁸ A palavra *segurança* é polissêmica, admitindo uma série de significados, entre eles “ato ou efeito de segurar”; “estado do que se acha seguro”; “garantia”; “proteção”; “certeza”; “confiança”; “firmeza”; “infalibilidade” etc. (Expressões retiradas do dicionário Michaelis digital). Entretanto, na maioria das vezes, o vocábulo *segurança* aparece seguido de um adjetivo como *jurídica, alimentar, física, econômica, nacional, pessoal, nuclear, social, pública, cidadã* etc., mas em todas as hipóteses no sentido de uma garantia de imutabilidade, de controle, em relação ao seu objeto. A *segurança jurídica*, por exemplo, é a certeza de imutabilidade de uma relação jurídica estabelecida entre dois ou mais sujeitos, ou seja, é a proteção contra o *desconhecido*, o imprevisível. A *segurança alimentar* é a *garantia, a certeza*, de que se está ingerindo os alimentos corretos, isentos de contaminação.

²⁹ Conforme escreve MEDOZA BUERGO (2003, p. 67): “A insegurança gera demandas de segurança em todas as ordens, dirigidas de modo prioritário ao Estado, mas o certo é que deste se exige uma atuação mais eficaz nas mais diversas áreas de avaliação, decisão, controle e gestão dos riscos, assim como de proteção frente aos danos eventuais, quando sua capacidade em alguns destes terrenos está sendo posta à prova pela globalização”.

muito com o tempo, pois, assim como no passado, ainda hoje a questão da criminalidade é uma preocupação estatal onipresente. Isso se deve ao fato de que, ainda para as teorias mais liberais sobre o Estado, a segurança nunca deixou de figurar como uma função essencialmente estatal. Entretanto, se é possível dizer que não se alterou a preocupação em relação ao risco advindo da criminalidade, é possível afirmar que a forma política de gestão desse risco, bem como o discurso estatal, alterou-se significativamente.

Assim, preliminarmente à análise específica da segurança pública, far-se-á um estudo das principais teorias sobre o risco. Justifica-se esse esforço, pois, se a “segurança” busca a neutralização ou diminuição dos riscos em relação a um determinado objeto, pode-se afirmar que a função da “segurança” é anular os riscos. Sendo o crime uma fonte de risco que o Estado busca anular através de ações no campo da segurança pública, a ideia de risco ganha muita relevância. Entretanto, importante ter em mente que a questão do risco é abordada pelas ciências por uma série de perspectivas diferentes³⁰, não sendo possível referir-se a “um conceito” de risco, mas sim a “conceitos”, inseridos em seus contextos teóricos³¹.

Dentre as várias perspectivas existentes sobre o risco, a mais comum é a chamada realista, que se desenvolveu e é expressa, principalmente, de maneira técnico-científica. A principal abordagem dentro desta perspectiva técnico-científica é da ciência cognitiva, baseada na psicologia, tendo uma forte carga subjetiva. Uma perspectiva alternativa é a do construtivismo social, defendida por aqueles que se interessam primordialmente pelos aspectos culturais e sociais do risco. Os teóricos desta perspectiva sociocultural podem ser agrupados em pelo menos três categorias distintas: a primeira seria a defendida pela antropologista MARY DOUGLAS e por seus seguidores e constitui a perspectiva “cultural/simbólica”; a segunda tem por

³⁰ Nesse sentido LUHMANN (1999, p. 9), ao dizer que: “Em nossos dias o conceito de risco aparece nas especialidades científicas mais diversas e inclusive nas ciências mais variadas”.

³¹ Ainda nesse sentido LUHMANN (1999, p. 14 et seq.), para quem “não existe um conceito de risco que pudesse satisfazer as exigências da ciência”, de forma que, “para as disciplinas envolvidas, o contexto teórico próprio basta como guia”. Ainda, para ele “não podemos partir, por razões epistemológicas, de que exista um objeto chamado risco que teria unicamente que distinguir e estudar”, pois “o mundo exterior como tal não conhece os riscos, posto que não conhece diferenciação, expectativas, avaliações nem probabilidades, *exceto como um resultado próprio de sistemas observantes no universo de outros sistemas*”. Por fim, argumenta que, quando se trata de fixar as determinações do conceito de risco, este encontra-se de imediato submerso, por assim dizer, “em uma espécie de névoa, onde a vista não alcança além do próprio nariz”.

representantes os sociólogos ULRICH BECK e ANTHONY GIDDENS e é conhecida como “sociedade do risco”; a última é conhecida por “governamentalidade” (“governmentality”) e tem por base os escritos do filósofo francês MICHELFOUCAULT.

Simultaneamente à análise dos principais postulados destas teorias – que tratam o risco de forma genérica – tentar-se-á estabelecer um paralelo com as teorias criminológicas – que tratam o risco pela perspectiva do crime – que comungam dos mesmos postulados, porém os empregam no sentido de explicar o fenômeno criminoso e suas formas de controle. Certo que cada uma das perspectivas tem uma compreensão e uma abordagem diferente sobre o risco e, ao transferirmos essa fórmula genérica para o campo específico do “risco da criminalidade”, cada perspectiva vai fornecer métodos e instrumentos próprios que podem ser úteis na gestão da “segurança pública”.

1.1. A PERSPECTIVA TÉCNICO-CIENTÍFICA: CIÊNCIA COGNITIVA

A abordagem técnico-científica do risco, decorrente de campos como a engenharia, estatística, ciências atuariais, psicologia, epidemiologia e economia, trouxe, juntamente com a noção de perigo, os cálculos de probabilidade. Uma definição técnico-científica muito simples de risco é dada por KAMMEN e HASSENZAHN (1999, p. 3) como: “a probabilidade de que um resultado ocorrerá vezes a consequência, ou o nível de impacto, que o resultado deverá ocorrer”. Assim, nestes campos, há uma tendência de as questões girarem em torno de como um risco pode ser identificado e calculado, da gravidade de um risco em relação aos seus possíveis efeitos, do quão exata é a ciência que está sendo utilizada para medir e calcular o risco, e quais são os modelos causais ou preditivos construídos para entender porque os riscos ocorrem e porque as pessoas respondem a eles de determinadas maneiras. Tanto é assim que na obra dos autores supra (p. 21), que pode ser classificada como uma obra técnico-científica, afirma-se que: “Nós podemos quantificar riscos de diversas maneiras, e frequentemente com considerável precisão”.

Esta perspectiva afasta-se absolutamente do questionamento sobre a construção do risco como um fato social – apesar de as pessoas que trabalham com as avaliações dos riscos reconhecerem que a subjetividade é um elemento inevitável do julgamento humano e, por isso, a avaliação técnica do risco não está livre de valoração – e os cálculos tendem a ser tratados como fatos objetivos ou verdades absolutas. Deste modo, os riscos são considerados como preexistentes na natureza e, em princípio, são identificáveis através de métodos científicos e cálculos e podem ser controlados por esses conhecimentos. É possível, portanto, observar algumas vezes nessa literatura técnico-científica sobre o risco um certo desprezo pelas pessoas leigas em virtude da falta de conhecimento apropriado que essas pessoas demonstram em relação ao risco. Fato este que as leva, frequentemente, a responder de forma não científica ao risco, pois para suas avaliações utilizam-se de fontes inferiores e pouco sofisticadas de conhecimento, como a intuição, por exemplo. Essa diferenciação permite que se faça uma distinção entre o risco “objetivo” e o risco “subjetivo”, sendo que o primeiro existe em qualquer situação, e o segundo depende da forma como as pessoas ou os grupos sociais vão reagir. Assim, os “fatos objetivos” dos riscos como eles são calculados pelos “peritos” são contrastados com o entendimento subjetivo das pessoas leigas, que são vistos como mais ou menos acurados se comparados com esses “fatos objetivos” (LUPTON, 1999a, p. 18 et seq.).

1.1.1. O Método Psicométrico

Os teóricos da abordagem da ciência cognitiva utilizam-se de vários modelos psicológicos de comportamento para identificar as formas como as pessoas respondem cognitivamente e comportamentalmente ao risco. A intenção desses pesquisadores é identificar um padrão na forma como as pessoas leigas avaliam e reagem a vários riscos. Um dos métodos mais utilizados é a psicometria³², mediante

³²SLOVIC (2000, p. xxii), um dos mais influentes estudiosos sobre a “percepção do risco”, escreve: “Naturalmente, o paradigma psicométrico, com seu levantamento de percepções e preferências expressas, tem seus próprios pressupostos e limitações. Ele assume que as pessoas podem fornecer respostas significativas a difíceis, se não impossíveis, perguntas (O que é o risco associado com o uso de energia nuclear?). Os resultados dependem do conjunto de riscos estudados, a pergunta sobre esses perigos, os tipos de pessoas interrogadas, e os métodos de análise de dados. Além disso, a questão normalmente avalia sentimentos afetivos e cognições – comportamento não real.

o qual se busca medir a influência de diferentes fatores cognitivos na formatação das respostas dos leigos aos riscos. LUPTON (1999a, p. 20) aduz que alguns pesquisadores desenvolveram uma taxonomia na qual perigos são categorizados e tratados de maneira cognitiva, ou seja, que as pessoas leigas supervalorizam algumas categorias de risco e subestimam outras, bem como têm dificuldade de avaliar riscos utilizando métodos de probabilidade. Descobriu-se por pesquisas psicométricas³³ que pessoas leigas estão mais propensas a calcular que riscos irão ocorrer se as informações sobre esses riscos estão disponíveis e podem ser facilmente lembradas, e tendem a supervalorizar riscos relacionados a situações nas quais podem facilmente ser imaginadas como vítimas³⁴. Descobriu-se, também, que pessoas são mais propensas a se preocuparem com riscos que elas veem como próximos, de modo que riscos que parecem raros, mas memoráveis, tendem a ser supervalorizados enquanto aqueles que são considerados comuns e menos sérios são subestimados. Da mesma forma, riscos percebidos como familiares ou voluntários são considerados mais aceitáveis e menos prováveis do que os que são percebidos como novos ou impostos. As pesquisas psicométricas também

Apesar destas e outras limitações, os estudos que utilizam esta abordagem, invariavelmente, produzem resultados coerentes e interessantes que motivaram o uso futuro do paradigma. Em suma, o paradigma psicométrico engloba um quadro teórico que assume que o risco é definido subjetivamente por indivíduos que podem ser influenciados por uma ampla gama de fatores psicológicos, sociais, institucionais e culturais. O paradigma assume que, com planejamento adequado de instrumentos de pesquisa, muitos desses fatores e suas inter-relações podem ser quantificados e modelados de forma a iluminar as respostas dos indivíduos e da sociedades aos perigos que enfrentam”.

³³ DEBORAH LUPTON (1999a, p. 20) exemplifica uma pesquisa psicométrica na qual os pesquisadores perguntaram a uma amostra de ingleses para avaliar a seriedade de riscos como: banho de sol, coloração do alimentos, engenharia genética, energia nuclear, roubo, acidentes domésticos, camada de ozônio, trânsito, forno de micro-ondas, AIDS, guerra, terrorismo e bebidas alcoólicas. Esses fenômenos foram escolhidos por ser possível categorizar o potencial danoso de acordo com duas variáveis: até que ponto os possíveis efeitos nocivos estão atrasados e têm potencial catastrófico e se o dano é visto como inevitável e imposto ou voluntário. Potenciais perigos familiares e voluntários de fornos de micro-ondas, coloração dos alimentos e álcool são vistos como não arriscados, enquanto “perigos catastróficos” como guerra, engenharia genética, perda da camada de ozônio e energia nuclear são vistos como altamente arriscados. As pesquisas também descobriram que as pessoas temem mais riscos que percebem como inaceitáveis para sociedade. Eles costumeiramente utilizam o termo “apavorante” para descrever riscos que consideram involuntários, impostos aos indivíduos ou com alta probabilidade de matar ou ferir as pessoas de forma permanente.

³⁴ No mesmo sentido, SLOVIC (2000, p. 184): “O julgamento dos riscos são influenciados pela lembrança de eventos passados e pela imaginação de eventos futuros. Como resultado, qualquer fator que faça um perigo inusitadamente memorável ou imaginável, como um desastre recente, uma cobertura intensa pela mídia ou um filme realista, pode distorcer seriamente a percepção do risco. Especificamente, estudos de Lichtenstein et al. (1978), Morgan et al. (1985) e outros descobriram que riscos de causas de morte dramáticas ou sensacionais tendem a ser muito superestimadas. Riscos de causas não dramáticas como asma, enfisema e diabetes, que toma uma vida por vez e são comuns de forma não fatal, tendem a ser subestimados”.

demonstraram que desastres que recebem uma grande atenção da mídia³⁵ causam mais preocupação, mesmo se forem muito raros. Na mesma linha, SLOVIC (2000, p. 189) sintetiza que os últimos estudos sobre o paradigma psicométrico concluíram que: 1) a percepção do risco é quantificável e previsível; 2) risco significa coisas diferentes para pessoas diferentes. Assim, por exemplo, quando os especialistas julgam riscos em relação à vida, suas respostas estão relacionadas às estimativas altamente técnicas de mortes anuais. Os leigos também podem avaliar mortes anuais, se eles forem induzidos, e podem produzir estimativas mais ou menos parecidas com as dos técnicos. No entanto, as decisões de risco dos leigos são sensíveis a outras características, bem como diferem marcadamente das avaliações dos especialistas.

Essa diferença nas percepções do risco, representada tecnicamente pela forma como as avaliações de risco são feitas pelos especialistas e pelos leigos, pode causar alguns problemas na comunicação entre governos e população. Segundo SLOVIC, FINUCANE, PETERS e MACGREGOR (2004, p. 311), uma das possíveis explicações para esse fenômeno é fornecida pelas modernas teorias da psicologia cognitiva e da neurociência. Segundo essas modernas teorias há duas formas fundamentais pelas quais os seres humanos compreendem o risco: o “sistema analítico” e o “sistema experimental”. O sistema analítico utiliza-se de algoritmos e regras normativas como cálculos probabilísticos, lógica formal e avaliação de riscos. O sistema experimental, por sua vez, é intuitivo, rápido, automático e não muito acessível de forma consciente. O sistema experimental é que permitiu a sobrevivência humana durante o longo período de evolução e ainda hoje remanesce como a forma mais comum e natural de responder aos riscos. Esse sistema baseia-se em imagens e associações vinculadas pela experiência à emoção e ao afeto (um sentimento de que algo pode ser bom ou ruim)³⁶. Esse sistema

³⁵ SLOVIC (2000, p.192) afirma que a “‘mass media’ exerce uma poderosa influência nas percepções que as pessoas têm do mundo, e no mundo do risco não é diferente”.

³⁶SLOVIC, FINUCANE, PETERS e MACGREGOR (2004: 314) explicam que: “Os sentimentos que ficam salientes num julgamento ou processo de decisão dependem das características do indivíduo e da tarefa, bem como da interação entre eles. Indivíduos diferem na forma como reagem afetivamente e nas suas tendências em depender de seus raciocínios experimentais (Gasper & Clore, 1998; Peteres & Slovic, 2000). (...) tarefas diferem de acordo com a possibilidade de avaliação (importância afetiva relativa) da informação. Essas diferenças resultam na qualidade afetiva de uma imagem estimulante sendo mapeada ou interpretada em diversas formas. As qualidades mais marcantes de estímulos reais ou imaginários evocam imagens (interpretações perceptivas e simbólicas) que podem

representa o risco como um sentimento que nos diz se é seguro ou não andar por uma rua escura ou beber uma água com cheiro estranho. Assim, os proponentes da análise formal do risco tendem a ver as respostas afetivas ao risco – característica peculiar dos leigos – como um comportamento irracional. Entretanto, os sistemas experimental e analítico operam de forma paralela e cada um parece depender do outro, pois estudos demonstraram que o raciocínio analítico não pode ser afetivo ao menos que seja guiado pela emoção e pelo afeto. A tomada de decisões racionais requer a integração dos dois modos de pensamento. Ambos têm vantagens, tendências e limitações.

A compreensão desta distinção entre as formas de percepção do risco dos especialistas e dos leigos é importante para que possa haver uma comunicação eficaz entre governo, especialistas e população. Informações mais claras e precisas sobre risco são essenciais para melhores tomadas de decisões particulares sobre os riscos, bem como para que haja uma participação mais efetiva no processo político que desenvolve e fortalece os padrões sociais³⁷. Os responsáveis por determinar o conteúdo e o formato dos programas de informação têm capacidade considerável para manipular percepções. Quando os aspectos sutis de como (ou qual) a informação é apresentada faz uma diferença significativa nas respostas das

ser feitas em dimensões tanto afetivas quanto instrumentais. O mapeamento das informações afetivas determinam a contribuição que as imagens de estímulo fazem ao ‘conjunto afetivo’ de um indivíduo. Todas as imagens na mente das pessoas são taxadas ou marcadas em vários níveis de afetividade. Esse conjunto afetivo contém todas as marcas positivas ou negativas associadas (consciente ou inconscientemente) às imagens. A intensidade dessas marcas varia com as imagens. As pessoas consultam ou ‘sentem’ esse conjunto afetivo no processo de realizar julgamentos. Assim como a capacidade de imaginar, memorizar e assimilar servem como pistas para julgamentos de probabilidade (por exemplo, a disponibilidade e representação heurística, Kahneman et al., 1982), afeto pode servir como uma sugestão para muitos julgamentos importantes (incluindo juízos de probabilidade). Usando uma geral, uma impressão afetiva prontamente disponível pode ser mais fácil e mais eficiente do que pesar os prós e contras de várias razões ou recuperar exemplos relevantes da memória, especialmente quando o julgamento ou decisão é complexo ou os recursos mentais que demanda são limitados. Essa caracterização de um atalho mental levou-nos a rotular o uso do afeto como ‘heurístico’ (Finucane et al., 2000)”.

³⁷Para SLOVIC, FISCHHOFF e LICHTENSTEIN (1999, p. 154), neste campo, fazer um bom trabalho significa encontrar maneiras convincentes de apresentar um material complexo, técnico, que é obscurecido pela incerteza e sujeito a distorções por preconceitos do ouvinte sobre o perigo e suas consequências. Além disso, pessoas normalmente estão à mercê da maneira como os problemas são formulados.

peças, é preciso determinar a formulação que deve ser usada. Fazer essa decisão leva para fora da psicologia até os domínios da lei, da ética e da política³⁸.

Diante dessa constatação, destaca-se o fato de que não basta, portanto, que os especialistas façam suas análises técnicas do risco; é preciso que essas sejam comunicadas às pessoas leigas, numa linguagem compreensível. Ao analisarem a questão da percepção do risco e da comunicação, KAMMEN e HASSENZAHN (1999, p. 353) afirmam que o “trabalho técnico”, isto é, a avaliação dos riscos por especialistas, é a parte mais fácil do processo, pois a parte mais difícil seria o processo de tradução da análise do risco para as políticas de informação e aconselhamento³⁹.

1.1.2. (In)Segurança Subjetiva e (In)Segurança Objetiva

Esses postulados oferecidos por essa abordagem cognitiva sobre o risco são importantes no sentido de se definirem, com racionalidade, algumas estratégias no âmbito da segurança pública, pois auxiliam, por exemplo, a esclarecer a confusão costumeiramente existente entre a “dimensão objetiva” e a “dimensão subjetiva” da (in)segurança. A primeira seria o risco real, que de fato existe, calculado atuarialmente, de uma determinada pessoa ser vítima de um crime: é o risco calculado pelos especialistas. A segunda seria a sensação, a impressão de insegurança, o medo, não necessariamente real, que a pessoa tem de ser vítima de um crime: é o risco sentido pelos leigos⁴⁰.

³⁸ Segundo SLOVIC (1999, p. 191), a mais importante mensagem é que há sabedoria e erro nas atitudes e percepções do público. Sustenta que aos leigos, às vezes, faltam informações sobre os perigos, mas sua concepção básica de risco é muito mais rica do que a dos especialistas e reflete as preocupações legítimas que tipicamente são omitidas das avaliações técnicas do risco. “Como resultado”, conclui, “os esforços na comunicação são destinados a falhar, a menos que sejam estruturados como um processo de via dupla (Renn, 1991)”. Assim, “cada lado, peritos e público, tem algo válido para contribuir. Cada lado deve respeitar as percepções e inteligência do outro”.

³⁹KAMMEN e HASSENZAHN (1999, p. 353) sustentam que “a informação tem pouco valor se não for comunicada para o público”. Nesse contexto, afirmam que “aprender a apresentar e comunicar informações não só fornece o passo inicial para fazer análise de risco relevante, mas também é fundamental para ajudar a pensar que cálculos se está fazendo, e por que, e para quem eles estão sendo feitos”.

⁴⁰No mesmo sentido CURBET (2009, p. 21) ao escrever: “Há que insistir, pois, na aparente obviedade: uma coisa é o fato (*dimensão objetiva*) e outra a percepção (*dimensão subjetiva*)”.

Na gestão da segurança pública as duas questões são igualmente importantes e precisam estar equacionadas. A segurança objetiva é importante porque significa uma possibilidade realmente reduzida de vitimização, mas se não estiver acompanhada da segurança subjetiva, não impede que os cidadãos sejam vítimas do medo, da ansiedade e da frustração. Por outro lado, a segurança subjetiva, por si só, não protege os cidadãos contra ataques reais aos seus direitos.

Assim, na gestão da segurança pública é importante que se pratiquem ações tanto no sentido de tornar a cidade de fato mais segura como, também, no sentido de fazer a cidade parecer mais segura, pois, não raras vezes, a insegurança subjetiva é muito maior que a insegurança objetiva.

Caso se pretenda, por exemplo, obter uma diminuição nos índices de insegurança subjetiva de uma parte da cidade, é necessário saber qual o objeto de temor das pessoas que a frequentam para que se possa atuar exatamente sobre esse medo. Se o medo da população não representar, de fato, um risco alto atuarialmente comprovado, ou seja, não houver insegurança objetiva, mas somente subjetiva, o governo deverá encontrar uma forma eficaz de comunicar isso aos cidadãos, ainda que em termos especializado se possa afirmar que não há riscos consideráveis. Constatado o problema, muitas vezes pode-se resolvê-lo com atitudes simples, como a iluminação das vias públicas e a limpeza de determinadas áreas, por exemplo.

Interessante notar com CURBET (2009, p. 23 et seq.) que parece haver uma relação entre posição econômico-social e insegurança subjetiva, no sentido de que os que mais experimentam a sensação de insegurança não são, necessariamente, os membros dos setores sociais mais diretamente expostos ao risco real de uma agressão pessoal, mas sim as pessoas que não dispõem de recursos e nem têm expectativa de tempo de vida necessários à adaptação às vertiginosas mudanças sociais, culturais e econômicas advindas da globalização. Explica-se, assim, por que na configuração deste sentimento de insegurança aparecem misturados ao medo difuso da delinquência, outros temores, que nada têm que ver com o risco real à segurança pessoal. Esse sentimento de desordem social tem consequências preocupantes, pois os indivíduos sentem-se em risco (real ou percebido) no território em que vivem e tomam medidas particulares com o fim de protegê-lo, operando um

mecanismo duplo de adaptação: por uma parte, os setores sociais que dispõem de recursos abandonam os lugares ameaçados de entrar na espiral de desordem social e no declive urbano; por outra parte, entre os setores que não dispõem desses recursos, o crescimento do sentimento de insegurança alimenta não só as queixas, mas também as atitudes e as reações punitivas⁴¹.

A partir daí é que se pode destacar a principal crítica em relação a estas abordagens técnico-científicas sobre o risco, incluindo a das ciências cognitivas e a utilização do método psicométrico: seu viés individualista. Nestas teorias as respostas aos riscos dadas pelas pessoas são encaradas do ponto de vista individual, de acordo com seus “afetos heurísticos”, seus quadros pessoais de percepção, bem como de suas estruturas de julgamento. Desse modo, pouca atenção é dada para os contextos social, cultural e histórico, nos quais esses afetos heurísticos são desenvolvidos e aplicados. Os questionamentos sobre como o risco pode ser entendido como um fenômeno sociocultural em si mesmo raramente são objeto dos esforços das pesquisas técnico-científica⁴².

⁴¹ Nesse sentido, CURBET (2009, p. 24 et seq.) escreve: “No estágio atual do processo de globalização, como observa Hebberecht [2003], a população se divide em uma parte competitiva (uns 40% aproximadamente), uma parte ameaçada com a marginalização (uns 30%) e uma parte marginalizada (30%). Assim, o setor da população que mantém uma posição competitiva na economia global tem a possibilidade de desenvolver novas formas de relacionar-se socialmente, sente-se muito identificada com a nova cultura global; no plano ideológico está muito influenciada pela moral neoliberal e sente-se politicamente integrada. Esta parte competitiva experimenta, como regra geral e em diferentes planos, sentimentos de segurança e raramente sentimentos de insegurança, e, assim mesmo, pode obter proteção, tanto ante os efeitos negativos da globalização como ante os delitos que estes geram, comprando no mercado privado da segurança. Por isso, percebe os delitos como riscos que se podem controlar. Outra parte da população encontra-se em uma posição ameaçada pela marginalização econômica e também social, cultural, política e ideológica. Esta experimenta, em diferentes planos, sentimentos de insegurança e afronta os efeitos negativos da globalização com uma crescente sensação de vulnerabilidade ante os diversos tipos de delito. Seus sentimentos de insegurança em relação a sua posição econômica, social e política vêm provocados por estes diferentes tipos de delinquência. Esta parte da população sente-se abandonada pelo Estado e, em concreto, pela polícia e pela justiça, que já não lhes pode garantir a segurança ante a delinquência. (...) Por último, a terceira parte da população encontra-se marginalizada e excluída dos planos econômico, social, cultural e político. Este terceiro setor é o que recebe o maior impacto dos efeitos negativos da globalização. Ademais, uma parte desta população resulta ainda mais marginalizada pela intervenção da política e da justiça penal”.

⁴² No sentido de confirmar essa hipótese traz-se trecho da obra *Should We Risk It? Exploring Environmental, Health, and Technological Problem Solving*, de KAMMEN e HASSENZAHN. Nesta obra, os autores apresentam uma série de problemas e suas prováveis soluções com base em pesquisas psicométricas e análises técnico-científicas de várias espécies de riscos. No Capítulo 10, nomeado de “*Risk Perception and Communication*”, encontra-se o **Problema 10-3**, com seis questões e seis soluções, com base em pesquisas psicométricas. Traduz-se de forma integral esse item: “Nos últimos vinte anos, uma vasta gama de atributos não numéricos foi encontrada para afetar a forma

Entretanto, segundo LUPTON (1999a, p. 23), nas últimas pesquisas que utilizaram o método psicométrico tentou-se considerar questões sociais e culturais dos grupos aos quais os pesquisados pertenciam. Chegou-se a conclusões interessantes, como, por exemplo, de que membros de grupos sociais menos poderosos são mais preocupados com riscos do que os membros dos grupos sociais mais poderosos; mulheres em comparação com os homens, e não brancos

provável pela qual estamos a aceitar riscos. Este problema considera como várias características dos indivíduos bem estudadas podem torná-lo mais ou menos preocupado com os riscos específicos.

De cada um dos seguintes pares de riscos potenciais, o que você espera que as pessoas (em média) se preocupem mais? Por quê?

(i) Acidentes enquanto você está dirigindo um carro, ou (ii) acidentes envolvendo um carro que é dirigido por alguém que você não conhece

(i) Risco de campos eletromagnéticos, ou (ii) risco de acidentes automobilísticos

(i) Risco da cafeína, ou (ii) risco de lixo radioativo

(i) Um risco de 10 (-5) de desenvolver câncer devido à água de poço contaminada com metais lixiviados de um depósito de resíduos perigosos abandonados, ou (ii) um risco de 10 (-5) de desenvolver câncer devido à água de poço contaminada com metais lixiviados naturalmente de uma formação geológica

(i) Risco de acidentes automobilísticos, ou (ii) riscos de acidentes de avião

(i) Risco da química X, um conservante de alimentos, ou (ii) risco da química Y, um contaminante alimentar

Solução 10-3

Considere que as soluções abaixo são baseadas em estudos de muitos indivíduos. Havendo uma variação considerável de pessoa para pessoa, deve-se ter cuidado ao avaliar como diferentes riscos podem ser percebidos.

Solução 10-3a

Outra característica dos riscos que influencia como eles são percebidos é o grau de como se percebe a sua controlabilidade. Isto sugere que pessoas são mais confortáveis com elas mesmas dirigindo um carro, do que com um estranho.

Solução 10-3b

O quanto um risco é particularmente conhecido, e quanto mais se é familiarizado com ele, tendem a influenciar extensão da preocupação com ele. Deve-se esperar que as pessoas sejam mais preocupadas sobre campos eletromagnéticos, pois eles são desconhecidos e ubíquos. A questão de riscos voluntários *versus* riscos involuntários também pode ser importante ao comparar esses dois riscos.

Solução 10-3c

Pessoas preocupam-se mais com riscos que evocam sentimentos como 'pavor'. 'Câncer', 'radioatividade', e 'resíduos perigosos' são a ponta do espectro do pavor. Cafeína, por outro lado, pouco provavelmente será associada a pavor. 'Estigma' é um termo que recentemente foi aplicado a um número de riscos nos quais os números parecem ser irrelevantes para a percepção. Entretanto, o uso e o significado de 'estigma' continua a ser contencioso (Kunreuther and Slovic).

Solução 10-3d

Mesmo quando o número do risco e de causas são idênticas, pessoas se preocupam mais com os riscos produzidos pelo homem do que os naturais.

Solução 10-3e

Apesar de muito mais pessoas serem mortas todo ano em acidentes de carro do que em acidentes aéreos, o último é comumente mais preocupante. Uma característica saliente dos acidentes com aviões é que eles são catastróficos— quando há um acidente maior, muitas pessoas morrem. Em contraste, acidentes de carro raramente envolvem mortes de mais que algumas pessoas.

Solução 10-3f

Um risco percebido tendo em compensação benefícios pode ser menos preocupante do que um que não perceba benefícios. Como um primeiro corte, isto parece sensato, mas também pode constituir uma forma de 'dupla contagem', se benefício e a percepção do benefício estão incluídos no processo de decisão. Isso pode eventualmente ter um efeito perverso se a percepção do benefício não existir".

comparados com brancos⁴³ também tendem, nas pesquisas, a demonstrar maior preocupação com os riscos.

Transferidos para o campo da segurança pública (ou segurança cidadã) pode-se argumentar que a demanda por segurança constitui, de fato, uma questão social que não pode ser reduzida a mera agregação de experiências individuais (ou mesmo grupais), pois requer uma resposta política no contexto de uma gestão integrada da cidade e de suas disfunções.

Especificamente neste ponto, é preciso que se atenha ao fato de que uma comunicação deficitária à população sobre a existência ou não de riscos põe a perder todo o esforço realizado para mensurá-los e inviabiliza a pretensão política desejada, pois será absolutamente inócua. Assim, tão importante quanto quantificar os riscos é comunicá-los de forma eficiente, pois assim pode-se encontrar uma resposta socialmente construída e não apenas percepções individuais isoladas.

E é exatamente sobre esse ponto que as teorias socioculturais do risco vão centralizar suas abordagens.

1.2. PERSPECTIVAS SOCIOCULTURAIS

As chamadas perspectivas socioculturais enfatizam exatamente os aspectos que são negligenciados pelas abordagens da ciência cognitiva ou qualquer outra de natureza técnico-científica, quais sejam: os contextos sociais e culturais nos quais os riscos são avaliados, compreendidos e negociados. Essas abordagens emergiram de disciplinas como antropologia, filosofia, sociologia, história e geografia. Como já salientado, os teóricos dessas abordagens socioculturais do risco podem ser divididos em três perspectivas: “simbólica/cultural”, “sociedade do risco” “governamentalidade”.

⁴³SLOVIC (1999, p. xxxiv), ao tratar da questão, sustenta que quase todas as pesquisas sobre a percepção do risco concluíram que homens são menos preocupados com perigos do que as mulheres. Entretanto, homens não brancos e mulheres não diferem muito em suas percepções. O efeito do gênero, porém, parece não ser uma simples questão biológica, pois se fosse deveríamos esperar as mesmas diferenças entre homens e mulheres de todas as raças. Talvez, diz, a melhor explicação seja que os papéis de gênero e raça na percepção do risco estão fortemente relacionados com uma gama de fatores sociais e políticos.

1.2.1. Cultural/Simbólica

A antropologista cultural MARY DOUGLAS é a principal representante na análise sociocultural do risco e também foi a primeira expoente da perspectiva “cultural/simbólica” do risco. Considera o risco como uma estratégia ocidental contemporânea para lidar com perigo e alteridade, buscando explicar porque alguns perigos são identificados como “risco” e outros não, sendo que a maioria de suas explicações giram em torno da importância para os grupos sociais, organizações e sociedades de manter limites entre si e o outro, lidar com desvios sociais e alcançar a ordem social⁴⁴. Esta abordagem do risco é crítica e contrária à abordagem da ciência cognitiva e de outras técnico-científicas, pois enquanto estas se caracterizam por privilegiar o aspecto individual da percepção e reação ao risco pelas pesquisas psicométricas e processos cognitivos, as perspectivas socioculturais entendem que essas percepções e respostas são forjadas culturalmente, ou seja, são frutos das questões políticas⁴⁵.

Assim, para esta abordagem existem “categorias culturais” do risco, pois admite que qualquer forma de sociedade produz seu próprio ponto de vista sobre o ambiente natural, o que acaba por influenciar suas escolhas sobre quais os perigos que devem ser observados (DOUGLAS e WILDAVSKY, 1997, p. 8). Nesse contexto, por exemplo, a atribuição de responsabilidade pelos desastres naturais é uma estratégia normal para proteção de um conjunto de valores particulares referentes a um modo de vida particular. Conseqüentemente, investigações sobre a percepção do risco fundamentadas em um modelo cultural poderiam tentar descobrir quais as diferentes características da vida social que provocam diferentes respostas ao perigo. Assim, a escolha dos riscos com os quais se preocupar dependeria da escolha do modelo social. A escolha dos riscos e a escolha de como viver são tomadas conjuntamente, “cada forma social tem seu próprio cardápio de riscos típicos”. Valores comuns levam a medos comuns (e, conseqüentemente, ao acordo

⁴⁴LUPTON (1999a, p. 36) escreve sobre DOUGLAS que “sua abordagem e de seus seguidores pode ser descrita como uma abordagem funcional estruturalista do risco”.

⁴⁵ Ao comentar sobre a criação cultural dos riscos, DOUGLAS (1992, p. 58) escreve: “os resultados de muitas pesquisas antropológicas de viés cultural sugerem que indivíduos não tentam fazer escolhas independentes, especialmente sobre grandes questões políticas”.

comum de não se temer outras coisas), de forma que não há diferença entre percepção e realidade, e não há descrição do comportamento mais adequado, pelo menos não antecipadamente. Os perigos reais não são conhecidos até depois de ocorrerem, de forma que, ao atuar no presente para prevenir perigos futuros, cada sociedade eleva alguns riscos e diminui outros. Este viés é parte integrante da organização social. A tomada de alguns riscos e a aversão a outros, a divisão de confianças e a divisão de medos são parte de um diálogo de como maximizar as relações sociais, e para isso algumas coisas precisam ficar dentro e outras coisas precisam ficar fora. Assim, quando se diz que uma determinada sociedade é tendenciosa a destacar o risco de poluição, não se está dizendo que outras formas de organização social são objetivas e imparciais, mas sim que estão tendenciosas a encontrar diferentes formas de perigo.

Ainda, para os mesmos autores (1997, p. 9), utilizando uma metáfora, os riscos são escolhidos no mesmo “pacote” em que são escolhidas as instituições sociais e, desde que o indivíduo não pode olhar ao mesmo tempo para todas as direções, a vida social demanda a organização de tendências. As pessoas ordenam seus universos através de tendências sociais, e ao trazer essas tendências à tona, pode-se entender melhor quais diferentes políticas podem ser conciliadas e quais não podem. Assim, cada lado do presente debate sobre o risco é pensado pelo outro para servir aos interesses de determinadas instituições sociais. Uma vez que seja aceita a ideia de que as pessoas selecionam suas consciências sobre certos perigos para conformá-los com uma forma de vida específica, segue-se que as pessoas que aderem às formas de organização social diferentes estão dispostas a aceitar e evitar diferentes formas de risco. Em outras palavras: “Para alterar a seleção do risco e a percepção do risco, então, depende da mudança da organização social”. Dessa forma, questões sobre níveis aceitáveis de risco nunca podem ser respondidas somente pela explanação de como natureza e tecnologia interagem, pois é preciso que se explique como pessoas concordam em ignorar a maior parte dos riscos em potencial a que estão sujeitas e interagem para se concentrar somente em determinados aspectos.

DOUGLAS (2005, p. 8 et seq.) descreve, ainda, que antropologistas geralmente concordam que perigos ao corpo, às crianças e à natureza, por exemplo, estão disponíveis como armas a serem usadas na luta pela dominação ideológica,

de forma que “seria estranhamente inocente imaginar uma sociedade na qual o discurso do risco não fosse politizado”. Assim, os teóricos da probabilidade que desenvolveram a avaliação dos riscos como puramente neutra, como uma ferramenta objetiva de análise, devem achar muito transformadora a maneira como é transferida para a política nacional e internacional, pois aqui a ideia de risco é transcrita simplesmente como um perigo não aceitável. Nesse contexto, “risco não significa uma avaliação geral de resultados prováveis, mas torna-se a arma nas mãos da autoridade, frequentemente um *slogan* a favor da xenofobia”.

Assim, apesar de alguns argumentarem que nossas novas atitudes em face do risco são o resultado do avanço tecnológico⁴⁶, na concepção “cultural/simbólica” do risco isso não explica a mudança, pois entendem que as novas tecnologias não produzem novos riscos, mas, sim, novas responsabilidades sociais e provocam rearranjos culturais⁴⁷.

⁴⁶ Os representantes da “sociedade do risco” como BECK e GIDDENS defendem essa posição.

⁴⁷ A tecnologia certamente alterou nossas ideias sobre o que é normal e, uma vez que entendemos a natureza estatística dos fatos, começamos a usá-las como forma de fazer questionamentos e não como forma de obter respostas. Isso poderia, num primeiro momento, ter sido suficiente para acalmar as vítimas de acidentes nas estradas ou de roubos ao informá-las sobre a baixa probabilidade de não terem sido atingidas antes, ou da sorte de terem escapado até agora, mas as mudanças políticas permitem que cidadãos preocupados exijam explicações sobre as taxas de acidentes. As questões formuladas são limitadas apenas pela preocupação, não pela tecnologia. Tecnologia e estatística enriqueceram a ideia normal de má sorte adicionando a questão sobre o que deve ser normal. Porém, daí surge o seguinte questionamento: “Mas como se decide o que deve ser normal?” Uma das explicações favoritas para mudança de atitude em relação ao que é ou não normal é tecnológica. O atual estágio de altos padrões de expectativa para saúde e vida decorre das conquistas da ciência, pois baixas tecnologias estabelecem baixos padrões de expectativa como normais, enquanto alta tecnologia gera a esperança de que qualquer baixo nível de coisas negativas seja diminuído. É, portanto, verdade que pessoas em países industrializados são mais saudáveis e vivem mais em virtude das modernas tecnologias. É exatamente neste ponto que reside o paradoxo sobre a cultura primitiva: como os pré-modernos de muito tempo atrás rejeitaram a ideia que agora nos desafia? Pois, aparentemente, sem o benefício da ciência, eles já descartaram a ideia de morte normal, morte natural. É verdade que pela primeira vez na história humana surgiram problemas decorrentes de armas nucleares, por isso, quanto mais reconhecemos a novidade de nossa era, mais curiosos devemos ficar sobre as culturas primitivas, cujas visões sobre morte e infortúnios, felicita-nos, ter ultrapassado. Não podemos entender esse paradoxo, pois nosso autoconhecimento é tristemente empobrecido, já que fizemos uma barreira entre nós e nosso passado; nós nos vemos tão imensamente superiores que consideramos que não podemos aprender nada de nossas origens ou de outras culturas humanas do nosso tempo. Assim, algumas pessoas para as quais o estado da tecnologia não garante isso, ainda podem acreditar que todos os riscos são evitáveis e condenarem uns aos outros pelos desastres. Portanto, não a tecnologia, mas alguma outra coisa existente em nossa sociedade nos permite redesenhar as linhas da responsabilidade moral, principalmente porque alargamos as possibilidades de fazer alguém pagar pelos infortúnios por que passamos, como acontece com todas as formas de seguros. Portanto, para eles, a ideia de normalidade muda com novos conhecimentos, de forma que o debate sobre novas tecnologias questionam as velhas percepções sobre o natural e o normal (DOUGLAS e WILDSAVSKY, 1997, p. 32).

Nesse aspecto, conclui-se para esta abordagem prevalece a ideia de que a percepção pública do risco e seus níveis de aceitação são construções culturais, um pouco de linguagem e um pouco de julgamento estético, de forma que a seleção dos perigos e a escolha da organização social andam lado a lado⁴⁸. A análise cultural deve minar suas próprias condições para produzir a convicção de que toda situação social gera sua própria verdade e que há tantas verdades quantas forem as comunidades. Ainda, nesse contexto, não se pode, simplesmente, culpar a tecnologia pelo surgimento de “novos riscos”, pois ao mesmo tempo que tem o poder de criar alguns riscos antes inexistentes (como o nuclear, por exemplo), também tem poder para eliminar ou diminuir uma série de riscos⁴⁹.

1.2.1.1. A Sociologia Criminal e a Abordagem Cultural/Simbólica

Em âmbitos de segurança pública e prevenção da criminalidade, essa abordagem cultural do risco identifica-se com as teorias que defendem ser o crime não um fenômeno natural⁵⁰, independente de qualquer contexto social, como quiseram LOMBROSO, FERRI e GAROFALO⁵¹, mas sim uma construção cultural⁵²,

⁴⁸ Segundo DOUGLAS e WILDSAVSKY (1997, p. 192), em vez da antiga ideia do conhecimento como uma coisa sólida, limitada e mapeada, deve prevalecer a ideia do conhecimento como o “produto mutável da atividade social”, ou como seu próprio exemplo, “não é como um prédio, eventualmente para ser acabado, mas mais como um aeroporto, sempre em construção”.

⁴⁹ De acordo com DOUGLAS e WILDSAVSKY (1997, p. 194), as questões principais relativas às controvérsias sobre risco mostram a impropriedade da divisão, típica das abordagens técnico-científicas, do problema entre os riscos físicos objetivamente calculados e as tendências subjetivas das percepções individuais. O aparecimento súbito da intensa preocupação pública com o meio ambiente jamais poderá ser explicado pela evidência de danos oriundos da tecnologia. A paisagem entre danos e benefícios não é uma questão meramente técnica, pois a tecnologia é tanto uma fonte de dano quanto de benefício. Assim, evidências objetivas sobre tecnologia não levaram a lugar algum. A aceitação do risco é um problema de julgamento e atualmente os julgamentos diferem. Entre a percepção privada, subjetiva e a pública, da ciência física, reside cultura, uma área de crenças e valores compartilhados. “A presente divisão do assunto que ignora a cultura é arbitrária e autodestrutiva.”

⁵⁰ Segundo BARATTA (2006, p. 171), “se não se quer seguir a teoria do ‘delito natural’, isto é, aquela doutrina que apresenta a criminalidade como qualidade ontológica de alguns comportamentos ou de determinados sujeitos independentemente dos mecanismos sociais de definição e imputação, então se deveria reconhecer a mobilidade dos confins e a heterogeneidade do universo dos comportamentos criminalizados”.

⁵¹ É conhecida a tentativa de GAROFALO (1997) de cunhar um conceito de “delito natural”, que nas suas palavras seriam aqueles comportamentos que “em todos os tempos e lugares fossem considerados puníveis”. A definição exata seria: “De tudo que acaba de ser dito precedentemente pode concluir-se que o elemento de moralidade necessário para que a consciência pública qualifique de criminosa uma ação, é a ofensa feita a parte do senso moral formado pelos sentimentos altruístas de piedade e de probidade – não, bem entendido, à parte superior e mais delicada desse sentimento,

um produto social⁵³. Essas teorias criminológicas são conhecidas como “modelos sociológicos” ou “sociologia criminal”⁵⁴. Contemporaneamente essas concepções criminológicas tiveram um duplo entroncamento: o europeu de caráter academicista representado por DURKHEIM e o americano de caráter empírico representado pela Escola de Chicago. Do último surgiram as diversas teorias da sociologia criminal americana do século XX (ecologia criminal, subcultura, aprendizagem, reação social etc.)⁵⁵.

Segundo DIAS e ANDRADE (1997, p. 243 et seq.), a sociologia criminal não pode limitar-se a formular, em termos sociológicos, uma interrogação homóloga à da criminologia individual (porque se cometem crimes?), mas deve ir além desta problemática e transcender o positivismo e os postulados deterministas e “problematizar a própria *ordem social*”. Neste contexto, a sociologia criminal teria duas vertentes que poderiam ser representadas pelas conhecidas frases de LACASSAGNE (“A sociedade tem os criminosos que merece”) e de H. BECKER (“A sociedade tem os criminosos que quer”).

À primeira vertente pertenceriam as teorias *etiológicas* (teorias ecológicas, da subcultura e da anomia) que, a par das divergências irrecusáveis, mantêm áreas consideráveis de continuidade com as teorias individuais, pois continuam a

mas à mais comum a que considera o patrimônio moral indispensável de todos os indivíduos em sociedade. Essa ofensa é precisamente o que nós chamaremos de delito natural”.

⁵² Para CHRISTIE (2011, 16) “... o crime não existe como entidade estável, o conceito de crime é funcional para todo tipo de controle. É como uma esponja. O termo pode absorver um amplo espectro de atos – e pessoas – quando circunstâncias externas sugerem. No entanto também pode ser utilizado para reduzir seu conteúdo, quando adequado para os que controlam a esponja”.

⁵³ Segundo MUÑOZ e HASSEMER (2011, p. 47), “desde sempre se sabe que a conduta humana é, além de resultado de condicionantes físicos, biológicos e psicológicos com os quais o ser humano vem ao mundo, sobretudo e antes de tudo, consequência de um processo de socialização que começa desde o nascimento e continua com a educação no seio familiar e com outros processos de socialização e aprendizagem cultural através de distintas instâncias e contatos sociais, que vão configurando a personalidade do indivíduo durante toda a vida até o momento da morte. Portanto, na análise empírica das causas da criminalidade, devem-se levar em consideração também fatores de caráter social, externos ao indivíduo, que fazem compreensível sua conduta e permitem sua valoração num contexto mais amplo do que sua própria individualidade”.

⁵⁴ Sobre o tema, BARATTA (2002, p. 59) escreve: “No âmbito das teorias mais propriamente sociológicas, o princípio do bem e do mal foi posto em dúvida pela teoria estrutural-funcionalista da *anomia* e da criminalidade. Esta teoria, introduzida pelas obras clássicas de Emile Durkheim e desenvolvida por Robert Merton, representa a virada em direção sociológica efetuada pela criminologia contemporânea. Constitui a primeira alternativa clássica à concepção dos caracteres diferenciais biopsicológicos do delinquente e, por consequência, à variante positivista do princípio do bem e do mal”.

⁵⁵ Sobre as teorias criminológicas americanas do século XX verificar SMANIO e FABRETTI (2012).

reconhecer diferenças entre o “criminoso” e o “cidadão normal”, apesar de reconhecer que a diferença não radica na estrutura pessoal do delinquente, mas nas estruturas sociais que o envolvem, condição que explica a justificativa das políticas criminais deste contexto que “aspira a mudar e melhorar as condições coletivas de vida”.

À segunda vertente pertenceriam as teorias ou perspectivas que buscam dar resposta a um conjunto de problemas que, analogicamente à linguagem psicanalítica, reconduzem à rubrica genérica de “sociologia da sociedade punitiva”. Para esta concepção, explicar o crime equivale a explicar a racionalidade que preside à ordem social, pois não se admite pensar em comportamento desviante sem a referência a uma ordem normativa objetivada e heterônoma que reduza a complexidade do homem no mundo e na vida.

Esta segunda vertente possui pontos em comum com a teoria “sociocultural” do risco, pois enquanto esta defende serem os riscos definidos social e culturalmente como produto de decisões políticas, aquela aplica o mesmo raciocínio para o crime, pois nega-lhe o caráter natural e o compreende também como resultado de escolhas políticas.

Nesse contexto, partindo do pressuposto de que toda ordem social é um produto histórico do homem em sociedade, questiona-se como surge a ordem social, qual o seu conteúdo e extensão. Assim, as políticas criminais fundamentadas neste marco teórico dirigem-se, invariavelmente, “à própria ordem social e não ao delinquente ou às estruturas sociais, econômicas ou culturais responsáveis pelo crime”, ou seja, dirigem-se aos processos de definição do crime.

A forma mais acabada desse pensamento no âmbito criminológico é a teoria do *labeling approach* oriunda das ideias de BECKER (2008)⁵⁶. Em termos gerais,

⁵⁶ A título de ilustração apresentam-se alguns trechos de *Outsiders*(2008), a famosa obra de BECKER, publicada originalmente em 1963: “...tal pressuposto parece-me ignorar o fato central acerca do desvio: ele é criado pela sociedade. Não digo isso no sentido em que é comumente compreendido, de que as causas do desvio estão localizadas na situação social do desviante ou em “fatores sociais” que incitam sua ação. Quero dizer, isto sim, que *grupos sociais criam desvio ao fazer as regras cuja infração constitui desvio*, e ao aplicar essas regras a pessoas particulares e rotulá-las como outsiders. Desse ponto de vista, o desvio *não* é uma qualidade do ato que a pessoa comete, mas uma consequência da aplicação por outros de regras e sanções a um “infrator”. O desviante é alguém a quem esse rótulo foi aplicado com sucesso; o comportamento desviante é aquele que as

essa teoria parte do princípio de que o comportamento desviante não é uma qualidade ontológica da ação, mas o resultado de uma reação social, uma qualificação dada pelo sistema de controle social, de forma que o delinquente distingue-se do não-delinquente pela estigmatização que sofre, pelo rótulo/etiqueta de criminoso que recebe.

E da mesma maneira que a concepção “sociocultural” enxerga o risco como produto de decisões políticas - tomadas em favor dos interesses de grupos dominantes capazes de controlar os processos políticos –, para BECKER (2008, p. 29) o mesmo processo ocorre na definição dos crimes, já que a medida que um grupo tenta impor suas regras a outros na sociedade somos apresentados a uma questão: “quem, de fato, obriga outros a aceitar suas regras e quais as causas de seu sucesso?” O próprio BECKER responde: “Esta é, claro, uma questão de poder político e econômico.”

Tomando o risco sob esse ponto de vista, no que se refere à criminalidade, é possível utilizar essas categorias para compreender o fenômeno criminal como resultado do arranjo social escolhido. Assim, sob esta ótica, ações estratégicas para contenção ou diminuição da criminalidade trarão pouco ou nenhum efeito prático, a não ser que sejam capazes de alterar a própria conjuntura social que acaba por gerar os riscos que chamamos de crimes. Assim, qualquer mudança pretendida precisa ocorrer de maneira estrutural, com políticas capazes de modificar o arranjo social existente, para que as causas geradoras da criminalidade possam ser modificadas.

1.2.2. Sociedade do Risco

De forma geral, os teóricos dessa concepção focam suas análises nos fatores macroestruturais que caracterizam a modernidade tardia. Argumentam que os riscos produzidos nesta época são maiores e globalizados, conseqüentemente, mais difíceis de calcular, manejar e evitar do que em épocas passadas. Essa abordagem

peçoas rotulam como tal.” (pg. 21 et seq) “À medida que um grupo tenta impor suas regras a outros na sociedade

incorpora o conceito de “modernidade reflexiva”⁵⁷, isto é, a noção de que a modernidade tardia caracteriza-se por uma crítica do próprio processo de modernização que não é mais visto apenas como produtor de benefícios (tais como saúde e empregos), mas também como produtor de muitos perigos ameaçadores (tais como poluição, desemprego e quebras familiares). Nessa ordem, as principais instituições da modernidade tardia – governo, indústria e ciência – são apontadas como principais produtoras de riscos (LUPTON, 1999b, p. 4).

BECK (2002, p. 25 et seq.) sustenta que na sociedade avançada a produção social de riqueza é sistematicamente acompanhada pela produção social de riscos. Os problemas e conflitos sociais decorrentes da divisão das necessidades são substituídos pelos problemas e conflitos que surgem da produção, definição e divisão dos riscos produzidos de maneira técnico-científica. Esta mudança na lógica de divisão da riqueza na sociedade da carência para a lógica da divisão dos riscos na modernidade desenvolvida está historicamente vinculada a duas condições: 1^a) esta mudança ocorre onde e na medida em que mediante o nível alcançado pelas forças produtivas humanas e tecnológicas e pelas seguranças e regulações do Estado Social se pode reduzir objetivamente e excluir socialmente a “miséria material autêntica”; 2^a) esta mudança de categorias depende ao mesmo tempo de

⁵⁷ BECK (1995, p. 12) explica que a “‘modernização reflexiva’ significa a possibilidade de uma (auto)destruição criativa para toda uma era: aquela da sociedade industrial. O ‘sujeito’ dessa destruição criativa não é a revolução, não é a crise, mas a vitória da modernização ocidental.” “Se, no fundo, a modernização simples (ou ortodoxa) significa primeiro a desincorporação e, segundo, a reincorporação das formas sociais tradicionais pelas formas sociais industriais, então a modernização reflexiva significa primeiro a desincorporação e, segundo, a reincorporação das formas sociais industriais por outra modernidade. Assim, em virtude de seu inerente dinamismo, a sociedade moderna está acabando com suas formações de classe, camadas sociais, ocupação, papéis dos sexos, família nuclear, agricultura, setores empresariais e, é claro, também com os pré-requisitos e as formas contínuas do progresso técnico-econômico. Este novo estágio, em que o progresso pode se transformar em autodestruição, em que um tipo de modernização destrói outro e o modifica, é o que eu chamo de etapa da modernização reflexiva.” “A ideia de que o dinamismo da sociedade industrial acaba com suas próprias fundações recorda a mensagem de Karl Marx de que o capitalismo é seu próprio coveiro, mas significa também algo completamente diferente. Primeiro, não é a crise, mas, repito, as vitórias do capitalismo que produzem a nova forma social. Segundo, isto significa que não é a luta de classe, mas a modernização normal e a modernização adicional que estão dissolvendo os contornos da sociedade industrial. A constelação que está surgindo como resultado disso também nada tem em comum com as utopias até agora fracassadas de uma sociedade socialista. Em vez disso, o que se enfatiza é que o dinamismo industrial, extremamente veloz, está se transformando em uma nova sociedade sem a explosão primeva de uma revolução, sobrepondo-se a discussões e decisões políticas de parlamentos e governos.” “Por isso, supõe-se que a modernização reflexiva signifique que uma mudança da sociedade industrial – ocorrida sub-repticiamente e sem planejamento no início de uma modernização normal, autônoma, e com uma ordem política e econômica inalterada e intacta – implica a *radicalização* da modernidade, que vai invadir as premissas e os contornos da sociedade industrial e abrir caminhos para outra modernidade.

que do fio do crescimento exponencial das forças produtivas no processo de modernização⁵⁸ se liberem os riscos e os potenciais de auto ameaça numa medida até o momento desconhecida. Na medida em que essas condições se apresentam, um tipo histórico de pensamento e de atuação é relativizado ou substituído por outro. Assim, enquanto o conceito de “sociedade industrial ou de classes” (no sentido mais amplo de Marx e Weber) girava em torno da questão de como se poderia repartir a riqueza produzida socialmente de uma forma desigual e ao mesmo tempo legítima, no novo paradigma da sociedade do risco a questão principal é de sobre como se poderia evitar, minimizar, dramatizar, canalizar os riscos e perigos que são produzidos sistematicamente no processo avançado de modernização e limitá-los e reparti-los.

Assim, para BECK (2002, p. 56) houve uma transformação da sociedade de classes para a sociedade do risco que começa a mudar a “qualidade da comunidade”, pois habitam sistemas axiológicos completamente distintos. As sociedades de classe têm como referência para seu desenvolvimento o ideal de “igualdade” (nas suas formas mais diversas, desde a “igualdade de oportunidades” até as variantes dos modelos socialistas de sociedade), sendo que o mesmo não acontece com a sociedade do risco, já que “seu contraprojeto normativo, que está na sua base e a estimula, é a *segurança*”. Deste modo, “no lugar do sistema axiológico da sociedade “desigual” aparece, pois, o sistema axiológico da sociedade *insegura*”. Assim, enquanto a utopia da igualdade tem uma variedade de fins positivos das mudanças sociais, a utopia da segurança resta peculiarmente negativa e defensiva: “no fundo, aqui não se trata de alcançar algo ‘bom’, mas somente *evitar* o pior”⁵⁹.

⁵⁸ BECK (2002, p. 25), neste contexto, entende: “Modernização se refere aos impulsos tecnológicos de racionalização e a transformação do trabalho e da organização, mas inclui muitas coisas mais: a mudança dos caracteres sociais e das biografias normais, dos estilos de vida e das formas de amar, das estruturas de influência e de poder, das formas políticas de opressão e de participação, das concepções de realidade e das formas cognoscitivas. Para a compreensão sociológica da modernização, o arado, a locomotiva a vapor e o microchip são indicadores visíveis de um processo que chega muito mais abaixo e que abarca e transforma toda estrutura social, na qual se transforma em última instância as fontes da certeza de que se nutre a vida (Koselleck 1977, Lepsius 1977, Eisenstadt 1979). É habitual distinguir entre modernização e industrialização. Em virtude da simplificação linguística, falamos de forma geral de ‘modernização’ no sentido de um conceito superior”.

⁵⁹A força impulsora da sociedade de classes se resume na frase: “*Tenho fome!*”, enquanto que, pelo contrário, o movimento que se põe em marcha com a sociedade do risco se expressa na frase “*Tenho medo!*”. A “comunidade da miséria” é substituída pela “comunidade do medo”. Essas alterações refletem na própria forma de solidariedade da sociedade que surge pelo medo e se converte em força

A história da divisão dos riscos mostra que estes seguem, assim como as riquezas, o esquema de classes, mas ao contrário: “as riquezas se acumulam acima, os riscos abaixo. Portanto, os riscos parecem *fortalecer* e não suprimir a sociedade de classes”. Desse modo, na sociedade atual, à insuficiência de suprimentos soma-se a falta de segurança e um excesso de riscos que se deve evitar. Diante disso, os ricos (em renda, poder e educação) podem *comprar* a segurança e liberdade em relação aos riscos⁶⁰.

Diz BECK (2002, p. 42) “derivar daí a tese geral de que precisamente esta maneira reflexiva e economicamente poderosa de se enfrentar os riscos fortalece velhas desigualdades sociais em um nível *novo*”. “Entretanto”, continua, “com isso *não* se chega ao núcleo da lógica de divisão dos riscos”. Isso, pois, em paralelo à agudização das situações de risco, os caminhos privados de saída e as possibilidades de compensação se esgotam ao mesmo tempo em que são propagados. A potencialização dos riscos, a impossibilidade de se evitá-los, a abstinência política e a proclamação e a venda de possibilidades privadas de evitação se condicionam. A fuga privada pode ser útil em relação a alguns alimentos, mas a reserva de água de todas as camadas sociais depende da mesma condução, assim como as barreiras de classe caem ante ao veneno que se dissolve no ar que todos respiram.

Para BECK, portanto, a extensão dos riscos da modernização relativizou as diferenças e os limites sociais. Objetivamente os riscos desdobram-se dentro de seu

política. Entretanto, BECK (2002, p. 40) sustenta que o tipo, o modelo e os meios de divisão dos riscos se diferenciam sistematicamente dos de divisão da riqueza.

⁶⁰Para BECK (2002, p. 41), esta “lei” de uma divisão de riscos específica de classes e, portanto, de agudização dos contrastes entre as classes pela concentração dos riscos nos pobres e débeis esteve em vigor durante muito tempo e ainda está em determinadas dimensões do risco. Mas esse “efeito social de filtro” ou de fortalecimento não é o único que gera consequências específicas de classe, pois também as possibilidades e capacidades de enfrentar as situações de risco, de evitá-las, de compensá-las, parecem estar divididas de maneira desigual para camadas de renda e de educação diversas: quem tem reserva financeira a longo prazo pode tentar evitar os riscos mediante a eleição de um lugar de residência e a configuração de sua moradia; o mesmo vale para alimentação e para educação. BECK exemplifica: “Uma bolsa de dinheiro suficientemente cheia permite presentear-se com ovos de ‘galinhas sadias’ e com folhas de ‘alfaces sadias’. A educação e um comportamento sensível em relação à informação abrem novas possibilidades de enfrentamento e evitação dos riscos. Pode-se evitar determinados produtos (por exemplo, fígados de gado velho com alto teor de chumbo) e variar de tal modo o cardápio semanal mediante técnicas de alimentação informadas de que os metais pesados presentes no pescado do mar do Norte sejam dissolvidos, completados, relativizados (ou talvez agudizados?) pelos conteúdos tóxicos da carne de porco ou chá. Cozinhar e comer se convertem em uma espécie de *química implícita dos alimentos...*”.

raio de ação e têm entre os afetados um efeito igualador, residindo nesse ponto a sua inédita força política. Nesse sentido, as sociedades do risco não são sociedades de classes, suas situações de perigo não podem ser consideradas como situações de classes, nem seus conflitos como conflitos de classes. Os riscos da modernização possuem assim uma “tendência imanente à globalização” (2002, p. 42). A produção industrial é acompanhada pelo universalismo dos perigos, independentemente dos lugares de sua produção, pois as cadeias de alimento, por exemplo, conectam todos os habitantes da terra. Esta tendência à globalização tem consequências específicas, pois onde tudo se transforma em perigo já não há nada perigoso. Onde já não há escapatória, não se pensa mais no assunto. Sintetizado em uma fórmula “a miséria é hierárquica, o *smog* é democrático”.

Para GIDDENS (2007, p. 32), que segue a mesma linha de BECK sobre a “sociedade do risco”, apesar do conceito de risco parecer destituído de qualquer relevância específica para os nossos tempos em relação a épocas anteriores, o risco é “uma das características mais fundamentais do mundo em que vivemos agora”⁶¹. Considera, assim, que as culturas tradicionais não tinham o conceito de risco porque não precisavam dele, pois a palavra “risco” só passa a ser amplamente utilizada em sociedades orientadas para o futuro – “que veem o futuro precisamente com um território a ser conquistado ou colonizado”. O conceito de risco, portanto, pressupõe uma sociedade que tenta ativamente romper com seu passado, o que é a primordial característica da civilização industrial moderna.

⁶¹Segundo ele, salvo alguns contextos marginais, na Idade Média não havia nenhum conceito de risco, e tampouco na maior parte das demais culturas tradicionais, tendo esta ideia se estabelecido nos séculos XVI e XVII e originalmente cunhada por exploradores ocidentais ao partirem por suas viagens pelo mundo. A palavra “risk”, sustenta, “parece ter sido introduzida na língua inglesa pela tradução do espanhol ou português, línguas em que era utilizada para designar navegação pelas águas não cartografadas”⁶¹, ou seja, “originalmente ela possuía uma orientação espacial”. Mais tarde, passou a ser usada para o tempo, tal como é utilizada em transações bancárias e de investimento para se referir aos cálculos das consequências prováveis de decisões de investimento para os que emprestavam e os que contraíam empréstimo. Depois, passou a designar uma ampla esfera de situações de incerteza, de forma que “não se pode dizer que uma pessoa está correndo um risco quando um resultado é 100% certo”. O medo em relação ao mar era tão grande que o historiador DELUMEAU, na obra *El Miedo en Occidente* (2012, p. 49), escreve: “Na Europa de princípios dos tempos modernos, o medo, camuflado ou manifesto, está presente em todas as partes. Assim ocorrem em toda civilização mal armada tecnicamente para responder às múltiplas agressões de um entorno ameaçador. Mas no universo do passado há um espaço onde o historiador está seguro de encontrá-lo sem nenhuma máscara. Esse espaço é o mar. Para alguns, muito audazes – os descobridores do Renascimento e seus epígonos –, o mar foi provocação. Mas, para a maioria, perdurou durante muito tempo como dissuasão e é por excelência o lugar do medo”.

Para GIDDENS (2007, p. 34 et seq.), o risco é a dinâmica mobilizadora de uma sociedade propensa à mudança, que deseja terminar seu próprio futuro em vez de confiá-lo à tradição, religião ou aos caprichos da natureza. Essa dinâmica decorre do capitalismo, que difere de todas as outras formas anteriores de sistema econômico em suas atitudes em relação ao futuro, pois, enquanto nos tipos de empreendimento de mercados anteriores eram irregulares ou parciais – as atividades dos mercadores e negociantes, por exemplo, nunca tiveram um efeito muito profundo na estrutura das civilizações tradicionais que praticamente permaneceram agrícolas e rurais –, o capitalismo moderno insere-se no futuro ao calcular lucro e perda futuros e, portanto, riscos, como um processo contínuo. Por existirem muitos riscos que se deseja reduzir, a noção de risco é acompanhada pelo desenvolvimento dos sistemas de seguro, que tem sua representação máxima no “*Welfare State*”, que nada mais é do que um sistema social de administração dos riscos.

O seguro, nesse contexto, é a base a partir da qual as pessoas estão dispostas a assumir riscos, diz respeito à provisão de segurança, mas de fato é parasita do risco. Os que fornecem seguro, seja na forma privada ou estatal, estão apenas redistribuindo os riscos⁶². Por isso, para GIDDENS (2007, p. 36), a ideia de risco sempre esteve envolvida na modernidade, mas no período atual, em suas palavras, “assume uma importância nova e peculiar”. Propõe, assim, a suposição de que o risco seria uma maneira de regular o futuro, de normatizá-lo e de submetê-lo ao nosso domínio. No sentido de explicar essa situação, distingue dois tipos de risco: o risco externo e o risco fabricado⁶³. Assim, à medida que o risco fabricado se

⁶² GIDDENS (2007, p. 36) explica que, “se alguém faz um seguro contra incêndio para sua casa, o risco não desaparece. O dono da casa transfere o risco para a seguradora em troca de pagamento. O comércio e a transferência do risco não formam um aspecto meramente causal de uma economia capitalista. De fato o capitalismo é impensável e impraticável sem ele”.

⁶³ Segundo GIDDENS (2007, p. 37), o primeiro é experimentado como vindo de fora, “das fixidades da tradição ou natureza”, enquanto o segundo é o criado pelo impacto do nosso crescente conhecimento sobre o mundo. O risco fabricado diz respeito a situações em cujo confronto temos pouca experiência histórica e estão, normalmente, influenciados pela globalização, tais como os riscos ambientais. GIDDENS argumenta que em toda cultura tradicional e também na sociedade industrial até o início da presente época os seres humanos se inquietaram com os riscos provenientes da natureza externa (más colheitas, enchentes, pragas, fomes etc.), mas a certa altura, muito recentemente em termos históricos, passamos a nos inquietar menos com as ameaças da natureza e mais com o que fizemos com a natureza. Isso, para ele, assinala a transição do risco externo para o risco fabricado. “Nossa sociedade vive após o fim da natureza”, afirma, o que não significa que o mundo físico e os processos físicos deixam de existir, mas sim que poucos aspectos do ambiente material que nos cerca deixaram de ser afetados, pela intervenção humana, de modo

expande, passa a haver algo de mais arriscado no risco, pois o risco tradicional pode ser calculado de forma atuarial (acidentes automobilísticos, por exemplo), enquanto o risco fabricado não (não há como calcular os efeitos, a longo prazo, de uma intoxicação nuclear como a que ocorreu em Chernobyl, por exemplo).

Essa situação de incerteza envolveu a política em um novo clima moral, “caracterizado por um empurra e puxa entre acusações de alarmismo por um lado e de acobertamento por outro” (GIDDENS, 2007, p. 39). Assim, quando há um risco e a autoridade faz um grande alarde sobre ele, na tentativa de alertar a população, e este risco não se concretiza ou o faz de forma mínima, há acusações de alarmismo contra a autoridade, mas, por outro lado, se não faz alarde e o risco se concretiza, há acusações de acobertamento⁶⁴. Esse tipo de paradoxo torna-se rotina na sociedade contemporânea e não há uma maneira fácil de lidar com ele, principalmente em relação aos riscos fabricados, pois na maioria dessas situações a própria existência do risco é posta em dúvida⁶⁵. Surge, assim, uma grande dúvida em relação aos comportamentos que se deve tomar em relação aos riscos fabricados, pois não se sabe exatamente se existem e, em caso positivo, qual a sua

que “grande parte do que costumava ser natural não é mais completamente natural...”. GIDDENS (2007, p. 37) exemplifica: “Em 1998 houve grandes cheias na China, em que muitas pessoas perderam a vida. A inundação dos grandes rios foi parte recorrente da história chinesa. Tiveram essas cheias recentes em particular basicamente o mesmo caráter, ou foram influenciadas pela mudança global do clima? Ninguém sabe, mas elas apresentaram algumas características inusitadas que sugerem que suas causas não foram inteiramente naturais”.

⁶⁴ GIDDENS (2007, p. 40) utiliza como exemplo o caso britânico da carne bovina contaminada (“doença da vaca louca”), no qual o governo declarou que tinha o respaldo dos cientistas de que não havia risco significativo e que a carne poderia continuar a ser consumida sem temor, mas posteriormente provou-se que havia de fato um risco e as autoridades foram acusadas de acobertamento. Outro exemplo que cita é o da AIDS, que quando do seu surgimento os governos e especialistas fizeram grande alarde em relação aos riscos do sexo não seguro no sentido de levar as pessoas a mudarem seus comportamentos sexuais, o que funcionou em países desenvolvidos onde a AIDS não se disseminou como esperado, o que teve como reação a acusação: “por que vocês apavoraram o mundo daquela maneira?”

⁶⁵ Segundo GIDDENS (2007, p. 40), isso ocorre, pois atualmente a própria tradição da ciência foi destruída na sociedade atual. Na sociedade ocidental a ciência atuou por cerca de dois séculos como uma espécie de tradição, pois era algo que a maioria das pessoas respeitava, mas permanecia externo às suas atividades: “os leigos ‘consultavam’ os especialistas”. Entretanto, quanto mais a ciência e tecnologia se intrometem em nossas vidas, menos essa perspectiva se sustenta, pois a maioria de nós – incluindo autoridades públicas – tem uma relação muito mais comprometida com a ciência e tecnologia do que antes. Atualmente, não se pode mais simplesmente “aceitar” os achados que a ciência produz, pois os cientistas, com uma frequência enorme, discordam uns dos outros de forma que todos reconhecem o caráter “fluído” das verdades científicas. GIDDENS (2007, p. 41) utiliza como exemplo o vinho tinto: “Como outras bebidas alcoólicas, o vinho tinto era outrora considerado prejudicial à saúde. Depois a pesquisa indicou que tomar vinho tinto em quantidades moderadas protege contra doenças cardíacas. Posteriormente, descobriu-se que qualquer forma de álcool atua do mesmo modo, mas só tem esse efeito protetor para pessoas com mais de quarenta anos. Quem sabe o que o novo conjunto de descobertas vai revelar?”

extensão. Alguns defendem que a maneira mais eficiente de enfrentar o crescimento do risco fabricado é limitar a responsabilidade pela adoção do “princípio do acautelamento”⁶⁶. Porém, argumenta que o princípio do acautelamento nem sempre é útil ou aplicável como forma de enfrentar problemas de risco e responsabilidade, isto porque o equilíbrio entre os benefícios e os perigos decorrentes do progresso científico e tecnológico é imponderável⁶⁷. Desta forma, argumenta GIDDENS que, seja qual for a perspectiva, estamos envolvidos num problema de administração de risco e com a enorme difusão dos riscos fabricados os governos não podem fingir que esse tipo de administração não lhes compete. Conclui, portanto, que “nossa época não é mais perigosa – nem mais arriscada – que as de gerações precedentes, mas o equilíbrio de riscos e perigos se alterou”, isto porque “vivemos num mundo em que perigos criados por nós mesmos são tão ameaçadores, ou mais, quanto os que vêm de fora”. Para ele, uma época como a nossa irá engendrar inevitavelmente “revivescência religiosa e diferentes filosofias da Nova Era, que se voltam contra a perspectiva científica”. Finaliza por argumentar que é impossível adotar simplesmente uma atitude negativa em relação ao risco; este sempre precisa ser disciplinado, mas a busca ativa do risco é um elemento essencial de uma economia dinâmica e de uma sociedade inovadora: “Viver numa era global significa enfrentar uma diversidade de situações de risco. Com muita frequência podemos precisar ser ousados, e não cautelosos, e apoiar a inovação científica ou outras formas de mudança” (2007, p. 44 et seq.).

Tanto BECK quanto GIDDENS têm como foco de sua análise fatores macroestruturais e entendem que com a modernidade os riscos aumentaram muito e foram globalizados, logo, conseqüentemente, é muito mais difícil calculá-los, gerenciá-los e evitá-los do que em épocas passadas. Ambos também têm como

⁶⁶ Tal princípio surgiu na Alemanha, na década de 1980, no contexto dos debates ecológicos que ali se desenvolviam e em sua expressão mais simples “propõe que se deve agir no caso de questões ambientais (e, por inferência, no caso de outras formas de risco) ainda que haja incerteza científica com relação a elas” (GIDDENS, 2007, p. 41 et seq.). Sobre aplicação deste princípio no direito penal conferir BRITO (2008).

⁶⁷ GIDDENS (2007, p. 42) exemplifica com a controvérsia sobre os alimentos geneticamente modificados que na época já estavam sendo plantados em 35 milhões de hectares (uma área 1,5 maior que a Grã-Bretanha) argumentando que seus riscos são desconhecidos a longo prazo. Outro exemplo é a incorporação de genes aos produtos agrícolas para torná-los mais resistentes a pestes, o que poderia levar a criação de “superpragas” que poderiam representar uma ameaça à biodiversidade.

conceito central de suas análises a ideia de *modernidade reflexiva*⁶⁸, que vai acabar por gerar a própria *sociedade do risco*.

Esses postulados desenvolvidos pela teoria da “sociedade do risco” influenciaram muito os autores que trabalham com controle da criminalidade e, conseqüentemente, a concepção de segurança pública. De fato, há quase uma unanimidade de que a sociedade atual é caracterizada pelos riscos e estes tornaram-se normais e, no mais das vezes, inevitáveis. O crime, sendo um risco, desde DURKHEIM⁶⁹ é considerado um fato social e, assim, normal. Ocorre que na “sociedade do risco” o crime não só é considerado um fato normal, como as altas taxas de criminalidade passam a ser consideradas normais⁷⁰.

Entretanto, não obstante a tese de BECK sobre a globalização dos riscos e a universalização dos perigos, no que se refere à questão da (in)segurança pública

⁶⁸ Segundo BECK (1997, p. 12), a *modernidade reflexiva* seria “a possibilidade de uma (auto)destruição criativa para toda uma era: aquela da sociedade industrial. O ‘sujeito’ dessa destruição criativa não é a revolução, não é a crise, mas a vitória da modernização ocidental”. Continua (p. 13): “Por isso, supõe-se que modernização reflexiva signifique que uma mudança da sociedade industrial (...) implica a *radicalização* da modernidade, que vai invadir as premissas e os contornos da sociedade industrial e abrir caminho para outra modernidade”. A *modernidade reflexiva* seria, assim, uma “nova criatura”, que também do ponto de vista político merece uma maior atenção, já que “implica inseguranças de toda uma sociedade, difíceis de delimitar, com lutas entre facções em todos os níveis, igualmente difíceis de delimitar”. E, para BECK (1997, p. 15), qualquer um que conceba a modernização como um processo de inovação autônoma deve contar com a obsolescência da sociedade industrial, sendo que o outro lado dessa obsolescência é, justamente, a emergência da sociedade do risco, que seria uma fase no desenvolvimento da sociedade moderna, na qual “os riscos sociais, políticos, econômicos e individuais tendem cada vez mais a escapar das instituições para o controle e a proteção da sociedade industrial”. Essa dinâmica se daria em duas fases: 1ª) um estágio em que efeitos e auto ameaças são sistematicamente produzidos, mas não se tornam questões públicas, tampouco ocupam o centro de conflitos políticos, de forma que o conceito da sociedade industrial ainda predomina e os riscos decorrentes das tomadas de decisão são apenas residuais; 2ª) uma situação completamente diferente que surge quando os perigos da sociedade industrial passam a dominar os debates e conflitos políticos públicos e privados, sendo que neste caso as instituições da sociedade industrial tornam-se produtoras e legitimadoras das ameaças que já não controlam. Assim, se, por um lado, a sociedade ainda toma decisões e realiza ações segundo o padrão da velha sociedade industrial, por outro, as organizações de interesse, o sistema judicial e a política são obscurecidos por debates e conflitos que se originam do dinamismo da sociedade de risco.

⁶⁹Para uma análise de concepção durkheiminiana sobre o crime verificar FABRETTI (2011).

⁷⁰ Segundo GARLAND (2008, p. 243), “no início dos anos 1990, a despeito de certa estabilização, os números registrados de crimes eram o décuplo dos números de quarenta anos antes. Entre os anos 1960 e 1990, todo um complexo de fenômenos relacionados se erigiu em torno do crime – notadamente, um medo disseminado do crime, comportamentos rotineiros de cautela, representações culturais e midiáticas popularizadas e uma generalizada ‘consciência do crime’. Neste sentido, a alta criminalidade – e as reações a ela – se transformou em princípio organizacional da vida diária, parte integrante da organização social. Se os cronistas do período imediatamente posterior à guerra podiam se referir às crescentes taxas de criminalidade como uma aberração temporária, nos anos 1970, a vulnerabilidade da sociedade aos altos níveis de criminalidade veio a ser vista como o que realmente era: um fato social normal.

(ou do risco de vitimização), nunca houve uma “universalização” dos riscos, pois estes continuam a ser divididos nos exatos termos da sociedade de classes. Assim, apesar de as altas taxas de criminalidade serem um “fato social normal”, os riscos daí advindos continuam a ser distribuídos de forma bastante desigual, concentrados, principalmente, nos bairros mais pobres das grandes cidades. Continua a valer a máxima de que quanto maior a classe social (e conseqüentemente o poder econômico) menor a probabilidade de vitimização⁷¹.

A segurança passa a ser, assim, um bem disponível no mercado, que pode ser adquirido somente por quem tem condições financeiras.

1.2.2.1. A Privatização da Segurança

Diante da falência do Estado em promover o controle efetivo do crime⁷² houve a expansão⁷³ do fenômeno da privatização da segurança pública⁷⁴, que tem ocorrido em escala mundial, especialmente após 2001⁷⁵.

⁷¹De acordo com GARLAND (2008, p. 244), “em que pese o fato de o crime possuir distribuição social bastante desigual, e dos riscos de vitimização estarem desproporcionalmente concentrados nos distritos urbanos mais pobres, o crime agora é vastamente experimentado como um fato primordial da vida moderna. Para a maioria das pessoas, especialmente aquelas que vivem nas cidades e nos subúrbios, o crime não é mais uma aberração ou um evento inesperado, anormal. Ao revés, a ameaça do crime se tornou um aspecto rotineiro da consciência moderna, uma possibilidade sempre presente que se deve sempre ‘ter em mente’”

⁷²Segundo GARLAND (2008, p. 248), “a percepção das altas taxas de criminalidade como fato social normal, junto com as amplamente reconhecidas limitações do sistema de justiça criminal, causaram a erosão de um dos mitos fundacionais da sociedade moderna: o mito de que o Estado soberano é capaz de prover ‘lei e ordem’ e de controlar o crime dentro do seu território. Este desafio à mitologia estatal da ‘lei e ordem’ era sobretudo persuasivo e problemático, porque se deu num tempo em que a noção maior da soberania estatal já estava sob ataque em diferentes frentes”.

⁷³Fala-se em “expansão” e não em “surgimento”, pois, conforme escreve ROBERT (2003, p. 145), “os agentes privados de segurança não são nenhuma novidade”. Segundo o autor, mesmo antes da Revolução Francesa já era possível encontrar este tipo de atividade.

⁷⁴Para RECASENS (2007, p. 115), “o processo de privatização da segurança deve ser visto como uma parte da privatização de amplas esferas do âmbito público, que alcança inclusive as funções consideradas como mais inerentes ao núcleo duro estatal, como por ser o sistema de justiça criminal. Não escapam nem os órgãos judiciais, nem as prisões, nem as denominadas ‘instituições intermediárias’, como os setores e centros dedicados à delinquência juvenil ou às drogadições, nem as associações de voluntários”.

⁷⁵ Segundo CURBET (2009, p. 74), “a maior parte deste crescimento assombroso se produz como consequência da exportação, não menos aparatosa, da ‘guerra contra o terrorismo’ desde os Estados Unidos, a partir de 2001, ao resto do mundo”. Segundo este autor, o mercado da segurança privada faturou, em 2005, 325 bilhões de euros.

Aproveitando esse vácuo no mercado em relação à demanda por segurança, não tardou para que o sistema capitalista vislumbrasse uma possibilidade de lucro. Deste modo, a segurança pessoal passou a ser um “produto” disponível no mercado para aqueles que se sentem inseguros e têm condições de contratar empresas privadas⁷⁶.

A relação direta entre a capacidade econômica e a segurança privada é facilmente constatada, num nível macro, ao se comparar o PIB de um município com o número de empresas de segurança nele atuantes. Segundo dados do IBGE, em 2010, o município com maior PIB do Estado brasileiro era São Paulo, com o número total de R\$ 443.600.102, e com participação de 11,77% no PIB nacional. Por sua vez, em maio de 2011, havia no Brasil, segundo o estudo do Sindicato das Empresas de Segurança Privada, Segurança Eletrônica, Serviços de Escolta e Cursos de Formação do Estado de São Paulo (2012), 1.498 empresas de segurança privada em atividade, das quais 429 estavam no Estado de São Paulo, representando 28,64% do mercado nacional⁷⁷.

A segurança, assim, acaba por alterar sua natureza de pública para privada. Deixa de ser um direito garantido pelo Estado – na verdade uma pretensão de direito, pois de fato a segurança nunca foi usufruída de forma universal – e passa a ser um produto disponível no mercado.

Há, inegavelmente, neste quadro, uma divisão desproporcional dos riscos da criminalidade de acordo com a capacidade econômica dos grupos sociais, sendo que, exatamente em relação a este risco específico – criminalidade violenta -, as teses da “sociedade do risco”, especificamente a de BECK de que os riscos foram universalizados, não procede.

⁷⁶ Interessante, nesse sentido, a abordagem de ROBERT (2003, p. 142 et seq.), para quem os seguros e as empresas de segurança privada, juntos, constituem um “mercado da segurança”. Aduz que, apesar de parecem atividades bem distantes (as empresas buscam evitar a depredação e as violações e os seguros buscam indenizar as vítimas), há uma lógica subjacente entre elas. Isto porque os seguros acabam por desempenhar um papel chave no desenvolvimento da segurança privada, principalmente pelo apoio que recebe dos poderes públicos.

⁷⁷ Os dados confrontados não fornecem uma relação exata, pois os dados do IBGE são relativos ao município de São Paulo e os do SESVESP relativos ao Estado de São Paulo, mas permitem ter uma noção geral sobre essa relação.

1.2.3. A Governamentalidade

Já em relação à terceira perspectiva teórica do risco, esta é baseada na obra de MICHEL FOUCAULT, e recebeu a rubrica de “governamentalidade”, e investiga a forma como o Estado e demais aparatos governamentais trabalham juntos para governar a população através do discurso e estratégia do risco. Trata-se de uma influência teórica diferente da que normalmente é exercida por FOUCAULT. Essas análises dos escritos de FOUCAULT – normalmente descritas como estudos de “governamentalidade” -- permitiram o surgimento de uma nova frente de pesquisa e de produção acadêmica que influenciou práticas governamentais nos campos sociais e econômicos. Ainda, essas análises recentemente começaram a considerar os campos do controle do crime e da justiça criminal, sugerindo que um segundo e bem diferente “efeito Foucault” está para ser sentido nas teorias criminológicas (GARLAND, 1997, p. 174).

Em um ano de suas aulas no *Collège de France*, especificamente em 1978, FOUCAULT debruça-se sobre o estudo da Segurança do Estado. Das aulas gravadas durante este ano, surgiu a obra “*Segurança, Território e População*”⁷⁸ (2008), que tem por objeto o estudo sobre o poder, ou seja, pertence a uma fase de seu pensamento chamada de genealógica⁷⁹.

⁷⁸ A obra *Segurança, Território e População* nada mais é do que a transcrição integral das gravações das aulas ministradas por Foucault no Collège de France de janeiro a abril de 1978. É principalmente a partir dessa obra que os seus seguidores vão desenvolver os estudos referentes à chamada “governamentalidade”. Esse termo foi utilizado e explicado por FOUCAULT especificamente na aula do dia 1º de fevereiro, oportunidade em que ele declara que se quisesse ter dado ao curso um título mais exato não teria escolhido “Segurança, Território e População”, mas sim “História da Governamentalidade”. Essa aula foi tão importante que em 1991 publicou-se pela Universidade de Chicago um livro com o título *The Foucault Effect: studies in governmentality*, no qual encontram-se as maiores contribuições dos teóricos da governamentalidade. Nesta obra, inclusive, publica-se, na íntegra, a aula de 1º de fevereiro, entretanto, com o título de “Governmentality”. Para uma análise evolutiva verificar ROSE, O'MALLEY e VALVERDE (2008).

⁷⁹ Como um todo, a obra de FOUCAULT costuma ser dividida em três fases distintas: a primeira ele chamava de estudos históricos de arqueologia, localizada na década de 60, tendo como principais obras: *História da loucura na Idade Clássica* (1961), *O nascimento da clínica* (1963), *As palavras e as coisas* (1966) e a *Arqueologia do saber* (1969); a segunda fase, conhecida como genealógica – que tem como objeto principal de estudo o poder – situou-se nos anos 70 e tem as obras mais conhecidas como *Vigiar e punir* (1975) e *História da sexualidade*, v. I (1976); a última fase é a ética, quando volta seus estudos para a ética antiga nos anos 80 e publica as obras *História da sexualidade* v. II (o uso

Ao debruçar-se especificamente sobre a “segurança”, que se vincula com a ideia de “risco”, a análise é feita por FOUCAULT (2008, p. 6 et seq.) no que ele chama de um “exemplo modulado de três tempos”. O primeiro módulo é chamado de *Legal (ou Jurídico)* e consiste em criar uma lei e estabelecer uma punição para os que a infringirem – é o sistema do código penal com divisão binária entre o permitido e o proibido e o acoplamento de uma punição para os que praticam a ação proibida⁸⁰. O segundo módulo é chamado de *Mecanismo Disciplinar* e é aquele no qual não apenas aplica-se uma pena ao infrator, mas a lei também o enquadra por mecanismos de vigilância e de correção. Nesse módulo, dentro do próprio sistema binário é adicionado um novo elemento que é o culpado, e fora do sistema (além do ato legislativo que cria a lei e do ato judicial que pune o culpado) há ainda uma série de técnicas adjacentes – policiais, médicas, psicológicas etc. – que são do domínio da vigilância, do diagnóstico, da transformação do indivíduo etc. O terceiro e último módulo é chamado de *Módulo de Segurança* e caracteriza-se por uma série de dispositivos (*Dispositivos de Segurança*) que vai inserir o fenômeno analisado – como, por exemplo, o roubo – numa série de acontecimentos prováveis. Posteriormente, as próprias reações do poder serão inseridas em um cálculo, que é um cálculo de custo. Por fim, em vez de estabelecer uma simples divisão binária entre permitido e proibido, vai buscar fixar uma média de ocorrências considerada ótima e, depois, estabelecer os limites do aceitável. Trata-se, na verdade, de saber

dos prazeres) e v. III (cuidados de si). Inicia a obra por aquilo que ele chama de “biopoder” (2008, p. 3), que seria “o conjunto dos mecanismos pelos quais aquilo que, na espécie humana, constitui suas características biológicas fundamentais vai poder entrar numa política, numa estratégia política, numa estratégia geral de poder”. Porém, o conceito de “biopoder” somente faz sentido dentro do contexto do que Foucault (2008; *passim*) entende por poder, que seria “um conjunto de mecanismos e de procedimentos que têm como papel ou função e tema manter – mesmo que não consigam – justamente o poder”. Para ele, “o poder não se funda em si mesmo e não se dá a partir de si mesmo”. Os mecanismos de poder, então, são parte intrínseca de todas as relações, isto é, “são circularmente o efeito e a causa delas”, mas esses mecanismos seriam diferentes em cada tipo de relação, como por exemplo nas relações de produção, nas relações familiares, nas relações sexuais, mas, mesmo assim, é possível, para FOUCAULT, encontrar coordenações laterais, subordinações hierárquicas, isomorfismos, identidades ou analogias técnicas, efeitos encadeados que permitem percorrer de uma maneira ao mesmo tempo lógica, coerente e válida o conjunto dos mecanismos de poder e aprendê-los no que pode ter de específico num momento dado, durante um período dado, num campo dado. Daí, continuando, explica que a análise do poder e dos mecanismos de poder tem o papel de mostrar quais são os defeitos de saber que são produzidos em nossa sociedade pelas lutas, pelos choques, combates que nela se desenrolam, e pelas táticas de poder que são os elementos dessas lutas.

⁸⁰FOUCAULT (2008) o descreve assim: “Seja uma lei penal simplíssima, na forma de proibição, digamos, ‘não matarás, não roubarás’, com sua punição, digamos, o enforcamento, ou o desterro, ou a multa”.

como manter um tipo de criminalidade dentro dos limites do que seria socialmente aceitável. Nas palavras de Foucault, o *Módulo de Segurança* é assim explicado:

(...) seja a mesma lei penal, sejam igualmente as punições, seja o mesmo tipo de enquadramento na forma de vigilância, de um lado, e correção, do outro. Mas desta vez, a aplicação dessa lei penal, a organização da prevenção, da punição corretiva, tudo isso vai ser comandado por uma série de questões que vão ser perguntas do seguinte gênero, por exemplo: qual é 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, (...) 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 à sociedade, que prejuízos produz, que perdas, etc.? Mais outras perguntas: a repressão a esses roubos custa quanto? É mais oneroso ter uma repressão severa e rigorosa, uma repressão fraca, uma repressão de tipo exemplar ou descontínua, ou ao contrário, uma repressão contínua? Qual o custo comparado do roubo e da repressão? O que é melhor, relaxar um pouco com o roubo ou relaxar um pouco com a repressão? Mais outras perguntas: se o culpado é encontrado, vale a pena puni-lo? Quanto custaria puni-lo? O que se deveria fazer para puni-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.(...)

O importante, neste módulo de segurança, é saber como manter um tipo de criminalidade dentro de limites que sejam social e economicamente aceitáveis e em uma média que poderá ser considerada ótima para um funcionamento social dado.

Foucault relaciona cada um desses três módulos a um determinado período histórico. O sistema legal é o funcionamento penal arcaico, típico da Idade Média nos séculos XVII e XVIII. O segundo módulo foi implantado a partir do século XVIII e é chamado de Moderno. O terceiro é o sistema contemporâneo que está organizado segundo novas fórmulas de penalidades europeias e americanas que consideram o

cálculo do custo das penalidades. Porém, como não poderia deixar de ser, essa divisão histórica da aplicação dos mecanismos não é absoluta, havendo uma verdadeira mistura dos dispositivos⁸¹. Assim, no sistema jurídico penal, reinante até o século XVIII, por exemplo, a prática do suplício era ao mesmo tempo uma técnica corretiva e disciplinar. Da mesma forma, ainda no mesmo sistema, quando se proibia o roubo doméstico de maneira extraordinariamente severa (um roubo de pequena monta, caso tivesse sido cometido dentro de uma casa por uma pessoa que era nesta recebido ou empregado, era punido com a pena de morte) era evidente que se visava com isso um crime que só era importante por sua probabilidade, de forma a caracterizar também um mecanismo de segurança. O mesmo é possível que se diga do sistema disciplinar, que suporta uma série de mecanismos que são próprios da ordem da segurança, como, por exemplo, quando se busca corrigir um detento, um condenado, procura-se atuar em função do risco da reincidência, isto é, de sua periculosidade, o que não deixa de ser um mecanismo de segurança⁸².

⁸¹ FOUCAULT (2008, p. 11) explica: “Portanto, vocês não têm uma série na qual os elementos vão se suceder, os que aparecem fazendo seus predecessores desaparecerem. Não há a era do legal, a era do disciplinar, a era da segurança. Vocês não têm mecanismos de segurança que tomam o lugar dos mecanismos disciplinares, os quais teriam tomado o lugar dos mecanismos jurídico-legais. Na verdade, vocês têm uma série de edifícios complexos nos quais o que vai mudar, principalmente, é a dominante ou, mais exatamente, o sistema de correlação entre os mecanismos jurídico-legais, os mecanismos disciplinares e os mecanismos de segurança. Em outras palavras, vocês vão ter uma história que sai ser uma história das técnicas propriamente ditas”.

⁸²Um exemplo muito interessante utilizado por FOUCAULT (2008, p. 13) mostra a evolução dos dispositivos e técnicas de controle das populações durante a história: “...podemos dizer, a exclusão dos leprosos na Idade Média, até o fim da Idade Média. É uma exclusão que se fazia essencialmente, embora também houvesse outros aspectos, por um conjunto mais uma vez jurídico, de leis, de regulamentos, conjunto religioso também de rituais, que em todo caso traziam uma divisão, e uma divisão de tipo binário entre os que eram leprosos e os que não eram. Segundo exemplo: o da peste (...). Os regulamentos relativos à peste, tais como os vemos formulados no fim da Idade Média, no século XVI e ainda no século XVII, dão uma impressão bem diferente, agem de uma maneira bem diferente, têm uma finalidade bem diferente e, sobretudo, instrumentos bem diferentes. Trata-se nesses regulamentos relativos à peste de quadrilhar literalmente as regiões, as cidades no interior das quais existe a peste, com uma regulamentação indicando às pessoas quando podem sair, como, a que horas, o que devem fazer em casa, que tipo de alimentação devem ter, proibindo-lhes este ou aquele tipo de contato, obrigando-as a se apresentar a inspetores, a abrir a casa aos inspetores. Pode-se dizer que temos, aí, um sistema que é do tipo disciplinar. Terceiro exemplo: o que estudamos atualmente no seminário, isto é, a varíola ou, a partir do século XVIII, as práticas de inoculação. O problema se coloca de maneira bem diferente: não tanto impor uma disciplina, embora a disciplina [seja] chamada de auxílio; o problema fundamental vai ser o de saber quantas pessoas pegaram varíola, com que idade, com quais efeitos, qual a mortalidade, quais as lesões ou quais as sequelas, que riscos se corre fazendo-se inocular, qual a probabilidade de um indivíduo vir a morrer ou pegar varíola apesar da inoculação, quais os efeitos estatísticos sobre a população em geral, em suma, todo um problema que já não é o da exclusão, como na lepra, que já não é o da quarentena,

Entretanto, FOUCAULT (2008, p. 14) nos alerta que basta observar o conjunto legislativo, as obrigações disciplinares que os modernos mecanismos de segurança incluem para ver que não há uma sucessão: lei, disciplina e segurança. A segurança é, pois, uma maneira de acrescentar, de fazer funcionar, além de seus próprios mecanismos, as velhas estruturas da lei e da disciplina. Tal fato chama a atenção de FOUCAULT para a constatação de uma evolução mais ou menos parecida nas sociedades ocidentais, caracterizadas pela emergência de tecnologias de segurança como mecanismos de controle social. Surge daí, para FOUCAULT (2008, p.15), a seguinte indagação: “poderíamos dizer que em nossas sociedades a economia geral de poder está se tornando da ordem da segurança?” Está, FOUCAULT preocupado em saber se o poder agora, contemporaneamente (final da década de 70), manifesta-se e reproduz-se por meio dos mecanismos de segurança e se poderíamos ou não falar efetivamente de uma “sociedade de segurança”, dominada por “tecnologias de segurança”. Entre as características gerais dos “dispositivos de segurança” destaca: os espaços de segurança, o tratamento do aleatório, forma de normalização específica da segurança; e correlação entre técnica de segurança e população⁸³.

A partir daí, FOUCAULT (2008, p. 145) relaciona uma concepção de Estado, ou melhor, “uma economia de poder”, a cada um dos módulos referentes a determinado tempo histórico, resultando na seguinte sistematização: primeiro, o “Estado de justiça”, nascido de uma territorialidade feudal, corresponderia a uma “sociedade da lei” (leis consuetudinárias e leis escritas) com todo um jogo de compromissos e litígios; segundo, o “Estado Administrativo”, nascido numa territorialidade de tipo fronteira e não mais feudal (séculos XV e XVI),

como na peste, que vai ser o problema das epidemias e das campanhas médicas por meio das quais se tentam jugular os fenômenos, tanto epidêmicos quanto os endêmicos”.

⁸³ FOUCAULT (2008) argumenta que desde o século XVI os Estados ocidentais têm sido progressivamente “governamentalizados”, e com isso quer dizer que as autoridades passaram a compreender suas tarefas como um problema de governança individual e populacional, de sociedade civil e vida econômica, numa forma de aumentar o bem-estar, segurança e prosperidade. Ele contrasta essa racionalidade moderna do governo com o que ele chama de regra tipicamente pré-moderna, na qual o objetivo principal do governo é assegurar a soberania sobre seu território. Assim, argumenta também que o movimento de um estado soberano pré-moderno para um estado moderno “governamentalizado” está vinculado à descoberta e demarcação de novas entidades sociais (a população e a economia) e o desenvolvimento de novas ciências sociais que produzem seus conhecimentos.

corresponderia a uma sociedade de regulamentos e disciplinas; terceiro, um “Estado de Governo”, que já não é essencialmente definido por sua territorialidade (superfície ocupada), mas por uma “massa da população”, com seu volume, sua densidade e o território pela qual ela se estende, mas que certo modo não é mais que um componente seu. Este “Estado de Governo”, que tem essencialmente por objeto a população a que se refere e a utiliza a instrumentação do saber econômico, corresponderia a uma sociedade controlada pelos dispositivos de segurança.

Assim, para FOUCAULT (2008, p. 143), a governamentalidade pode significar três coisas: primeira, o conjunto constituído pelas instituições, os procedimentos, as análises e reflexões, bem como os cálculos e táticas que permitem exercer essa forma bem específica e complexa de poder que tem por alvo principal a população, por principal forma de saber a economia política e por instrumento técnico essencial os dispositivos de segurança; segunda, a tendência, a linha de força que em todo Ocidente não parou de conduzir, e desde há muito, para a preeminência desse tipo de poder que se pode chamar de “governo” sobre todos os outros (soberania e disciplina) e que trouxe o desenvolvimento de toda uma série de aparelhos específicos de governo e uma série de saberes; e terceira, o resultado do processo pelo qual o Estado de justiça da Idade Média, que nos séculos XV e XVI se tornou o Estado administrativo, viu-se, pouco a pouco, “governamentalizado”⁸⁴.

É tendo esse arcabouço político desenvolvido por FOUCAULT como marco teórico que outros autores vão desenvolver as pesquisas sobre “governamentalidade”, tendo, especificamente, por objeto a utilização do “risco”. A definição do “risco” é um dos “saberes” específicos utilizado pelo Estado e por demais aparatos para formar uma rede de conhecimentos que serve para “disciplinar” e “normalizar” a população. Assim, aqueles que se desviam das normas estabelecidas são caracterizados como “em risco”, o que somente pode ser feito por

⁸⁴ Nesse aspecto, FOUCAULT (2008, p. 144) faz uma crítica à supervalorização do Estado na atualidade, defendendo que “na verdade, talvez, o Estado não seja mais que uma realidade compósita e uma abstração mitificada cuja importância é bem mais reduzida do que se imagina”. Assim, o que há de importante para nossa modernidade “não é portanto a estatização da sociedade, mas o que eu chamaria de “governamentalização” do Estado”. Logo, vivemos na era da “governamentalidade”, aquela descoberta no século XVIII. Essa governamentalização do Estado foi o fenômeno que permitiu sua sobrevivência e é o que torna possível sua existência com o formato atual. Essa governamentalidade é ao mesmo tempo interior e exterior ao Estado, já que são as táticas de governo que, a cada instante, permitem definir o que deve ou não ser do âmbito do Estado, o que é público e o que é privado, o que é estatal e o que é nãoestatal.

aqueles que dominam o conhecimento sobre o que é “estar em risco”, de forma que este conhecimento é racionalizado para controlar. Todo o controle é exercido através dos “aparatos de segurança”⁸⁵, que são típicos do Estado governamentalizado.

CASTEL (1991, p. 281), um dos principais representantes da concepção da “governamentalidade”, explica que as novas estratégias dissolvem a noção de “sujeito” ou de um indivíduo concreto, e a substitui por uma combinação de fatores, “os fatores de risco”⁸⁶. Nesta dinâmica social a noção de risco distancia-se e torna-se autônoma em relação ao perigo, já que o risco não surge mais da presença de um perigo particular vinculado a um indivíduo ou grupo concreto, mas sim como efeito da combinação de fatores abstratos que tornam mais ou menos provável a ocorrência de comportamentos indesejáveis. Para CASTEL (1991, p. 288), portanto, estas “políticas preventivas” promovem um “novo modelo de vigilância: o da prévia detecção sistemática”. Nesta forma de vigilância, na qual a intenção é antecipar e prevenir a ocorrência de algum evento indesejável como doença, anormalidade, comportamento desviante etc. Esta forma de vigilância dispensa a relação recíproca,

⁸⁵GARLAND (1997, p. 182) argumenta que os arranjos de seguros ilustram muito claramente o que FOUCAULT quer dizer quando escreve sobre os “aparatos de segurança”. De fato, os seguros fundamentam o jogo livre e autônomo dentre as esferas econômicas e sociais através da construção de uma rede de segurança sob elas. A tomada de riscos, incluindo as decisões individuais sobre trabalho, casamento, partos, investimentos etc., é mais facilitada pela existência dos seguros. A segurança oferecida pelos seguros também aumenta a liberdade e a escolha, pois diminui a ansiedade associada aos eventos normais da vida, que, por sua vez, tende a fazer aumentar a *performance* econômica da nação. Os seguros também geram uma nova forma de conhecimento, que é o atuarial. As decisões atuariais (como cálculo de riscos, definição dos preços do seguro, fixação de limites de compensação) dependem de cálculos estatísticos específicos. Ao longo do tempo, o acúmulo de um enorme banco de dados e um conhecimento preditivo sobre as probabilidades de risco produziram uma nova forma de raciocínio que tem implicações sociais importantes sobre a forma de atribuição de culpa pelos fatos. O raciocínio moral e judicial convencional é individualista e baseado em fatos pretéritos, pois assume que danos e acidentes ocorrem em um mundo ordenado porque algum indivíduo agiu de forma negligente ou ilegal, o que levará a uma decisão posterior sobre quem é o culpado e quem deverá arcar com os custos. De forma contrária, o raciocínio atuarial foca sua atenção sobre a população e reconhece que acidentes são normais e previsíveis, não em um nível individual, mas sim populacional, de forma que o indivíduo não é visto como uma única e distinta pessoa a ser estudada em profundidade para se conhecer suas particularidades, mas sim como um ponto a ser inserido numa tabela atuarial. O raciocínio atuarial sobre os riscos permite o surgimento de técnicas distintas de gestão de riscos. A gestão de riscos é orientada para o futuro, preditiva, busca agregar entidades e preocupa-se com a minimização de danos e custos, mais do que com a atribuição de culpa ou aplicação de justiça individual.

⁸⁶Do ponto de vista prático, explica CASTEL (2001) utilizando o exemplo do sistema francês de detecção de anormalidades nos bebês: a presença de alguns desses fatores de risco (definidos previamente) desencadeia um alerta automático que autoriza um especialista, um assistente social, por exemplo, a visitar uma família para confirmar ou não a existência real de um perigo, com base na “probabilística e abstrata” existência de um risco.

peçoal, entre observador e observado, guarda e prisioneiro, cuidador e doente, sendo que essa sistemática de presença mútua é um requisito elementar das técnicas clássicas de disciplina, assistência e tratamento, pois mesmo nas formas mais impessoais, coletivas e repressivas, como em barracões, fábricas, escolas e hospitais psiquiátricos, operações destinadas a detectar e corrigir comportamentos desviantes dependem da presença “em carne e osso” e de uma certa dose de individualização. Entretanto, a nova forma de vigilância pode ser praticada sem nenhum contato ou qualquer representação imediata dos sujeitos sob análise. Sem dúvida, há tempos, a polícia mantém arquivos secretos, mas agora “a lógica desses dossiês subterrâneos atende ao sofisticado e orgulhoso reclamo da científica detecção prévia”.

1.2.3.1. A Criminologia Cotidiana

A partir desse conhecimento, em relação à questão do controle da criminalidade, desenvolve-se um novo estilo de pensamento criminológico, fundamentado em uma razão atuarial, referido por alguns como “criminologias da vida cotidiana” e por outros como “criminologia administrativa” que tem servido de fundamento para as políticas criminais mais recentes⁸⁷.

As primeiras teorizações críticas sobre justiça criminal e atuarismo devem-se a SIMON e FEELEY (1992) que detectaram no sistema norte americano uma mudança entre o que chamaram de “velha penologia” e “nova penologia”. A “velha penologia”, que era a forma tradicional da justiça penal, tem no indivíduo o seu

⁸⁷ Sobre a forma como essa racionalidade alterou a prática policial é interessante o que escreve JORGE DA SILVA (2008): “... o foco do trabalho policial (que antes se limitava às formas tradicionais de controle do crime e preservação da ordem, baseadas na presença da polícia, na ação repressiva contra os malfeitores e na apuração de crimes específicos), volta-se também para a provisão de segurança mediante tecnologias destinadas à identificação, previsão e administração de riscos. Segundo autores, esse novo enfoque vai possibilitar à polícia a utilização de sistemas de identificação civil, cadastro de veículos, de motoristas, de criminosos, de vítimas etc. E vai interessar a setores externos que também administram riscos, tais como o setor de seguros, o de crédito, a indústria da (in)segurança etc. Tudo sem contar as iniciativas de administração de riscos desenvolvidas pelos próprios indivíduos e comunidades, com incentivo ou não da polícia, do que são exemplos os programas de vigilância de bairro entre vizinhos, os de prevenção ao uso de drogas etc. Enfim, o que esses autores querem mostrar é que policiar a “sociedade de risco” – ou, por outra, a sociedade do medo – envolve lidar com formas de risco que transcendem o espaço e o tempo, e implica reconhecer que, seja em relação aos riscos concretos, seja em relação ao medo, as formas tradicionais não tem mais a importância que um dia tiveram.”

principal objeto de análise, tanto que o processo penal busca definir sua intenção ao praticar um crime no sentido de poder considera-lo culpado, isto é, responsabiliza-lo individualmente por seus atos. Tem um aspecto retroativo, pois atua sobre os crimes já praticados. Já a “nova penologia”, em contraste, está menos preocupada com a responsabilidade, a falta, a sensibilidade moral, o diagnóstico ou a intervenção e tratamento do indivíduo criminoso, pois seu objetivo principal é a identificação, a classificação e o gerenciamento dos grupos considerados perigosos. “A tarefa é gerencial, não transformativa”. Em outras palavras “destina-se a regular níveis de desvio, não intervir ou responder a desvios individuais ou malformações sociais”.

O objetivo desta nova racionalidade atuarial no campo criminológico seria o tradicional “manejo” – palavra usada no mundo dos negócios como *management* – de grupos populacionais classificados e identificados previamente como perigosos, bem como a manutenção do funcionamento do sistema e seus privilégios com um custo mínimo⁸⁸. As estratégias de controle radicam, em suma, na gestão de determinados grupos, de determinadas categorias de pessoas, contra os quais se dirige a vigilância, a incapacitação e a intimidação. Nesta lógica, o indivíduo, o sujeito desviado, somente tem relevância enquanto for possível classificá-lo em uma categoria determinada por valorações estatísticas e probabilísticas sobre os risco que oferece. Assim, as estruturas de controle adquirem funções de vigilância massiva, de gestão de ambientes físicos e de intervenções, o “manejo” ocorre sobre os comportamentos “de risco” (ANITUA, 2010, p. 508 et seq.).

As “novas criminologias da vida cotidiana” podem ser caracterizadas por um conjunto de enquadramentos teóricos cognitivos que incluem a teoria da atividade de rotina, o crime como oportunidade, a análise do estilo de vida, a prevenção do crime situacional e algumas versões da teoria da escolha racional. A característica mais marcante destas várias criminologias é um “aspecto normal, lugar-comum, da sociedade moderna”. O crime, neste âmbito, é considerado como uma forma generalizada de comportamento, rotineiramente produzida pelas características normais da vida econômica e social na sociedade contemporânea. “Cometer um crime, pois, não requer nenhuma motivação ou predisposição especial, nenhuma

⁸⁸ Sobre os custos e análise econômica do crime verificar ROEMER (2001) e COOTER e ULEN (2010).

anormalidade ou patologia”, ou, nas palavras de GARLAND (2008, p. 275), “o crime é visto como um risco rotineiro a ser calculado, ou um acidente a ser evitado, em vez de uma aberração moral que precisa ser explicada especificamente”. Deste modo, enquanto nas criminologias tradicionais costumavam ver o crime retrospectivamente e individualmente, de maneira a isolar o ato ilícito individual e atribuir-lhe pena ou tratamento, essas novas criminologias da vida cotidiana tentam a ver o crime prospectivamente e em termos agregados, para o fim de calcular os riscos e de estabelecer medidas preventivas.

Esta abordagem surge no contexto das altas taxas de criminalidade como um fato normal e representa um testemunho da decrescente credibilidade do Estado em sua capacidade de controlar o crime, motivo pelo qual muitas das prescrições práticas advindas desse paradigma criminológico destinam-se não às agências do Estado, tais como a polícia, os tribunais e as prisões, mas para além do aparato estatal, para as organizações, instituições e indivíduos da sociedade civil. Seus planos da ação são destinados não a todo e qualquer criminoso individual, mas às condutas de possíveis vítimas, às situações criminogênicas e às rotinas da vida diária que involuntariamente criam oportunidades criminosas. Assim, onde uma velha criminologia se preocupava em disciplinar delinquentes ou puni-los, a nova abordagem “identifica oportunidades criminosas recorrentes e busca administrá-las através do desenvolvimento de controles situacionais, que as tornará menos tentadoras ou vulneráveis”. Os novos objetos de controle são os “produtos visados”, “locais visados”, ou seja, qualquer situação criminogênica.

As principais críticas feitas a estas abordagens vinculam-se ao fato de que as pessoas objeto de criminalização não são mais vistas como desajustados sociais carentes de assistência, mas sim como consumidores oportunistas, cujas atitudes não podem ser mudadas, e cujo acesso aos bens de consumo pode ser barrado. Este personagem criminal – o “homem situacional” – resente-se de limites morais ou qualquer outro controle interno, mas possui uma capacidade de cálculo racional e uma saudável vontade de prazer.

O modelo da escolha racional refere-se ao crime como uma conduta calculada, utilitária, resultante de um processo ativo de escolha individual, o que acaba por representar o problema do crime como uma questão de oferta e

demanda, com a pena operando como se fosse um mecanismo de regulação de preço. A consequência dessa nova “lógica” é que se perde a preocupação com as chamadas “causas primárias”, “problemas sociais” e “necessidades individuais” que são substituídas por uma atenção mais específica à “precificação” e ao esforço de assegurar que as consequências do crime sejam rápidas, certas e severas para operarem um desincentivo efetivo. Assim, depois de mais de um século de pesquisa em ciência social, que complicou e refinou a compreensão acerca do crime; depois de um conjunto acumulado de evidências para demonstrar que o crime é cercado e produzido por relações psicológicas e sócias definidas, o modelo da escolha racional, “abruptamente e sem a menor cerimônia, varreu para longe todas aquelas descobertas empíricas complexas”, insistindo que o crime é, afinal, uma simples questão de escolha individual (GARLAND, 2008, p. 277 et seq.).

Assim, do ponto específico da formatação das políticas de segurança, estas novas teorias redistribuem os riscos e criam desincentivos, pois visam cercar de controles a rede de interações normais em vez de suspender tais controles acima destas. Deste modo, em vez de confiar na ameaça incerta de penas intimidatórias ou na duvidosa habilidade da polícia de prender criminosos, propõe um conjunto mais mundano de reformas, idealizadas não no sentido de mudar as pessoas, mas de redesenhar as coisas e modificar as situações⁸⁹.

1.2.4. Outras Ideias Sobre o Risco

Além dos representantes das linhas teóricas apresentadas, existem alguns autores que também trabalharam a questão do risco sem se enquadrar, de forma específica, em nenhuma dessas linhas, mas também contribuíram de forma extremamente positiva para o debate, principalmente pelo fato de simultaneamente à questão do “risco” também se debruçarem sobre a questão da “segurança.

⁸⁹ Segundo GARLAND (2008, p. 276), milhares de pequenos ajustes são exigidos, tais como substituir dinheiro em espécie por cartões, instalar travas nos volantes dos automóveis, contratar funcionários para os estacionamentos, utilizar serviços integrados de câmeras para monitorar as ruas das cidades, coordenar o horário de fechamento de clubes e boates rivais, escalar ônibus e estabelecer rotas na ida aos jogos de futebol, aconselhar lojistas sobre segurança etc.

Entre estes autores destaca-se FUREDÍ (2006), para quem culturas diferentes têm formas diferentes de sentir medo, de modo que a forma como uma determinada cultura teme Deus ou o Inferno não é a mesma forma com que teme a poluição ou um câncer, fato que se torna ainda mais problemático pelo fato de que as palavras e expressões usadas para definir o medo também são histórica e culturalmente específicas. Em sua concepção, “nossa cultura do medo desencoraja as pessoas a assumirem riscos” (2006, p. 9), pois é uma cultura que continuamente promove a precaução como uma virtude e associa o fato de arriscar-se com comportamentos irresponsáveis. Na vida pública essa atitude é frequentemente representada pela “política do medo”, que, segundo o autor, no século XXI, está associada ao fato de não ousar (*not daring*), pois “não ousar” tem exercido uma poderosa influência sobre as políticas públicas e as relações interpessoais, pois o fato de ousar é frequentemente associado com traços negativos e aqueles que estendem radicalmente as fronteiras da ciência são frequentemente castigados por sua arrogância. Uma cultura que tem dificuldade em aceitar que infortúnios são parte da condição humana, inadvertidamente revela um desejo desesperado de encontrar significado para a vida. Quando alguém sofre de uma doença ou morre de maneira trágica, procuramos algumas lições para iluminar essa experiência. A cultura contemporânea rejeita a ideia de que a morte não tenha um significado intrínseco, a noção de que uma pessoa querida apenas estava no lugar errado na hora errada é “antiética para uma ética que necessita dotar toda desventura com um propósito interior”.

Esta cultura do medo encoraja a sociedade a encarar a experiência humana como um risco potencial à nossa segurança, de forma que, conseqüentemente, toda experiência concebível se transforma em um risco a ser gerenciado. A ideia de que “todo mundo é uma vítima” não está limitada ao domínio do crime e a “antecipação de vitimização” é retratada por um dos idiomas mais marcantes da cultura contemporânea que é “estar em risco” (*being at risk*). “Qualquer um etiquetado como em risco é por definição uma vítima em potencial.” A emergência do conceito “em risco” (*at risk*) rompe com a tradicional relação entre ação individual e a probabilidade de perigo. Estar em risco não mais se relaciona somente com o que se faz, ou com a probabilidade de algum perigo em relação à vida, mas é também sobre o que você é. Isso torna-se um atributo da pessoa, assim como o tamanho da

mão ou do pé. Estar em risco também implica a autonomia dos perigos que se quer correr, pois aqueles que estão em perigo enfrentam perigos que são independentes deles. Viver com riscos tornou-se nosso destino, encorajando uma disposição no sentido de uma perspectiva fatalista para incertezas. Esse senso de fatalismo continuamente nos aconselha a evitar riscos e tomar atitudes que podem prometer segurança (FUREDI, 2006, p. 5).

LUHMANN (1996, p. 38) também trata do risco e, relacionando-o com a questão da segurança, afirma que “não há comportamento sem risco”⁹⁰ e, conseqüentemente, “não há segurança absoluta”⁹¹. Desse modo, se nenhuma decisão tem garantia livre de risco, deve-se abandonar a esperança (de primeira ordem que um observador continuará a manter) de que podemos “passar de risco para a segurança”, aumentando a pesquisa e conhecimento, pois a experiência prática ensina muito pelo contrário, ou seja, que quanto mais se sabe, mais se sabe que não sabe e mais se forma uma consciência do risco. Quanto mais racionalmente se calcula e quanto mais complexa se torna a construção do cálculo, muitas mais facetas são descobertas, em referência às quais há incerteza sobre o futuro e, portanto, há risco. Neste sentido, não é por acaso que a perspectiva de risco tem se desenvolvido em paralelo com a diferenciação da ciência. Conclui, assim, que: “A sociedade de risco moderno é, portanto, não apenas o resultado da percepção das conseqüências de realizações técnicas: já é inerente ao próprio desenvolvimento das possibilidades de pesquisa e conhecimento”.

Apesar de não haver consenso sobre a compreensão do risco na sociedade contemporânea (alguns o entendem simplesmente como uma conseqüência da industrialização, logo, exclusivo das sociedades pós-modernas; outros o compreendem simplesmente como um fato cultural, existente em toda sociedade, de acordo com a tecnologia de cada uma; outros, ainda, como uma técnica discursiva

⁹⁰Para exemplificar, LUHMANN (1996, p. 39) utiliza-se de um exemplo automobilístico afirmando que, caso se escolha não realizar uma ultrapassagem em uma curva (o que é recomendado), corre-se o risco de não se chegar ao destino no horário preciso, isso sem falar no risco de um outro veículo fazer a ultrapassagem na curva em direção contrária. Assim, pode-se calcular e pode-se alcançar muitos resultados claros, mas estes são apenas auxiliares à tomada de decisões e não têm o condão de evitar o risco, pois, no mundo moderno, a não tomada de decisão é, por si só, uma decisão.

⁹¹No mesmo sentido SOFSKY (2005, p. 17), ao afirmar que “a segurança absoluta é uma ilusão. Os homens são circundados por perigos por toda duração de sua existência. Não existe nenhum comportamento que seja isento de risco”.

utilizada pelo Estado para manipular as pessoas), há uma afirmação de FRANK FUREDI (2006, p.13) que representa muito bem a atual condição e parece ser incontestável: “as sociedades ocidentais são obcecadas por segurança”. Cria-se, nesse panorama, uma busca por tudo aquilo que é seguro, chegando ao ponto de que “o rótulo ‘seguro’ dá novo significado para uma ampla série de atividades humanas, endossando-as com qualidades tácitas que significam mérito ou aprovação automática”. Tal constatação permite afirmar com FUREDI (2006, p. 15) que a “avaliação de tudo pela perspectiva da segurança é uma característica definidora das sociedades contemporâneas”, pois “quando a segurança é adorada e riscos são vistos como intrinsecamente maus, a sociedade está fazendo uma clara afirmação sobre os valores que devem guiar a vida. (...) pois ignorar conselhos de segurança é transgredir o novo consenso moral”.

Das teorias apresentadas sobre o risco, consciente de que não se trata de teorias excludentes, a que oferece melhor instrumental teórico para compreensão da forma como o Estado contemporâneo tem tratado a questão da segurança, inclusive em relação à criminalidade, é a governamentalidade de FOUCAULT. É através dos dispositivos de segurança que o Estado controla suas populações, não só em relação à criminalidade, mas em todos a todos os demais aspectos sociais. A governamentalidade representa a penetração da economia política na “razão de Estado”, isto é, no conjunto de saberes relativos à gestão correta de um território e de suas populações. Esta “razão de Estado” não tem outra finalidade que não controlar a população, sendo que para tanto precisa conhecer o máximo possível e reduzir ao mínimo o campo do desconhecido e incontrolável. Assim, constrói-se a ideia de que o desconhecido é incontrolável, de modo que a multiplicidade, a mistura de linguagens, a irreduzibilidade das experiências, ou seja, todas as características que permitem definir uma “multidão” são redefinidas pelas estratégias de controle como fontes de incerteza permanente, fobia do diferente e pânico pelo imprevisível (DE GIORGI, 2006, p. 101).

O desconhecido, imprevisível, diferente torna-se sinônimo de risco. O seguro passa a ser o conhecido, o previsível, o gerenciável. No campo da segurança pública, o resultado desta lógica é que para manter a segurança é preciso conhecer para controlar, é preciso “governamentalizar”. Assim, parece fazer todo sentido a análise de BAUMAN (1999, p. 124) ao sustentar a tese de que se FREUD estava

certo ou errado ao sugerir que a troca de uma parte da liberdade pessoal por uma parcela de segurança, coletivamente garantida, era a principal causa das aflições e sofrimentos psíquicos no período “clássico” da civilização moderna, atualmente, no estágio derradeiro ou pós-moderno da modernidade, ocorre o oposto, ou seja, troca-se um pouco de segurança pela crescente remoção de restrições que tolhem o exercício da livre escolha, que gera os sentimentos amplamente difundidos de medo e ansiedade.

Ao que tudo indica não há, nem se pode ter a pretensão de que um dia haja, qualquer consenso sobre a forma de manifestação ou das causas do risco na sociedade atual. Ademais, parece que um consenso também não seria desejável, pois quanto maior for o espectro de análise, mais o seu objeto será conhecido. Por outro lado, parece ser possível um consenso sobre a importância do risco na sociedade contemporânea, por ser esse “fenômeno”, independentemente da forma como é visto, o responsável pela cada vez mais crescente demanda social por “segurança”. Fala-se em “segurança” em todos os âmbitos: jurídico, social, científico e político. A “segurança” é o principal objetivo do Estado, a principal aspiração do cidadão e, atualmente, um dos principais produtos do mercado.

2- DO CAMINHO À SEGURANÇA CIDADÃ

A segurança é uma das grandes pretensões das sociedades ocidentais, que buscam mediante o desenvolvimento de estratégias de controle precaver-se dos riscos inerentes ao nosso tempo. Especificamente no que se refere ao risco de ser vítima de um crime, há uma suposição de que o Estado, em particular o Direito Penal⁹², deve dar a resposta e prover a tão almejada segurança (SILVA SÁNCHEZ, 2011, p. 31).

Entretanto, atualmente, já são poucos os que defendem de forma séria a possibilidade de o Estado, exclusivamente através do Direito Penal, prover qualquer possibilidade de segurança, sendo de se acreditar que essa função possa ser exercida de maneira mais eficaz com instrumentos diferentes do Direito Penal e não mais de forma exclusiva pelo Estado⁹³. Assim, à medida que se aproximava o fim do século XX, a incapacidade do Estado-nação de manter aquilo que, segundo seus próprios padrões, constituía uma de suas funções centrais – a manutenção da lei e da ordem pública – tornava-se cada vez mais aparente, pois o Estado Moderno tem-se confrontado com suas próprias limitações, tendo como resultado que “politicamente, a ‘comunidade’ tem sido a apropriada para preencher o vazio deixado pelo redesenho das responsabilidades governamentais nas áreas de controle de crime” (RECASENS, 2007, p. 89). Este vazio securitário deixado pela impotência do Estado-nação liberou uma crescente necessidade de segurança, que tem sido acompanhada por uma sensação de incerteza por parte da cidadania, que se sente abandonada pelo Estado.

⁹²Conforme destaca LEA (2009, p. 70), é preciso ter em mente que o poder estatal e os discursos do Direito Penal são parte de uma densa trama que passa através de aparatos e instituições sem se localizar exatamente nelas, mas que são uma rede que se localiza nas relações sociais de controle do delito como um todo integral, de forma que o objeto da atividade estatal, das políticas públicas, nunca pode ser, simplesmente, a articulação do Direito Penal e do poder legal, mas sim a tarefa mais ampla do “governo” desta estrutura de relações, com o fim de assegurar sua reprodução e funcionamento.

⁹³ ROBERT (2003, p. 39) aduz que: “A confiança no poder público para garantir a segurança dos bens e das pessoas é uma invenção relativamente recente, se não no discurso oficial dos juristas do Estado, ao menos nas práticas sociais. Basta olhar para trás e remontar, por exemplo, à sociedade do fim do antigo regime para descobrir as pegadas de uma economia da segurança muito diferente. E este modelo antigo não cederá facilmente às pretensões do Estado surgido da Revolução. Resultará mais fácil observar e analisar a alteração atual do Estado de segurança depois de haver situado o tempo e as circunstâncias de seu surgimento”.

Assim, a questão da segurança é tema central dos debates políticos e científicos atuais, sendo imperioso que se estabeleça uma linha de desenvolvimento histórico do conceito para que se possa compreender o seu significado, pois a noção de segurança alterou-se muito com o passar do tempo e é possível afirmar que há, em verdade, várias concepções de segurança e várias formas do Estado e do cidadão compreendê-las, de modo que cada diferente concepção da segurança gera para estes atores uma relação recíproca de direitos e obrigações.

Neste capítulo, pretende-se demonstrar a evolução das possíveis concepções de segurança, especificamente desde o Iluminismo até o presente.

2.1. DA SEGURANÇA INDIVIDUAL À SEGURANÇA MILITAR

Conforme destaca BAUMAN (2013, p. 70), a incerteza e a vulnerabilidade humanas são os alicerces de todo poder político e foi contra essa dupla de efeitos secundários da condição humana que se fundamentou a promessa do Estado moderno de proteção a seus súditos. Ainda, foi principalmente desta promessa que o Estado tirou sua razão de ser, bem como a obediência e o apoio eleitoral de seus cidadãos.

Ao exigir de seus súditos obediência e observância à lei, o Estado pode fundar sua legitimidade na promessa de amenizar o grau de vulnerabilidade e a fraqueza de seus cidadãos para limitar perdas e danos causados pelo livre jogo das forças de mercado. Criou-se, assim, um escudo que protege os vulneráveis dos choques excessivamente dolorosos e os inseguros dos riscos que a livre concorrência implica. Para BAUMAN (2013, p. 71), tal legitimação encontrou sua expressão maior na definição da forma moderna de governança como um *État providence*; uma comunidade que assume por si mesma, para sua própria administração e gerenciamento, a obrigação e a promessa antes imputadas à divina providência: proteger os fiéis das vicissitudes da fé, ajudá-los nos infortúnios pessoais e socorrê-los no sofrimento.

A noção de segurança esteve presente no pensamento político europeu desde as crises do século XVII, sendo que o seu significado político, bem como as acepções da expressão “segurança”, alteraram-se de forma contínua ao longo dos

tempos. A concepção permissiva e plural da “segurança”, entendida como um objetivo dos indivíduos, grupos e Estados, era característica do período que vai do meio do século XVII até a Revolução Francesa.

2.1.1. A Segurança Individual Iluminista do Século XVIII

Num primeiro momento, típico do Iluminismo e anterior à Revolução Francesa, a “segurança” tem um viés primordialmente individual, no qual a preocupação centra-se na pessoa, no cidadão, ou seja, no senso de liberdade de perspectivas, bem como de liberdade em relação aos medos e das violações pessoais. Essa compreensão da liberdade é perceptível no pensamento dos autores clássicos da filosofia política dos séculos XVII⁹⁴⁻⁹⁵ e XVIII⁹⁶.

⁹⁴ Em HOBBS (2000, p. 141 et seq.) percebe-se que o contrato social e, conseqüentemente, o Estado, têm por objetivo principal a “segurança”, “pois os pactos sem a espada não passam de palavras, sem força para dar a menor segurança a ninguém”, logo, “se não for instituído um poder suficientemente grande para nossa segurança, cada um confiará, e poderá, legitimamente, confiar, apenas em sua própria força e capacidade, como proteção contra todos os outros”. No seu pensamento ainda é possível perceber a preponderância do aspecto individual da “segurança”, tanto que somente o Leviatã, ente agregador da vontade de todos os cidadãos, seria “capaz de defendê-los das invasões dos estrangeiros e das injúrias uns dos outros, garantindo-lhes assim uma segurança suficiente para que (...) possam alimentar-se e viver satisfeitos”. Assim, somente pelo contrato social seria possível “designar um homem ou uma assembleia de homens como representantes”, “reconhecendo-se cada um como autor de todos os atos que aquele que representa tua pessoa possa praticar ou levar a praticar, em tudo o que disser respeito à paz e segurança comuns”. Conclui HOBBS: “a multidão assim unida numa só pessoa se chama *Estado*, em latim *civitas*. É esta a geração daquele grande *Leviatã*, ou antes (para falar em termos mais reverentes) daquele *Deus Mortal*”. Interessante notar que HOBBS (2000, p. 109) demonstra uma preocupação com a “segurança” dos próprios indivíduos em face dos atos de outros indivíduos, sem que esses sejam estrangeiros ou estejam na situação de natureza, ou seja, da “guerra de todos contra todos”. “Portanto tudo aquilo que é válido para um tempo de guerra, em que todo homem é inimigo de todo homem, o mesmo é válido também para o tempo durante o qual os homens vivem sem outra segurança senão a que lhes pode ser oferecida por sua própria força e sua própria invenção. Poderá parecer estranho a alguém que não tenha considerado bem estas coisas que a natureza tenha assim dissociado os homens, tomando-os capazes de atacar-se e destruir-se uns aos outros. (...) Que seja portanto ela a considerar-se a si mesmo, que quando empreende uma viagem se arma e procura ir bem acompanhado; que quando vai dormir fecha suas portas; que mesmo quando está em casa tranca seus cofres; e isto mesmo sabendo que existem leis e funcionários públicos armados, prontos a vingar qualquer injúria que lhe possa ser feita. Que opinião ele tem de seus compatriotas, ao viajar armado; de seus concidadãos, ao fechar suas portas; e de seus filhos e servidores, quando tranca seus cofres? Não significa isso acusar tanto a humanidade com seus atos como eu o faço com minhas palavras? Mas nenhum de nós acusa com isso a natureza humana “.

⁹⁵ Em JOHN LOCKE (1998, p. 468) também é perceptível a preponderância da preocupação com a “segurança individual”. Ao tratar da liberdade dos homens e do motivo pelo qual estes se unem, LOCKE defende que a “única maneira pela qual uma pessoa qualquer pode abdicar de sua liberdade natural e revestir-se dos elos da sociedade civil é concordando com outros homens em juntar-se e unir-se em uma comunidade”, cuja finalidade não seria outra que não “viverem confortável, segura e

Ainda nesse período a garantia da segurança foi estendida para incluir a proteção contra deteriorações repentinas ou violentas no padrão de vida das pessoas⁹⁷.

De forma concisa, ROTHSCILD (1995, p. 63) caracteriza a segurança do Iluminismo da seguinte forma:

É algo que os indivíduos obtêm para si mesmos, em um empreendimento coletivo ou contratual. O empreendimento por sua vez é algo a ser infinitamente visto e revisto. A segurança não é boa em si, sem ter em conta o processo pelo qual a mesma é alcançada. O Estado (em conjunto com poderosas coletividades pequenas, como as comunidades ou guildas, operando sob a proteção do Estado) pode ser uma fonte tanto de insegurança como de segurança que é em si opressiva. Sua função mais importante é garantir justiça para os indivíduos.

Uma das principais preocupações do pensamento liberal do final do Iluminismo era com a extensão dos direitos à segurança individual, ou direitos de humanidade para indivíduos que não eram cidadãos do Estado nos quais os direitos eram afirmados, como ocorria com as mulheres, crianças, despossuídos e dependentes do território do Estado (ROTHSCILD, 1995, p. 67).

O documento legal que melhor representa essa concepção individual da segurança é a Declaração dos Direitos do Homem, de 1789, que positivou os direitos naturais, especialmente a liberdade, propriedade, segurança e resistência à

pacificamente uns com outros, num gozo seguro de suas propriedades e com maior segurança contra aqueles que dela não fazem parte”.

⁹⁶ MONTESQUIEU (1973, p. 159) deixa muito claro o aspecto individual que a ideia de “segurança” ainda ostentava, pois vinculava-a diretamente à liberdade. “A liberdade política, num cidadão,” escreveu, “é esta tranquilidade de espírito que provém da opinião que cada um possui de sua segurança; e, para que se tenha essa liberdade, cumpre que o governo seja de tal modo, que um cidadão não possa temer outro cidadão.”

⁹⁷ Ao tratar sobre o tema da extensão da segurança, ROTHSCILD (1995, p. 63) diz que LEIBNIZ exortou os governantes da Alemanha após a Paz de Ryswick em 1697, uma vez que a segurança (militar) de seus países foi assegurada, para transformar um projeto de seguro social contra acidentes, oportunidade em que teria afirmado que uma república ou uma sociedade civil é como um navio ou uma empresa, dirigidos pelo “bem comum”.

opressão, sendo que a “Segurança” (“*sûreté*”) – é uma condição dos indivíduos⁹⁸. A “segurança”, portanto, ainda era concebida em termos de liberdade em face de ataques pessoais, algo próximo à ideia anglo-saxônica de *habeas corpus*, de modo que precisava ser garantida pela sociedade, pelo pacto social, ou pela “garantia social” de uma sociedade civil universal.

2.1.2. A Segurança Militar dos Séculos XIX e XX

A partir do século XIX, a palavra “segurança”, de fato, assume um novo significado público, no qual é vista principalmente como um bem coletivo e não mais individual, como um objetivo dos Estados a ser alcançado através da diplomacia ou de políticas militares⁹⁹.

Desse momento em diante, a segurança passa a ser encarada, principalmente, como uma questão de Estado e não mais individual. Esse novo aspecto da segurança coincide (na verdade é consequência) com o desenvolvimento do comércio marítimo internacional iniciado no século XVIII, que é o gérmen da globalização. Isso se deve ao fato de que expansão do comércio internacional a longas distâncias impôs uma nova forma de segurança, pois permitiu aos indivíduos não só recorrer a produtos do outro lado do mundo, mas também expor suas sortes não só aos perigos dos oceanos desconhecidos, como também aos mais incertos elementos da loucura e injustiça humanas em países distantes, impondo uma nova forma de segurança. Nesse novo panorama, que somente foi possível em virtude do poder naval desenvolvido por alguns países, principalmente pela Inglaterra, alterou-se significativamente a noção de segurança, pois os países perderam suas independências nacionais e individuais. Essa interdependência econômica decorrente das conexões comerciais entre países distantes, não raras

⁹⁸ Segundo ROTHSCILD (1995, p. 64), a tradução de PAINE da Declaração dos Direitos do Homem, em 1791, “pode ser vista, certamente, como uma das últimas formas de utilização da palavra (segurança) no sentido antigo”.

⁹⁹ Segundo ROTHSCILD (1995, p. 65), a primeira vez que a palavra “segurança” foi utilizada nessa nova concepção foi no Tratado de Paris de 1814, que restaurou a monarquia francesa. No Tratado é possível ler que “sob o governo paterno de seus Reis”, encontra-se a garantia “da segurança e estabilidade” da Europa. O objetivo das negociações era “assegurar a tranquilidade do mundo” numa época na qual os grandes poderes se juntaram “em relações mútuas entre os Estados” para “segurança dos tronos”.

vezes, culminou numa insegurança política e militar para alguns Estados. O exemplo mais notável desse fenômeno talvez seja a Crise do Chá ocorrida entre a Inglaterra e as Colônias Inglesas da América do Norte e, posteriormente, o fato de soldados ingleses terem combatido em solo americano, durante a Guerra de Secessão, milhares de milhas distantes de sua pátria (ROTHSCHILD, 2003, p. 5).

Durante os séculos XIX e XX, essa concepção militar da segurança prevalece, não havendo por todo esse período uma preocupação intensa com a segurança individual, mas sim com a segurança dos Estados. Especialmente durante o século XX, essa concepção se exacerba em virtude das duas Grandes Guerras, sendo que a última culminou na polarização do mundo pelo que ficou conhecido como Guerra Fria, que mais do que nunca exacerbou a concepção militar de segurança pela corrida armamentista e pôs o planeta em alerta sobre a possibilidade de uma guerra nuclear.

2.1.3. O Resgate da Segurança Individual Pós-Guerra Fria e o Surgimento da Segurança Humana do Século XXI

Ao final da Guerra Fria surge uma “nova preocupação política” sobre segurança, havendo um “resgate” da concepção individual. Esse resgate deve-se ao fato de que, em 1990, surgem novos interesses políticos, sendo necessário que se compreendam as definições dos novos princípios de segurança para que se possam alcançar os propósitos políticos de seu resgate. Isso porque um dos propósitos dos princípios ou definições de segurança é prover uma forma de orientação às políticas governamentais, pois, apesar desses princípios serem descritos por teóricos, eles são seguidos e mantidos por agentes públicos, sendo importantes na organização das políticas. Outro propósito dos princípios de segurança é guiar a opinião pública sobre a política, sugerir uma forma de pensar a segurança, ou nortear a participação das pessoas para quem as políticas devem ser feitas. Ainda, pode-se apontar como propósito dos princípios ou definições de segurança contestar as políticas existentes. E por fim, o último propósito dos princípios de segurança é influenciar diretamente a distribuição de dinheiro e poder ao se definir em quais políticas de segurança o Estado vai investir seus recursos (ROTHSCHILD, 1995, p. 56 et seq.).

Assim, o final da Guerra Fria, como sói acontecer quando se findam grandes conflitos¹⁰⁰, foi seguido por novos interesses políticos, de forma que, a partir do início da década de 1990, a segurança dos indivíduos passou a ser objeto da política internacional no sentido de uma “segurança comum” ou “segurança humana”¹⁰¹ em um sentido “estendido” que teria quatro formas principais:

1ª) o conceito é estendido da segurança das nações para a segurança de grupos e indivíduos, ou seja, é estendido de cima para baixo, do nacional para o individual;

2ª) o conceito é estendido da segurança das nações para a segurança do sistema internacional ou de um ambiente físico internacional, de baixo para cima, da nação para biosfera;

3ª) o conceito de segurança é estendido horizontalmente, dependendo do tipo de segurança que está em questão, pois entidades diferentes não podem ser seguras ou inseguras da mesma maneira, de modo que o conceito de segurança é estendido do militar para o político, econômico, social, ambiental e segurança humana;

4ª) a própria responsabilidade política de garantir segurança é estendida: há uma difusão em todas as direções a partir dos Estados Nacionais, incluindo para cima aos organismos internacionais, para baixo aos governos locais e regionais, e para os lados às organizações não governamentais, à opinião pública e a imprensa e, por fim, para as abstratas forças da natureza ou do mercado.

Contemporaneamente, portanto, os objetivos da segurança foram alterados. A relação entre a concepção militar da segurança e outras formas tem sido assunto de debates pelas últimas décadas. No novo mundo de economia interdependente e

¹⁰⁰Segundo ROTHCHILD (1995, p. 53) “todos os acordos após as grandes guerras dos tempos modernos foram acompanhados, em Viena em 1815, em Versalhes em 1919 e em São Francisco em 1945, por novos princípios de segurança internacional”

¹⁰¹Segundo MESQUITA NETO (2011, p. 27) “a construção e utilização do conceito “segurança humana”, de forma similar ao que aconteceu com o conceito de “segurança pessoal” no pós-guerra, reflete e é consequência de um esforço para resgatar valores e normas humanista. Estes valores e normas, que foram colocados em cheque pela Segunda Guerra Mundial, pela Guerra Fria e, na América Latina, por guerras civis e regimes autoritários e militares, nas sociedades contemporâneas são colocados novamente em cheque por guerras que trazem a violência para o dia a dia da população: guerra ao terrorismo, guerra ao crime organizado e guerra às drogas.

globalizada a concepção militar da segurança é cada vez mais irrelevante e os Conselhos de Segurança nacionais e internacionais são paulatinamente substituídos por Conselhos de Segurança Ambiental, de Segurança Econômica, de Segurança da Saúde, ou de Segurança Humana. A economia global e aberta promete um futuro diferente e mais seguro do que aquele que se esperava antes da queda do Muro de Berlim.

As causas da violência são identificadas como opressão política e insegurança. O sonho da segurança futura é assim o sonho da segurança política no qual Estados democráticos de diferentes tamanhos e com capacidade militares diferentes competem no comércio, cultura e sociedade civil. As Constituições, nas sociedades democráticas, são um dispositivo para garantir a segurança política que permite uma razoável expectativa sobre o futuro, ou seja, que uma pessoa não será presa ou uma propriedade não será expropriada e que as pessoas podem dormir sem medo. As Constituições também promovem uma segurança sobre a forma como as escolhas políticas são feitas e quais os efeitos dessas escolhas, que as pessoas – ou seus representantes – irão votar se haverá ou não uma guerra, mas não votarão o preço dos produtos ou julgaram criminalmente outras pessoas.

A concepção de “segurança estendida” ou “segurança humana” está fundada, pelo menos implicitamente, numa concepção dos princípios da lei e da responsabilidade da sociedade. Segurança de tudo dificilmente pode ser um objetivo da política e não pode haver segurança demais, nem em relação aos bens mais importantes. Existem, porém, várias maneiras que um cidadão pode estar seguro, de forma que é uma decisão política quais aspectos da “segurança estendida” ou “segurança humana” serão privilegiados em determinada sociedade num determinado período. Há, porém, algumas situações de insegurança que são consideradas especialmente injustas, seja pelo o que elas causam, ou pela forma como influenciam a vida e as expectativas das pessoas, ou pela forma como são observadas até pelas pessoas que não estão diretamente sujeitas ao risco. Existem algumas formas de prover segurança consideradas especialmente adequadas às sociedades liberais e democráticas, especificamente em relação aos direitos dos indivíduos, à sua dignidade e a utilização de seus recursos. Nesse sentido, a segurança é uma ideia política, é uma ideia sobre as formas de resultado de que a lei deve se ocupar. Disso provém uma série de perguntas que devem ser resolvidas

pelas políticas de segurança estendida ou humana, como por exemplo: segurança do quê? segurança em relação a quê? segurança em relação a quem? segurança em que sentido?

Durante a última década do século passado iniciou-se um intenso debate internacional, promovido principalmente pela Organização das Nações Unidas – ONU, sobre a questão da segurança. Esse debate, que permanece em intensa atividade e é veiculado pelos Relatórios Anuais sobre Desenvolvimento Humano ou por trabalhos específicos das Comissões da ONU, permitiu um desenvolvimento teórico importantíssimo para a questão da segurança, fixando novos padrões e libertando-se de conceitos ultrapassados. A importância desses novos conceitos sobre segurança não se reduz, entretanto, às discussões teóricas, mas são de grande importância prática, pois é a ONU e demais organismos internacionais que vão fixar as agendas dos Estados no que se refere à segurança, sendo imprescindível acompanhar sua evolução.

2.2. DA SEGURANÇA HUMANA À SEGURANÇA CIDADÃ

É possível afirmar, portanto, que pelo menos durante os dois últimos séculos a segurança caracterizou-se por um viés muito mais externo que interno, ou seja, o problema da segurança era tratado no plano Estado-Estado e não no plano Estado-indivíduo ou indivíduo-indivíduo. Porém, na década de 90 do século XX, percebeu-se que a segurança também precisava ser notada do ponto de vista interno, pois de dentro dos Estados e não raras vezes por conta da atuação interna das instituições dos Estados, a segurança humana estava exposta a maiores riscos que de qualquer ameaça externa¹⁰².

¹⁰² No mesmo sentido é a introdução do Relatório Sobre Desenvolvimento Humano do PNUD (1994, p. 3), onde se encontra o seguinte trecho: “Já faz muito tempo que o conceito de segurança vem sendo conformado pelas possibilidades de conflito entre os Estados. Durante um tempo demasiadamente longo, a segurança se equiparou à proteção frente às ameaças às fronteiras de um país. Durante um tempo demasiadamente longo, os países trataram de se armar a fim de proteger suas seguranças. Atualmente, para a maioria das pessoas, o sentimento de insegurança deve-se mais às preocupações sobre a vida cotidiana que ao temor de um cataclismo no mundo. A segurança no emprego, a segurança da renda, a segurança na saúde, a segurança no meio ambiente, a segurança em relação ao delito: são estas as preocupações que estão surgindo em todo o mundo sobre a segurança humana”.

A segurança humana sugere que as políticas de segurança e as análises sobre segurança, se pretenderem ser efetivas e legítimas, precisam focar no indivíduo como principal beneficiário. Trata-se de um conceito normativo, pois há uma responsabilidade ética de reorientação para o indivíduo alinhada aos reconhecidos padrões internacionais de direitos humanos e governança (NEWMAN, 2010, p. 78).

Nesse sentido, traz-se pequeno trecho do Relatório de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas de 1994, que representa bem a preocupação internacional em torno da segurança na década de 1990:

O conceito de segurança foi interpretado de forma estrita durante muito tempo: em quanto segurança do território contra a agressão externa, ou como proteção dos interesses nacionais na política exterior ou como segurança mundial frente à ameaça de um holocausto nuclear. A segurança se relacionou mais com o Estado-nação do que com as pessoas. As superpotências estavam trancadas em uma luta ideológica, travando uma Guerra fria em todo o mundo. Os países em desenvolvimento, que haviam logrado sua independência só recentemente, tinham sensibilidade a respeito de qualquer ameaça, real ou percebida, a sua frágil identidade nacional. Deixavam-se de lado as preocupações legítimas das pessoas comuns que procuravam ter segurança em suas vidas cotidianas. Para muito, a segurança simbolizava a proteção contra a ameaça de enfermidade, fome, desemprego, crime, conflito social, repressão política e riscos ambientais. Ao dissipar-se a penumbra da guerra, pode-se ver agora que muitos conflitos surgem mais dentro dos países do que entre eles (PNUD, p. 25).

De fato a década de 1990 representou um período de extrema alteração do tratamento político e teórico da segurança¹⁰³, tendo como principal característica a verticalização – de cima para baixo – do tratamento da questão, pois deixou-se de

¹⁰³ ROTHSCHILD (1995, p. 54), ao comentar sobre os princípios da segurança na década de 1990, escreve: “Estes princípios são evocativos, como será visto, das ideias liberais – incluindo ideias sobre segurança – do final do século dezoito. Mas também mantém a promessa de uma teoria liberal diferente; de uma teoria que é libertada, em particular, das dicotomias tão característicos do acordo de 1815, entre os liberalismos inglês e francês, ou entre as políticas doméstica e internacional”.

encará-la exclusivamente do ponto de vista dos Estados¹⁰⁴ para trazê-la para o âmbito interno, pessoal, individual.

Todas as abordagens sobre a segurança humana, nesse novo contexto, concordam que a referência para as políticas e análises deve ser o indivíduo, mas, conforme destaca NEWMAN (2010, p. 79), “elas discordam sobre de quais ameaças o indivíduo deve ser protegido, e quais os meios que deverão ser empregados para alcançar esta proteção”. O citado autor argumenta que existem, essencialmente, quatro diferentes linhas sobre a segurança humana: A primeira é ampla, pois considera todas ameaças à integridade humana, incluindo – às vezes especificando – subdesenvolvimento, pobreza e privação. Para ele, essa é a linha adotada pelo Relatório Sobre Desenvolvimento Humano do PNUD de 1994 e pela Comissão de Segurança Humana (CSH) da ONU no Relatório de 2003 “Segurança Humana, Agora!”. A segunda linha é mais limitada e tem por foco as consequências humanas decorrentes dos conflitos armados e os perigos que a população civil enfrenta em decorrência de governos repressivos e de falências dos Estados. A terceira linha – particularmente nos círculos políticos e dos teóricos interessados em política – utiliza a segurança humana como um “conceito guarda-chuva” para se aproximar de uma série de questões de segurança “não tradicionais” (como AIDS, drogas, terrorismo, armas pequenas, armas não humanas como minas terrestres, tráfico de seres humanos) “com o simples objetivo de atrair maior atenção e recursos para combatê-las”. A quarta linha é formada por um pequeno número de teóricos – que refletem tanto a abordagem ampla quanto a limitada – que tentam entender a segurança humana a partir de uma perspectiva teórica e integrar a segurança humana aos estudos sobre segurança. Desta última perspectiva, a segurança humana é utilizada para explorar debates teóricos sobre a natureza das ameaças à segurança, referentes e responsáveis pela insegurança, levantando questões relativas à origem da insegurança, a natureza das instituições que provêm segurança e os interesses a que servem etc. (NEWMAN, 2010, p. 79 et seq.).

¹⁰⁴ No mesmo sentido NEWMAN (2010, p. 78) ao afirmar que: “O crescimento do interesse pela segurança humana desde o começo dos anos 1990 pode ser visto num contexto histórico e social particular no qual se percebe a erosão do estreito, estatocêntrico, militarizado na segurança nacional paradigma nos círculos políticos e acadêmicos.

A Organização das Nações Unidas (ONU) tem sido um dos contextos mais significativos para o desenvolvimento da agenda da segurança humana, sendo que o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que faz parte deste organismo internacional e publica anualmente os Relatórios sobre as pesquisas que realiza sobre o desenvolvimento humano, tem contribuído de maneira decisiva para a difusão e conhecimento deste conceito, bem como outras agências da própria ONU como a Universidade das Nações Unidas, a UNESCO, a Comissão de Segurança Humana (CSH), a Comissão Internacional Sobre Intervenção e Soberania dos Estados (CIISE) etc.

2.2.1. Relatório do PNUD de 1994

O Relatório do PNUD do ano de 1994 talvez seja o documento mais importante no que se refere à nova configuração da segurança humana e representa um verdadeiro marco histórico, pois foi o primeiro documento ¹⁰⁵ normativo internacional a utilizar, nesse novo significado, a expressão *segurança humana*¹⁰⁶, querendo com isso significar uma “segurança estendida”, isto é, como superação da vertente anterior que é restrita, militarizada e limitada ao plano Estado-Estado.

O documento de 1994 inova o panorama da segurança ao propor, conscientemente, uma abordagem completamente nova sobre o tema ao afirmar que “a ideia da segurança humana, ainda que simples, provavelmente constituirá uma revolução na sociedade do século XXI”. Ainda, encontra-se que a segurança humana se expressa “em uma criança que não morre, em uma enfermidade que não se propaga, um emprego que não se elimina, uma tensão étnica que não explode em violência, um dissidente que não é silenciado”. Ou, de forma bem sintetizada, de forma a negar peremptoriamente a concepção anteriormente vigente: “A segurança humana não é uma preocupação pelas armas: é uma preocupação pela vida e dignidade humanas” (PNUD, 1994, p. 25).

¹⁰⁵ALKIRE (2003, p. 13) informa que, apesar do termo “segurança humana” estar sempre associado ao Relatório do PNUD de 1994, o termo já estava em circulação antes.

¹⁰⁶O Capítulo 2 do Relatório recebe o título de “Novas Dimensões da Segurança Humana”.

De forma sistemática, são apresentadas quatro características essenciais ao conceito básico de segurança humana (PNUD, 1994, p. 25):

1ª) A segurança humana é uma preocupação **universal**. Relaciona-se às pessoas de todo o mundo, tanto de países ricos como de países pobres, pois há muitas ameaças comuns a todas as pessoas como o desemprego, as drogas, o delito, a contaminação e as violações dos direitos humanos.

2ª) Os componentes da segurança humana são **interdependentes**. Quando a segurança da população está ameaçada em qualquer parte do mundo, é provável que todos os países sejam afetados. A fome, a enfermidade, a contaminação, o tráfico de drogas, o terrorismo, os conflitos étnicos e a desintegração social já não são acontecimentos isolados, pois suas consequências chegam a todo o mundo.

3ª) É mais *fácil cuidar da segurança humana pela prevenção* do que pela intervenção posterior. Os custos diretos e indiretos do vírus HIV, por exemplo, superavam 240 milhões de dólares na década de 1980, sendo que uns poucos milhões de dólares investidos na atenção primária da saúde e da educação e planejamento familiar poderiam ter ajudado a conter a difusão dessa enfermidade mortal.

4ª) A segurança humana está **centrada no ser humano**. Preocupa-se com a forma de como as pessoas vivem e respiram em uma sociedade, a liberdade com que podem exercer diversas opções, o grau de acesso ao mercado e as oportunidades sociais, e a vida em conflito ou em paz.

A segurança humana tem dois aspectos principais: em primeiro lugar, significa segurança contra ameaças crônicas como a fome, a enfermidade e a repressão; em segundo lugar, significa proteção contra alterações súbitas e dolorosas da vida cotidiana, como no emprego ou na comunidade. Assim, a perda da segurança pode se dar tanto através de um processo lento e silencioso quanto de uma emergência abrupta e estridente. Pode ser obra humana, como resultado de opções políticas erradas, ou obra da natureza. Ainda, pode ser resultado de ambos, como ocorre no caso da deterioração do meio ambiente que causa um desastre natural (PNUD, 1994, p. 26).

Entretanto, importante atentar para a preocupação do Relatório em não equiparar *segurança humana* com *desenvolvimento humano*. O *desenvolvimento humano* é um conceito mais amplo, definido como “um processo de ampliação da gama de opções de que dispõem as pessoas”, enquanto que “a segurança humana significa que as pessoas podem exercer essas opções de forma segura e livre” e que essas opções que existem hoje não desaparecerão totalmente amanhã (PNUD, 1994, p. 26 et seq.). Claro que há uma relação entre os conceitos e o progresso em uma esfera possibilita o progresso em outra e o fracasso também pode ter um efeito recíproco. O desenvolvimento humano falido ou limitado leva ao aumento da privação humana, da pobreza, da fome, do desemprego, da disparidade entre comunidades étnicas, entre regiões, ao acesso ao poder e à oportunidade econômica, e tudo isso pode levar à violência¹⁰⁷. Assim, zelar pela *segurança humana* não significa retirar das pessoas a responsabilidade e oportunidade de reger suas vidas, mas o contrário. O conceito de *segurança humana* destaca que as pessoas devem estar em condições de cuidarem de si mesmas: todas devem ter oportunidades de satisfazerem suas necessidades mais essenciais. Isto as libertará e ajudará a assegurar que possam ter uma contribuição ao desenvolvimento: ao seu próprio desenvolvimento, ao desenvolvimento de sua comunidade, de seu país e do mundo. “A segurança humana é um componente crítico do desenvolvimento com participação” (PNUD, 1994, p. 27).

Nesse ponto, reproduz-se trecho do relatório que demonstra, de forma definitiva, a intenção de mudança na abordagem da segurança a partir desse momento, adicionando, inclusive, um novo elemento – a participação:

A segurança humana, portanto, não é um conceito defensivo, como a segurança territorial ou militar. Pelo contrário, a segurança humana é um conceito integrador. Reconhece o caráter universal das reivindicações

¹⁰⁷ A título de exemplificação da relação entre a segurança humana e o desenvolvimento humano encontra-se no relatório a seguinte passagem: “Quando as pessoas sentem que sua segurança imediata está ameaçada costumam ser menos tolerantes, como os sentimentos e a violência xenofóbica da Europa demonstram. Ou em casos em que as pessoas sentem que há uma erosão na base de seus modos de vida, como o acesso à água, pode provocar um conflito político, como em partes da Ásia Central e dos Estados Árabes. A opressão e a percepção de injustiça pode provocar também protestos violentos contra o autoritarismo, como em Myanmar ou no Zaire, quando a população perde a esperança de que haja uma mudança gradual”.

vitais (...). Está imersa no conceito de solidariedade entre as pessoas. Não se pode provocar pela força de um exército oposto a outro exército. Pode fazer-se realidade somente se se concordar que o desenvolvimento deve fazer participar todas as pessoas.

Desde 1994, então, fica bem claro que a *segurança humana*, de forma genérica e totalizante, não pode ser alcançada, senão por meios integradores e participativos. A abertura do Estado para permitir que outros atores também participem da busca pela segurança humana é fundamental. Neste momento histórico iniciou-se a transição de um conceito estreito da *segurança nacional* para um conceito globalizador de *segurança humana*.

Assim, enquanto a população dos países ricos deseja a segurança em relação à ameaça do crime e da guerra às drogas em suas ruas, em relação à difusão de doenças mortais, ao medo de contaminação, da perda do emprego e de muitos outros fatos que surgem com a desintegração da trama social, a população dos países pobres exige a liberdade em relação às ameaças permanentes da fome, doença e pobreza, uma vez que enfrenta os mesmos problemas dos países industrializados. No plano mundial, a segurança humana não significa mais defender-se da ameaça de um holocausto nuclear, mas sim defender-se da ameaça contra a pobreza mundial que atravessa as fronteiras internacionais na forma de drogas, HIV, mudança climática, imigração ilegal e terrorismo.

A partir disso, o Relatório de 1994 (p. 28) propõe uma alteração urgente no conceito de segurança humana em dois sentidos fundamentais:

1º) Da ênfase exclusiva na segurança territorial para uma ênfase muito maior na segurança da população.

2º) Da segurança mediante os armamentos à segurança mediante o desenvolvimento humano sustentável.

No que se refere às ameaças à *segurança humana*, o documento reconhece que as possibilidades são muitas, mas apresenta uma lista com sete categorias principais, a saber:

- Insegurança econômica¹⁰⁸;
- Insegurança alimentar¹⁰⁹;
- Insegurança em matéria de saúde¹¹⁰;
- Insegurança ambiental¹¹¹;
- Insegurança da comunidade¹¹²;
- Insegurança política¹¹³;
- Insegurança pessoal.

A categoria que nos interessa é a (in)segurança pessoal, pois é a que vai se relacionar com a violência e os crimes praticados dentro de um território e as formas de controle destes comportamentos.

A *segurança pessoal* vincula-se à violência física da qual uma pessoa pode ser vítima. Atualmente é um problema comum a todos os países, obviamente variando o grau de incidência e a natureza das ações violentas (PNUD, 1994, p.34). Essa ameaça à segurança humana pode assumir várias formas, como: ameaças do

¹⁰⁸A *segurança econômica* é entendida como o “ingresso básico assegurado, geralmente como resultado de um trabalho produtivo e remunerado ou, como último recurso, de algum sistema de seguridade financiado com fundos públicos” (PNUD, 1994, p. 28).

¹⁰⁹A *segurança alimentar* significa que “todos, em todo momento, têm acesso tanto físico como econômico aos alimentos básicos que compram”. Isso requer que haja alimentos suficientes para todos e também que haja acesso imediato aos alimentos, que haja um “direito” aos alimentos, seja porque o cultiva, o compra ou aproveita um sistema público de distribuição de alimentos (PNUD, 1994, p.30).

¹¹⁰A *segurança da saúde* relaciona-se ao acesso aos serviços de saúde, de modo que tanto nos países em desenvolvimento quanto nos países industrializados as ameaças à segurança da saúde costumam ser maiores para os mais pobres, especialmente para as crianças e os habitantes das zonas rurais. Entre as inseguranças nesta dimensão, encontram-se a mortalidade infantil, a mortalidade materna, no índice de infecções por HIV etc. (PNUD, 1994, p. 31).

¹¹¹A *segurança ambiental*, por sua vez, está vinculada à existência de um meio ambiente saudável. As ameaças são as mais variadas possível, indo desde a falta de água potável para o consumo humano até desastres nucleares como o de Bhopal e Chernobyl (PNUD, 1994, p. 33).

¹¹²A *segurança da comunidade* relaciona-se ao fato de a maior parte da população gozar de segurança por pertencer a um grupo, uma família, uma comunidade, uma organização ou um grupo racial ou ético de onde retira sua identidade cultural ou um conjunto de valores que lhe dão segurança. Desse modo, as violências e ataques que esses grupos sofrem, oriundos de outros grupos étnicos ou do próprio Estado em que se encontram, é a principal forma de insegurança a esse aspecto de segurança humana (PNUD, 1994, p. 35).

¹¹³A *segurança política* é um dos aspectos mais importantes da segurança humana e consiste na garantia de que as pessoas possam viver numa sociedade que respeite seus direitos fundamentais. É fato incontestável que as violações aos direitos humanos são mais frequentes em períodos de distúrbios políticos. E não raras vezes, nesses períodos conturbados ocorrem intervenções militares, e seus agentes não só reprimem indivíduos e grupos, mas também tentam exercer controle total sobre as ideias e informações (PNUD, 1994, p.37).

Estado (tortura física); ameaças de outro Estado (guerra); ameaças de outros grupos da população (tensão étnica); ameaças de indivíduos ou grupos contra outros indivíduos ou grupos (delinquência e violência de rua); ameaças contra as mulheres (violência doméstica, crimes sexuais); ameaças dirigidas contra crianças em virtude de suas vulnerabilidades e dependências (maus-tratos); e ameaças contra a própria pessoa (suicídio e uso de drogas).

Nesse contexto, a delinquência se apresenta como um dos maiores problemas das sociedades contemporâneas e uma das maiores fontes de ansiedade para os indivíduos. É também um dos maiores problemas econômicos para os Estados, pois os custos gerados pela violência são absolutamente altos.

Não se pode olvidar, no entanto, que há uma situação de interdependência entre todos os aspectos da segurança humana, de forma que “entre esses sete elementos da segurança humana há vínculos e superposições consideráveis. Uma ameaça contra um elemento da segurança humana provavelmente se propagará – como um tufão raivoso – a todas as formas da segurança humana” (PNUD, 1994, p.37).

Na verdade, desde o início das Nações Unidas em 1945¹¹⁴, a *segurança humana* já tem dois componentes principais: liberdade em relação ao medo (*freedom from fear*) e liberdade em relação à necessidade (*freedom from want*), sendo que posteriormente o conceito inclinou-se mais em favor do primeiro componente (PNUD, 1994, p. 27). Como essa discussão sugere, “a liberdade em relação ao medo” é destinada a indicar a liberdade em relação à violência, e a “liberdade em relação à necessidade” é a liberdade da pobreza. É importante ter esta equação em mente, porque, naturalmente, as pessoas também temem a pobreza e a miséria, mas também querem a paz e proteção policial (ALKIRE, 2003, p. 13). Nesse contexto, mais duas importantíssimas iniciativas surgiram como resultado da Cúpula do Milênio realizada pela ONU em 2000, na qual o secretário-geral Kofi Annan, resgatou os ideais de 1945 e convidou a comunidade mundial a desenvolver metas

¹¹⁴ Já em junho de 1945, o Secretário de Estado dos Estados Unidos, em um relatório ao Governo sobre os resultados da Conferência de São Francisco, disse: “A batalha de paz deve ser travada em duas frentes. A primeira é a frente da segurança, onde a vitória significa a libertação do medo. A segunda é a frente econômica e social, onde a vitória significa liberdade da miséria. Só a vitória em ambas as frentes pode assegurar a paz mundial duradoura...” (PNUD, 1994, p. 3).

de “libertação da necessidade” e “libertação do medo”. Como produto dessa ação, criou-se em 2001 a Comissão de Segurança Humana (CSH), que, após dois anos de trabalho, em maio de 2003, produziu o relevante texto “Segurança Humana Agora”; e a Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania dos Estados¹¹⁵ (CIISE), que produziu, já em 2001, o informe “Responsabilidade de Proteger”, sendo que ambos os documentos foram importantíssimos para o desenvolvimento do tema da segurança humana, pois aperfeiçoaram e fortaleceram a concepção inaugurada pelo Relatório do PNUD em 1994.

2.2.2. Relatório “Responsabilidade de Proteger” de 2001

Segundo o Relatório “Responsabilidade de Proteger” (CIISE), de 2001, a segurança humana é um conceito emergente que significa a segurança das pessoas – segurança física, bem-estar econômico e social, respeito pela dignidade e valor como seres humanos, a proteção de seus direitos humanos e liberdades fundamentais. Utilizando-se do exemplo do atentado de 11 de setembro às torres gêmeas, no qual quarenta por cento das vítimas não eram estadunidenses, o Relatório enfatiza que a segurança humana é, certamente, indivisível. Ainda, o Relatório argumenta, no contexto de delinear a responsabilidade que os Estados têm de proteger a segurança humana de seus próprios cidadãos, por uma reorientação das prioridades da segurança nacional no sentido de considerá-las não somente os gastos militares, mas também as despesas com a segurança social interna¹¹⁶. Por outro lado, conforme destaca ALKIRE (2003, p. 18), apesar do Relatório reconhecer que nem todos os Estados irão cumprir suas responsabilidades, e de não discutir o conceito de segurança humana de forma elaborada, foi importante para “ilustrar como o conceito está sendo considerado e utilizado em discussões mais amplas”.

¹¹⁵ Em 2001 a Comissão era presidida por Gareth Evans e Mohamed Sahnoun.

¹¹⁶ Trecho do Relatório (2001, p. 15): “Os componentes essenciais de segurança humana – a segurança das pessoas contra ameaças à vida, à saúde, modo de vida, segurança pessoal e à dignidade humana – podem ser colocados em risco por uma agressão externa, mas também por fatores internos de um país, incluindo as forças de ‘segurança’. Ainda estar amarrado a um conceito tão restrito de ‘segurança nacional’ pode ser uma razão pela qual muitos governos gastam mais para proteger os cidadãos contra um ataque militar externo indefinido, do que para protegê-los contra os inimigos onipresentes da boa saúde e outras ameaças reais à segurança humana em uma base diária”.

2.2.3. Relatório da Comissão de Segurança Humana da ONU de 2003

Já o texto, “Segurança Humana Agora”, de 2003, busca oferecer resposta a três reflexões que a Comissão de Segurança Humana se propôs no momento de sua constituição: a) promover o entendimento público da segurança humana e dos imperativos que essa perspectiva acolhe; b) desenvolver o conceito de segurança humana como uma ferramenta operativa para a formulação e aplicação de políticas; e c) propor um programa de ação com o intuito de determinar as medidas mais convenientes para enfrentar as ameaças à segurança humana. Nesse sentido, o texto desenvolve o conceito de segurança humana desde a proteção das liberdades vitais das pessoas¹¹⁷ e da participação comunitária, e propõe uma série de ferramentas e programas de ação para implementação de políticas sobre a base da proteção e potencialização dos indivíduos¹¹⁸.

Percebe-se, portanto, que o novo paradigma inaugurado em 1994 pelo PNUD para o tratamento da segurança humana apenas se fortaleceu ao longo dos anos, sendo que atualmente é absolutamente impróprio tratar da segurança humana – e de qualquer um dos seus aspectos – pelo viés da responsabilidade exclusiva do Estado. Necessário, nesse sentido, para que haja qualquer sucesso na busca da segurança humana, que as pessoas participem das estruturas de governabilidade e que sejam criadas no marco do Estado de Direito instituições sólidas que outorguem autonomia e possibilidades de participação popular (FLACSO, 2005, p. 29).

¹¹⁷ “A definição de segurança humana da Comissão de Segurança Humana é a proteção da vida de todos os seres humanos de modo a garantir a liberdade e as garantias humanas. Segurança humana significa proteger as liberdades fundamentais – liberdades que são essenciais à vida. Isto significa proteger as pessoas de situações de risco. Isto significa usar processos que criem nas pessoas forças e aspirações. Isto significa criar sistemas políticos, sociais, ambientais, econômicos, militares e culturais que juntos deem às pessoas o necessário para sobrevivência, sustento e dignidade” (CSH, 2003, p. 4).

¹¹⁸ “Para proteger as pessoas – a primeira chave da segurança humana – seus direitos básicos e liberdades devem ser acolhidos. Para fazer isso, é preciso concentrar esforços para o desenvolvimento de normas nacionais e internacionais, processos e instituições, as quais devem abordar a insegurança de forma sistemática e não improvisada, abrangente e não compartimentada, preventiva não reativa. Segurança humana ajuda a identificar lacunas na infraestrutura de proteção assim como caminhos para fortalecer ou melhorá-la. Pessoas devem participar da formulação e implemento dessas estratégias. A infraestrutura de proteção pode não ser perfeita, mas pode ajudar a conter ameaças, mitigar suas forças, apoiar pessoas ameaçadas e criar um ambiente mais estável” (CSH, 2003, p. 11).

Nesse contexto, BAENA PAZ (2004) argumenta que: “A segurança humana se estabelece como a possibilidade de que o ser humano viva com qualidade no entorno de onde se desenvolve (...). A segurança humana”, conclui, “torna-se assim um conceito holístico”. De forma semelhante o documento do FLACSO (2005, p. 25) ao prescrever que: “o conceito de segurança humana apresenta-se como uma nova perspectiva que permitiria apreender melhor os novos desafios (...) desde o ponto de vista da segurança”. Entretanto, o documento vai além, pois apesar de afirmar que a segurança do Estado e a segurança humana se reforçam mutuamente, arremata enfatizando a necessidade de se concretizar essa pretensão ao afirmar que “prossegue o diálogo para definir a maneira de operacionalizar esse vínculo”.

2.2.4. Críticas ao Conceito de Segurança Humana

Assim, apesar da importância e do avanço proporcionado pela redefinição do conceito de segurança humana forjado pelo Relatório do PNUD de 1994, bem como pelos textos posteriores, importante salientar que há também muitas críticas. Entre elas, aponta-se a amplitude e a aparente arbitrariedade das sete dimensões da segurança humana, que é considerada muito abrangente para fins práticos, muito idealista e ingênua. “Se a segurança humana é ser um escalonamento praticável, deve ser mais estreita.” Outro ponto atacado refere-se à distinção conceitual entre desenvolvimento humano e segurança humana¹¹⁹, argumentando que a distinção não foi trabalhada suficientemente, pois ambos parecem abraçar a totalidade da agenda de desenvolvimento humano, desnecessariamente (ALKIRE, 2003, p. 14).

MARTIN e OWEN (2010, p. 126) no intuito de apresentar as críticas existentes ao conceito de segurança humana, citam uma entrevista de Lakhdar Brahimi, ex-representante especial para o Afeganistão, Iraque e Haiti, e presidente do Painel das Nações Unidas sobre manutenção de paz sobre o papel da segurança

¹¹⁹ O próprio PNUD, em documento mais recente, o Informe sobre Desenvolvimento Humano para América Central, de 2010, reconhece a proximidade dos dois elementos, mas nega que sejam confusos ou signifiquem a mesma coisa, ao afirmar que: “A relação entre os dois conceitos é muito estreita, mas a de ‘segurança’ destaca a proteção e o de ‘desenvolvimento’ a realização; um mira o risco, o outro as oportunidades; a segurança alude ao ‘núcleo central’ da vida humana, o desenvolvimento a todas as suas possibilidades; este pensa mais nas liberdades ‘positivas’, aquela nas liberdades ‘negativas’; a segurança se se desejar é mais urgente, mas o desenvolvimento não será genuíno se não for seguro”.

humana no âmbito da ONU, na qual afirmou: “Eu não utilizo o temor segurança humana porque eu não sei exatamente o que significa, e me preocupo se alguém não virá me contradizer”. Para os autores, esta incerteza está enraizada em pelo menos três temas problemáticos que emergem do discurso sobre segurança humana dentro da própria ONU: “a confusão entre segurança e desenvolvimento humano, a sobreposição entre a segurança e os direitos humanos, e a elasticidade conceitual”.

Outras críticas são apresentadas por NEWMAN (2010, p. 82 et seq.) ao argumentar que, apesar de o conceito de segurança humana ser “normativamente atrativo, é analiticamente fraco”, pois, se pelas lentes da abordagem mais ampla qualquer coisa que represente uma ameaça crítica à vida e sustento é uma ameaça à segurança, independentemente de sua origem, ao mesmo tempo, desenhar arbitrariamente limites para incluir ou excluir certos tipos de ameaça é problemático. Segundo ele, o tratamento acadêmico da segurança humana naufragou exatamente neste ponto conceitual fundamental, pois se há desacordos sobre o que deve ou não ser incluído como ameaça à segurança humana – ou se isto é um julgamento arbitrário – então como poderá a segurança humana ou suas variações serem avaliadas de forma segura? Ainda, a abordagem mais ampla que inclui as aflições econômicas e sociais atraiu a maior parte das críticas que, de forma geral, apontam para o fato da amplitude do conceito que de tão abrangente torna-se sem significado e não permite que teóricos e/ou implementadores de políticas priorizem diferentes tipos de ameaça, de suas causas e de suas consequências, tampouco não é possível fazer qualquer análise com tamanho grau de imprecisão. Não obstante as críticas, NEWMAN argumenta que, para um grande número de pessoas interessadas em promover a segurança humana como um movimento normativo, o debate sobre a definição é puramente accidental. Esses interessados têm um objetivo muito simples: melhorar a vida daqueles que vivem perigosamente inseguros. “Coerência conceitual ou analítica não é essencial para essa tarefa.” Entretanto, no campo teórico, as diferenças entre as abordagens amplas e limitadas têm tornado o conceito de segurança humana sem unidade. Mas o debate, por si só, é um interessante espaço para disputas sobre as visões relativas à segurança humana e política internacional, bem como para os seus estudos e, como tal, “o que às vezes é

rejeitado como um debate infrutífero e interminável sobre a definição da segurança humana é na verdade um processo criativo”.

Não obstante as críticas, inegável o avanço político e teórico proporcionado pelo conceito de *segurança humana* efetivado pelo Relatório do PNUD de 1994.

2.3. A SEGURANÇA CIDADÃ

Posteriormente, a evolução foi ainda maior, como se verifica ao analisar outro documento do PNUD, especificamente o Informe sobre Desenvolvimento Humano para América Central (IDHAC, 2009-2010, p. 31), que, para referir-se de forma bem mais específica a apenas um dos sete componentes da segurança humana, qual seja, a *segurança pessoal*, opta expressamente por utilizar a expressão “segurança cidadã”, que é definida como “a proteção universal contra o delito violento ou predatório (...) e a proteção de certas opções ou oportunidades de todas as pessoas – sua vida, sua integridade, seu patrimônio – contra um tipo específico de risco (o delito) que altera de forma ‘súbita e dolorosa’ a vida cotidiana das vítimas”¹²⁰.

Entretanto, o próprio Relatório (IDHAC, 2010, p. 27) reconhece que existem várias definições para “segurança cidadã” e que cada uma tem implicações distintas para análise e desenho das políticas, de forma que a proposta do documento é aclarar o conceito de “segurança cidadã”, suas principais características e sua relação com conceitos similares; identificar as ameaças à segurança cidadã que serão estudadas e justificar suas escolhas; e precisar as implicações do enfoque de desenvolvimento humano para a segurança cidadã.

¹²⁰ “Existem várias definições de ‘segurança cidadã’ e cada uma tem implicações distintas para a análise e para o desenho de políticas neste campo. Começamos então por notar que uma definição como tal não é ‘verdadeira’ nem é ‘falsa’, senão que é mais ou menos *útil* para entender determinado fenômeno. Salvo no caso das chamadas ‘tautologias’, ninguém pode pretender que sua definição seja a correta e que portanto exclui outras definições” (IDHAC, 2009-2010, p. 27).

2.3.1. Informe Sobre Desenvolvimento Humano para América Central (IDHAC) de 2009-2010

O Relatório (p. 27 et seq.), fazendo uma relação da segurança com a ideia de risco, destaca que a noção de “(in)segurança’ é intuitivamente óbvia”, mas seu manejo correto na realidade exige um tipo especial de raciocínio, o “probabilístico”, ou “aleatório”, que não é parte do sentido comum, pelo contrário, às vezes, contradiz o sentido comum, pois requer a formação especial de estatístico ou atuário. Da medição científica, baseada em dados comprovados, pode-se estabelecer, objetivamente, o grau de risco a que se está sujeito, o que se convencionou chamar de segurança (ou insegurança) objetiva. Por outro lado, há também a segurança (insegurança) subjetiva, que é a percepção pessoal que cada um tem sobre o grau de risco a que está exposto. A segurança subjetiva pode ou não coincidir com a segurança objetiva, mas é sempre influenciada por uma série de fatores racionais e irracionais, conscientes e inconscientes, dentre os quais é possível destacar o temperamento, a experiência, os prejuízos, as informações, as opiniões etc. O conhecimento das causas de ambas as formas de segurança (ou insegurança) são importantes para formatação das políticas públicas.

Ao relacionar o conceito de segurança cidadã ao conceito de segurança humana, o Relatório acentua bem a ideia de que a segurança cidadã é muito mais limitada que a segurança humana, primeiro porque relaciona-se apenas a um dos sete aspectos que a compõe (ao aspecto da *segurança pessoal*) nos termos do Relatório do PNUD de 1994; segundo porque exclui os danos causados pela natureza; e terceiro porque considera somente um tipo específico de ação humana que são os delitos contra a vida, a integridade e o patrimônio (IDHAC, 2009-2010, p. 31 et seq.).

O IDHAC (2009-2010, p. 32) ainda considera que, atualmente, a segurança cidadã é o aspecto central e mais urgente da segurança humana, pelos seguintes motivos:

- 1) *A segurança cidadã está na base da segurança humana*, pois o fato de estar vivo é a oportunidade mais básica de que pode desfrutar o ser humano; a

integridade pessoal é condição necessária da liberdade e dignidade; e o patrimônio é necessário para adquirir quase todo bem ou serviço. A violência ou o despojo criminal são ameaças graves e previsíveis contra esses três aspectos fundamentais, cuja proteção é o objeto da segurança cidadã.

2) *A segurança cidadã é a forma principal da segurança humana*, uma vez que podíamos e ainda podemos viver indefesos diante da natureza – terremotos, doenças, morte etc., mas nossa sobrevivência depende de um “contrato social” que impeça que nos autodestruamos, nos termos já mencionados por Hobbes.

3) *A segurança cidadã garante direitos humanos fundamentais*, de forma que o fundamento das políticas públicas de segurança cidadã não é outro que não proteger os direitos humanos “universais, inalienáveis e indivisíveis” das vítimas atuais ou potenciais da delinquência.

4) *A segurança em relação ao crime é um componente essencial da cidadania e um direito fundamental do cidadão ou cidadã*, ou seja, não só é possível uma reivindicação “moral”, mas sim que existe uma base *jurídica* para exigir a proteção do Estado contra o crime. E este caráter de obrigatoriedade jurídica tem implicações de fundo para as políticas ou programas de segurança humana.

5) *A segurança cidadã relaciona-se imediatamente à liberdade, que é a essência do desenvolvimento humano*, pois um delito é um ato deliberado de um ser humano em prejuízo abusivo de outro ser humano. O delito é uma “opção” ou uma “oportunidade” para quem o comete, mas é precisamente a opção que um ser humano deve descartar porque destrói injustamente as opções do outro. “O delito é uma opção indesejável e seu melhor antídoto é a existência de alternativas legítimas.”

No que se refere à relação existente entre o desenvolvimento humano e a segurança cidadã, o Relatório (ADHAC, 2010, p. 35 et seq.) considera que “a insegurança humana é uma negação flagrante do desenvolvimento humano”, pois os crimes “impedem o exercício de uma liberdade concreta, sacrificam uma opção legítima ou destroem uma oportunidade de realização humana”. Cita, também, que é comum que se agrupem os custos dos crimes sob diversas categorias, tais como: danos diretos e indiretos; danos monetários e não monetários; custos de curto prazo

e longo prazo; e custos para a vítima, para o Fisco e para a sociedade¹²¹. Assim, se a insegurança cidadã prejudica o desenvolvimento humano, é preciso verificar se o inverso também é verdadeiro. O Relatório considera que no plano conceitual não há dúvidas que sim, já que considera o delito como uma opção indevida¹²² e seu melhor antídoto é a existência de alternativas legítimas. Isso significa que uma política inteligente de segurança cidadã deve intensificar a criação de oportunidades “valiosas” ou legítimas para diminuir o risco do delito (“prevenção”), para ressarcir as vítimas (“compensação”), e para levar desenvolvimento humano também ao infrator (“reabilitação”). Porém, se existe essa relação no plano normativo, no plano empírico o Relatório (IDHAC, 2010, p. 37) sustenta que a relação entre o nível de desenvolvimento humano e a incidência da criminalidade ainda não foi examinada com o rigor suficiente. Não obstante a existência de numerosos estudos históricos e estatísticos que têm por objeto o impacto do crescimento econômico sobre a criminalidade terem confirmado que aumentar a riqueza do país diminui a rentabilidade do delito (seja porque há mais alternativas ou porque é mais provável a prisão), há também confirmações de que a “modernização social”, principalmente se é acelerada, implica desenraizamentos massivos, que agrava a desigualdade e debilita os controles tradicionais, elevando, por esta via, a incidência dos delitos.

Não obstante a importância teórica de tudo que já foi exposto sobre o conteúdo do Informe de Desenvolvimento Humano para América Central no que se

¹²¹ Há no Relatório (ADHAC, 2010, p. 36) uma tabela de “Classificação dos danos causados pelos delitos violentos ou predatórios”, que em síntese propõe a seguinte classificação: 1) Danos Humanos: para a vida, integridade física, autonomia sexual, liberdade pessoal e traumas nas vítimas e seus parentes; 2) Custos Econômicos Diretos: para as vítimas potenciais (prêmios de seguros e outros gastos em segurança privada), para as vítimas e seus parentes (gastos médicos e renda perdida pelo dano), para o delinquente (renda perdida por estar no cárcere), e para o Estado (custos de saúde, do sistema de seguridade e da justiça); 3) Danos ou Custos Econômicos Indiretos: menor produtividade laboral (incapacidade, ausência e imigração), menos poupança (e fuga de capitais), menos arrecadação fiscal e menor alocação dos gastos públicos; 4) Danos Sociais: perda de confiança e diminuição do “capital social”; e 5) Danos Políticos: perda da confiança nas instituições e desconfiança no Estado de Direito.

¹²² Não obstante haver uma série de perspectivas criminológicas sobre as causas do crime, o relatório adotou o seguinte entendimento em relação à etiologia do crime: “um delito é um ato voluntário do indivíduo e *também* é um produto de uma situação social. Em segundo lugar, e ainda que cada corrente criminológica destaque o papel de certas causas ou certos motivos, em geral se admite que o delito tem uma *etiologia complexa* ou que muitos fatores incidem em sua origem. Em terceiro lugar, cada causa ou motivo cobre *um aspecto de delito mais ou menos diverso*, de sorte que o motivo ou causa pode ser mais ou menos relevante para entender esta ou aquela conduta concreta. Em quarto lugar, as causas ou motivos têm *distintos níveis de generalidade* ou de *abstração* (...)” (IDHAC, 2010).

refere à segurança cidadã, entende-se que a parte mais importante encontra-se na relação desenvolvida no tópico “Valores e Segurança Cidadã”¹²³ (p. 37 et seq.). Neste tópico, o Informe destaca que “para que exista deveras segurança cidadã, sua proteção deve respeitar e fomentar certos valores éticos e políticos”, de forma que “nem todas as formas de proteção contra o delito são aceitáveis, e algumas de fato aumentam a (in)segurança cidadã”. Esta é uma restrição substancial ao paradigma do desenvolvimento humano, pois, ao reconhecer que o desenvolvimento humano não se limita a elevar a renda, mas abarca todo o espectro das opções humanas, se está dizendo que a eficiência econômica não é o único valor, mas sim que há outros valores igualmente “valiosos” ou desejáveis, como: liberdade política, equidade social, participação da comunidade, sustentabilidade ambiental e segurança humana.

Sendo assim, as políticas ou programas de segurança cidadã devem obviamente proteger, “mas de modo tão eficiente, livre, participativo, sustentável e equitativo como seja ‘humanamente’ possível”. E entre esses valores, é preciso destacar precisamente os dois que mais estão sujeitos ao perigo de serem sacrificados ou adiados em virtude da segurança cidadã: a liberdade e a justiça. De fato, conforme o próprio Informe reconhece, algumas das políticas ou medidas que *aparentemente* são mais eficazes no sentido de aumentar a segurança “implicam desconhecer ou comprometer os direitos civis ou as garantias processuais que estão na base da liberdade”. E outras estratégias ou ações que *parecem* eficazes “em efeitos desconhecem ou até deterioram a segurança das pessoas mais pobres e excluídas” (IDHAC, 2010, p. 37).

Declara, também, o Informe (IDHAC, 2010, p. 37 et seq.) que, por serem as políticas ou ações sensacionalistas avaliadas à luz da experiência, sua eficiência é meramente *aparente*, pois empiricamente comprova-se que não há uma redução da insegurança, a não ser transitoriamente, e o problema acaba por ser agravado. Por esse motivo, o Informe invoca *duas razões* para defender uma segurança cidadã que respeite o Estado de Direito e promova a igualdade social: uma razão *a priori* ou de valores, e uma razão *a posteriori* ou de eficácia. Dito de outra forma, significa que uma política de segurança cidadã inspirada no desenvolvimento humano precisa

¹²³ Trata-se do item “F” do “Capítulo 1”.

considerar que “a segurança não é o único valor e nem um valor que possa ser assegurado independentemente da equidade e da liberdade”. Primeiro, “porque a segurança é para proteger as opções – ou seja as liberdades – de todas as pessoas – é dizer para proteger de maneira equitativa”, o que implica “proteção especial para aquelas pessoas cuja insegurança é ‘invisível’ e portanto não está bem atendida”. Segundo, porque “a segurança de todos implica liberdade para todos e justiça para todos”, significa liberdade para as vítimas potenciais (liberdade diante do medo); liberdade para os suspeitos ou condenados por crimes (liberdade perante a arbitrariedade); justiça para as vítimas do crime (ressarcimento ou justiça comutativa) e justiça para que as pessoas mais vulneráveis estejam mais bem protegidas (justiça distributiva).

No âmbito da segurança pessoal (ou segurança pública ou segurança cidadã), entendida como um aspecto da segurança humana (mas muito mais restrito), todas essas considerações são necessárias e devem pautar a atuação dos Estados no tratamento da questão da criminalidade, especificamente na formatação das Políticas de Segurança. Deve-se, portanto, abandonar de uma vez por todas a ideia de *segurança* como uma função exclusiva do Estado que a exerce para sua própria proteção ou para manutenção de uma pretensa “ordem”, funções em razão das quais, não raras vezes, atenta contra seus próprios cidadãos.

Entretanto, não obstante todos esses documentos oriundos da ONU e de suas respectivas Comissões, a questão conceitual, pelo menos no âmbito brasileiro, ainda não é pacífica.

2.3.2. Segurança Cidadã ou Segurança Pública?

Todas as vezes que a questão da segurança é abordada no aspecto da *segurança pessoal* há uma verdadeira confusão conceitual, pois utilizam-se, não raras vezes, as expressões “segurança pública”, “segurança cidadã”, “segurança interna”, “segurança individual” ou “segurança pessoal” de forma indistinta¹²⁴.

¹²⁴ O próprio Informe ADHCA (2009-2010, p. 38) elenca uma série de “conceitos afins” ao conceito de segurança cidadã argumentando que: “Destes outros conceitos também existem formulações mais ou

No Brasil, bem como em outros países de América Latina, durante seus regimes ditatoriais, a ideia prevalecente era de *segurança nacional*¹²⁵, na qual o Estado deveria garantir a sua própria segurança e todos aqueles que não concordassem com a política estabelecida e se opusessem ao governo ou pertencessem a algum grupo de oposição eram considerados como fontes de perigo que deveriam ser eliminadas, isto é, eram considerados inimigos. Trazia-se para dentro do Estado a concepção militar de segurança típica dos séculos XIX e XX.

Atualmente, não se encontra mais a utilização da expressão *segurança nacional*, até mesmo pela carga ideológica que encerra, sendo muito mais comum a expressão *segurança pública*. Entretanto, como se verificará, também a expressão *segurança pública* não está isenta de críticas e tem sido, pelo menos no meio acadêmico, paulatinamente substituída pela expressão *segurança cidadã*, que manifesta uma ideologia ainda mais democrática e vinculada às conquistas da cidadania¹²⁶.

menos diversas, mas nos ateremos ao seu significado mais comum ou mais óbvio: Fala-se de *segurança pública* para aludir, também, à proteção do cidadão frente ao crime; e a Organização de Estados Americanos (OEA) utiliza este conceito em um sentido bastante similar a nossa 'segurança cidadã'; mas em outros contextos a 'segurança pública' tem um toque impessoal e estatista que contrasta com o acento sobre a liberdade e a participação da 'segurança cidadã'. A *segurança comunitária* agrega uma saudável ênfase sobre a solidariedade, mas abarca ameaças ao bem-estar da comunidade de diversas formas, não só em razão do crime, e a mudança diminui a ênfase sobre o papel do Estado. (...) A *segurança nacional* evoca o tempo da Guerra Fria e a duvidosa existência de um 'inimigo interno' dentro do próprio país".

¹²⁵ Como categoria política, a *segurança nacional* se consolidou durante a Guerra Fria, especialmente nas zonas influenciadas pelos Estados Unidos da América, que resgatou, após a Segunda Guerra Mundial, o uso político que a palavra segurança tinha desde a antiguidade. Esse conceito foi utilizado para designar a defesa militar e a segurança interna diante das ameaças de revolução, da instabilidade do capitalismo e da capacidade destruidora das armas nucleares. A ideologia do anticomunismo deu sentido à ideia de *segurança nacional* e a desconfiança entre as nações permitiu que sua dinâmica se desenvolvesse, sendo que o plano militar tornou-se a base das relações internacionais. Essa tendência se manifestou pelos confrontos armados e pelo intervencionismo das grandes potências nos países de terceiro mundo. Especificamente na América do Sul, a *segurança nacional* teve uma variante que foi a *Doutrina da Segurança Nacional*, que manteve a ideia de que a partir da segurança do Estado se garantia a segurança da sociedade, mas também desenvolveu algumas inovações, como considerar que para alcançar esse objetivo seria necessário o controle militar do Estado, bem como a substituição do inimigo externo pelo inimigo interno. O Brasil foi o primeiro país a elaborar um conceito sobre segurança nacional na América Latina com uma lei de 1935 e, depois, nos anos 50, com o trabalho do General Golbery do Couto Silva na Escola Superior de Guerra. (BUITRAGO, 2003, p. 74 e s.).

¹²⁶ A concepção mais tradicional da cidadania é a desenvolvida por MARSHALL (1967), que a dividiu em três elementos: civil, político e social. O elemento civil é composto dos direitos necessários ao exercício da liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento, fé, direito à propriedade, de concluir contratos válidos e o direito à justiça, sendo que este último diferencia-se dos outros porque é o direito de defender e afirmar todos os direitos em termos de igualdade e pelo devido processo legal. Assim, a instituição que mais se liga aos direitos civis é o Tribunal de Justiça.

Ao tratar do tema, BARATTA (2006, p. 156) descreve de forma profícuas etapas do conceito de segurança, no sentido de controle social do delito, ou no conceito de *segurança pessoal*, que primeiramente era adjetivada de *nacional*, depois de *pública* e, agora, finalmente, de *cidadã*¹²⁷, vinculando cada uma ao seu substrato político e ideológico:

Da doutrina de “segurança nacional”¹²⁸ resta ainda a trágica lembrança, na América Latina, dos anos setenta e oitenta, quando a ideologia autoritária inspirada no princípio schmittiano do amigo-inimigo serviu para sustentar não só um direito penal do inimigo¹²⁹ – cujos sinais ainda estão presentes inclusive nos estados com regimes formalmente democráticos – mas, sobretudo, um sistema penal ilegal, paralelo ao legal e muito mais sanguinário e efetivo que este último: um verdadeiro terrorismo de Estado, como o que se desenvolveu nas ditaduras militares do Cone Sul.

Por sua parte, a doutrina da segurança pública marca fortemente a história do direito penal na Europa, e representa o contínuo compromisso entre a tradição liberal e a de caráter autoritário (*del Obrigkeitsstaat*), entre o Estado de direito e o Estado de polícia ou da prevenção, entre a política do direito penal e a política da ordem pública.

Mais promissora, também, entre outras razões por ser mais recente, é a concepção da segurança cidadã, que atribui à política criminal, pela primeira

O elemento político compreende o direito de participar no exercício do poder, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como eleitor desses membros. A instituição com a qual se relaciona é o parlamento. Por fim, o elemento social se refere a tudo que engloba desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança, ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. Relaciona-se às instituições do sistema educacional e dos serviços sociais. Para a história da cidadania no Brasil conferir CARVALHO (2007). Para uma análise da cidadania ao longo da história conferir PINSKY e PINSKY (2003).

¹²⁷ Importante que se diga que, ao que parece, essa distinção feita por BARATTA em segurança nacional, segurança pública e segurança cidadã não é compartilhada por todos autores, pois alguns ainda simplesmente utilizam o termo “seguridad ciudadana” como literal tradução de “segurança pública”, no sentido que a utilizamos em português.

¹²⁸ Para uma análise detalhada sobre a doutrina da segurança nacional conferir PESSOA (1971).

¹²⁹ Para uma crítica ao Direito Penal do Inimigo conferir FABRETTI (2008).

vez, uma dimensão local, participativa, multidisciplinar, pluriagencial, e que representa talvez um resultado histórico da nova prevenção¹³⁰.

Mesmo demonstrando confiança nesse último modelo de gestão política da segurança, BARATTA (2006, p. 155) não poupa críticas ao dizer que, nos três modelos apresentados, o “adjetivo estrangula, por assim dizer, o substantivo”, pois, de um ponto de vista jurídico e mesmo psicológico, “seguros” poderiam e deveriam estar os sujeitos portadores de direitos fundamentais universais, isto é, toda e cada pessoa física que se encontre no território de um Estado, de uma cidade, de um bairro ou de qualquer lugar público, de uma casa ou um edifício privado. “Seguros”, continua, “em relação ao desfrute e à proteção efetiva daqueles direitos em face de qualquer agressão ou descumprimento por parte das demais pessoas”.

Na doutrina internacional de língua espanhola é raro encontrar atualmente a utilização da expressão *seguridad pública*, pois de forma quase absoluta tem-se utilizado a expressão *seguridad ciudadana*. Inclusive, os próprios textos legais também têm feito a substituição das expressões, sendo que em alguns países como Espanha¹³¹ e Colômbia¹³², para citar um europeu e um latino-americano, as

¹³⁰ Segundo BARATTA (2006, p. 162), o sistema penal atual é incapaz de prover a segurança, por quatro motivos principais: não intervém sobre a causa do crime, mas somente sobre os efeitos; atua contra as pessoas e não contra as situações; atua de maneira reativa e não preventiva; e protege mais a validade das normas do que as vítimas reais ou potenciais. Fundamentado nessa constatação, propõe uma “renovação” chamada de “nova prevenção”, que descreve assim: “Os elementos que caracterizam esta renovação na teoria e prática da prevenção ‘proativa’ (para distingui-la da ‘reativa’, própria da pena) são sobretudo dois: por um lado, o ingresso da comunidade local nesta estratégia e, conseqüentemente, a pluralidade de organismos que participam em nível local e nacional. Isto significa que a liderança não corresponde automaticamente aos corpos de polícia, ainda que este novo movimento tenha surgido, em parte desde uma reflexão no interior daquela. Por outro lado, a extensão das ações preventivas não está limitada às variáveis situacionais e sociais de infrações à lei penal, senão que também se dirige, pelo menos de modo potencial, a condutas e situações não formalmente delitivas que se podem qualificar, utilizando um termo em francês como *incivilités* (condutas incivilizadas)”. Para uma abordagem detalhada sobre a “nova prevenção” conferir DIAS NETO (2005).

¹³¹ Na Espanha há a “Ley Orgánica 1/1992”, de 21 de fevereiro, chamada “Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana”, que, no item 1 do art. 1º, prevê: “De conformidad con lo dispuesto en los artículos 149.1.29 y 104 de la Constitución corresponde al Gobierno, a través de las autoridades y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a sus ordenes, proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, crear y mantener las condiciones adecuadas a tal efecto, y remover los obstáculos que lo impidan, sin perjuicio de las facultades y deberes de otros poderes públicos” (disponível em <www.congreso.es>, acesso em 26 nov. 2012).

¹³² Na Colômbia, a chamada “Ley de Seguridad Ciudadana”, de 2011, reformou o Código Penal, o Código de Procedimento Criminal e o Código da Infância e Juventude (disponível em <<http://www.mij.gov.co/Ministerio/Library/News/Files/CARTILLA%20LEY%20DE%20SEGURIDAD%20CIUDADANA71.PDF>>, acesso em 26 nov. 2012).

legislações específicas sobre o tema são denominadas “*Leys de Seguridad Ciudadana*”.

A expressão “segurança cidadã” ganhou força para marcar a diferença entre as políticas de segurança desenvolvidas durante os regimes autoritários e as desenvolvidas depois das transições para regimes democráticos, de forma que o diferencial entre as duas concepções não pode limitar-se à existência ou não de uma democracia eleitoral, mas sim no fato das novas políticas serem pautadas pela transparência, participação popular, subordinação à lei e respeito à cidadania e aos direitos humanos.

Assim, ao substituir-se a expressão pública pela expressão cidadã, é como se a expressão “cidadã” viesse qualificar ou adjetivar a expressão “segurança pública”, com o intuito de enfatizar sua natureza democrática e o respeito pela cidadania. Deste modo, utilizar a expressão “segurança cidadã” em vez de “segurança pública cidadã”, “além de facilitar o discurso, tem a implicação clara de reafirmar a importância do respeito às regras da democracia e do estado de direito” (MESQUITA NETO, 2011, p. 82).

No Brasil, entretanto, a expressão dominante continua a ser “segurança pública”¹³³, talvez em virtude da adoção exata desta pela Constituição Federal, não obstante já haver a utilização da expressão “segurança cidadã” por alguns projetos públicos¹³⁴ e por alguns teóricos¹³⁵.

Assim, embora seja relevante a questão conceitual e a expressão “segurança cidadã” demonstrar muito mais sintonia com a atual ordem constitucional do que a expressão “segurança pública”, em virtude da redação da Constituição, bem como

¹³³ Conforme MESQUITA NETO (2011, p. 34): “Na história recente do país, portanto, ganhou força o conceito de ‘segurança pública’, em substituição aos conceitos de ‘segurança interna’ e de ‘segurança nacional’. É como se conceitos de ‘segurança interna’ e ‘segurança nacional’ estivessem associados ao autoritarismo e o conceito de ‘segurança pública’ estivesse associado à democracia, e a mudança constitucional refletisse ou promovesse uma mudança na natureza, estrutura e funções das forças armadas e organizações policiais, acompanhando as mudanças do regime político. Acontece, porém, que esta associação não é automática”.

¹³⁴ Em 2007, o governo federal, ao anunciar o terceiro plano nacional de segurança pública, nomeou-o de PRONASCI – sigla para Programa Nacional de Segurança Pública e Cidadania – em clara referência, constatável inclusive pelo seu conteúdo, à segurança cidadã.

¹³⁵ Por todos intitulada a obra “Segurança Cidadã” (MESQUITA NETO, 2011), na qual há vários artigos em que o autor utiliza-se da expressão “segurança cidadã” em substituição à expressão “segurança pública”.

do costume brasileiro a essa expressão, até mesmo por uma questão comunicacional, parece ser difícil a substituição imediata. Ademais, o nó górdio nas discussões sobre segurança, independentemente do adjetivo que se escolha, é como desenvolvê-la no âmbito do Estado Democrático¹³⁶.

2.3.3. Os Desafios da Segurança Cidadã

Os desafios possíveis à segurança cidadã são infinitos, variando desde a preservação dos espaços públicos, melhoria das atividades policiais e do sistema de justiça criminal, até a eliminação absoluta da criminalidade organizada transnacional. Porém, dentro dos limites estabelecidos nesta tese, importa considerar os desafios impostos à segurança a partir do reconhecimento da cidadania como um fundamento constitucional, ou seja: Como fazer funcionar a segurança no nosso Estado Democrático de Direito? Como fazer a segurança funcionar como instrumento de efetivação da cidadania? Como fazer a segurança pública não ser um mecanismo de violação sistemática dos direitos humanos, mas sim funcionar como seu protetor e promotor?

Esses são os desafios que a segurança pública, que se pretende cidadã, vai enfrentar.

Atualmente a segurança pública está pensada e ideologicamente estruturada para manutenção da “ordem pública”, sob o pretexto da garantia do “direito à segurança”. Entretanto, essa razão, em vez de prover a segurança, tem funcionado como mola propulsora de ações estatais violentas e excludentes, que por sua vez geram mais crimes, mais violência e mais insegurança, o que acaba por formar um círculo vicioso que se retroalimenta¹³⁷.

¹³⁶ Nesse sentido manifesta-se MESQUITA NETO (2011, p. 36), ao escrever: “Ao invés da produção de novos conceitos, talvez a melhor estratégia para reformar sistemas e políticas e promover a segurança pública fosse resgatar o significado desse conceito em regimes democráticos”.

¹³⁷ Segundo CURBET (2009, p. 27), “as políticas públicas orientam-se, prioritariamente, a responder às demandas de segurança de uma população atemorizada (*políticas de segurança*) mais que a desativar os distintos conflitos que se encontram na origem das diferentes manifestações de delinquência (*políticas sociais*). Então, o círculo vicioso está servido: conflitos desatendidos geram insegurança nos setores sociais mais vulneráveis; demandas de segurança que respondem ao *risco percebido* antes que ao *risco real*; políticas de segurança que pretendem tranquilizar a população

A superação desta visão da segurança pública fundamentada na manutenção da ordem e na proteção de um falso direito fundamental à segurança é o desafio imposto ao Estado Democrático de Direito do século XXI, pois somente assim será possível, de fato, a concretização de uma “segurança cidadã”, no melhor sentido que esta expressão pode ter.

3 - A SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

O conceito de segurança, como já analisado, é mutável. Também são mutáveis as causas da insegurança, de modo que não se pode dizer que os motivos que hoje nos deixam inseguros são os mesmos de um século atrás.

É preciso compreender os motivos da atual insegurança, sendo que isso somente é possível pela análise da realidade na qual se apresenta, bem como dos fatores que formam essa realidade.

3.1. O CONTEXTO SOCIAL

Segundo TAVARES (2011, p. 568), o Brasil, desde 1822, vive uma expectativa angustiante para controlar os movimentos políticos e sociais, sob o respeito de uma ordem constitucional, de um lado, e do outro, enfrentar os desafios impostos pela miséria, fome, desemprego e violência, sob a perspectiva de um mundo globalizado.

E neste vai e vem entre diferentes configurações políticas até o século XXI a questão da segurança pública brasileira nunca esteve muito bem, pois, apesar de sempre manter o paradigma da manutenção da ordem pública, nem mesmo nos momentos mais autoritários foi capaz de controlar a criminalidade.

Contudo, erroneamente se pensou que com a implantação da democracia o problema da criminalidade, como num passe de mágicas, desapareceria dentro da cartola da Constituição “Cidadã”. Bastaria fazer constar no texto a cidadania como princípio fundamental do Estado e criar uma série de direitos fundamentais, entre eles o da segurança, que tudo se resolveria.

Mas, como se sabe, não foi assim que ocorreu.

A criminalidade só se fez aumentar e com ela um sentimento de medo e insegurança que acabou por dificultar o reconhecimento de cidadania, pois aqueles que têm medo e se sentem inseguros não usufruem plenamente de sua condição de cidadão, tampouco da segurança. Quando o medo se concretiza e são vitimadas

pelo crime, as pessoas têm violado seus direitos fundamentais à propriedade, integridade, dignidade e vida.

Por outro lado, a busca por segurança é tão grande que chega ao ponto de legitimar a violação dos direitos fundamentais daqueles potencialmente considerados perigosos, sonhando-lhes todas as promessas constitucionais da democracia.

E é este contexto de medo e insegurança generalizados, de negação quase absoluta da cidadania e de violação sistemática dos direitos humanos que precisa ser compreendido para que se possa tentar qualquer progresso no campo da segurança pública.

3.1.1 Medo e Insegurança

Desde o período colonial a violência está incorporada ao cotidiano dos homens livres e escravos, dos sitiados pobres, das mulheres, dos filhos e dos agregados domésticos. No mesmo sentido, da colônia à República, a violência é utilizada de maneira desmedida e habitual na repressão a movimentos sociais contestatórios, como as revoltas regionais e o movimento operário surgido no final do século XIX. Ainda, a violência marcou os períodos de ditaduras militares, como na República da Espada – os dois governos militares do início do período republicano (1889-94) – no Estado Novo (1937-45) e no golpe militar (1964-85), pois em todos os regimes houve perseguição aos dissidentes políticos (ADORNO, 2012, p. 74).

TAVARES (2004, p. 568 et seq.) defende a tese de que “o Brasil do Império e da República é um só: um país cujo Estado sempre esteve dominado pelos grupos detentores de riqueza e poder...”, de forma que o “simbólico sempre foi o lugar comum das construções jurídicas”¹³⁸. Para o autor, como em todo o mundo pós-

¹³⁸ Para exemplificar, TAVARES (2011, p. 568) escreve “Na Constituição de 1824, que buscava fundar nos trópicos, pela primeira vez, um regime monárquico constitucional, ficou muito claro esse sentido simbólico: ao lado da liberdade parlamentar e da fixação de direitos civis e políticos fundamentais, a vigência e a força do poder moderador do imperador, com o direito de veto e dissolução de todos esses direitos, na medida em que sua manutenção constituísse uma perturbação à paz, não deixaram dúvidas de que o poder, não obstante suas limitações formais, continuava

moderno, o simbólico brasileiro não pode descartar-se do discurso jurídico como uma forma refinada de dominação, de modo a fazer crer que toda política é fruto da boa vontade, sedimentada sobre o consenso ou manifestada dentro de uma racionalidade prática. Assim, argumenta que, se, por um lado, o Estado atendeu à necessidade de se garantirem, formalmente, os direitos fundamentais, para fazer crer que o poder pertence a todos e não apenas a um grupo ou bloco hegemônico, de outro lado, “o processo de reprodução dessa hegemonia sempre esteve garantido, ou por meio da intensificação da luta política, ou por meio da intervenção coativa, ancorada na suposta proteção da cidadania”. “Isto se deu no passado imperial¹³⁹, temperou-se com a república, internacionalizou-se com a aventura da segurança nacional¹⁴⁰ e se fortalece no presente com os propósitos da chamada segurança pública¹⁴¹.”

inteiramente nas mãos de quem sempre, despoticamente, o detivera. O mesmo processo continua a vigor no estágio atual: o Presidente da República ainda conserva o poder de veto, bem assim o de decretar o estado de sítio e de editar medidas provisórias, em substituição à iniciativa do Parlamento. Por outro lado, desde aquela época ainda constitui uma constante a alteração das normas constitucionais, conforme a conveniência do poder de plantão, não importando se isso viola ou não viola direitos fundamentais. Vê-se, pois, que, sob este pequeno aspecto, a proteção dos direitos fundamentais, a qual representa uma importância essencial nas discussões sobre segurança pública, ainda continua sendo uma questão de conveniência e política e de satisfação econômica”.

¹³⁹ O primeiro momento é o período logo após a Independência, quando foram promulgados dois diplomas jurídicos importantes, o Código Criminal e o Código de Processo Criminal, de 1830 e 1832, respectivamente. Através desses dois Códigos – de fato inovadores e bem elaborados – o discurso jurídico-penal demonstrava que o País poderia equiparar-se às chamadas nações civilizadas. Entre as grandes inovações constava a eliminação da pena de morte para delitos políticos. Porém, apesar da previsão legal, sorrateiramente se dispunha que o crime de insurreição – um dos delitos mais delicados, que consistia na reunião de vinte escravos para obterem a liberdade (art. 113) –, não constituía um crime político, ainda que se incluísse entre aqueles cometidos contra a segurança interna do Império. Ainda, paralelamente aos diplomas oficiais, vigoravam inúmeras leis penais provinciais e municipais que funcionavam como instrumento de coação, muito mais ousadas, extensas e brutais. Percebe-se, então, que as inovações liberais na legislação não passavam de um “lustro jurídico”, somente extensível aos homens livres e não a todos aqueles que deveriam compor a sociedade civil. O discurso oficial se misturava, assim, com a prática punitiva provincial, havendo dois núcleos de legislação: um, oficial, sobre a base de um Estado constitucional orientado às garantias individuais; outro, oficioso, resultante da conveniência política.

¹⁴⁰ O segundo momento histórico escolhido toma em consideração o período de 1964-1985, no qual a segurança pública se identifica com a doutrina da segurança nacional. Segundo TAVARES (2011, p. 570), em virtude da aliança estabelecida com os Estados Unidos em defesa do ocidente, o poder político brasileiro resolve proscrever a oposição insurgente, mas “não sem antes se legitimar pela atenção formal a princípios constitucionais”. Assim, para satisfazer ao princípio da legalidade, a atuação repressiva se fez com as chamadas leis de segurança nacional, que se sucederam ao sabor da conveniência e da necessidade política, “alternando, temporalmente, duras medidas de exclusão de atividades insurgentes com a proibição de toda e qualquer manifestação contrária ao regime”. Tal como ocorrera com as leis municipais do Império que contornavam a legalidade oficial, ao lado das leis de segurança – que por si só já constituíam uma forma extrema de repressão – agregavam-se ao sistema as atividades paralelas dos chamados departamentos de investigação ou delegacias de ordem política e social, que eram subordinados diretamente ao poder militar e os reais executores da política de segurança, por meio de uma prática de tortura e extermínio dos inimigos políticos. Surgem

Infelizmente, depois da abertura democrática explodiram diversos conflitos, de modo que é preciso reconhecer que o crime, a violência e a insegurança, intensificados pelo crime organizado, pelo tráfico de drogas e de armas, pela corrupção etc., passaram a fazer parte do cotidiano dos centros urbanos brasileiros, principalmente nas áreas periféricas ou desprovidas de serviços essenciais à convivência ordenada, pacífica e tranquila dos cidadãos (PINHEIRO, 1998, p. 178).

Juntamente com as altas taxas de criminalidade vem o medo, que facilmente se converte em caldo de cultura para demandas vingativas e autoritária, sobretudo quando manipulado e ampliado por interesses políticos (LEMGRUBER, 2002, p. 155).

Diante deste quadro foi preciso tentar compreender o motivo de tanta criminalidade e insegurança, mas não se chegou a um consenso entre os pesquisadores. Algumas hipóteses foram bem trabalhadas e podem ser agrupadas em dois eixos (ADORNO, 2012, p. 77 et seq.): o primeiro refere-se ao conjunto de mudanças pelas quais vem passando a sociedade brasileira desde a segunda metade do século XX, especialmente a partir do retorno à democracia. As mudanças ocorreram rapidamente e em menos de um século o Brasil deixou de ser uma sociedade agrária, passou por processos acelerados de urbanização, industrialização, crescimento econômico e diversificação do setor de serviços, fatos que alteraram os padrões tradicionais dos trabalhadores, exigindo investimentos,

nesta época os “processos de equiparação”: “aos delitos políticos equiparam-se os delitos comuns, inicialmente com motivação política, mais tarde, apenas com a execução da respectiva ação proibida (por exemplo, roubo a bancos)”. Assim, “invertia-se, conforme a conveniência, o que no Império se queria excluir de sua conotação política”. Deste modo, no Império, apesar da manifesta conotação política, as insurreições deveriam ser tratadas como delitos comuns, pois, assim, poderia ser aplicada a pena de morte. Já durante a ditadura, os delitos comuns eram tratados como políticos, visto que, assim, sujeitar-se-iam à jurisdição militar. “Vê-se, pois, que o discurso jurídico no fundo não se alterou, apenas se ajustou exegeticamente à conveniência do momento, como forma de legitimar a atuação repressiva.”

¹⁴¹ O terceiro momento são os dias atuais. Para TAVARES (2011, p. 571), vivemos sob a égide de uma constituição na qual “se exaure a capacidade de criação de direitos fundamentais, de respeito à dignidade da pessoa humana e de todos os princípios de um Estado Democrático”. Entretanto, continua, “o Estado atual, assim como os Estados anteriores, não pode se situar fora do âmbito de um grande conflito”. Para ele, continuam a conviver, portanto, de um lado, o Estado Democrático, de respeito aos direitos e garantias individuais, e, de outro, “o Estado policial, como herdeiro da tradição escravocrata, autoritária e ditatorial, legitimado, a cada instante, pelo discurso da eficácia e da segurança”.

profissionalização, escolaridade, e ampliando as oportunidades de acesso ao mercado de trabalho para mulheres e jovens. Cresceu a circulação da riqueza e da renda e o crime, ao contrário do que já se acreditou, segue a rota da riqueza e não da pobreza. As relações entre as classes sociais – que passam a ser mais diversificadas e menos polarizadas – bem como as relações Inter geracionais, entre os gêneros e entre as etnias foram alteradas, tornando as hierarquias sociais mais complexas. Mais modernizada e conectada às transformações globais, a sociedade brasileira se tornou mais suscetível às mobilidades verticais e horizontais. Esse conjunto de mudanças também influenciou as representações sociais e culturais, pois como as pesquisas de opiniões têm demonstrado, a sociedade brasileira vem manifestando atitudes ambíguas em relação às leis e instituições. Ora apoiando a democracia, o respeito à legalidade e aos direitos humanos; ora, contrariamente, reconhecendo que as leis não valem para todos, que as instituições privilegiam grupos sociais, que os direitos não são universais e que prevalece a vontade do mais forte. Esse cenário contribui para enfraquecer a confiança dos cidadãos nas instituições encarregadas de aplicar a lei e oferecer segurança à população.

Para os que dessa forma pensam foi nesse “vácuo” que a sociedade brasileira assistiu à chegada do crime organizado entre as classes populares, principalmente através do tráfico e comércio de drogas. Mas, além das classes mais baixas, os segmentos mais elevados do estrato socioeconômico também seriam responsáveis¹⁴², pois se dedicaram a atividades conexas como lavagem de dinheiro, fraudes bancárias, corrupção de autoridades, de políticos etc. Ainda, a classe política também participaria dos mercados ilegais através do financiamento ilegal de campanhas políticas, corrupção e enriquecimento ilícito.

O segundo eixo de explicações limita-se ao âmbito mais institucional. Compreende que no Brasil nunca houve uma consolidação do monopólio estatal legítimo da força e, sob essa hipótese, a emergência e disseminação do crime

¹⁴² Nesse sentido é interessante a observação de LEA (2009, p. 273) que, ao relacionar capitalismo e crime organizado, escreve: “O capitalismo como sistema de autorreprodução destrutiva muda a funcionalidade do delito, não só para os socialmente excluídos que se encontram nos estratos inferiores da sociedade, mas também para o mesmo capital, que se encontra agora ocupado destruindo cidades e comunidades, o assistencialismo e os serviços públicos, esparramando desperdícios em grandes áreas do planeta, minando as bases da coesão social como parte do processo ‘legítimo’ de desenvolvimento econômico”.

organizado contribuíram ainda mais para enfraquecer a capacidade do poder público de exercer controle legal sobre o crime. Enquanto a sociedade mudou, os crimes cresceram e se tornaram mais violentos, o crime organizado teve acesso a armas e tecnologias de informação e as instituições que deveriam controlá-lo permaneceram em suas formas tradicionais. O sistema judicial continuou apegado à criminalização do comportamento dos pobres e na perseguição de bandidos conhecidos; as agências policiais continuam avessas às ideias de reformas institucionais e muitos de seus integrantes continuam a acreditar que o problema do crime é exclusivamente policial, ou seja, ignoram que a segurança pública é cada vez mais objeto de planos de ação que envolvem não só o conhecimento policial, mas também parcerias entre governo e organizações da sociedade civil.

As explicações dos eixos não são contraditórias e o resultado das somas de seus postulados não poderia ser outro que não a apropriação da violência e do medo pelo cotidiano dos cidadãos. Se por um lado houve um aumento do sentimento de medo e inseguranças coletivos – de que as leis não são aplicadas, de que a impunidade é a regra, de que os mais fortes podem impor suas vontades pelo uso da força; por outro, a violência, paradoxalmente, instituiu linguagens e representações do medo que parecem ordenar e hierarquizar relações e atribuir sentido ao inevitável – as mortes, os ilegalismos, as arbitrariedades no controle social (ADORNO, 2012, p. 79).

Mas a essa sensação, é preciso que se diga, não é “privilégio” brasileiro, pois ao tratar da realidade europeia SILVA-SANCHEZ (2001, p. 20) escreve que a sociedade atual pode ser definida como “sociedade da insegurança” ou “sociedade do medo”, destacando que a principal características das sociedades pós-industriais é a sensação geral de insegurança.

A consequência deste quadro, explica FERRAJOLI (2012, p. 57), é que atualmente há um aspecto irracional nas políticas penais dos países ocidentais democráticos que se utilizam do medo e da insegurança como justificção do agravamento punitivo. Em sentido análogo vai SILVA-SANCHEZ (2001, p. 31) para quem a segurança se converte em uma pretensão social que exige resposta do Estado, principalmente através do Direito Penal.

A esta situação de insegurança generalizada a resposta estatal, apoiada pela sociedade amedrontada, vem através de leis com constitucionalidade duvidosa que limitam a liberdade dos cidadãos¹⁴³.

De forma concomitante às ações formais que têm por objetivo principal a ordem pública e estão despreocupadas em efetivar a cidadania, existem as ações estatais informais de desrespeito sistemático à lei e aos direitos humanos, representado, especialmente, pelas ações do Poder Executivo, principalmente através da polícia, que reiteradamente, entre muitas outras ações, executa clandestinamente um sem-número de pessoas sob o inexistente rótulo jurídico de “resistência seguida de morte”¹⁴⁴⁻¹⁴⁵.

¹⁴³ Apenas para citar alguns exemplos, é possível apontar a Lei 8.072/90 (Lei de Crimes Hediondos), que em sua versão original previa regime de pena integralmente fechado; a Lei 9.034/95 (Lei de Combate às Organizações Criminosas), que em seu artigo 3º mune o juiz de poderes instrutórios absolutos tal qual um inquisidor; a Lei 10.792/03, que criou Regime Disciplinar Diferenciado (RDD); A Lei 12.694/12, que definiu organização criminosa e possibilitou aos magistrados singulares a formação de colegiados para praticar determinadas medidas, possibilitando a sessão sigilosa e a não publicação integral dos votos; a Lei 12.683/12, que alterou a Lei de Lavagem de Dinheiro, especificamente ao criar para o advogado o dever de “delatar” seus clientes etc. Ainda, há por parte do legislador um verdadeiro abuso dos chamados crimes de perigo abstrato, que passam a ser punidos de forma tão severa quanto os crimes de perigo concreto e os crimes de dano, bem como algumas hipóteses de exacerbação desproporcional de algumas penas e a criação de tipos penais absolutamente simbólicos, sem aplicação prática nenhuma. Todas essas hipóteses desrespeitam princípios limitadores do Direito Penal, tais como a Ofensividade, a Intervenção Mínima e a Proporcionalidade.

¹⁴⁴ Sempre foi um costume policial classificar juridicamente as mortes levadas a cabo por agentes públicos como “resistência seguida de morte”. Assim, sob essa tipificação legal inexistente, na maioria das vezes sequer instaurava-se qualquer procedimento para apurar as circunstâncias em que a morte ocorreu. Ainda, sob o pretexto de socorrer a vítima, mesmo que já estivesse morta, ao arrepio do Código de Processo Penal, os próprios agentes alteravam totalmente o local do crime, inviabilizando a realização de perícias e, conseqüentemente, qualquer responsabilização futura. Porém, nos últimos anos, o número de mortes perpetradas pela polícia cresceu tanto que a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo publicou a Resolução SSP-05, de 07/01/2013, que entre outras coisas prevê: “Artigo 1º. Nas ocorrências policiais relativas a lesões corporais graves, homicídio, tentativa de homicídio, latrocínio e extorsão mediante sequestro com resultado morte, inclusive as decorrentes de intervenção policial, os policiais que primeiro atenderem a ocorrência, deverão: I – acionar, imediatamente, a equipe do resgate, SAMU ou serviço local de emergência, para o pronto e imediato socorro; II – comunicar, de pronto, ao COPOM ou CEPOL, conforme o caso; III – preservar o local até a chegada da perícia, isolando-o e zelando para que nada seja alterado, em especial, cadáver(es) e objeto(s) relacionados ao fato; ressalvada a intervenção da equipe do resgate, SAMU ou serviço local de emergência, por ocasião do socorro às vítimas”. “Artigo 3º. Quando da elaboração de registros policiais, boletins de ocorrência, notícias de crime e inquéritos policiais, as Autoridades Policiais deverão abster-se da utilização das designações ‘auto de resistência’, ‘resistência seguida de morte’ e expressões assemelhadas, que deverão ser substituídas, dependendo do caso, por ‘lesão corporal decorrente de intervenção policial’ e ‘morte decorrente de intervenção policial’”.

¹⁴⁵ Segundo a Secretaria de Estado da Segurança Pública em 1995 foram registrados 343 casos de “resistência seguida de morte” contra 807 em 2010, envolvendo policiais militares. Em relação aos

A percepção social de que a polícia não respeita a lei e os direitos do cidadão é tamanha que em uma pesquisa realizada pelo IPEA em 2010 (Pesquisa SIPS)¹⁴⁶ constatou-se que, das pessoas indagadas se “a polícia respeita os direitos do cidadão”: 4,4% “concordam plenamente”; 32,4% “concordam”; 52,7% “discordam”; 10,5% “discordam plenamente”. Ou seja, de forma geral, 63,2% da população acredita que a polícia¹⁴⁷ não respeita seus direitos.

Para MESQUITA NETO (2011, p. 31), o fracasso decorre das deficiências na formulação e implementação das políticas, das deficiências na prestação do serviço pelas organizações responsáveis pela segurança pública, bem como de “problemas estruturais da sociedade brasileira, entre os quais a exclusão e marginalização econômica, social e cultural de amplos segmentos da população”.

O fato é que essas políticas se repetem desde que o Brasil existe, sendo que nem uma nova ordem constitucional, sacramentada por uma Constituição apelidada de “Cidadã”, conseguiu alterar este quadro. Diante disso tudo, uma pergunta que se coloca é: por que há grande aceitação social deste tipo de política, mesmo sabendo que ela desrespeita a cidadania e os direitos humanos?

3.1.2. A Normalização do Absurdo

Diante desses fatos, que se repetem dia a dia, parece impossível não reconhecer razão a MALAGUTI BATISTA (2003, p. 52 et seq.) quando escreve: “No Brasil, a difusão do medo do caos e da desordem tem sempre servido para detonar estratégias de neutralização e disciplinamento planejado do povo brasileiro”. E vai além: “Sociedades rigidamente hierarquizadas precisam do cerimonial da morte como espetáculo de lei e ordem. O medo é a porta de entrada para políticas genocidas de controle social”.

Há uma série de possíveis explicações. BAUMAN (1999, p. 13) entende que, apesar do reinado da liberdade individual, a modernidade não abandonou seus

policiais civis os números foram de 61 em 1995 e 22 em 2010. Dados disponíveis em: <<http://www.newsp.org/downloads/resistencia-pc-ano.htm>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

¹⁴⁶ Para uma análise completa dos indicadores desta pesquisa conferir OLIVEIRA JUNIOR (2012).

¹⁴⁷ A pesquisa não apontou uma organização policial específica, de forma que o que se tem é um quadro geral das polícias.

ideais de beleza, pureza e ordem. A pureza se associaria à ideia de ordem, de coisas certas em lugares certos, de modo que as coisas fora do lugar ou as coisas móveis ameaçariam a ordem e produziram o efeito de embaralhar as fronteiras. Assim, BAUMAN chama a atenção para a significação política e social da busca da pureza e as suas consequências nas sociedades modernas, já que em alguns momentos os seres humanos foram percebidos como obstáculo à higiene e, conseqüentemente, à ordem.

Sobre essa construção teórica MALAGUTI BATISTA (2003, p. 78) comenta que tudo isto diz respeito à relação com o outro, e é por isso que a chegada de um “estranho” estremece a segurança cotidiana. O estranho seria a “síntese da sujeira automática”, “autolocomotora e autocondutora”. Essa seria a razão da luta das sociedades em “classificar, separar, confinar, exilar ou aniquilar os estranhos”. A “colocação em ordem” tem de resolver os problemas das “novas anormalidades”, tratando de identificar, traçar e criar constantemente fronteiras para “os novos estranhos”. Os novos estranhos, por seu caráter aterrorizante, são transformados no centro das preocupações, o que significa que num mercado totalmente organizado em torno da busca pelo consumidor, os não consumidores são os novos impuros, já que o novo critério de pureza é a aptidão e a capacidade de consumo. Esta nova ordem traz estratégias de privatização e desregulamentação, produzindo exigências políticas contraditórias, mas complementares: por um lado a exigência de incremento das liberdades do consumidor, por outro o discurso de “lei e ordem” para as vítimas do processo de privatização e desregulação, “os consumidores falhos”.

O “estranho”, portanto, é aquele a quem foram negados os recursos de construção da identidade e, conseqüentemente – de maneira intencional e com fins práticos determinados –, todos os instrumentos de cidadania (BAUMAN, 2008, p. 48).

Entretanto, essa construção do “estranho” ainda não explica o porquê da tolerância social em relação ao desrespeito da cidadania e dos direitos humanos, especialmente no contexto brasileiro.

Mais uma vez é BAUMAN (2011, p. 77) quem ajuda a compreender tal fenômeno ao analisar a relação existente entre as preocupações com segurança e

as motivações éticas que estariam em conflito. O que coloca ética e segurança em oposição é o contraste entre segmentação e comunhão: o impulso de separar e excluir que é endêmico *versus* a tendência inclusiva, unificadora. A segurança gera um interesse em apontar riscos e selecioná-los para fins de eliminação, motivo pelo qual escolhe fontes potenciais de perigo como alvos de uma ação de extermínio preventiva, empreendida de maneira unilateral. Os alvos dessa ação são excluídos do universo das obrigações morais. Desse modo, indivíduos, grupos ou determinadas categorias de pessoas têm negada sua subjetividade humana e são reclassificados pura e simplesmente como objetos, localizados de modo irreversível na ponta receptora desta ação.

Aqueles que têm sua subjetividade negada tornam-se entidades cuja única relevância para os responsáveis pelas “ações de segurança” em favor daqueles cuja própria segurança é considerada ou declarada sob ameaça é a própria ameaça que eles já constituem, podem constituir ou serem acusados de constituir. Assim, a negação da subjetividade desqualifica os alvos selecionados como parceiros potenciais do diálogo, pois “qualquer coisa que possam dizer, assim como que teriam dito se lhes dessem voz, é *a priori* declarado imaterial, se é que se chega a ouvi-los.”

Utilizando-se do vocabulário do filósofo ético EMMANUEL LEVINAS, BAUMAN (2013, p. 78 et seq.) sustenta que classificar outras pessoas como “problemas de segurança” leva a uma obliteração da “face” – nome metafórico daqueles aspectos do “Outro” que nos colocam numa condição de responsabilidade ética e nos orientam para uma ação igualmente ética. Desta forma, desqualificar essa face como uma força potencial que evoca ou desperta o impulso moral é o cerne daquilo que se entende por “desumanização”. Uma vez privada de sua “face”, a fraqueza do “Outro” convida à violência, de forma natural e sem esforço, mas quando a “face” é assumida, a mesma fraqueza deixa aberta uma ampliação infinita para a capacidade ética de ajudar e proteger.

A título de exemplo desses processos de desumanização cita os “terroristas”¹⁴⁸, que foram privados de uma “face” eticamente relevante pelo fato de serem classificados como ameaças à segurança; o extermínio dos judeus, ciganos ou homossexuais que foram objeto de uma ação de higiene – os cristais Zyklon B utilizados pelos nazistas foram produzidos originalmente como veneno para vermes e eram jogados pelos telhados das câmaras de gás por “agentes de higiene”; e os tutsis, exterminados pelos hutus, que eram por estes últimos referidos como “baratas”.

No Brasil, vários grupos já passaram pelo processo de “desumanização” e foram privados de suas “faces”, sendo possível apontar como objetos deste processo os índios, os negros, os cangaceiros, os comunistas e, agora, no Brasil democratizado, os perturbadores da ordem que requer limpeza, varredura, esconderijo e eliminação, ou seja, os objetos das ações de segurança são os atuais inimigos internos e externos das sociedade, que se formam em razão da pobreza e da exclusão, da droga, do terrorismo e das nacionalidades (ladrões, sequestradores, estupradores, sem-terra, sem-teto, desocupados, vadios, mendigos, flanelinhas, limpadores de para-brisas, criminosos “organizados”, traficantes, terroristas, imigrantes) (ANDRADE, 2012, p. 166).

São esses processos que normalizam o tratamento desumano do delinquente, sendo que no Brasil essa situação foi absolutamente agudizada quando os segmentos mais conservadores e autoritários da sociedade, bem como boa a maior parte da grande mídia, da opinião pública e dos políticos brasileiros passaram a associar – em razão da cultura do medo – diretamente a sensação de criminalidade generalizada, sem controle e de desordem urbana com a concepção de respeito aos direitos humanos e cidadania, que eram identificados com as práticas das entidades nacionais e internacionais que denunciavam as violências policiais. Neste contexto, o discurso conservador e autoritário de lei e ordem passa a fazer a distinção entre os direitos humanos e a cidadania, sendo que os primeiros seriam privilégio de bandidos e transgressores da ordem pública, enquanto os

¹⁴⁸ Uma análise pormenorizada sobre “terrorismo” e direitos humanos é fornecida por CALVEIRO (2012).

direitos de cidadania seriam próprios dos “bons cidadãos”, pagadores de impostos e respeitadores da lei (DORNELLES, 2008, p. 161).

A questão encerra-se num sistema que se retroalimenta, pois a criminalidade crescente não só agride a sensibilidade democrática, mas também serve para legitimar a violência policial e enfraquecer a legitimidade do sistema político. Cria-se, assim, um paradoxo que enfraquece os esforços contra o crime: as garantias fundamentais existem, mas a cidadania, para a maioria, praticamente não. A lei e as instituições da lei e da ordem aparecem para a população apenas pela sua face repressiva. Por sua vez, a sensação de segurança do cidadão decorre do sentimento de cidadania, e desde que a população não tem acesso nem a segurança nem a cidadania, as medidas extremas e ilegais, como tortura, execuções sumárias, vigilantismo etc., passam a ter o apoio de todos os grupos sociais (PINHEIRO, 1998, p. 178).

É assim que o discurso de que “direitos humanos são direitos para bandidos”, “que bandido bom é bandido morto”, que “os direitos humanos devem ser somente para os humanos direitos” etc. torna-se normalizado. O discurso crítico e refratário aos direitos humanos se identifica com a ideia de que *os bandidos* são de uma classe distinta das outras pessoas, são de uma espécie distinta da humana, equiparados a uma coisa, um objeto autoconstruído, sem vínculos de afeto, isolado, sem pai nem mãe, brotado da rua ou da favela, e, nessa condição, desmerecedor de direitos humanos e do *status* de cidadão¹⁴⁹. Desumaniza-se o criminoso, nega-se-lhe um rosto.

¹⁴⁹ CAETANO DA SILVA (2010, p. 7) dá um interessante exemplo que simboliza essa coisificação do delinquente na prática policial: “...reduzido a menos que pessoa logo no momento em que se vê suspeito de algum ilícito penal: ao ser detido pela polícia, o delinquente (homem ou mulher, adolescente, adulto ou idoso) é colocado no porta-malas da viatura, mesmo que esta seja um carro de passeio do tipo popular (Gol, Palio). Se você, que agora lê esse artigo, algum dia transportar um passageiro no porta-malas do seu carro e vier a ser barrado em um blitz, certamente sofrerá uma severa multa, além da retenção do veículo e da repreensão da autoridade de trânsito. Afinal, passageiro deve ser transportado nos bancos do veículo e fazer o uso do cinto de segurança. Entretanto, a regra parece não valer para a polícia, que transporta diariamente passageiros (coisificado) em seus mínimos porta-malas. A partir da suspeita da prática criminosa, o delinquente deixou de ser humano. É coisa. Não se trata de passageiro da viatura, mas de objeto indesejável, asqueroso até. Eis um primeiro exemplo que bem demonstra essa cultura arraigada na sociedade brasileira e que propugna pela desumanização do delinquente”.

Com a desqualificação do discurso dos direitos humanos é que surge a intolerância, bem como a valorização das práticas ilegais, arbitrárias, violentas e altamente repressivas, que tem por alvo principal os segmentos mais vulneráveis da sociedade, pois, via de regra, estes é que são rotulados de perigosos.

Entretanto, o maior paradoxo, e um dos problemas fundamentais das questões relativas à segurança pública no Brasil é que, mesmo diante da sistemática violação dos direitos e garantias fundamentais, o Estado não consegue êxito na sua missão constitucional de garantir segurança e a violência urbana mata mais que a repressão militar (PINHEIRO, 1998, p. 13 e 176). O discurso *eficientista*¹⁵⁰ da segurança, apesar de absolutamente dominante nas práticas institucionais brasileiras, é um fracasso.

Para ADORNO (2012, p. 79 et seq.), os rumos da sociedade democrática no Brasil estão exigindo maior conexão entre políticas de segurança pública e políticas de promoção e proteção dos direitos humanos.

Porém, enquanto isso não acontece, a segurança pública continua a ser o único lado da face do Estado que grande parcela da população conhece e teme¹⁵¹. Os marginalizados, excluídos e perigosos somente são lembrados quando incomodam, quando ocupam inadvertidamente o espaço público e, com suas aparências bizarras e imundas, atrapalham a passagem, enfeiam a imagem da cidade e despertam o sentimento de nojo e repulsa do bom cidadão.

Quando isso acontece, o Estado, mais do que rápido, atua para proteger o bom cidadão – afinal ele é titular de um direito à segurança – e preservar a ordem pública, ainda que isso signifique desconsiderar o que resta de humanidade e de cidadania destes perigosos sujeitos.

¹⁵⁰ Sobre a relação entre eficientismo e segurança conferir BARATTA (2006) e sobre eficientismo e direito penal conferir SILVA-SANCHEZ (2011) e FARIA (2002).

¹⁵¹ Neste sentido é a afirmação de TANGERINO (2007, p. 151) ao comentar sobre a periferia da cidade de São Paulo “As consequências da condição de não lugar, como já se viu, são nefastas. O poder público não direciona recursos suficientes para essas regiões e não lhes dá escolas em número suficiente, não lhes proporciona leitos hospitalares em número razoável. O agente estatal mais conhecido do não lugar é o policial, haja vista que nessas regiões a concentração dos índices de homicídio é marcante”.

3.2. O CONTEXTO JURÍDICO

Pelo menos do ponto de vista formal, impossível negar que a Constituição Federal de 1988 representou uma evolução em relação à Constituição de 1967 ao introduzir uma série de mudanças, especialmente no que se refere à questão da segurança pública¹⁵².

No entanto, para que se possa alterar o panorama atual, essas mudanças não devem ser encaradas apenas como uma questão de nomenclatura ou de organização constitucional, mas sim como uma mudança estrutural das instituições e de suas funções¹⁵³. A Constituição de 1988 selou o fim de uma fase autoritária e o início da experiência democrática e fortaleceu o Estado de Direito, fator imprescindível à construção de uma segurança cidadã.

O fracasso não pode ser atribuído ao sistema democrático, mas ao Estado brasileiro que não conseguiu implementar, de fato, a democracia que a se propôs, pelo menos não no âmbito da segurança pública. Mesmo após a Constituição Federal de 1988 o Estado não alterou o seu discurso e tampouco os seus métodos em relação à segurança, mas apenas trocou de inimigo: “os comunistas terroristas” opositores do regime ditatorial foram substituídos pelos traficantes, ladrões, bandidos, excluídos de forma geral.

O discurso dominante continua sendo o de que para que se tenha mais segurança é necessário menos liberdade. A síndrome do medo e da ameaça se estendeu e tornou os cidadãos receptivos à crença de que a segurança deve ser adquirida ao extremo, em troca da proteção de direitos e liberdades outrora considerados intangíveis (PRIETO, 2012, p. 105).

¹⁵² Segundo SOUZA NETO (2007, p. 2), “a história constitucional brasileira está repleta de referências difusas à segurança pública. Mas até a Constituição de 1988, não havia capítulo próprio, nem previsão constitucional mais detalhada, como agora se verifica. Por ter “constitucionalizado”, em detalhe, a segurança pública, a Constituição de 1988 se individualiza ainda no direito comparado, em que também predominam referências pontuais”.

¹⁵³ As forças armadas, por exemplo, em 1967 eram instrumentos de defesa da “Segurança Nacional” e, com na Constituição de 1988, passaram a ser consideradas como instrumentos de defesa do Estado e das instituições democráticas, juntamente com as polícias e guardas municipais.

Apesar das autoridades públicas, principalmente os vinculados ao Poder Executivo Federal, promoverem o discurso do respeito aos direitos e garantias fundamentais, na maioria das vezes, as autoridades que se encontram na linha de frente do combate à criminalidade (policiais, secretários de segurança e até governadores), simplesmente desconsideram a Constituição Federal¹⁵⁴.

Por outro lado, quase não existem propostas progressistas para a área da segurança pública. A invocação de direitos e liberdades fundamentais no combate ao crime afigura-se nesse contexto anacrônico, ingênuo e teimoso, ao passo que o vocabulário conservador adaptou-se à discussão pública em tais circunstâncias.

Ainda, é preciso reconhecer que uma concepção de segurança pública garantidora da liberdade se apresenta mal aparelhada não apenas em relação a sua posição na arena política como também no que se refere aos seus argumentos. Essa concepção não conseguiu, assim, definir temas ou prioridades na agenda de discussões, limitando-se a seguir a pauta conservadora, apenas dela discordando e advertindo-a (HASSEMER, 1994, p. 56).

Entretanto, mesmo que se reconheça que a práxis da segurança pública é bem diferente do que dispõe a Constituição Federal, impossível não concordar com HASSEMER (1994, p. 57) quando defende que uma verdade ainda vale: a de que uma política criminal que a longo prazo disponha livremente da garantia da liberdade e da proteção dos direitos fundamentais com o intuito de ceder às exigências de eficiência no combate à criminalidade coloca em jogo todas as nossas tradições de Estado de Direito, não importando quem e com que eficácia deva ou possa proclamá-las e defendê-las.

Outro autor que defende a necessária relação entre segurança e democracia é COMPARATO (1989, p. 197), ao escrever que “não só afirmaria que é possível compatibilizar segurança e democracia, como sustentaria que não existe regime de maior segurança para a sociedade civil do que o democrático”. Ao analisar o binômio

¹⁵⁴ HULSMAN e CELIS (1993, p. 114) escrevem “O discurso oficial fala das ‘garantias individuais’ em abstrato, como alguma coisa um tanto mágica. E muitos pensam que a existência de um dispositivo constitucional ou legal constitui uma proteção suficiente. Ora, algumas pesquisas empíricas demonstram que, quando se chega ao concreto e se parte da situação do interessado, muitas destas ditas garantias só existem no papel”.

democracia-segurança afirma: “Observemos, em primeiro lugar, que a segurança constitui um dos valores-fins objetivados com o estabelecimento do regime democrático”. Depois, aduz: “É só a democracia que garante ao máximo a plena satisfação dos legítimos interesses de indivíduos, grupos e da própria nação como um todo”.

Ao que tudo indica é correta a relação entre autoritarismo e menores índices de criminalidade, apesar das informações oficiais desses regimes não gozarem de muita confiança. Entretanto, o fato de haver menos crimes em sociedade politicamente autoritárias não significa que teocracias, fechamento cultural, perseguições, torturas, censura, execuções e sumiço de pessoal gerem segurança pública. Afinal, “a paz dos cemitérios não figura em nosso sonho feliz de cidade”. Daí decorre que a ausência de crimes (ou o número reduzido) não significa segurança, pois basta observar o medo. Se há segurança não deve haver medo, pelo menos não o medo difuso e constante, pois quem se sente seguro não tem medo de ataques físicos, intervenções arbitrárias, abusos, violência etc. (SOARES, 2012, p. 84 et seq.). Sob o totalitarismo não há segurança, há medo, só não é do criminoso, mas sim do Estado.

Parece, portanto, que no contexto de um Estado Democrático de Direito, ainda que se tenha consciência de que o poder político e econômico encontrará atalhos, não há outro caminho possível entre a eficácia das políticas de segurança e as garantias dos direitos fundamentais e de cidadania que não a estrita observância da Constituição Federal, pois conforme já destacado por SMANIO (2009, p. 13): “cidadania, direitos humanos e Estado Democrático de Direito são realidades que estão interligadas e se condicionam mutuamente”.

As respostas à segurança pública precisam ser construídas a partir da democracia – isto é, precisam garantir o direito à segurança dos cidadãos –, e nos limites da democracia – não pode para isso negar direitos aos outros.

No Brasil isso somente é possível a partir da Constituição Federal de 1988.

Antes da análise específica da Constituição Federal é interessante observar como as instituições responsáveis pela segurança pública evoluíram, bem com o

contexto no qual a Assembleia Nacional Constituinte trabalhou, pois assim algumas questões tornam-se mais compreensíveis.

3.2.1. Síntese da Evolução Policial

A polícia brasileira, desde o século XIX, apresenta-se dualizada¹⁵⁵. As forças policiais militarizadas foram criadas durante o Império e eram responsáveis pela manutenção da ordem pública. Na República passaram a ser chamadas de força pública em vários estados e dividiam as funções policiais com a polícia civil, que se originou da administração local e tinha por atribuição pequenas funções judiciárias. Posteriormente, diante de críticas sob a inadequação das forças públicas, surgiram as guardas civis, que também eram responsáveis pelo policiamento ostensivo uniformizado.

O retrato policial das primeiras décadas do século XX é formado por: *força militar*, à qual se recorria em casos de grandes distúrbios coletivos ou insurreições; a *guarda civil*, responsável pelo policiamento nas ruas; e *polícia civil*, responsável por coordenar o policiamento da cidade e instruir processos criminais, que ganha cada vez mais importância. Com a República cada estado ganhou autonomia para organizar sua segurança pública, por isso esta configuração é diferente em cada estado.

Esse cenário perdura até 1969, quando ocorre a fusão das guardas civis e forças públicas dos estados por meio do Decreto-Lei nº 667, que posteriormente é modificado pelo Decreto-Lei nº 1.072/69, o qual extingue as guardas civis e cria as Polícias Militares estaduais com competência exclusiva pelo policiamento ostensivo. Antes desse decreto a Polícia Militar já existia como uma polícia aquartelada, isolada da população e chamada a agir em distúrbios de ordem interna, como greves de operários, manifestações públicas etc. O decreto também proíbe a criação de qualquer polícia fardada pelos estados.

As Polícias Militares, tal qual conhecemos, foram instituídas pelo regime autoritário para substituir as Forças Públicas nos enfrentamentos e as Guardas Civis

¹⁵⁵ Sobre a dualidade e a unificação das polícias verificar MEDEIROS (2004).

no policiamento preventivo, bem como passaram à subordinação direta do Exército. Deste modo, uma polícia que havia sido criada e treinada para garantir a ordem interna, dentro da lógica do combate ao inimigo, mostrou-se adequada para garantir o combate aos guerrilheiros e opositores do regime.

Foi a missão original das Polícias Militares que justificou sua inserção nas Constituições brasileiras anteriores, de modo que, na de 1946, a sua função aparecia como “segurança interna e manutenção da ordem”; na de 1967, inverte-se para “manutenção da ordem e segurança interna”; e, na de 1969, passa a ser a manutenção da ordem pública, o que é preservado em 1988.

No que se refere à subordinação das Polícias Militares às Forças Armadas¹⁵⁶ a situação é a mesma desde a Constituição de 1934. No entanto, as atribuições foram substancialmente modificadas a partir do Decreto-Lei nº 667/1969. O decreto reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros e define-os como forças auxiliares, reserva do Exército e remodela a Inspetoria-Geral das Polícias Militares que passa a integrar o Estado-Maior do Exército. Este Decreto e outros que o seguiram – Decreto-Lei nº 1.072/1969 e Decreto nº 88.777/1983 – regulamentam o papel de controle e de coordenação do Exército sobre as Polícias Militares. Este papel abrange organização, legislação, efetivos, disciplina, adestramento e material bélico das corporações estaduais, todos assuntos gerenciados pela Inspetoria-Geral das Polícias Militares.

O cenário policial definido pela Constituição Federal de 1988 não teve nada de inovador¹⁵⁷. Manteve-se, de modo geral, a dualidade – Polícia Judiciária Federal e Polícia Judiciária Estadual como representantes da “polícia civil” e Polícia Militar –,

¹⁵⁶ Sobre esse tópico, interessante a explicação de MEDEIROS (2004, p. 281): “De um lado, alguma vinculação formal entre Exército e Polícia existe desde 1934, não apenas como resultado de ditaduras militares, mas como uma necessidade do poder central – civil e militar – de controlar corporações que podem atuar, na prática, como exércitos. O governo civil mais estável dos últimos vinte anos – o de Fernando Henrique Cardoso –, em exposição de motivos de sua proposta de reforma das polícias (Proposta de Emenda Constitucional – PEC 514/1997), defendeu um arranjo em que cada estado poderia ‘estabelecer quais os órgãos de segurança pública a serem criados’. Entretanto, a emenda mantém a natureza de ‘força auxiliar’ das polícias, caso os estados optem por corporações militares. Mais ainda, a proposta cria uma nova guarda nacional, composta por membros das polícias estaduais civis e militares”.

¹⁵⁷ Para uma análise sobre os vários modelos de policiamento verificar ROLIM (2006).

a militarização da polícia ostensiva, a função de manutenção da ordem pública, bem como a subordinação às Forças Armadas¹⁵⁸.

Mas se a Constituição de 1988 representava novos tempos, representava a formalização da superação do autoritarismo pela democracia, representava a inserção do Brasil no contexto internacional dos direitos humanos, bem como de proteção da cidadania, porque foi tão tímida em relação à segurança pública e manteve um modelo ultrapassado e típico de regimes autoritários fundada na manutenção da ordem pública? Por que a perda dessa chance de efetivar uma segurança cidadã?

A análise do processo constituinte responde essa questão¹⁵⁹.

3.2.2. O Processo Constituinte

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira constituição brasileira a dedicar um capítulo próprio para Segurança Pública. Neste capítulo encontra-se um único artigo, o 144¹⁶⁰, que adotou expressamente o conceito “segurança pública” ao

¹⁵⁸ A Constituição Federal de 1988, no art. 144, previu, na realidade, várias espécies de polícia: a federal; a rodoviária federal; a ferroviária federal; as civis; e as militares. Ainda, no § 8º, autorizou os municípios a criarem guardas civis municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações.

¹⁵⁹ As informações sobre o processo constituinte foram obtidas, principalmente, em 2 documentos: IPEA (2009) e CAMARA DOS DEPUTADOS (2009).

¹⁶⁰ CF/88: “Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares. § 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei; II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência; III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União. § 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais. § 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais. § 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares. § 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil. § 6º

estabelecer que “a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (...)”.

O processo de elaboração da Constituição foi organizado em comissões e subcomissões temáticas. A partir das discussões havidas no âmbito da subcomissão, o processo de elaboração dos dispositivos constitucionais seguia a seguinte sistemática: elaboração dos dispositivos constitucionais por subtemas (a cargo das Subcomissões Temáticas); elaboração dos capítulos, por temas (a cargo das Comissões Temáticas); elaboração dos títulos, sistematização dos dispositivos aprovados pelas comissões e elaboração do Projeto de Constituição (a cargo da Comissão de Sistematização); e votação e redação final de todo o material (a cargo do Plenário da Assembleia Nacional Constituinte e da Comissão de Redação).

O tema da segurança pública ficou a cargo da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança (Subcomissão IV-b ¹⁶¹), ligada à Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições (IV). Esta é apontada como a primeira vitória das Forças Armadas no processo constituinte, pois em princípio o tema deveria caber à Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo, mas devido ao perfil dos relatores de uma e de outra comissão e das respectivas subcomissões, bem como pelo papel-chave que desempenhavam os relatores nos trabalhos da Constituinte, a mudança de comissão serviu para entregar a questão militar a parlamentares mais conservadores.

Com esta manobra conseguiram concentrar na mesma subcomissão os principais temas de interesse das Forças Armadas: garantir sua missão constitucional, a manutenção do serviço militar obrigatório; a preservação da jurisdição especial para crime militar; o veto às propostas de criação de um

As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. § 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades. § 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. § 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39.”

¹⁶¹ A relatoria ficou a cargo do Deputado Ricardo Fiúza.

Ministério da Defesa; e a manutenção das Polícias Militares e sua subordinação ao Exército.

O contexto de fim do regime autoritário justificava que os temas mais debatidos e mais repercutidos na imprensa fossem não só os relativos ao papel das Forças Armadas na nova ordem constitucional, mas também a atuação do *lobby*¹⁶² das Forças Armadas, e o papel dos militares no processo constituinte contribuíra para a forma final do texto.

Deste modo, o movimento de esquerda pela cidadania, pelos direitos, pelo Estado democrático encontrou contraposição muito forte não só do *lobby* das Forças Armadas, mas também dos policiais militares e dos delegados de polícia. Estas três corporações atuaram de maneira muito ativa para preservarem suas atribuições e garantias.

E confirmando a tese de HASSEMER (1994, p. 56) exposta acima, os grupos mais progressistas e ligados à esquerda não tinham proposta homogênea para as polícias e a área de segurança pública. Poucos profissionais favoráveis aos direitos humanos e juristas da área criminal defendiam a desmilitarização da polícia, mas esta não era proposta conciliadora e não foi objeto de grandes investimentos por parte dos progressistas. De fato, não ocorreu o que se esperava: uma participação intensa de uma esquerda ativa, para evitar as continuidades do regime militar, e o remodelamento das polícias, que haviam atuado tão fortemente durante o regime militar, e precisavam ser adaptadas para a democracia. Com isso, a subcomissão acabou, em grande medida, sendo dominada pelos atores que defendiam basicamente a manutenção do arranjo institucional modelado no período ditatorial¹⁶³.

¹⁶² No texto do IPEA (2009) lê-se: "... as Forças Armadas nomearam 13 oficiais para fazer *lobby* pelos interesses militares junto aos parlamentares constituintes; parlamentares foram convidados e tiveram viagens pagas para conhecer as instalações das Forças Armadas no país, além da atuação do ministro do Exército. No relato feito a Hélio Contreiras (1998), o coronel do Exército Sebastião Ferreira Chaves afirma ter ido conversar com o deputado Ulysses Guimarães, presidente da ANC, porque percebera, quando era secretário de segurança pública de São Paulo, que o desenho das polícias gerava muita violência dos dois lados: Polícia Militar muito violenta nas ruas e Polícia Civil também violenta nas delegacias. A resposta que ele teria ouvido é que já havia acordo com o general Leônidas, Ministro do Exército, para que não se alterasse o modelo de Polícias Militares/Polícias Cíveis e das primeiras como forças auxiliares do Exército".

¹⁶³ Segundo o documento do IPEA (2009), a subcomissão encarregada de elaborar os artigos sobre segurança pública (composta por 19 membros titulares e 20 suplentes) acabou atraindo muitos

Porém, é preciso destacar que, apesar do perfil conservador da Subcomissão responsável pela segurança pública, houve debate sobre o tema, e este esteve polarizado por duas concepções: a primeira centrada na ideia de combate ao crime e manutenção da ordem pública e a segunda na de prestação de um serviço público e proteção do cidadão.

A primeira tem um caráter declaradamente bélico e concebe que a missão institucional dos órgãos de controle social (as polícias) é “combater” os criminosos, que são convertidos em “inimigos internos”. O território dos inimigos, as favelas, são “territórios hostis”, que precisam ser “ocupados” através da utilização do “poder militar” para que a ordem possa ser restabelecida. Nesse modelo, a política de segurança assume a roupagem de uma “estratégia de guerra”, e na “guerra”, medidas excepcionais se justificam¹⁶⁴. Instaura-se, então, uma “política de segurança de emergência” e um “direito penal do inimigo”, nos quais o “inimigo interno” anterior (o comunista) é substituído pelo “traficante”, como elemento de justificação do recrudescimento das estratégias bélicas de controle social. Essa concepção é residual do regime militar, mas apesar de ser absolutamente inconstitucional, há décadas tem sido utilizada e apresentada como a única que se encontra à disposição dos governos. A resistência desse modelo é resultado da

parlamentares com relações com as forças militares e visões mais conservadoras do tema, de modo que estes eram força predominante, salvo algumas exceções como o deputado José Genoíno. Deste modo, a subcomissão rejeitou a criação do Ministério da Defesa e a abolição do Serviço Nacional de Informações e do Conselho da Segurança Nacional, mas manteve o desenho da Polícias Militares como força auxiliar do Exército, e as Forças Armadas com funções na ordem interna. Informa ainda o documento que a subcomissão realizou 18 reuniões entre 7 de abril e 25 de maio de 1987, sendo oito audiências públicas, cujas explicações e debates influenciaram em grande medida as propostas apresentadas. Nestas audiências, foram ouvidos 22 convidados, 4 dos quais policiais militares; 4 da Escola Superior de Guerra; 5 oficiais das Forças Armadas; 3 profissionais da Polícia Federal; 1 delegado de polícia; 1 oficial do Corpo de Bombeiros; 2 integrantes do Conselho de Segurança Nacional, 1 professor da Universidade Estadual de Campinas e o presidente da Ordem dos Advogados do Brasil.

¹⁶⁴ Interessante notar que até a linguagem utilizada faz referência a termos bélicos. Os produtos apreendidos pelas polícias nessas ocupações de território dos traficantes é chamada de “espólio de guerra”, e assim, como numa verdadeira guerra, esses produtos abastecem um mercado negro entre os policiais e outros bandidos, em vez de serem apreendidos e entregues à Justiça, como determina a lei. Em reportagem disponível no portal Terra (<http://noticias.terra.com.br/brasil/policia/rj-combate-venda-de-39espolio-de-guerra39-por-policiais-a-criminosos.d7caa6bfcef1b310VqnCLD200000bbcceb0aRCRD.html>), acesso em 20 de fevereiro de 2013) intitulada “RJ combate venda de 'espólio de guerra' por policiais a criminosos”, encontra-se o seguinte trecho: “Foi deflagrada na madrugada desta terça-feira uma operação que pretende combater a venda de ‘espólio de guerra’ por policiais para criminosos. (...) identificaram dois grupos formados por policiais civis e militares que teriam se associado para arrecadar material, chamado de espólio de guerra pela polícia, apreendido em operações clandestinas ou mesmo em operações regulares, realizadas em comunidades do Rio”.

“impermeabilidade das corporações policiais, do populismo autoritário de sucessivos governos e do discurso hegemônico dos meios de comunicação social” (SOUZA NETO, 2007, p. 5).

A segunda ideia concebe a segurança pública como um “serviço público” a ser prestado pelo Estado, de forma que não há um “inimigo” a combater, mas sim um “cidadão” a proteger. As instituições de controle social desse modelo são prestadoras de um serviço público, ou seja, a polícia é democrática e, assim, em regra, é civil e não militarizada, não obstante possa atuar uniformizada para realização o policiamento ostensivo. A polícia democrática respeita a Constituição Federal, seus fundamentos e seus valores, de forma que não discrimina, não faz distinções arbitrárias por cor, classe, etnia e orientação sexual, não viola os direitos fundamentais do cidadão, trata os barracos nas favelas como “domicílios invioláveis”¹⁶⁵; não só se atém aos limites inerentes ao Estado democrático de direito, como entende que seu principal papel é promovê-lo. Ainda, a concepção democrática estimula a participação popular na gestão da segurança pública; valoriza arranjos participativos e incrementa a transparência das instituições policiais. Substitui-se, portanto, o “inimigo” que deve ser eliminado por um “cidadão” que deve ter seus direitos respeitados e, conseqüentemente, substitui-se também o combate militar pela integração com políticas sociais, por medidas administrativas de redução dos riscos e pela ênfase na investigação criminal (SOUZA NETO, 2007, p. 6).

A Constituição brasileira de 1988 não optou expressamente por nenhum dos dois modelos, pois, se por um lado concebeu a segurança pública como um “direito e responsabilidade de todos” que tem por finalidade a preservação da “incolumidade das pessoas e do patrimônio”, o que a aproximaria da perspectiva da segurança como prestação de um serviço público ao cidadão, por outro lado manteve a militarização de parte relevante da polícia, que embora subordinadas aos governos estaduais, continuam como “forças auxiliares e reservas do Exército” (art. 144, § 5º), bem como também previu que a segurança pública tem por fundamento a

¹⁶⁵ Ainda que não seja necessário, por ser absolutamente óbvio, o STF já reconheceu, em 1997, que os “casebres das favelas” estão incluídos no conceito de “asilo inviolável” (STF, *DJU* 18 de maio de 2007, RHC 90.376, Rel. Min. Celso de Mello)

“preservação da ordem pública”, aspectos que a aproximam da concepção bélica de segurança.

Mas a constitucionalização¹⁶⁶ da questão da segurança trouxe importantes consequências para a legitimação da atuação estatal na formulação e na execução de políticas de segurança, já que em virtude da força normativa da Constituição¹⁶⁷, todas as leis sobre segurança, nos três planos federativos, devem estar em conformidade com a Constituição Federal, assim como as estruturas administrativas e as próprias ações concretas das autoridades, inclusive das policiais. Assim, “O fundamento último de uma diligência investigatória ou de uma ação de policiamento ostensivo é o que dispõe a Constituição” (SOUZA NETO, 2007, p. 03).

¹⁶⁶ Conforme destaca BARROSO (2009, p. 362) “Nos Estados de democratização mais tardia, como Portugal, Espanha e, sobretudo, o Brasil, a constitucionalização do Direito é um processo mais recente, embora muito intenso. Verificou-se, entre nós, o mesmo movimento translativo ocorrido inicialmente na Alemanha e em seguida na Itália: a passagem da Constituição para o centro do sistema jurídico. A partir de 1988, e mais notadamente nos últimos cinco ou dez anos, a Constituição passou a desfrutar já não apenas da supremacia formal que sempre teve, mas também e uma supremacia material, axiológica, potencializada pela abertura do sistema jurídico e pela normatividade de seus princípios. Com grande ímpeto, exibindo força normativa sem precedente, a Constituição ingressou na paisagem jurídica do país e no discurso dos operadores jurídicos”.

¹⁶⁷ Segundo BARROSO (2009, p. 262) “Uma das grandes mudanças de paradigma ocorridas ao longo do século XX foi a atribuição à norma constitucional do *status* de norma jurídica. Superou-se, assim, o modelo que vigorou na Europa até meados do século XIX, no qual a Constituição era vista como um documento essencialmente político, um convite à atuação dos Poderes Políticos. A concretização de suas propostas ficava invariavelmente condicionada à liberdade de conformação do legislador ou à discricionariedade do administrador. Ao Judiciário não se reconhecia qualquer papel relevante na realização do conteúdo da Constituição. Com a reconstitucionalização que sobreveio à Segunda Guerra Mundial, esse quadro começou a ser alterado. Inicialmente na Alemanha e, com maior retardo, na Itália. E, bem mais à frente, em Portugal e na Espanha. Atualmente, passou a ser premissa do estudo da Constituição o reconhecimento de sua força normativa, do caráter vinculativo e obrigatório de suas disposições. Vale dizer: as normas constitucionais são dotadas de imperatividade, que é atributo de todas as normas jurídicas, e sua inobservância há de deflagrar os mecanismos próprios de coação, de cumprimento forçado. (...) O debate acerca da força normativa da Constituição só chegou ao Brasil, de maneira consistente, ao longo da década de 80, tendo enfrentado as resistências previsíveis. Além das complexidades inerentes à concretização de qualquer ordem jurídica, padecia o país de patologias crônicas, ligados ao autoritarismo e à insinceridade constitucional. Não é surpresa, portanto, que as Constituições tivessem sido, até então, repositórios de promessas vagas e de exortações ao legislador infraconstitucional, sem aplicabilidade direta e imediata. Coube à Constituição de 1988, bem como à doutrina e à jurisprudência que se produziram a partir de sua promulgação, o mérito elevado de romper com a posição mais retrógrada.” No mesmo sentido CANOTILHO (2003, p. 1215) “Num ordenamento jurídico dotado de uma constituição escrita, considerada como ordem jurídica fundamental do Estado e da sociedade, pressupõem-se como pontos de partida normativos da tarefa de concretização-aplicação das normas constitucionais (*constitucional construction* na terminologia americana): (1) a consideração de **norma** como elemento primário do processo interpretativo; (2) a mediação (captação, obtenção) do conteúdo (significado, sentido, intenção) semântico do texto constitucional como tarefa primeira da hermenêutica jurídico-constitucional; independentemente do sentido que se der ao elemento literal (= gramatical, filológico), o processo concretizador da norma da constituição começa com a *atribuição de um significado* aos enunciados linguísticos do texto constitucional.” (grifo no original)

Ainda, a submissão das leis e atos administrativos não se limita ao art. 144, mas sim a todo sistema constitucional, de forma que devem ser especialmente observados os princípios constitucionais fundamentais¹⁶⁸ (a república, a democracia, o estado de direito, a cidadania e a dignidade da pessoa humana), bem como os direitos fundamentais¹⁶⁹ (a vida, a liberdade, a igualdade, a segurança etc.). Assim, para compreender, normativamente, o conceito de “segurança pública”, o art. 144 deve ser interpretado de acordo com o núcleo axiológico do sistema constitucional, em que se situam esses princípios fundamentais, pois somente assim será possível a formulação de um conceito constitucionalmente adequado.

3.2.3 O Modelo Constitucional de Segurança

Inegável que no texto do art. 144 a segurança aparece como uma noção difusa, de limites indefinidos e com uma sobrecarga de funções a diversos corpos de polícia, o que para BARBOSA (2008, p. 65) demonstra que a noção de ordem pública permanece como predominante, isto é, “procura-se preservar a grandeza da ordem pública e a segurança pública, sendo esta exercida em função daquela, como seu aspecto, seu elemento e sua causa”.

De fato, a redação do art. 144 da Constituição Federal é confusa, pois não deixa claro se a finalidade da “segurança pública” é proteger o Estado ou o cidadão, pois ao mesmo tempo em que determina que seu objeto de proteção é a “ordem pública”, também determina como objetos a “incolumidade pessoal” e o “patrimônio”.

Não fica claro, portanto, se a “segurança pública” diz respeito prioritariamente à proteção do Estado, do governo ou dos cidadãos, de forma que “é como se a transição para a democracia não tivesse sido completa” e as organizações estatais

¹⁶⁸Estes princípios fundamentais estão previstos no art. 1º, que prevê: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

¹⁶⁹Os direitos fundamentais estão dispostos, principalmente, no art. 5º, cujo *caput* tem a seguinte redação: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:”

responsáveis pela segurança pública “passassem a se dedicar à proteção dos cidadãos, mas sem abrir mão de sua função principal de proteção do Estado ou do governo” (MESQUITA NETO, 2011, p. 35).

Soma-se a essa celeuma a tradição militarista mantida pela Constituição Federal de 1988 que, na contramão dos processos de democratização, manteve uma polícia com estrutura militar e vinculada às forças armadas, fato que tem sido apontado como uma das causas principais da ineficiência policial e da violação sistemática dos direitos humanos.¹⁷⁰

Este foi o resultado dos debates da Assembleia Nacional Constituinte: um texto constitucional que não conseguiu, pelo menos no aspecto relativo à segurança pública, se livrar totalmente das amarras autoritárias do regime ditatorial. Mas isso não significa, em absoluto, que a Constituição Federal tenha adotado uma concepção de segurança pública autoritária, mas apenas que não esgotou o seu potencial democrático, pois poderia ter ido muito além. Ademais, é preciso que se interprete o art. 144 no contexto da Constituição e não de forma isolada e autônoma.

Desse modo, apenas uma interpretação apressada poderia concluir que por conta da ambiguidade do art. 144 seria possível justificar tanto políticas autoritárias quanto políticas democráticas, pois um conceito de segurança pública “adequado à Constituição de 1988 é um conceito que se harmonize com o princípio democrático, com os direitos fundamentais e com a dignidade da pessoa humana” (SOUZA NETO 2007, p. 8).

Efetivamente, os princípios fundamentais, por conta de sua importância para a configuração de um estado democrático de direito, produzem eficácia¹⁷¹ irradiante

¹⁷⁰ Nesse sentido, BARBOSA (2008, p. 66 et seq.) ao escrever que: “Em termos mais claros, enquanto os conflitos sociais e políticos deixaram de ser conflitos que desestabilizam seriamente o regime democrático, e hoje já não existem ‘inimigos internos’ para reprimir violentamente, a democracia não eliminou as causas que seguem determinando a debilidade institucional do Estado de Direito. Isto é, a permanência do militarismo nas forças de segurança ainda é um problema para os governos democráticos brasileiros. O que significa que, apesar dos avanços, o Estado não desenvolveu uma dimensão substancial de eficácia das forças de segurança na aplicação da ordem e de proteção dos direitos individuais dos cidadãos. O certo é que a atuação da polícia brasileira se revelou incompatível com o Estatuto Jurídico do Estado, o que denota um claro retrocesso nas políticas públicas de segurança cidadã”.

¹⁷¹ Ao classificar o art. 1º da Constituição, J. AFONSO DA SILVA (2008a, p. 91) escreve: “Essas ideias gerais sobre aquelas normas fundamentais – verdadeiras decisões políticas concretas que denunciam a forma política de ser do povo brasileiro e formam o pressuposto básico para todas as

sobre os demais preceitos que compõem a Constituição¹⁷², inclusive sobre aqueles especificamente relacionados à segurança pública. Entre esses princípios fundamentais, encontra-se a cidadania e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, incisos II e III, respectivamente)¹⁷³.

Por essa razão, apenas a gestão da segurança pública alicerçada em concepções democráticas, comprometida com a observância efetiva desses princípios, é compatível com a Constituição Federal.

Em raciocínio semelhante ao realizado por GRAU (2006a, p. 193), quando aduz que não se pode admitir que na Constituição Federal existam, simultaneamente, duas ordens econômicas (uma neoliberal e outra intervencionista e dirigista), é possível afirmar que não se podem admitir duas concepções de segurança pública, uma autoritária e outra democrática e cidadã.¹⁷⁴

Ainda com GRAU (2006b, p. 44) destaca-se que a interpretação do direito é a interpretação *do direito*, no seu todo, não de textos isolados, desprendidos do *direito*. Em suas palavras “não se interpreta o direito em tiras, aos pedaços”. A interpretação sempre impõe ao intérprete, em qualquer circunstância, o caminhar pelo percurso que se projeta a partir dele – do texto – até a Constituição. “Um texto de direito isolado, destacado, desprendido do sistema jurídico, não expressa significado normativo algum”.

normações ulteriores, inclusive para as leis constitucionais, conforme o pensamento de Schmitt – demonstram que se trata de normas de eficácia plena; por isso, talvez, é que o mesmo Schmitt chega a afirmar que são *mais* que leis e normações, com exagero inegável, visto que tal tese acaba por destruir-lhes a natureza jurídica”.

¹⁷² Não há hierarquia formal entre as normas constitucionais, mas há hierarquia material. Nesse sentido, BARCELLOS (2002, p. 74); V. AFONSO DA SILVA (2005, p. 123.)

¹⁷³ Adotando o critério de DWORKIN de distinção entre princípios e regras, GRAU (2006a, p. 161) classifica o art. 1º, *caput* e incisos, como “princípios”. Por sua vez DWORKIN (2007, p. 36) define princípio com as seguintes palavras “... um padrão que deve ser observado, não porque vá promover ou assegurar uma situação econômica, política ou social considerada desejável, mas porque é uma exigência de justiça ou equidade ou alguma outra dimensão da moralidade.”

¹⁷⁴ Nesse sentido, GRAU (2006a, p. 193): “...sendo a Constituição um sistema dotado de coerência, não se presume contradição entre suas normas. A admitir-se a ocorrência de contradições entre elas – “princípios e soluções contraditórias”, como refere Raul Machado Horta – por força hão de ser elas eliminadas, seja para afirmar-se que umas não são válidas (ou não se aplicam a determinados casos), seja as interpretando de modo adequado e suficiente à superação da contradição ou contradições. Apenas a segunda alternativa é, todavia, praticável, até porque a primeira nos conduziria ao absurdo de supormos que há, na Constituição de 1988, duas ordens econômicas, uma neoliberal, outra intervencionista e dirigista”.

Entretanto, o problema que surge é de como conciliar essa compreensão e limitação constitucional da segurança pública com a expressa previsão, também constitucional, de que a “segurança pública” é exercida para preservação da “ordem pública”?

Para alcançar tal intento, é necessário que se delimitem algumas questões, como: Qual o conteúdo semântico da expressão “ordem pública”? E quando houver uma tensão entre os “direito fundamentais” e a “ordem pública”, qual deverá prevalecer?

A definição conceitual da "ordem pública" é essencial para estabelecer o regime constitucional da segurança cidadã. Primeiro, por uma questão metodológica, pois é necessário que se estabeleça o caráter ontológico do que se pretende estudar, sob pena de se fazer uma análise absolutamente tautológica. Segundo, e de forma consequente, porque a Constituição Federal, no art. 144, *caput*, vincula os referidos conceitos ao prever que “a segurança pública (...) é exercida para a preservação da ordem pública”, de forma que somente é possível compreender a segurança pública em razão da, ou em relação à, ordem pública. Há entre os dois termos uma relação de funcionalidade, pois a segurança pública tem por função a ordem pública¹⁷⁵.

3.3. APROXIMAÇÃO CONCEITUAL À ORDEM PÚBLICA

Do ponto de vista etimológico, a palavra “ordem” significa “colocação, plano, simetria, série, regularidade, encadeamento invariável, impecável” (*Enciclopédia Saraiva do Direito*, 1977, v. 56, p. 216). ABBAGNANO (2012, p. 852) define ordem como “uma relação qualquer entre dois ou mais objetos que possa ser expressa por meio de uma regra”¹⁷⁶. No mesmo sentido TELLES JUNIOR (2002, p. 3 et seq.) ao

¹⁷⁵ Nesse sentido, MOREIRA NETO (1998, p. 76): “Se, sinteticamente, Segurança Pública é a garantia da Ordem Pública, esta é o objeto daquela. Quanto mais precisamente conceituarmos a Ordem Pública, mas exatamente ter-se-á compreendido a Segurança Pública e, em consequência, mas adequadamente poderemos desenvolver um quadro operativo ...”.

¹⁷⁶ Segundo ABBAGNANO (2012, p. 852), esta noção de ordem é a mais geral e foi expressa pela primeira vez por Leibniz nesta passagem do *Discurso de metafísica* (1668): “O que passa por

afirmar que “toda *ordem*, evidentemente, é uma *disposição*”, mas não uma disposição qualquer, é uma “*certa* disposição, uma disposição *conveniente* de coisas, sendo que a disposição só pode ser considerada *conveniente* quando alcança o fim em razão do qual ela é dada às coisas”. Acrescenta, assim, que “a ordem compreende multiplicidade e *unidade*” e, como ocorre em todas as ordens, “a *multiplicidade* dos seres se submete à *unidade* do conjunto, toda ordem implica *dominação da unidade sobre o múltiplo*”.

Além da ideia de “ordem”, TELLES JUNIOR (2002, p. 7 et seq.) também trabalha com a ideia de “desordem (lembrando que os gregos chamavam o Universo de *cosmos* – palavra que significa *ordem* - e não de *caos* – que significa *ausência de ordem*) e explica que na infinita paisagem do Universo é possível perceber áreas de sombra já que “nem tudo, ao que parece, é ordem no mundo”. Assim, num primeiro momento, afirma que a *desordem* também existe tanto no mundo da natureza quanto no mundo do comportamento humano, neste último representada pelo “comportamento desregrado, a prática do mal, o crime, a injustiça, o sofrimento, a dor, todas estas coisas são fatos ocorrentes, e fatos contrários ao que se considera *ordem*”. Entretanto, posteriormente, nega a existência da *desordem* em si mesma, pois não compreende a *desordem* como o contrário da *ordem*, mas sim como “uma *ordem* contrária a *outra ordem*”, uma vez que para ele “o ser humano chama de *desordem* a ordem que ele encontra, no lugar da ordem que ele quer”. Em suma, “a desordem é a ordem que não queremos”. A *desordem* nada mais é do que o desacordo entre a ordem existente *na realidade* e a *ideia* que o ser humano faz da ordem, de modo que “em cada ser humano, a realidade será tida como *ordenada* na exata medida em que ela corresponde a seu pensamento”. A ordem, pois, para cada ser humano é “um certo acordo entre o sujeito e o objeto”. Nesse sentido, as noções convencionais de ordem e desordem, autolimitando-se, são exclusivamente práticas, a serviço da linguagem e da ação; “são mais *nomes* do que *ideias*”.

Trazendo para o campo do poder político é esse o motivo pelo qual os governantes, em regimes autoritários e arbitrários, chamam os adversários da ordem

extraordinário é extraordinário somente em relação a alguma O. particular, estabelecida entre as criaturas porque, quanto à O. universal, tudo é perfeitamente harmônico. Tanto isso é verdade que no mundo não só nada acontece que esteja absolutamente fora de regra, como também não se saberia sequer imaginar algo semelhante”.

vigente de promotores da *desordem*, de subversivos ou de demagogos, enquanto estes consideram demagogos, subversivos e partidários da *desordem* precisamente aqueles que defendem a ordem vigente.

A ordem pública, por sua vez, deve ser a ordem que se espera (ou a desordem que não se deseja) no espaço público, no espaço de convivência entre as pessoas, na relação destas entre si e destas em relação ao Estado.

Aponta-se que a noção de ordem pública não é nova, existindo, pelo menos, desde o Direito Romano, quando a expressão em si ainda não havia sido cunhada, mas o seu conteúdo correspondia ao conceito de *mores* (costumes romanos). Deste modo, a ordem fundada no *mores populi romani*, noção mais próxima aos costumes que às leis, tinha até um agente público para controlá-la, o censor, que detinha o poder de repressão através da sanção pública, a *nota censoria*. No Direito Intermédio, a expressão aparece como equivalente de "bons costumes" e "interesses públicos", na linguagem dos legistas e dos glosadores, com um lastro moral muito profundo no cristianismo. No século XIX, o liberalismo resgata o conceito laico, mas o restringe, como seria de se esperar, a aspectos quase casuísticos (BERNARD, 1962, p. 250). Já com o advento do Estado do Bem-Estar Social, a *ordem pública* se hipertrofia e passa a ser o conceito instrumental para o alargamento do papel interventivo do Estado nos vários campos de atividade humana, isto é, passa a servir não só ao Poder de Polícia e aos Serviços Públicos, como ao Ordenamento Económico e ao Ordenamento Social, as novas modalidades de ação do Estado presentes nas constituições do século XX (MOREIRA NETO, 1998, p. 77).

Escrita em textos legais, a expressão ordem pública, assim grafada, apareceu pela primeira vez no Código Civil francês de 1804 e depois espalhou-se pela maioria dos códigos que o tomaram por modelo. A fórmula romana inspiradora foi o "*privatorum conventio juri publico non derogat*". Atribui-se ao legislador francês a intenção de introduzir esses textos latinos naquela que seria a mais perfeita sistematização do pensamento jurídico liberal pós-revolucionário. Entretanto, outros autores apontam que ocorreram alguns erros no processo de tradução da língua latina, o que determinou a utilização de alguns conceitos equivocados que acabaram "enquistados no magnífico *corpus* como estorvos malignos que, para cúmulo de

infelicidade, adquiriram tamanha transcendência a ponto de alterar a ‘justeza das ideias e da linguagem dos juristas...’”, de forma que “refletiram ‘...em todos os livros e em todos os espíritos certas noções sobre a lei, contrárias a toda filosofia, inclusive ao senso suplicios para inteligência” (GARMENDIA, 2004, p 17 et seq.).

Daí, é certo ser praticamente impossível encontrar um comentador do Código de Napoleão que tenha resistido à tentação da análise da “ordem pública”, tendo assim se iniciado e desenvolvido um longo roteiro de reflexões, encontros, desencontros e duros enfrentamentos no campo doutrinário, pois todos os autores viram-se obrigados a manifestarem-se sobre a *ordem pública*, tendo a expressão se convertido numa das mais controversas¹⁷⁷. Entretanto, apesar da dificuldade em se discernir o conteúdo e o sentido exato do conceito, “todos os autores se encarregam também de assinalar a importância central do tema no funcionamento dos sistemas jurídicos contemporâneos” (GARMENDIA, 2004, p. 18 et seq.).

Sendo assim, desde já é preciso que se tenha consciência de que o conceito de ordem pública é indefinido, indeterminado, impreciso, elástico, plástico, instável etc., inclusive porque, além de tudo, carrega uma forte carga cultural/consuetudinária¹⁷⁸.

¹⁷⁷ Nesse sentido, GARMENDIA (2004, p. 19 et seq.) ao escrever que “Chama muito a atenção inclusive a frequência com que os juristas deixam divagar sua fantasia poética e recorrem a imagens que descrevem a tarefa de definir o conceito de ordem pública como ‘aventurar-se por um caminho cheio de espinhos’ ou como um ‘suplício para inteligência’, ou o classificam diretamente como ‘matéria digna de temor’. Mas, ao mesmo tempo que descrevem a difícil tarefa de discernir o exato sentido e conteúdo do conceito, todos os autores se encarregam também de assinalar a importância central do tema no funcionamento dos sistemas jurídicos contemporâneos, nos quais se apresenta como ‘...uma espécie de sombra familiar que projetamos para nos defender e nos resguardar, mas que ninguém conseguiu descobrir a real substância de que é formada’. Esse fantasmagórico perfil tem sido traduzido para a linguagem jurídica com expressões tais como noção de conteúdo flexível, conceito caracterizado por sua essencial plasticidade, conceito impreciso, fórmula geral, norma elástica ou essencialmente elástica, padrão jurídico, conceito jurídico não definido ou indeterminado, regra jurídica indeterminada, conceito válvula ‘... à semelhança de órgão respiratório do sistema positivo’ etc.”. “Tantas são as dificuldades que se apresentam na hora de tentar encerrar o conceito numa definição precisa que, em mais de uma oportunidade, tem-se observado com corajosa sinceridade que, na realidade, trata-se de uma ideia que “se sente mais do que se pode definir” e não falta quem sustente que é precisamente esse estado de indeterminação que confere maior utilidade prática a esse controverso e controverso instituto”.

¹⁷⁸ No mesmo sentido LAZZARINI (1998, p. 4): “Na verdade, nada mais incerto em direito do que a noção de ordem pública”; MOREIRA NETO (1998, p. 77): “Mas, ainda assim, cumpre observar que a Ordem Pública é desses conceitos extremamente usados mas pouco estudados”; FILOCRE (2010, p. 24): “A doutrina, especialmente a originária do Direito Administrativo, não firma um conceito minimamente satisfatório de *ordem pública* quando em debate *segurança pública*”.

Segundo GARMENDIA (2004, p. 20 et seq.), há uma infinidade de respostas para explicar o sentido equívoco do conceito, de forma que a variedade e obscuridade tornam praticamente impossível qualquer tentativa de uma síntese integral. Entretanto, não obstante, propõe uma sistematização, em três grandes grupos, das teorias mais transcendentais e significativas: *Primeira teoria: ordem pública e natureza do interesse em jogo*: os autores desta teoria ligam a ordem pública com a natureza pública ou privada do interesse que está em jogo em cada relação jurídica¹⁷⁹. *Segunda teoria: ordem pública e organização jurídico-social*: bem próxima à primeira teoria, os autores desta corrente observam que a ordem pública relaciona-se com a ideia dos valores, modelos ou princípios que servem de sustentação para a organização ou a harmonia social e, em consequência, para o sistema jurídico que gera uma determinada coletividade. Alguns dos autores desse grupo sustentam que a ordem pública é a “ordem da sociedade”, considerada do ponto de vista moral e material, ou seja, é a que toca à moral e à boa ordem, à harmonia e às condições vitais da sociedade. Assim, para estes autores, as leis de ordem pública seriam as leis que assentam seus fundamentos nas bases consideradas essenciais para a manutenção da existência da sociedade¹⁸⁰. *Terceira teoria: ordem pública do ponto de vista instrumental*: enquanto os autores representantes das duas primeiras teorias abordam a ordem pública a partir da explicação de seus fundamentos sociais ou jurídico-filosóficos, os autores dessa terceira teoria empreendem um estudo dos aspectos instrumentais ou funcionais da ordem pública, isto é, atendem à eficácia ou incidência que o conceito tem no plano

¹⁷⁹ Segundo GARMENDIA (2004, p. 21 et seq.), essa concepção é formada em sua maioria pelos primeiros comentadores do Código de Napoleão, para os quais a análise da natureza desse interesse constituía o ponto de partida para clássica divisão entre Direito Público e Privado. Assim, aceitando a divisão de Ulpiano, esses autores definem “ordem pública” contrastando-a com a noção de “ordem privada”, partindo da ideia de que a primeira relaciona-se com a utilidade, o interesse coletivo ou geral da sociedade, enquanto a outra relaciona-se exclusivamente à utilidade ou interesse particular do indivíduo.

¹⁸⁰ Segundo GARMENDIA (2004, p. 22 et seq.), essa linha de raciocínio tem provocado a ligação existente entre as noções de “ordem pública” e “bons costumes”, que normalmente apresentam-se como binômio virtualmente inseparável nos códigos civis hereditários do código elaborado por ordem de Napoleão. O fato de países como a Alemanha e a Suíça terem omitido em seus ordenamentos a referência à ordem pública e aludido exclusivamente aos “bons costumes” leva à proposição de que a linha verdadeiramente proveitosa para o estudo da ordem pública não consiste em analisar seus fundamentos ou raízes, mas em limitar rigorosamente a função que o instituto deve cumprir. Assim, destacando a tendência evolutiva do conceito, também podem ser incluídos nesse grupo os autores para os quais a ordem pública é uma ferramenta que torna possível ao Direito cumprir seu destino, que outro não é que a preservação dos princípios morais que regem a sociedade e a busca da justiça social.

do funcionamento das fontes do Direito¹⁸¹. Assim, ressalta-se o caráter instrumental ou funcional do instituto, como uma técnica à qual se recorre para “assegurar o respeito inexorável a determinadas normas jurídicas”.

Essa sistematização das três linhas teóricas sobre o conceito de ordem pública faz sentido se levarmos em conta a sua abordagem “macro”, pois dividem-se as linhas tendo por parâmetro o Direito como um todo. No que se refere ao objeto deste estudo – a segurança cidadã – o aspecto que mais se destaca nesta “macro classificação” é a terceira teoria – *ordem pública do ponto de vista instrumental* –, especificamente no que se refere ao âmbito do Direito Administrativo¹⁸², que é o ramo que vai trabalhar com as ideias de ordem e segurança pública¹⁸³.

O pensamento de RIVERO (1981, p. 480) vai mais ou menos no mesmo sentido, pois é conhecido por sustentar a ideia de que é preciso não confundir o sentido dado à expressão ordem pública pelo art. 6º do Código Civil francês (“Não se pode, por convenções particulares, derogar leis que dizem respeito à ordem pública”) e o sentido em matéria de polícia administrativa, pois “as palavras são idênticas, mas trata-se de duas coisas sem qualquer relação”.

Posição contrária, logo a favor da unidade conceitual, é a de PAUL BERNARD (1962, p. 265) ao afirmar que “A ordem pública é um conceito comum a

¹⁸¹ GARMENDIA (2004, p. 24) explica que: “A diferenciação desse terceiro grupo não implica sustentar que quem o integra não aluda às raízes sociais e filosóficas, ou as desconheçam, nas quais se inspira a noção de ordem pública. Trata-se simplesmente de assinalar a nota típica que especificamente ressalta em suas respectivas definições do conceito. Ao contrário, os autores que integram as outras duas categorias tampouco deixam de indicar e analisar a especial eficácia imperativa que costuma identificar tipicamente as normas cujos conteúdos fazem parte da noção de ordem pública ou lhe fazem referência”.

¹⁸² MOREIRA NETO (1999, p. 83) apresenta o seguinte esquema sobre os ramos do Direito que tratam da segurança pública: “O Direito da Segurança Pública tem, assim, dois ramos: um, que não nos toca desenvolver..., que inclui o Direito Penal, o Direito Penal Militar, o Direito Processual Penal, o Direito Processual Militar, além dos preceitos do Direito Constitucional aplicáveis, que regem a atuação vinculada do Estado na aplicação da sanção aos *delitos*; e outro..., que inclui preceitos de Direito Constitucional e de Direito Administrativo (Poder de Polícia), que regem a atuação discricionária do Estado na tutela *direta e imediata da Ordem Pública*”.

¹⁸³ LAZZARINI (2002, p. 112) também lembra do tratamento dado à questão da ordem pública no Brasil pela ótica processual penal ao asseverar que: “No Brasil, o tema da *ordem pública* sempre foi tratado por processualistas penais que, na interpretação das leis processuais penais, em especial quando cuidam da *autoridade policial* e seus poderes, se descuidaram de considerar o direito administrativo, principal ramo-base do direito público infraconstitucional que pode ser conceituado como *conjunto de princípios jurídicos que informam e disciplinam as atividades da Administração Pública em qualquer dos Poderes do Estado*”.

toda a lei”. Entretanto, ele mesmo admite que, apesar do conceito ser único, sofre influências da “comunidade jurídica em que é invocado”.

GARMENDIA (2004, p. 31) propõe a ubiquidade conceitual ao afirmar que a complexa essência da ordem pública deriva também do fato de se tratar, ao mesmo tempo, “de um conceito único e plural”. É único, pois os valores essenciais que o compõem conservam uma unidade básica e fundamental, que não conhece fronteiras entre os diferentes campos que formam os diferentes ramos do Direito; mas também é plural, pois “assume proteiformes manifestações instrumentais segundo os âmbitos jurídicos, nos quais se situa o analista”, de forma que, suas projeções e efeitos não serão os mesmos no Direito Privado e no Direito Público, bem como ambos distinguem-se do Direito Internacional Privado etc.

De fato, no ordenamento jurídico brasileiro a expressão “ordem pública” aparece, várias vezes, em diversos diplomas legais, de diversos ramos do direito. Assim, no Código Civil, por exemplo, a ordem pública aparece nos arts. 20¹⁸⁴, 122¹⁸⁵, 606, parágrafo único¹⁸⁶, 1.125¹⁸⁷ e 2.035, parágrafo único¹⁸⁸, como limite aos direitos da personalidade, ao direito de contratar, à prestação de serviços, à atividade empresarial e à validade dos negócios jurídicos, respectivamente. No

¹⁸⁴ Art. 20. Salvo se autorizadas, ou se necessárias à administração da justiça ou à manutenção da ordem pública, a divulgação de escritos, a transmissão da palavra, ou a publicação, a exposição ou a utilização da imagem de uma pessoa poderão ser proibidas, a seu requerimento e sem prejuízo da indenização que couber, se lhe atingirem a honra, a boa fama ou a respeitabilidade, ou se se destinarem a fins comerciais.

¹⁸⁵ Art. 122. São lícitas, em geral, todas as condições não contrárias à lei, à ordem pública ou aos bons costumes; entre as condições defesas se incluem as que privarem de todo efeito o negócio jurídico, ou o sujeitarem ao puro arbítrio de uma das partes.

¹⁸⁶ Art. 606. Se o serviço for prestado por quem não possua título de habilitação, ou não satisfaça requisitos outros estabelecidos em lei, não poderá quem os prestou cobrar a retribuição normalmente correspondente ao trabalho executado. Mas se deste resultar benefício para a outra parte, o juiz atribuirá a quem o prestou uma compensação razoável, desde que tenha agido com boa-fé. Parágrafo único. Não se aplica a segunda parte deste artigo, quando a proibição da prestação de serviço resultar de lei de ordem pública.

¹⁸⁷ Art. 1.125. Ao Poder Executivo é facultado, a qualquer tempo, cassar a autorização concedida a sociedade nacional ou estrangeira que infringir disposição de ordem pública ou praticar atos contrários aos fins declarados no seu estatuto.

¹⁸⁸ Art. 2.035. A validade dos negócios e demais atos jurídicos, constituídos antes da entrada em vigor deste Código, obedece ao disposto nas leis anteriores, referidas no art. 2.045, mas os seus efeitos, produzidos após a vigência deste Código, aos preceitos dele se subordinam, salvo se houver sido prevista pelas partes determinada forma de execução.

Parágrafo único. Nenhuma convenção prevalecerá se contrariar preceitos de ordem pública, tais como os estabelecidos por este Código para assegurar a função social da propriedade e dos contratos.

Código de Processo Penal¹⁸⁹ a expressão aparece nos arts. 7º¹⁹⁰, 185, § 2º, IV¹⁹¹, 312, *caput*¹⁹², 427, *caput*¹⁹³ e 781, *caput*¹⁹⁴, significando parâmetro para limitação da prova a ser produzida pela autoridade policial, parâmetro para o magistrado limitar a prova da defesa, causa para limitação do direito fundamental à liberdade pela autorização da prisão cautelar, como justificativa para limitar o direito ao juiz natural e como limitação à eficácia do direito estrangeiro, respectivamente. Ainda, na Constituição Federal, encontra-se a expressão nos arts. 34, III¹⁹⁵, 136, *caput*¹⁹⁶, 144, *caput*¹⁹⁷ e § 5º¹⁹⁸, significando hipótese de autorização de medida excepcional que é a intervenção federal nos estados, hipótese de autorização de outra medida de exceção que é o Estado de Defesa, como objetivo da segurança pública e como função das polícias militares estaduais, respectivamente.

É certo que, pelo menos no nosso ordenamento, não há como afirmar que a ordem pública, em todos os momentos, tem o mesmo significado e o mesmo

¹⁸⁹ Sobre a relação entre ordem pública e cooperação jurídica internacional conferir BECHARA (2009).

¹⁹⁰ Art. 7º Para verificar a possibilidade de haver a infração sido praticada de determinado modo, a autoridade policial poderá proceder à reprodução simulada dos fatos, desde que esta não contrarie a moralidade ou a ordem pública.

¹⁹¹ Art. 185. O acusado que comparecer perante a autoridade judiciária, no curso do processo penal, será qualificado e interrogado na presença de seu defensor, constituído ou nomeado.

§ 2º Excepcionalmente, o juiz, por decisão fundamentada, de ofício ou a requerimento das partes, poderá realizar o interrogatório do réu preso por sistema de videoconferência ou outro recurso tecnológico de transmissão de sons e imagens em tempo real, desde que a medida seja necessária para atender a uma das seguintes finalidades:

IV - responder à gravíssima questão de ordem pública.

¹⁹² Art. 312. A prisão preventiva poderá ser decretada como garantia da ordem pública, da ordem econômica, por conveniência da instrução criminal, ou para assegurar a aplicação da lei penal, quando houver prova da existência do crime e indício suficiente de autoria.

¹⁹³ Art. 427. Se o interesse da ordem pública o reclamar ou houver dúvida sobre a imparcialidade do júri ou a segurança pessoal do acusado, o Tribunal, a requerimento do Ministério Público, do assistente, do querelante ou do acusado ou mediante representação do juiz competente, poderá determinar o desaforamento do julgamento para outra comarca da mesma região, onde não existam aqueles motivos, preferindo-se as mais próximas.

¹⁹⁴ Art. 781. As sentenças estrangeiras não serão homologadas, nem as cartas rogatórias cumpridas, se contrárias à ordem pública e aos bons costumes.

¹⁹⁵ Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública.

¹⁹⁶ Art. 136. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, decretar estado de defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza.

¹⁹⁷ Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

¹⁹⁸ 144, § 5º - Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

conteúdo. A violação da ordem pública suficiente para anular a cláusula de um contrato não é também suficiente para autorizar a prisão preventiva de alguém. Da mesma forma, o risco de perturbação da ordem pública suficiente para autorizar o interrogatório por videoconferência não é suficiente para autorizar a intervenção federal em um estado ou a decretação de Estado de Defesa. Ainda, a contrariedade à ordem pública que permite à Administração Pública cassar autorização de funcionamento de empresas, não é a mesma que modifica a competência processual penal e autoriza o desaforamento de um plenário do júri.

A caracterização do significado, portanto, é de suma importância, pois se trata de um conceito destinado a limitar situações subjetivas de vantagens outorgadas pela Constituição Federal (J. AFONSO DA SILVA, 2008a, p. 108)

Dessa forma, para o fim proposto – segurança cidadã – é preciso que se estabeleça o conceito de ordem pública a partir da Constituição Federal, especificamente do art. 144, quando dispõe que a segurança pública é exercida para manutenção da ordem pública. A ordem pública que se almeja é a objeto da segurança pública que, via de regra, é estudada pelo Direito Público, especificamente o Direito Constitucional e o Direito Administrativo.

Nesse contexto, no processo doutrinário de determinação conceitual da ordem pública é possível estabelecer coexistência de dois tipos distintos – antitéticos – de abordagem da questão. Por um lado é possível uma abordagem não juridificante, isto é, de índole metajurídica, e por outro, uma abordagem que procura determinar o conteúdo do conceito a partir de pressupostos estritamente jurídicos.

3.3.1. Ordem Pública Metajurídica e Ordem Pública Jurídica

O principal representante do abordagem metajurídica foi MAYER (1982, *passim*), que identificou a ordem pública com a “boa ordem da comunidade”, cujo conteúdo ou alcance não descreveu. Deve-se a este autor a construção de uma espécie de Direito natural de polícia, que se legitimava por si mesmo para intervir na esfera de liberdade e propriedade dos cidadãos com a finalidade de manter essa ordem social, essa “boa ordem da comunidade”, não predeterminado concretamente em nenhuma norma jurídica positiva. Conforme explica FERNÁNDEZ-VALMAYOR

CARRO (1990), o ponto de partida de MAYER é justamente a afirmação de que o particular não pode perturbar com sua conduta a boa ordem da comunidade em que vive, pois, antes, tem a obrigação social de não realizar tais perturbações, obrigação que se constrói como uma obrigação “natural” do súdito, não imposta por nenhuma norma jurídica concreta.

BERNARD (1962, p. 253 et seq.) também pode ser considerado representante da concepção metajurídica de ordem pública, pois reconhece que o conceito é formado tanto por fontes jurídicas (a lei, a missão do poder executivo e a jurisprudência) como extrajurídicas (a moral e os costumes). Ao relacionar a ordem pública à liberdade dos cidadãos, escreve que “entre a proteção da liberdade de cada cidadão e a garantia da segurança de todos, a estrada às vezes é muito estreita” (p. 182). E continua: “Conciliar dois requisitos fundamentais também só se torna possível com a intervenção da consciência moral”. À guisa de conclusão, define ordem pública como “uma noção axial para o centro vital do Direito e da sociedade. Está informada pelas ideias de missão do interesse general e de vocação ao bem público”.

Para AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA e ARTETXE PALOMAR (2001), essa concepção da noção de ordem pública em sentido amplo ou metajurídico tem servido para justificar um âmbito expansivo de intervenção administrativa limitadora de direitos e liberdades, dependendo da conjuntura social dominante¹⁹⁹.

Conforme assevera FERNÁNDEZ-VALMAYOR CARRO (1990), a reação mais clara e contundente a esta abordagem metajurídica partiu de RANELLETTI, que afirmou com veemência que aceitar a posição de MAYER suporia a negação de toda garantia de liberdade individual em face dos incertos limites das liberdades dos cidadãos. A “boa ordem da comunidade” de MAYER só poderia ser entendida, teria escrito RANELLETTI, como ordem jurídica, isto é, ordem estabelecida pelo direito positivo. Tanto que ao tratar da moral e bons costumes teria afirmado que estes poderiam compor a ordem pública, mas somente quando estes preceitos de

¹⁹⁹ Esses autores (2001) informam que a atual Constituição espanhola descarta a noção ampla ou metajurídica de ordem pública, tanto como a existência de uma ordem pública constitucional como limite imanente ao exercício de todos os direitos e liberdades. Por isso simbolicamente substitui a expressão “ordem pública” por outras como segurança pública ou cidadã.

moralidade e bons costumes tiverem entrado no campo do direito. Comentando a tese de RANELLETTI, escreveu FERNÁNDEZ-VALMAYOR CARRO (1990): “O grande autor italiano estava dizendo algo tão importante como que a ordem pública é a ordem que quer o Direito, isto é, a ordem regulada, tipificada, estabelecida pelo direito positivo”.

Também adepto da concepção juridificante é o argentino FIORINI (1957, p. 146), que vincula a ordem pública à ordem jurídica ao afirmar que aquela é um objeto cultural que não tem valor absoluto e responde aos princípios que regem todo objeto jurídico, e esta cria-se por normas legislativas que limitam a liberdade individual, sendo que toda sua problemática se resolve da mesma forma e com idêntico objeto que apresenta as normas jurídicas que limitam a liberdade. Desta forma é que identificam-se a ordem pública e a ordem jurídica, ou seja, enquanto “só podem ser tomadas em conta como expressão do direito; mas não se identificam de forma total, posto que a expressão ordem jurídica contém também outras situações e se integra com outras normas”.

No mesmo sentido pronunciou-se MERKL (1935, p. 121) ao criticar a abordagem metajurídica da ordem pública, pois deixava sua determinação a algo tão inapreensível como as opiniões do “bom cidadão” sobre “o comportamento público conveniente”.

Na linha juridificante foi importantíssima a contribuição de HAURIOU (1927, p. 971 et seq.), que introduziu uma qualificação capital ao processo de conceituação da ordem pública, qual seja, o fato de que esta só pode ser a ordem externa, uma ordem nas ruas. Assim, caracterizou-a como “ordem material e exterior considerada como um estado de fato oposta à desordem”. “A polícia”, escreveu, “não persegue a ordem moral nas ideias e nos sentimentos, não reprime as desordens morais para a qual é radicalmente incompetente”. Não se trata, portanto, de uma ordem ideológica ou moral da “boa ordem da comunidade”, mas simplesmente de uma ordem exterior, fática, de tranquilidade cidadã. FERNÁNDEZ-VALMAYOR CARRO (1990) entende que em HAURIOU pode-se encontrar a consideração da ordem pública como uma ordem jurídica, enquanto que essa ordem externa vem considerada como uma ordem prevista e regulada pelo Direito Positivo, pois para ele os elementos que compõem a ordem pública podem ser “obtidos da legislação”.

Conforme salienta FERNÁNDEZ-VALMAYOR CARRO (1990), da mesma forma como ocorreu entre os autores clássicos do Direito Público, entre os autores contemporâneos também houve o surgimento de uma reação juridificante à abordagem metajurídica de ordem pública²⁰⁰, tendo, basicamente, os seguintes argumentos: primeiro, de modo algum é evidente que os valores ético-sociais devam ser vinculantes para todos porque seriam assim reconhecidos por uma hipotética maioria da população, pois não existe outra via para converter estes valores em normas vinculantes que não a legislativa parlamentar; segundo, a apelação a “grande maioria da população” converte necessariamente a ordem pública em um conceito estimativo de difícil aceitação desde a ótica do princípio da legalidade, de forma que, uma prerrogativa de estimação das autoridades policiais, sem base legal alguma, não tem cabimento em um Estado de Direito de nossos dias; terceiro, o conteúdo da ordem pública depender também das “condições locais” é algo que combina mal com o Estado industrial e desenvolvido de nossos dias, uniformizado pelo desenvolvimento das comunicações e pelo alto grau de urbanização e, ainda, também a vinculação da ordem pública com as “condições locais” seria muito problemática do ponto de vista constitucional na medida em que o sistema de direitos fundamentais garante o mesmo âmbito de liberdade aos cidadãos independentemente do lugar em que se encontrem; quarto, assinala que a concepção de ordem pública metajurídica corresponde a um tempo no qual o ordenamento jurídico não havia alcançado o alto grau de perfeição técnica que hoje possui.

Encontrar na doutrina brasileira o conceito de ordem pública também não é tarefa fácil, pois poucos autores dedicaram-se ao tema e, mesmo entre eles, não há qualquer unidade conceitual.

²⁰⁰Como exemplo contemporâneo da concepção metajurídica de ordem pública cita-se o uruguaio GARMENDIA (2004, p. 29), que apresenta o seguinte conceito: “conjunto de valores da vida que, pela especial transcendência que assumem em determinado estágio da evolução social, passam a integrar a consciência jurídica coletiva e se constituem em objetos de tutela privilegiada por parte do Direito”.

3.3.2. A Ordem Pública na Doutrina Brasileira

Conforme já destacado, a expressão “ordem pública” aparece por diversas vezes na legislação brasileira, sendo que é tratada diferentemente por cada ramo do direito, variando sua aplicabilidade e extensão conforme o fim a que se destina. Essa ubiquidade da expressão fez com que a doutrina, especializada por áreas do direito, interpretasse o conceito de várias formas distintas.

Assim, para os civilistas, constitucionalistas, administrativistas, processualistas e penalistas a “ordem pública” pode significar (e significa) coisas bem distintas. Porém, como o objetivo da presente tese é a relação do conceito de “ordem pública” com a “segurança pública”, são os conceitos advindos dos constitucionalistas e administrativistas que mais nos interessam e que passam a ser objeto de análise, especialmente no que se refere ao enquadramento como conceito “metajurídico” ou “jurídico”.

FERREIRA FILHO (1994, p. 82) escreve que a “ordem pública” é a “ausência de desordem, a paz, de que resultam a incolumidade da pessoa e do patrimônio”.

BASTOS e MARTINS (2000, p. 221), em relação à “ordem pública”, aduzem que “é o primeiro objeto dos mecanismos de segurança pública”. E relacionam as perturbações à ordem pública aos mecanismos de Estado de Exceção ao escreverem que: “Não se admitem perturbações à ordem, (...) ensejando, se grave comoção colocar em risco a estabilidade das instituições (...) a adoção, inclusive, dos estados de defesa e de sítio”.

AFONSO DA SILVA (2008b, p. 777 et seq.) defende que a ordem pública trata-se de “uma situação de pacífica convivência social, isenta de ameaça de violência ou de sublevação que tenha produzido ou que supostamente possa produzir, a curto prazo, a prática de crimes”. Para ele, “convivência pacífica” não significa isenta de divergências, debates, controvérsias e rugas pessoais, pois estas somente oferecem risco à ordem pública quando ameaçam chegar às vias de fato, à violência e ao crime.

LAZZARINI comunga da ideia de que a noção de ordem pública obedece a um critério contingente, histórico e nacional que pode ser definida como “uma situação de fato oposta à desordem, sendo essencialmente de natureza material e exterior”, de modo que “a noção de *ordem pública*, em verdade, é mais fácil de ser sentida do que definida”. Neste contexto, aduz que “sentir-se-á a *ordem pública* segundo um conjunto de critérios de ordem superior, políticos, econômicos, morais e, até mesmo, religiosos (1999, p. 8). Em outra oportunidade (1999, p. 53) LAZZARINI sustenta que a ordem pública é o efeito da causa segurança pública, assim como também é o efeito da causa tranquilidade pública e salubridade pública²⁰¹. Assim, para ele (1999, p. 76), a segurança pública é um elemento da ordem pública, ao lado da tranquilidade e salubridade públicas, havendo entre os elementos uma relação de todo (ordem pública) para parte (segurança, salubridade e tranquilidade públicas)²⁰². Ainda, em outro texto LAZZARINI (1999, p. 77) vai além ao afirmar que “a ordem pública é sempre efeito de uma realidade nacional que brota da convivência harmônica resultante do consenso entre a maioria dos homens comuns, variando no tempo e no espaço em função da própria história”. E conclui: “O arcabouço jurídico que o Estado proporciona à sociedade é simples tradutor dessa ordem”.

JORGE DA SILVA (1990, p. 154) limita-se a afirmar que nos padrões da nossa sociedade e da realidade institucional em que estamos inseridos percebe-se que “a interpretação estrita de que ‘ordem pública’ é a ausência de desordem está longe de corresponder à realidade”. Por esse motivo, prefere ficar com o entendimento de que a “ordem pública engloba, além das noções de segurança e tranquilidade, os conceitos de ordem moral, estética, política e econômica”.

²⁰¹ Para LAZZARINI (1999, p. 70), a Constituição Federal de 1988 valorizou o principal aspecto da ordem pública, que é a segurança pública, mas não descartou os outros aspectos. Para justificar esse entendimento cita os Corpos de Bombeiros, que, para ele, não exercem qualquer função de segurança pública, pois não se envolvem com questões relativas às infrações penais, mas são responsáveis pela tranquilidade pública e salubridade pública ao combaterem os incêndios, realizarem buscas e salvamentos, bem como por serem responsáveis pela defesa civil.

²⁰² Este foi o conceito utilizado pelo Relator da Subcomissão da Assembleia Nacional Constituinte responsável pelo capítulo da Segurança Pública, Deputado Ricardo Fiuza, ao escrever que: “(...) a ordem pública é definida como o grau de normalidade da vida social, sendo no sentido mínimo entendida como aquele conjunto de condições elementares, sem as quais não é possível a vida em comunidade civilizada. A ordem pública abrange a salubridade, a tranquilidade e a própria segurança pública (...)” (FIUZA, 1987-1988, p. 29).

SEABRA FAGUNDES (1998), ao comentar sobre o conceito de ordem pública, o faz da seguinte maneira: “Ora aparece como designativa de parâmetros basilares de comportamento social (no mais amplo sentido, isto é, com relação aos costumes morais, à estrutura e vida de família, à economia geral etc.), ora diz com o clima de equilíbrio e paz indispensável à convivência coletiva do dia a dia”.

Ao que parece nenhum dos autores brasileiros supracitados adotou a concepção juridificante da ordem pública, mas sim a metajurídica, pois não a vinculam a nenhuma limitação legal ou jurídica, mas sim a preceitos etéreos, abstratos e sem significado jurídico algum, tais como “sobre direito”, “ausência de desordem”, “paz”, “perturbações”, “convivência pacífica”, “convivência harmônica”, “resultado do consenso da maioria”, “costumes morais”, “estrutura da vida” etc.

MOREIRA NETO (1998, *passim*) aproxima-se da abordagem juridificante da ordem pública, pois, após analisar uma série de representantes da abordagem metajurídica, escreve: “Já se vê que é necessário um árduo trabalho para resgatarmos o conceito da penumbra da imprecisão e dos páramos da metajuridicidade para lastrear a Segurança Pública...”. Na mesma linha, relaciona a ordem pública à ordem jurídica, afirmando que a ordem pública é “*um aspecto visível de sua realização*”, como uma “ideia que tem a vocação de um endereçamento prático, que tem a ver com a harmoniosa convivência diária, com o clima de paz social, com a exclusão da violência e com o trabalho permanente dos agentes de segurança pública na guarda desses valores”. Nestes termos, admite a ordem pública como “a concretização em tempo e lugar determinados, dos valores convivenciais postulados pela Ordem Jurídica”. De forma que, “a Ordem Jurídica pode e deve balizar o *emprego dos meios* do Poder de Polícia, mas é a necessidade de manter a Ordem Pública que deve indicar as *medidas de seu emprego dentro desses limites*, em termos de oportunidade, convivência e conteúdo”. Aproximando-se ainda mais da concepção juridificante, ao comentar sobre os progressos jurídicos no campo do Direito Público, especificamente na subordinação do Poder Executivo à ordem jurídica, escreveu: “Em outras palavras, a ordem pública deveria ser mantida através de atividades administrativas *dentro dos limites da lei*”.

Porém, engana-se quem pensa que a concepção de MOREIRA NETO é puramente juridificante, pois apesar de atribuir grande importância ao aspecto

jurídico da ordem pública, não descarta que também é composta por outros conteúdos ao conceituar que “o fundamento axiológico da Ordem Pública são as *vigências éticas* da sociedade: o direito, o costume e a moral”.

Ora, a partir do momento em que conteúdos éticos consuetudinários e morais passam a compor o conceito de ordem pública, este perde toda a segurança, pois volta a ser instável. Os costumes e a moral são cambiáveis de acordo com o tempo e lugar. Num país como o Brasil, há diversos costumes e diversos padrões éticos que estão longe de representar uma unidade nacional.

MEIRELLES (1998, p. 92 et seq.) parece aproximar-se mais do conceito juridificante da ordem pública, pois apesar de reconhecer que se trata da situação de tranquilidade e normalidade que o Estado assegura – ou deve assegurar – às instituições e pessoas, acrescenta que isso dever ser realizado “consoante as normas jurídicas legalmente estabelecidas”. Ainda, reconhece que a ordem pública “visa garantir o exercício dos direitos individuais, manter a estabilidade das instituições e assegurar o regular funcionamento dos serviços públicos, como também impedir os ‘danos sociais’ ...”. Entretanto, por fim, afirma que a ordem pública “não é figura jurídica, nem instituição política ou social”, mas sim “situação fática de respeito ao interesse da coletividade e aos direitos individuais que o Estado assegura, pela Constituição da República e pelas leis, a todos membros da comunidade”.

Percebe-se, portanto, que a maioria da doutrina publicista brasileira encara a ordem pública primordialmente pela concepção metajurídica²⁰³.

Porém, parece que esta concepção não deve mais prevalecer, pois a partir de 1988, com a promulgação da Constituição Federal, restabeleceu-se no Brasil o

²⁰³ Inegável a influência que os autores brasileiros receberam do publicista francês Paul Bernard, especialmente pela sua monografia *A Noção de Ordem Pública no Direito Administrativo*, publicada em 1962, e citada exaustivamente por todos aqueles que se debruçaram sobre a questão da “ordem pública” (entre os autores brasileiros podem ser citados MOREIRA NETO [1988; 1998]; LAZZARINI [1998; 1999; 2000]).

Estado de Direito, ou seja, uma nação submetida a uma Constituição que vincula não somente os seus cidadãos, mas também, e principalmente, o Estado²⁰⁴.

3.3.3. Conceito Constitucional de Ordem Pública

Ao vincular a manutenção da ordem pública à manutenção dos direitos e valores assegurados pela Constituição e pelas leis, é inegável que atribui-se àquela um conteúdo juridificante, pois a partir dessa concepção somente violam a ordem pública e, conseqüentemente, autorizam a intervenção estatal no sentido da sua manutenção, as condutas que desrespeitem a Constituição e as leis.

Neste sentido interessante a ideia de AGRA (2008, p. 656), ao defender que o conceito de ordem pública não pode ser delineado apenas no seu sentido repressivo, isto é, com descaso pelos princípios que permeiam um Estado Democrático de Direito, pois a ordem pública também precisa ser analisada no seu sentido positivo, em que os entes governamentais são chamados para proporcionar condições dignas de vida à coletividade. Para AGRA (2008, p. 656), “o estabelecimento da ordem pública encontra sua razão de ser na realização dos direitos fundamentais”, de forma que “se houver dicotomia entre os postulados estabelecidos pela ordem pública e os direitos fundamentais, estes últimos devem prevalecer...”. O mesmo pensamento é defendido por RECASENS (2007, p. 139), ao afirmar que “não cabe na democracia uma ordem que para realizar-se requer a supressão de direitos”.

De fato, num Estado Democrático de Direito, não há como ser diferente²⁰⁵. Não pode haver qualquer ingerência estatal nos direitos e liberdades individuais que

²⁰⁴ GUSTAVO JUST (2009, p. 236) escreve: “O tipo histórico do Estado constitucional, resultante do triunfo dos processos revolucionários burgueses, reflete em sua organização as projeções institucionais do seu principal fundamento de legitimidade, o ideal político liberal-democrático. O liberalismo se desdobra em dois aspectos. O primeiro é a construção de uma esfera de liberdade individual do cidadão, uma liberdade concebida em primeira linha como proteção de seus interesses primordiais – seus direitos inalienáveis – face à ação do Estado. O segundo é a ideia de contenção, de enquadramento da ação estatal por normas jurídicas. O princípio democrático, por sua vez, apresenta então a lei, expressão da vontade geral, expressão do autogoverno, da autonomia política, por um lado como a fonte possível da limitação da liberdade de cada um, e por outro, como parâmetro de validade da ação estatal que se quer juridicamente contida”.

²⁰⁵ Neste sentido FIORINI (1957, p. 145), tratando da realidade argentina, escreveu: “No Estado de direito, digamos melhor, na ordem constitucional argentina somente poderá ser determinado

não estejam legalmente autorizados. Quando o Estado, na pretensão de manter a ordem pública, atua no sentido de limitar a atuação de seus cidadãos, não pode fazê-lo com base em fundamentos morais e tampouco em conceitos elásticos, indefinidos e etéreos como “consciência social”, por exemplo, mas única e exclusivamente com base em conceitos legais. Assim, atualmente, parece-nos impossível, em virtude de sua plasticidade permeável a uma infinidade de situações de arbitrariedade, concordar com LAZZARINI (1999, p. 8) quando escreve: “A *ordem pública* não deixa de ser uma situação *de legalidade e moralidade* normal, apurada por quem tenha competência para isso sentir e valorar”. Admitir o contrário é deixar a porta aberta para abusos e arbitrariedades estatais, pois, conforme escreveu JOSÉ AFONSO DA SILVA (2008b, p. 777), “em nome dela se têm praticado as maiores arbitrariedades”, visto que, com o pretexto de se garantir a ordem pública, “na verdade, muitas vezes, o que se faz é desrespeitar direitos fundamentais da pessoa humana, quando ela apenas autoriza o exercício regular do poder de polícia”.

Desta forma, se a ordem pública somente pode ser uma ordem positiva, uma ordem estabelecida pelo Direito, não há perturbação à ordem pública se efetivamente não houver violação de direito, bens jurídicos ou liberdade de particulares, ou se não houver o exercício das competências públicas reguladas pelo ordenamento jurídico (FERNÁNDEZ-VALMAYOR CARRO, 1990). Desta forma, a despeito da doutrina brasileira, a concepção juridificante da ordem pública é a que deve prevalecer no Estado Democrático de Direito, de modo que o conceito de ordem pública é um conceito jurídico que deve ser construído e limitado em termos constitucionais.

Nesse sentido, PAREJO e DROMI (2001, p. 31) argumentam que, se o monopólio estatal do uso da violência e da coação deve ser definido como um dos fundamentos da vida social politicamente organizada, então o poder de defesa e proteção diante dos perigos que ameaçam a boa ordem dessa vida social deve ter natureza e classificação constitucional. Ainda, salientam que o fato de normalmente não se encontrar nas constituições uma determinada expressão a esse respeito não

formalmente pela lei, é dizer, pela legislação; seu conteúdo e extensão não deverá de forma alguma anular a pessoa e seu âmbito de intimidade (artigo 10 da Constituição), menos ainda poderá impor-se de forma arbitrária e não razoável (artigo 28 da Constituição).”

desmente a sua natureza constitucional, posto que o princípio está implícito na regulação constitucional dos poderes e das competências públicas. Assim, entendem ser claro, desde o princípio, que, no Estado constitucional, a ordem pública não é formal (livremente definida pelo poder constituído), mas substantiva, tanto que construída sobre e com valores e bens constitucionalmente protegidos²⁰⁶.

Entretanto, é preciso atentar para o fato de que afirmar que o conceito de ordem pública é um conceito jurídico não significa, necessariamente, que se trata de um conceito legal, isto é, positivado num texto legislativo. Ademais, também é equivocado pensar que um conceito legal de ordem pública traria mais segurança jurídica e impediria o arbítrio estatal.

Na Espanha franquista havia uma definição legal de ordem pública na “Ley de Orden Público de 1959” que, no art. 1º, a definia como “o normal funcionamento das Instituições públicas e privadas, e a manutenção da paz interior e o livre e pacífico exercício dos direitos individuais políticos e sociais, reconhecidos nas leis”²⁰⁷. Essas leis eram de corte repressivo e não existia uma constituição e as instituições públicas respondiam ao princípio de “unidade de poder e coordenação de funções”, bem como a ideia de paz interior correspondia ao conceito de inimigo interior e exterior próprio dos regimes autoritários que veem seus próprios cidadãos como potenciais inimigos (RECASENS, 2007, p. 139)²⁰⁸.

²⁰⁶ PAREJO e DROMI (2001, p 32) comentam que o art. 10.1 da Constituição espanhola é capital para a ordem constitucional, pois estabelece os conceitos de “ordem política” e “paz social”, relativos, em definitivo, à boa ordem da sociedade “constituída”, isto é, organizada, fundada precisamente no valor supremo da dignidade da pessoa, nos direitos invioláveis que lhe são inerentes, no livre desenvolvimento da personalidade das pessoas e no respeito à lei e aos direitos dos demais.

²⁰⁷ MEDIANO (1975, p. 201), ao comentar o art. 1º da “Ley de Orden Público de 1959”, escreve: “A concepção clássica de ordem pública se assimilava à ordem material, à paz e à tranquilidade pública, e a ela se atém a definição da própria Lei em seu artigo 1º. Entende-se por ordem pública – como base e fundamento da Lei – o normal funcionamento das instituições públicas e privadas, a manutenção da paz interior e o livre e pacífico exercício dos direitos individuais, políticos e sociais, reconhecidos nas Leis...”.

²⁰⁸ De fato, à primeira vista, o conceito de ordem pública definido na lei franquista dá a impressão de haver consagrado a concepção juridificante da ordem pública, pois estabelece limites legais para sua manutenção. Entretanto, as leis da época, inclusive a própria “Ley de Orden Público”, eram absolutamente autoritárias e com conteúdo indefinido, de forma que a pseudolimitação tornava-se letra morta, conforme se verifica do art. 2º da referida lei, que, no sentido de complementar o art. 1º, prevê um rol dos “atos contrários à ordem pública”, onde relaciona: “a) Os que perturbam ou tentam perturbar o exercício dos direitos reconhecidos na Carta dos Espanhóis e demais Leis Fundamentais da Nação, ou que atentam à unidade espiritual, nacional, política e social da Espanha; b) Os que alteram ou tentam alterar a segurança pública, o normal funcionamento dos serviços públicos e a regularidade dos abastecimentos ou dos preços prevalecendo-se abusivamente das circunstâncias;

No Brasil, contrariando as recomendações doutrinárias²⁰⁹, ainda que pouco lembrado pela doutrina²¹⁰ e praticamente não utilizado na prática, também há um conceito legal de ordem pública definido pelo Decreto nº 8.877, de 30 de março de 1983²¹¹, em seu art. 2º, item 21, com a seguinte redação:

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

Esse conceito não foi bem recebido pela doutrina, aliás foi duramente rechaçado.

LAZZARINI (1998, p. 7) comenta que “esse conceito não é aceitável naquilo que diz ser *ordem pública*...”. E continua: “O *ordenamento jurídico da Nação* é o que pode ser considerado como sistematização das regras de Direito, materiais ou formais, ou seja, o sistema legal adotado pelo País...”. Finaliza por dizer que o conceito deveria ser abandonado ou substituído, mas enfatizando que se devem

c) As paralisações coletivas e os fechamentos ou suspensões ilegais de Empresas, assim como provocar ou dar ocasião a que se provoque uns e outros; d) Os que originam tumultos na via pública e quaisquer outros em que se empregue coação, ameaça ou força ou se cometam ou tentem cometer com armas e explosivos; e) As manifestações públicas ou ilegais ou que produzam desordens ou violências, e a celebração de espetáculos públicos em iguais circunstâncias; f) As manifestações e as reuniões públicas ilegais ou que produzam desordens ou violências, e a celebração de espetáculos públicos em iguais circunstâncias; g) Os atentados contra a salubridade pública e a transgressão das disposições sanitárias ditadas para evitar as epidemias e contágios coletivos; h) Excitar ao descumprimento das normas relativas à ordem pública e a desobediência às decisões que a autoridade ou seus agentes tomarem para conservá-la ou restabelecê-la; i) Os que de qualquer outro modo não previsto nos parágrafos anteriores faltarem ao disposto na presente Ley ou alterarem a paz pública ou a convivência social”.

²⁰⁹GARMENDIA (2004, p. 27) chega a afirmar que: “...é preciso assinalar, como questão preliminar, que não há nenhum ordenamento positivo que tenha definido expressamente a ideia de ordem pública. Todavia, apesar dessa absurda falta de explicitação conceitual, não é arriscado afirmar que, paradoxalmente, não é possível conceber algum ordenamento positivo no qual a ideia de ordem pública não esteja presente”.

²¹⁰Verificar LIMA, Renato S.; CAMPOS DA SILVA, Guilherme A.; OLIVEIRA, Priscilla S. Segurança pública e ordem pública: apropriação jurídica das expressões à luz da legislação, doutrina e jurisprudência pátrios. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 7, nº 1, p. 58-82, fev./mar. 2013.

²¹¹ Esse texto legal é mais conhecido como R-200 (Regulamento para Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares), pois o Decreto nº 8.877 teve por principal finalidade aprovar este Regulamento. No art. 1º o decreto afirma ter por finalidade estabelecer princípios e normas para aplicação do Decreto-Lei nº 667/69 que foi outorgado pelo General Costa e Silva, com fundamento no AI-5.

evitar conceitos legais, especificamente no que se refere à ordem pública, pois esta “é mais fácil de ser sentida do que definida...” e “a *ordem pública* não é figura jurídica, embora dela se origine e tenha a sua existência formal”. MOREIRA NETO (1999, p. 80) é ainda mais ácido em suas críticas ao conceito legal de ordem pública ao escrever: “Abstrata, vaga, amplíssima, confusa, cheia de erros; uma boa intenção que presta um desserviço ao Direito e ofende a sua Ciência”. Em continuação, sistematiza a crítica ao atacar cada ponto do conceito. Interessa a parte em que afirma que ordem pública não são *regras*, mas o *resultado* apreciável de sua observância, pois a considera como uma *situação* que se quer manter ou a que se quer chegar. Sustenta que se a limitação da ordem pública às regras formais, como faz o Decreto nº 8.877/83, exclui do conceito as referências à moral e aos costumes vigentes.

As críticas ao conceito legal de ordem pública decorrem do fato de, como já analisado, a doutrina brasileira ser adepta do conceito metajurídico de ordem pública, ao passo que o conceito legal adota expressamente a concepção juridificante ao prever que a ordem pública decorre de um conjunto de regras formais decorrentes do ordenamento jurídico. Não obstante as críticas, o Decreto nº 8.877/83 ainda está em vigor e foi recepcionado pela Constituição Federal, obviamente, com algumas readequações, de modo que atualmente o ordenamento jurídico da nação é aquele constitucionalmente estabelecido e as regras formais são as leis que, obrigatoriamente, devem estar de acordo com o ordenamento jurídico.

Deste modo, apesar de se reconhecer que há uma enorme variedade de interpretações sobre o conceito de “ordem pública”, não se pode admitir nenhuma interpretação que ultrapasse os limites da Constituição Federal.

A segurança pública, que, nos termos do art. 144 da Constituição Federal, tem por finalidade a manutenção da ordem pública, dever ser gerida pelo Estado de acordo com o sistema jurídico constitucional. A ordem pública almejada é a ordem constitucional, ou seja, a proteção dos princípios e direitos fundamentais sobre o qual a nossa República se sustenta. Nenhuma ação estatal, em nenhum nível, poderá, sob o pretexto de manutenção da ordem pública, desrespeitar os princípios

fundamentais do Estado brasileiro nem os direitos fundamentais do cidadão, a não ser que haja expressa autorização constitucional²¹².

Nesse sentido, apesar de se compreender que de fato seria útil um melhor desenvolvimento do conceito de ordem pública, não se concorda com LIMA, CAMPOS DA SILVA e OLIVEIRA (2013, p. 80) quando afirmam criticamente que a fungibilidade do conceito de ordem pública permite que a segurança se torne algo fora do previsto na Constituição Federal (ou seja, segurança dos cidadãos) para residir em zona cinzenta.

Ao que nos parece, por todo o exposto, não é possível nenhuma interpretação honesta e legítima do conceito de “ordem pública” que esteja em desacordo com a Constituição Federal.

Assim, as polícias, que têm a missão constitucional de manutenção da ordem pública, somente estão autorizadas a agir, para esse fim, dentro dos limites estritamente legais. Não está autorizada a atuação estatal-policial, por exemplo, para manutenção da ordem pública sob fundamentos morais, religiosos, costumeiros etc., ainda que tais entendimentos estejam autorizados por parcela da doutrina.

Não há, do ponto de vista jurídico, qualquer tensão entre os direitos fundamentais e a manutenção da ordem pública, pois a ordem pública, no atual contexto brasileiro, somente pode ser a ordem pública constitucional, o que pressupõe o respeito aos seus princípios fundamentais e, entre eles, o respeito à cidadania e aos direitos humanos.

Preservar a ordem pública, portanto, é preservar os direitos fundamentais e a cidadania, incluída aqui a segurança.

Mas como será possível efetivar o direito fundamental à segurança que à Constituição promete aos cidadãos sem limitar ou restringir os direitos fundamentais e de cidadania daqueles que são os responsáveis pela insegurança?

²¹² Como exemplo pode-se citar a possibilidade de prisão em flagrante, que, apesar de limitar o direito fundamental à liberdade, está autorizada pelo sistema constitucional, bem como a interceptação telefônica, que, apesar de limitar o direito fundamental à intimidade, também está autorizada pelo sistema constitucional.

Para resolver tal questionamento é preciso analisar o alcance do direito à segurança.

3.4. A SEGURANÇA COMO DIREITO

A segurança – tanto externa quanto interna – sempre foi a principal função do Estado, desde seus primórdios, até o presente momento. E para manter um certo grau de segurança, o Estado sempre precisou limitar a liberdade dos cidadãos, de forma que a tensão entre segurança e liberdade é onipresente na história do Estado e, em cada uma das suas diferentes roupagens, essa tensão é gerida de maneira diversa, ora a favor da liberdade, ora a favor da segurança²¹³.

3.4.1. Segurança *Versus* Liberdade

Para COMPARATO (1989, p. 181) não há uma situação de oposição entre liberdade e segurança, mas sim uma situação de implicação recíproca ou complementar. Entende que o excesso de segurança acaba por suprimir a liberdade, mas também que a total liberdade é a ausência de segurança. Escreve que “para que exista liberdade é indispensável um mínimo de segurança”, pois “a ausência completa de controle dos riscos que pesam sobre a existência humana frustra qualquer tentativa de decidir ou agir segundo a própria determinação”. Para ilustrar, argumenta que é sob esse aspecto que se deve entender a verdade contida na crítica marxista às “liberdades formais”, pois, “para as massas miseráveis do planeta, a ausência total de segurança econômica, consubstanciada na falta absoluta das mais elementares garantias contra a fome e a doença, torna impossível a experiência da liberdade”.

²¹³ HÖFFE (2006, p. 343 et seq.) escreve: “Para poder decidir-se entre o Estado primário e o Estado secundário de natureza, o homem deve saber o que é mais vantajoso: a liberdade de matar os outros, ou a pretensão de não ser morto por outros; a liberdade de roubar, de ofender e de perturbar o exercício da religião, ou a pretensão à propriedade, honra e liberdade de religião. Querirá ele ser agente, e também vítima de uma morte violenta, ou antes, nem vítima, nem tampouco um agente? Em face da articulação de ser-vítima ou ser-agente a alternativa quer dizer: tanto-como, ou nem-nem”.

De forma análoga, argumenta que sem um mínimo de liberdade nada é seguro, pois “estabelecer um regime de segurança sem liberdade supõe organizar a coação na perfeição”, isto é, não somente dispensar a colaboração dos destinatários das normas de segurança, mas também afastar a possibilidade de sua interferência, por mínima que seja, no funcionamento do sistema, o que para ele “equivale a colocar todos os membros da coletividade à mercê do titular do poder, ou seja, em estado de total insegurança”. Assim, conclui que “o excesso de segurança elimina a liberdade e a supressão da liberdade aniquila a segurança, fechando-se assim o círculo”.

Ainda, é preciso compreender que não se pode fazer uma análise maniqueísta entre os conceitos, pois em determinados momentos a liberdade de uns significa a prisão de outros, da mesma forma que a segurança de uns significa a insegurança de outros. Na filosofia iluminista, por exemplo, foi a liberdade que assumiu posição central e serviu de legitimação para o Estado moderno, e não a segurança²¹⁴. Essa perspectiva desenvolve-se a partir da ideia do Contrato Social, já que a sua fundamentação é a liberdade²¹⁵.

²¹⁴ ALBRECHT (2010, p. 53) explica que “isto também tem a ver com a situação histórica da burguesia ascendente, no século XVIII. Estruturas feudais impediam o desenvolvimento econômico na Europa. Por causa dos privilégios da nobreza, a prosperidade e as chances de estabelecê-la, eram desigualmente distribuídas. As sociedades da Europa sufocavam em excesso de segurança: era a segurança de um sistema de governo fechado em si mesmo, que concedia tudo à nobreza e nada aos cidadãos. O século 18 é o tempo para um programa que deveria superar essa situação. O filósofo francês **Jean-Jacques Rousseau** (1712-1778) resume a crítica a esta situação, em uma frase conhecida: ‘o homem nasce livre, e está em cadeias por toda parte’ (*Rousseau*, Capítulo 1, 5). As cadeias precisavam ser rompidas, contudo não tão extensamente, que governe seu poder desenfreado”.

²¹⁵ ALBRECHT (2010, p. 156) escreve: “Núcleo do Iluminismo é a **teoria do Contrato Social**. Filósofos do Iluminismo – *Hobbes*, *Rousseau*, *Locke* – ‘descobriram’ a teoria do Contrato Social, e a desenvolveram com ideias reciprocamente divergentes nos respectivos detalhes. Em primeiro lugar, o Contrato Social é, no seu núcleo, não mais do que uma construção mental – caso se queira, uma ‘invenção da liberdade’. Com a invenção, pretende-se garantir a liberdade pessoal do indivíduo, deve poder ser superado o estado de natureza perigoso para o indivíduo. A invenção deve funcionar assim: então, no caso de um conflito, portanto, quando um outro penetra, sem permissão, na própria esfera de liberdade, deve o homem renunciar ao emprego dos próprios meios de violência, que lhe estão diretamente à disposição. Em lugar de empregar meios de violência próprios, transferem-se estes para um terceiro neutro. Este assume então a solução do conflito, quando este é tão grave que exigiria demais dos participantes do conflito. Com a renúncia recíproca à violência, e sua transferência para um terceiro, o Estado é fundado. É importante que a renúncia tenha resultado voluntária e que o terceiro neutro considere apenas o seguinte – com toda segurança que é garantida –, sempre defender a liberdade individual do próprio indivíduo. Assim os homens passam do estado de natureza, que *Hobbes* pintou com cores sombrias, para um Estado de Direito”.

Nessa linha, a liberdade torna-se um bem indisponível no Estado (que é criado em sua função) e este se torna-se obrigado a zelar pela liberdade dos seus cidadãos, mas esse cuidado, não raras vezes, torna-se esmagador, forçado, cruel, de forma que logo depois do começo da Revolução Francesa, os postulados da “liberdade, igualdade e fraternidade” transformam-se em “liberdade, igualdade e segurança”, pois a pretensão de segurança passa a dominar os princípios da liberdade e igualdade. Assim, a ideia de que a liberdade é capaz de limitar o poder político e a violência deixa de ser dominante no curso da Revolução, pois nos acontecimentos históricos do período pode-se perceber que, na realidade política, o pensamento de uma liberdade segura é substituído pela aparência de uma segurança livre.

Com o advento da Modernidade, o estatuto do indivíduo alterou-se radicalmente, pois este passou a ser reconhecido por si mesmo, independentemente de pertencer a qualquer âmbito coletivo. Assim, a partir do século XVIII afirma-se uma nova forma de se compreender o ser humano que passa a ser concebido como “‘ unidade física e patrimonial independente’, que põe em crise as redes tradicionais que lhe asseguravam proteção”. Assim, a propriedade individual transforma-se no recurso a partir do qual um indivíduo pode existir autonomamente sem depender de um padrão ou da caridade alheia, pois é a propriedade que lhe garante segurança diante dos imprevistos da existência e somente quem a possui pode ter reconhecida uma subjetividade autônoma e, antes de tudo, o direito de ser protegido em relação a sua pessoa e aos seus bens (CORNELLI, 2012, p. 139 et seq.).

A legitimação do Estado Moderno dá-se a partir da proteção do indivíduo e, conseqüentemente, de sua propriedade e de seus direitos fundamentais, ou seja, a partir da provisão da segurança. A necessidade de proteção expressa-se no pedido individual de intervenção estatal na regulação da vida social e na salvaguarda dos direitos individuais, em um delicado e difícil equilíbrio entre instâncias de controle e instâncias de liberdade.

Assim, o sentimento moderno de insegurança se associa, ao menos em parte, à contradição estrutural de um Estado de Direito que funda a própria legitimidade na resposta às necessidades de segurança e que, ao mesmo tempo – e justamente –

para garantir uma proteção plena aos indivíduos, encontra-se obrigado a violar os direitos dirigidos a salvaguardar a vida, a liberdade e a propriedade.

Esse é o núcleo fundamental das contradições entre a liberdade e a segurança.

Entretanto, o problema apresenta-se mais grave no Estado Democrático de Direito quando a liberdade é apresentada como um bem indisponível e o Estado precisa proteger os cidadãos dos perigos atuais como a criminalidade.

Nessas situações é possível pensar a segurança de duas formas: como uma categoria abstrata (segurança de um povo, de um sistema, de uma sociedade etc.) ou como uma categoria concreta (segurança individual). Assim, ao mesmo tempo que o Estado deve proteger os direitos humanos elementares (vida, integridade, dignidade), também deve proteger a liberdade individual, chegando-se à conclusão de que a concreta defesa dos direitos humanos elementares permite a restrição do direito à liberdade. Pode-se, portanto, falar de um “dever de ação” do Estado que resulta dos direitos do indivíduo à vida e à integridade corporal, de forma que este “dever de ação” torna-se mais robusto na medida em que os indivíduos são ameaçados em seus direitos e, conseqüentemente, mais fraco quanto mais abstrata se representa a ameaça, mas é importante insistir na questão de que a liberdade não deve ser posta à prova e, em princípio, não pode ser limitada por considerações securitárias.

Assim, mesmo no moderno Estado Democrático, este raciocínio vincula-se à ideia do Contrato Social, pois, segundo este, intervenções massivas nos direitos de liberdade do cidadão são permitidas somente na medida em que seu núcleo é imediatamente ameaçado ou lesionado, pois a promessa do contrato social é preservar a ideia de liberdade e não sacrificá-la ao soberano administrador da segurança. Não faria qualquer sentido a ideia de um contrato social em que os “contratantes” abrissem mão de uma parcela de suas liberdades e ainda concedessem ao soberano a prerrogativa de limitá-las indefinidamente para sua própria proteção.

A finalidade do contrato social não é o Estado, mas sim o cidadão. O Estado existe em função do cidadão e não o cidadão em função do Estado²¹⁶. Desse modo, é possível afirmar que o conceito de segurança consolida-se em razão da necessidade de liberdade, especialmente a partir da Revolução Francesa. Uma análise dos postulados da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão confirma esse argumento, pois a afirmação e consagração formais dos direitos e liberdades do homem são apresentadas, principalmente, sob uma perspectiva negativa, isto é, limitando o poder do Estado de intervir na vida do indivíduo e, desta forma, libertando-o.

A possibilidade de intervenção do Estado na vida dos indivíduos somente está autorizada quando houver necessidade de preservar a liberdade individual, ou seja, quando o cidadão for vítima de arbitrariedades por parte dos detentores do poder ou da violação de seus direitos. Assim, cabe ao Estado, como resultado do contrato social, o dever de garantir segurança, criando, para o efeito, mecanismos de defesa da esfera pessoal e apostando na minimização de eventuais violações dessa mesma esfera.

Os conceitos de liberdade e segurança são, portanto, indissociáveis, mas a segurança surge como consequência da liberdade, e não o contrário. Assim, quando a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão prevê que todos têm direito à segurança, trata-se, em verdade, de se poder exigir do Estado uma prestação negativa em face dos cidadãos, isto é, o Estado deve abster-se de interferir na vida dos indivíduos, deve garantir-lhes, portanto, a liberdade, ou seja, o livre gozo de seus direitos. É esta a segurança que deve ser garantida pelo Estado, a “segurança dos direitos”, que só é possível mediante a garantia da maior liberdade possível.

²¹⁶ Ainda, segundo ALBRECHT (2010, p. 163 et seq.), quem entender que a legitimação filosófica da outorga de liberdade pelo Estado é pouco robusta, pode encontrar uma orientação empírica na história europeia de negação da liberdade e o desenvolvimento dos direitos humanos a ela relacionados, como garantias de segurança diante do Estado. Cita o final da Segunda Guerra Mundial, a queda da Cortina de Ferro, o nazismo alemão de Hitler, o fascismo espanhol de Franco, a ditadura portuguesa de Salazar, o coronelismo grego e as tentativas de um socialismo autoritário no Leste da Europa. Destes exemplos, explica, pode-se ver “o que significa expandir a **segurança** de um Estado **sobre as costas dos direitos de liberdade do indivíduo**” e, ainda, que “a segurança sozinha não pode ser nenhuma boa conselheira”.

Esta relação entre a segurança e a liberdade, na qual a última somente tem sentido se for em razão da segunda, é perceptível no pensamento de BARATTA (2006, p. 199), para quem “a segurança é uma necessidade humana e uma função geral do sistema jurídico”. Mas tanto numa quanto noutra forma, a segurança carece de sentido próprio, já que em relação ao sistema de necessidades é uma necessidade secundária, e em relação ao sistema de direitos é um direito secundário. Em uma teoria antropológica e histórico-social, a necessidade de segurança é acessória (e, neste sentido, secundária) em relação a todas as outras necessidades básicas²¹⁷ ou reais, que podem ser definidas como primárias²¹⁸. No que tange ao sistema jurídico, a necessidade apresenta-se na forma de direitos, mas também não se trata de uma necessidade primária, mas sim acessória (e, neste sentido, secundária) a todas as outras necessidades conhecidas como direitos neste sistema²¹⁹.

Não obstante as ponderações acima expostas, é preciso analisá-las à luz do que dispõe a Constituição Federal.

²¹⁷ BARATTA (2006, p. 200) explica que por “necessidades básicas” entendem-se “aquelas que se estabilizaram na história natural do homem e portanto têm um alto grau de constância no tempo e no espaço, assim como as necessidades de alimentos, vestimenta e abrigo”. Por “necessidades reais” entendem-se “aquelas, altamente evolutivas, que se produzem na relação dinâmica entre satisfação das necessidades, desenvolvimento das capacidades e surgimento de novas necessidades”. Continua: “Esta relação dinâmica é própria da história social do homem. As necessidades ‘reais’ correspondem às potencialidades de desenvolvimento e de qualidade de vida que resultam do grau alcançado pela capacidade de produção material e cultural na sociedade, ainda que se realizem só em parte, devido a distorções do sistema de produção e distribuição da riqueza, desperdícios, guerras e injustiça social”.

²¹⁸ Para BARATTA (2006, p. 200), trata-se da “necessidade de certeza da satisfação de necessidades, atribuindo à ‘certeza’ um significado duplo: discursivo (reflexivo) e temporal. A certeza discursiva, assim, refere-se ao objeto das distintas necessidades primárias, a sua construção e definição na esfera do intelecto e da linguagem; trata-se da necessidade de conhecer e comunicar as necessidades. A certeza temporal, por sua vez, refere-se à continuidade da satisfação, isto é, a sua repetição, além da situação atual. Em ambos os sentidos, a necessidade secundária de certeza é determinada por sua satisfação em uma dimensão natural e instintiva, até chegar a uma dimensão histórica e intelectual.”

²¹⁹ Em relação aos direitos, BARATTA (2006, p. 201) argumenta que a segurança adquire dois significados diferentes, dependendo se é observada do ponto de vista externo ou interno ao sistema jurídico. Deste modo, considerando a necessidade de segurança numa teoria sociológica do direito, a questão que se impõe é: “Até que ponto o Direito, entendido como sistema de operações, contribui à segurança na sociedade?” Esta pergunta representa um questionamento direto da validade “empírica” do direito, na qual a segurança é concebida como um fato. Já em uma teoria normativa (técnico-jurídica) do direito, ao contrário, o questionamento dirige-se à validade “ideal” do direito. Assim, enquanto na teoria sociológica do direito considera-se a segurança “através” do direito, na teoria normativa considera-se a segurança “do” direito, motivo pelo qual se utiliza, frequentemente, o sinônimo “certeza do direito”. Assim, “o ponto de vista empírico ou sociológico é *externo* ao sistema jurídico, o ideal ou técnico-jurídico é, ao contrário, um ponto de vista *interno*”.

3.4.2. Direito Fundamental à Segurança Pública?

A palavra “segurança” aparece por diversas vezes no texto da Constituição, mas como direito aparece nos arts. 5º, *caput*, 6º, *caput*, e 144, *caput*, sendo que neste último é a única oportunidade em que vem acompanhada do adjetivo “pública”.

No art. 5º encontram-se os direitos e garantias fundamentais, tendo o *caput* a seguinte redação: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:”

A referência aqui é feita de forma genérica, não se relacionando especificamente ao risco de ser vítima de um crime, mas sim no sentido de se estar seguro em relação aos direitos que serão elencados nos incisos do próprio art. 5º. Trata-se, portanto, da segurança em seu sentido clássico, ou seja, contra as arbitrariedades do próprio Estado, que encontra no art. 5º uma série de limitações que garantem a segurança do cidadão. Em termos de gerações dos direitos fundamentais, está incluída na primeira geração.

No art. 6º a segurança aparece como direito social. A redação é assim: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Os direitos sociais são aqueles que, ao contrário dos individuais, impõem ao Estado prestações positivas no sentido de se equiparar situações sociais desiguais. Tem por fundamentação o princípio da igualdade (BONAVIDES, 2007, p. 564). A utilização da palavra segurança neste dispositivo também é feita de maneira genérica, sem se relacionar diretamente à segurança em relação ao crime, mas sim no sentido de se garantir a todos os mesmos direitos sociais. Pertence à segunda geração de direitos fundamentais.

Em ambas as hipóteses, apesar de protegerem o cidadão de forma diferente – limitando e fomentando a atuação estatal – não há qualquer dúvida sobre o caráter

fundamental do direito à segurança. Inclusive, transferidos para o campo das “dimensões da cidadania”, é possível relacionar o direito à segurança previsto no art. 5º à “segunda dimensão histórica” da cidadania, e o direito à segurança do art. 6º àquilo que SMANIO (2009) chamou de “novas dimensões da cidadania”.

Por fim, no art. 144, *caput*, encontra-se: “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:”

Pela redação do dispositivo não há dúvidas da intenção constitucional de acrescentar às dimensões genéricas do direito à segurança (arts. 5º e 6º) uma dimensão bem específica e vinculada à questão da criminalidade.

Cada uma das previsões encontra correspondência em alguma das funções atribuídas aos direitos fundamentais por CANOTILHO (2003, p. 407 et seq). A previsão do artigo 5º se relaciona com a primeira função dos direitos fundamentais – *função de defesa ou de liberdade* – que é a defesa da pessoa humana e da sua dignidade frente os poderes do Estado; A previsão do artigo 6º se vincula à segunda função – *função de prestação social* -, o que significa o direito do particular a obter algo através do Estado (saúde, educação, segurança social). São bens sociais que podem ser obtidos no mercado privado pelas pessoas com mais capacidade econômica (saúde privada, educação privada, previdência privada). Por fim, ao artigo 144 é possível relacionar a terceira função dos direitos humanos – *função de proteção perante terceiros*. Estes direitos impõem um “dever ao Estado” (poderes públicos de forma geral) no sentido de “proteger” perante “terceiros” os titulares de direitos fundamentais. Nesse sentido o Estado tem o dever de proteger o direito à vida perante eventuais agressões de outros indivíduos (é a ideia representada pela doutrina alemã na expressão *Schutzpflicht*.

A segurança é sem dúvidas um direito fundamental. A Constituição Federal, ao fazer tal previsão, nos termos dos artigos supracitados, conferiu à segurança *status* de valor tutelado constitucionalmente, estabelecendo para o seu titular prerrogativas que concretizam na garantia da dignidade humana, da liberdade e

igualdade, um estado de proteção, de amparo que permite gozar todos os demais direitos assegurados na ordem jurídica (FREITAS, 2012, p. 87).

Segundo LOPES (2002, p. 113) desde algum tempo a teoria do direito ocidental está fundamentada sobre a categoria “direito subjetivo”, pois a preocupação de todos atores políticos e jurídicos é “Tenho direito de fazer isto? Tenho direito a isto ou àquilo?”.

Nesses termos, transferindo para a questão da segurança, haveria um direito de estar seguro? Haveria um direito à segurança?

DWORKIN (2007, p. 289) chama a atenção para o fato de que a palavra “direito” (*right*) tem força diferente em diferentes contextos. Na maioria dos casos quando dizemos que alguém tem “direito” de fazer alguma coisa, subentende-se que seria errado interferir na realização daquela ação ou, pelo menos, que necessitamos de razões especiais para justificar qualquer interferência. Esse seria o sentido “forte” da palavra “direito”²²⁰. No sentido forte que se pode atribuir à palavra direito uma reivindicação bem sucedida a um direito tem a seguinte consequência: “Se uma pessoa tem um direito a alguma coisa, então é errado que o governo a prive desse direito, mesmo que seja do interesse geral proceder assim.” Entende que este sentido do que constitui um direito (que poderia ser chamado de conceito antiutilitarista de um direito) lhe parece muito próximo do sentido de direito que, nos últimos anos, tem sido empregado principalmente nos escritos e na argumentação políticos e jurídicos. “Este sentido destaca o conceito bem definido de um direito individual contra o Estado...”

²²⁰ DWORKIN (2007, p. 289 et seq.) utiliza o sentido “forte” da palavra “direito” para designar as situações nas quais as pessoas podem fazer alguma coisa e ninguém tem o *direito* de interferir. Utiliza o exemplo do jogo, argumentando que ainda que não se deva, alguém tem o direito de gastar todo seu dinheiro no jogo (nos Estados Unidos os jogos são legalizados). Difere esse sentido “forte” do sentido utilizado quando se quer dizer que determinada conduta é a coisa “certa” a ser feita, ou que não se faz nada de “errado” ao praticá-la. O exemplo fala por si: “Alguém pode ter o direito de fazer algo que seja a coisa errada a fazer, como no caso do jogo. Inversamente, algo pode ser a coisa certa a fazer e a pessoa pode, mesmo assim, não ter o direito de fazê-la, no sentido de que não seria errado que alguém interferisse na sua tentativa. Se nosso exército captura um inimigo, poderíamos dizer que o certo para ele é tentar fugir, mas isso não quer dizer que estaríamos errados se tentássemos impedir-lhe a fuga. Podemos admirá-lo por tentar escapar, mas isso não quer dizer que estaríamos errados se tentássemos impedir-lhe a fuga. Podemos admirá-lo por tentar escapar e, talvez, até menosprezá-lo se não agir assim. Mas não se sugere aqui que tentar barrar-lhe o caminho é errado. Pelo contrário, se pensamos que a nossa causa é justa, consideramos que é certo fazermos tudo o que estiver ao nosso alcance para detê-lo.

Desenvolvendo o argumento DWORKIN sustenta que a existência dos direitos contra o governo seria colocada em risco se o governo fosse capaz de colocar em segundo plano tal direito ao apelar para o direito de uma maioria democrática de fazer sua vontade. Neste sentido é preciso diferencia entre os “direitos” da maioria enquanto tal, que não podem valer como justificação para invalidar os direitos individuais, e os direitos pessoais de uma maioria, que podem ser levados em conta.

No que se refere exatamente ao direito à segurança pública, parece ser impossível individualiza-lo. Ainda que se reconheça a segurança pública como um direito fundamental, ainda que se possa dizer que há um “direito à segurança”, parece que seu aspecto é muito mais coletivo que individual.

CANOTILHO (2003, p. 424) reconhece que existem *direitos fundamentais de exercício coletivo*, que em suas palavras são “direitos cuja titularidade é individual, mas cujo exercício só coletivamente se pode afirmar. Ao que parece é o que ocorre com o direito à segurança.

É preciso reconhecer que tarefa imposta ao Estado de tutelar de forma universal e plena o direito individual à segurança é impossível, uma vez que a proteção das liberdades de alguns (segurança) resulta tanto mais efetiva quanto mais se limita a liberdade dos outros, reconhecidos como fontes de perigo.

Se a segurança é entendida como direito subjetivo e condição essencial para um exercício efetivo das liberdades fundamentais, então, qualquer indivíduo, em qualquer ocasião que se sinta ameaçado, exigirá do Estado uma intervenção em garantia de sua própria segurança, intervenção que deveria ser tanto mais eficaz quanto mais limite as liberdades fundamentais de terceiros. Então, quanto maiores as demandas de segurança, maiores as dificuldades para garanti-las respeitando as liberdades fundamentais dos petionantes e, conseqüentemente, maiores as expectativas frustradas que geraram uma ulterior insegurança (CORNELLI, 2010, p. 142).

É impossível, deste modo, universalizar o direito à segurança, pois trata-se de um direito intrinsecamente excludente²²¹.

BARATTA (2006, p. 202) chega a negar um direito fundamental à segurança, argumentando que a tentativa de construção constitucional de um direito fundamental à segurança não pode ser outra coisa que não o resultado de uma construção constitucional falsa ou perversa.

A pretensão de um direito individual à segurança é uma figura jurídica artificial que tem sido utilizada como instrumento jurídico/político para rejeitar a ideia de liberdade como fundamento do Estado. Argumenta-se que tal direito fundamental seria necessário para proteção do cidadão em face da violência de outros cidadãos, o que não é verdade, pois o dever de segurança estatal (ou ação estatal) resulta da própria natureza do contrato social. Mas é preciso compreender que o dever de ação estatal no sentido de assegurar a liberdade do ser humano não significa, absolutamente, a existência de um “direito fundamental à segurança” (ALBRECHT, 2010, p. 164 et seq.).

Em verdade, o que existe é um direito aos direitos, ou um direito à segurança dos direitos, mas não um direito à segurança.

No mesmo sentido é a posição de CORNELLI (2010, p. 367), ao escrever que o reconhecimento do direito à segurança de cada cidadão é o resultado, por um lado, de uma progressiva extensão dos direitos individuais nas sociedades ocidentais contemporâneas, e, por outro, de um impulso impresso pela “indústria da segurança”, que para expandir-se a um setor dominado tradicionalmente por instituições públicas precisou desvincular o indivíduo do Estado, tornando o primeiro um centro autônomo de aquisição de bens e serviços.

As implicações do reconhecimento do direito à segurança são diferentes das implicações do reconhecimento de outros direitos individuais, como a saúde, por exemplo. Enquanto o direito à saúde é concebível como uma reivindicação individual, ainda que extrema, sem que de tal modo resultem afetados os direitos

²²¹ CORNELLI (2010, p. 143) escreve que, “neste sentido, a promessa de liberdade regeu até que, na sociedade burguesa, a tutela dos direitos foi assegurada de modo absoluto aos poucos indivíduos proprietários”.

dos demais (pelo contrário, já que a extensão do direito à saúde permite construir um conceito de saúde como bem público), a reivindicação do direito individual à segurança, ao contrário, resulta inevitavelmente na perda da concepção da segurança como bem comum, já que estando conectado com o requerimento de proteção preventiva, em virtude da existência do *risco* de sofrer um dano provocado por outra pessoa, “a tutela absoluta do direito à segurança de cada um colide necessariamente com a proteção de alguns direitos fundamentais de todos os demais, como a liberdade”.

Levado ao extremo, o reconhecimento da segurança como direito subjetivo implica, em termos hobbesianos, um regresso do estado civil à barbárie, onde o direito absoluto de cada um determina a guerra de todos contra todos (CORNELLI, 2010, p. 367).

A hipótese de existência de um direito individual à segurança tem sido responsável pela visão distorcida e antagônica à função originária dos direitos fundamentais. Os direitos fundamentais foram pensados e formalizados como direitos de defesa contra o poder estatal, ou seja, como limites à atuação do Estado. A partir do momento que se reconhece um direito fundamental à segurança, inverte-se a lógica dos direitos fundamentais.

Reconhecer a existência de um direito fundamental à segurança, nestes termos, será, ainda, uma construção jurídica supérflua ou ideológica. Será supérflua se significar a legítima demanda de segurança de todos os direitos para todos os indivíduos, pois tal construção não passará de uma ideia puramente deontológica. Por outro lado, se implicar a seleção de alguns direitos de alguns grupos privilegiados e uma prioridade de ação do aparato administrativo e judicial em seu favor, não passará de uma construção ideológica²²².

²²² Retornando a BARATTA (2010, p. 202), interessante perceber que em nota de rodapé, aponta para o fato de que alguns observadores atentos e preocupados com a sorte do Estado Social de Direito não deixaram escapar uma manobra que intentava limitar a segurança dos direitos através do “artifício do ‘direito à segurança’, no contexto de uma estratégia conservadora determinada a legitimar, ao invés de corrigir, a atual tendência de privilegiar a força em detrimento do direito como garantia da segurança, “tendência que corresponde ao desenvolvimento de uma *sociedade de controle* e de um *Estado penal*, condicionado pelo efeito da globalização neoliberal da economia”.

Ademais, o reconhecimento de um direito fundamental à segurança gera a exclusão de parcelas da população. O programa moderno de erradicação da insegurança encontra uma possibilidade de atuação no momento em que a contradição entre liberdade e segurança se resolve garantindo a liberdade de poucos às custas da segurança de muitos. Segundo CORNELLI (2010, p. 145), essa situação se concretizou na primeira fase de afirmação dos Estados nacionais absolutos e liberais. Entretanto, este programa começa a vacilar com a afirmação das sociedades democráticas, pois nestas a liberdade deve conjugar-se com a igualdade.

Especificamente em relação à segurança, que DWORKIN chama de “direito de proteção”, escreve: “Uma pessoa possui um direito concorrente à proteção, que deve ser contraposto a um direito individual de agir, se ela estiver, por si mesma, enquanto indivíduo, autorizada a exigir a proteção de seu governo para o seu direito, sem que se leve em consideração se a maioria de seus concidadãos partilha da mesma reivindicação.” DWORKIN (2007, p. 299) exemplifica esse raciocínio ao sustentar que se os membros fisicamente vulneráveis da comunidade – aqueles que precisam da proteção policial contra a violência dirigida contra os indivíduos – fossem uma pequena minoria, ainda assim seria razoável afirmar que eles têm direito a tal proteção. Porém, sustenta que não se pode pensar que as leis que asseguram um certo grau de tranquilidade nos lugares públicos tenham por base os direitos individuais. A título de exemplo explica que a tímida senhora nas ruas de Chicago não tem direito ao grau de tranquilidade que prevalece. É claro que existem leis que lhe dão essas vantagens, mas a justificação dessas, se é que podem ser justificadas, é o desejo comum de uma vasta maioria, e não o desejo pessoal dela.

Neste contexto, portanto, “estar seguro” parece que não pode significar outra coisa que não ser portador de direitos fundamentais e poder contar com o desfrute e proteção destes direitos perante todo e qualquer tipo de agressão, seja ela estatal ou particular. Uma nação segura, uma comunidade segura, uma cidade segura, são metáforas para representar a situação de todas as pessoas, compreendidas singularmente, nos diversos âmbitos territoriais, mas isso não existe porque são metáforas incompletas, ideológicas, pois sempre trazem consigo hábitos mentais seletivos largamente representados na opinião pública, assim como no discurso dos juristas (BARATTA, 2001, p. 157).

A única vertente possível para um direito à segurança no Estado Democrático é, portanto, a que reconhece nesse direito um direito acessório, secundário, ou seja, que somente tem razão de existir em função dos direitos fundamentais.

Nesse sentido é o pensamento de ANIYAR DE CASTRO (2010, p. 151), ao escrever que: “sem dúvidas, a segurança (nos referimos especificamente à segurança cidadã) é um direito. Porque temos o direito ao desfrute de nossos direitos”.

A referida autora, inclusive, refere-se a esse direito como o previsto no art. 3º do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos das Nações Unidas, que tem a seguinte redação: “Os Estados partes do presente pacto comprometem-se a assegurar a homens e mulheres igualdade no gozo de todos os direitos civis e políticos enunciados no presente pacto”.

Transferir a concepção de segurança a uma das suas vertentes, que é a segurança cidadã, tem como consequência o reconhecimento de que, quando se fala em segurança como direito de todos, deve-se entender que todos os cidadãos devem ser destinatários das ações (políticas de segurança) encampadas pelo Estado e devem ter respeitados seus direitos individuais e a sua condição de cidadão, e não que cada um dos cidadãos tenha o direito fundamental de não ser vítima de crimes ou violência, ou seja, de estar absolutamente protegido e seguro de outras pessoas o tempo todo.

Esta pretensão de se alcançar um estado/situação/condição de segurança absoluta, ou seja, de não ser vítima de um crime ou de uma violência, deve ser a consequência da realização dos direitos fundamentais, pois quanto mais concretos forem, mais seguros serão os destinatários, já que não existe e ao que tudo indica nunca existiu uma sociedade absolutamente isenta de violência e de crimes.

Admitir o contrário, isto é, a segurança pública como um direito de fruição individual, significa reconhecer que o Estado tem por obrigação defender os “cidadãos de bem” dos “maus cidadãos” preventivamente, ou seja, garantindo que os primeiros jamais sejam vitimados pelos segundos.

A necessidade de segurança, colocada como uma necessidade (ou direito) dos particulares, impõe a necessidade de uma localização social de responsabilidade a respeito de outros particulares, ou seja, implica “um perene conflito entre vítimas e culpáveis”. Como explica PAVARINI (2010, p. 148), se me sinto vitimado em meu direito de usar a cidade à noite, isto significa que a prostituta ou o toxicodependente resultam socialmente definidos como culpados da minha insegurança. “Minha segurança somente pode ser garantida mediante a maior insegurança – como redução de direitos – de outros.”

A segurança é um direito que precisa ser usufruído de forma compartilhada e não de forma parcializada e individualizada²²³.

Do ponto de vista fático, essa situação de segurança absoluta é completamente impossível, pois para tentar realizá-la o Estado teria que disponibilizar um policial para cada cidadão por tempo integral. Mas nada impediria, por exemplo, que o cidadão protegido fosse vitimado pelo “seu próprio policial”. Ainda, seria necessário, que se protegessem, inclusive, os “maus cidadãos”, que também teriam o direito de não serem vítimas de pessoas “mais más que eles”.

Do ponto de vista normativo, sob a ótica do Estado Democrático de Direito, o reconhecimento deste direito individual à segurança é ainda mais impossível, pois para pretender alcançá-lo o Estado teria que “selecionar” e “rotular”, previamente, aqueles que julgasse que fossem “maus cidadãos” e “fontes de perigo”, de forma preventiva, excluí-los do convívio social, para que os “bons cidadãos” estivessem seguros.

Apresentar a segurança desse modo significa concordar que somente os “sujeitos contratualmente mais fortes lograrão obter – também através do intercâmbio político – cotas importantes de segurança que se obtêm à custa, obviamente, dos atores sociais mais débeis” (PAVARINI, 2010, p. 148).

²²³ Nesse sentido CORNELLI (2012, p. 168), ao escrever que “a segurança, parcializada e individualizada, não reconhece a necessidade de uma ordem compartilhada e gera temor: aquele medo que surge da consciência de que a afirmação do direito de cada um ao todo implica a difusão de uma violência insensata e não governável”.

A segurança, desta forma, apresenta-se como um recurso escasso, ontologicamente limitado, porque está chamada a satisfazer necessidades que se determinam pelo lado de fora do sistema de produção da própria segurança.

Nos chamados países de “primeiro mundo”, a presença dominante das classes médias, tanto socialmente, quanto politicamente, permitiria afirmar que o direito à segurança é um direito da maioria, que se opõe às ações criminosas da minoria desviante. Tem-se referido a estes países como “sociedade dos dois terços”, especificamente para indicar aqueles que não gozam de plena cidadania, porque são de qualquer forma excluídos, mas ainda compõem uma minoria. Assim, pautado por um pretense “direito da maioria”, representado pela vontade da “opinião pública”, é mais fácil legitimar politicamente a existência de um direito à segurança pública, concretizado pela luta contra a criminalidade (PAVARINI, 2012, p. 219 et seq.).

Entretanto, o panorama muda radicalmente quanto se transfere esse raciocínio para os países “periféricos”, pois, nestes, os excluídos representam a maioria da população, de forma que nem como um pretense “direito da maioria” o direito fundamental à segurança se justificaria.

De fato, não há como negar que esse é o atual panorama da questão da segurança nas sociedades ocidentais e, inclusive, no Brasil. Esquecem-se, governo e população, no mais das vezes, de se garantir e pleitear direitos fundamentais básicos, mas não se esquecem de prometer e exigir mais segurança, como se fosse possível falar da segurança como um direito fundamental autônomo, isolado e superior que pode ser gozado pelos cidadãos independentemente de outros direitos fundamentais. Ainda, aumenta-se cada vez mais o número de leis penais e processuais penais que restringem a liberdade individual e desenvolvem-se mais e mais ações policiais violentas, sempre sob o argumento de se melhorar/aumentar/garantir o direito dos cidadãos à segurança²²⁴.

²²⁴ Apenas para se ter uma noção de como o “artificial direito à segurança” é utilizado como um “argumento curinga” que serve para justificar qualquer atitude estatal limitadora da liberdade, em um artigo intitulado “Considerações Sobre o Dever do Advogado de Comunicar Atividade Suspeita de ‘Lavagem’ de Dinheiro”, GRANDIS (2010, p. 9), após afirmar que somente quando “em juízo” o advogado estaria isento do dever de notificar o COAF sobre movimentações financeiras “suspeitas” de seus clientes conclui: “Tudo o mais, porém, poderá ser objeto de controle para a plena satisfação de um bem fundamental igualmente contemplado na Carta Magna: o direito à segurança”.

O direito à segurança pública, portanto, não pode ser usufruído de forma individual, pois representaria a exclusão dos demais, sendo, assim, impossível a sua efetivação nestes moldes.

Assim, apesar da inegável previsão constitucional deste direito, em termos literais, ele é impraticável e impossível de se efetivar. Um direito à segurança pública, interpretado como o direito de não ser vítima de crimes, é uma abstração jurídica utópica e irrealizável.

No contexto brasileiro, desde há muito, o discurso do direito à segurança pública, juntamente com o discurso da necessidade de preservação da ordem pública, tem sido responsável pelas “políticas de segurança pública” que segregam, excluem, afastam e matam milhares de pessoas.

É inconcebível que um país que tenha alcançado os índices de desenvolvimento econômico que o Brasil alcançou, e que ocupe a posição de liderança, entre os países emergentes, que tem proporcionado enorme destaque no cenário internacional, ainda não tenha conseguido lidar satisfatoriamente com a questão da segurança.

A promessa de cidadania efetivada em 1988 necessita ser cumprida. Os direitos fundamentais precisam deixar de ser uma abstração jurídica para transformar-se numa realidade fática.

É preciso resgatar a função originária das cidades de garantir proteção, reduzir o medo e prover a segurança, para que seu habitante possa usufruí-la em paz. Para tanto, é preciso reduzir a criminalidade.

E já está comprovado historicamente que o modelo de segurança orientado pelo paradigma da ordem pública e do direito individual à segurança pública é incapaz de efetivar essa tarefa, pois sempre tem como resultado a exclusão e a insegurança, ou seja, a limitação dos direitos.

A resposta estatal deve ser em sentido contrário: a segurança deve ser buscada pela universalização dos direitos. A segurança que precisa ser proporcionada é a segurança dos direitos, e não de uma suposta ordem ou de determinada minoria.

O único modelo capaz de proporcionar esse resultado, ao menos teoricamente, é o da segurança cidadã.

4 – DOIS MODELOS CONTRADITÓRIOS DE SEGURANÇA PÚBLICA

É possível destacar duas grandes matrizes de modelos de segurança pública com orientações contrárias.

O primeiro modelo é o mais tradicional e tem por paradigma a manutenção da ordem pública. É o modelo prevalecente no Brasil e tem sido responsável pela ineficiência das políticas de segurança. Isto porque na tentativa de manter a ordem acaba por excluir pessoas que são rotuladas de perigosas, o que ao cabo, gera mais insegurança, formando um círculo vicioso.

O segundo modelo é mais atual e tem alcançado cada vez mais espaço. O paradigma que o norteia é o da cidadania, ou seja, a proteção dos direitos dos cidadãos. É o único sistema capaz de prover a segurança no âmbito do Estado Democrático de Direito, pois atua pela lógica da inclusão e preservação dos direitos de todos os cidadãos.

Abaixo uma análise dos dois modelos e seus reflexos.

4.1. A SEGURANÇA PELA ORDEM: CONTROLE E EXCLUSÃO

O discurso punitivo há muito é utilizado pelo Estado como forma de controle social. RUSCHE e KIRCHHEIMER (1999, *passim*), na obra *Punição e Estrutura Social*, demonstram como ao longo da história – analisam desde a Baixa Idade Média até o período pós Segunda Guerra – os sistemas penais funcionaram como instâncias de controle social, sempre vinculados ao sistema econômico²²⁵, chegando

²²⁵ Assim, por exemplo, destacam que durante a Baixa Idade Média “o direito criminal jogava um papel importante (...) como forma de preservação da hierarquia social” e a sua ênfase “residia na manutenção da ordem pública entre iguais em *status* e bens.” Na ausência de um poder central forte, a paz social era ameaçada por pequenas querelas entre vizinhos, na medida em que envolviam, automaticamente, parentes e súditos. A preocupação principal do direito criminal era a preservação da paz, que se dava pela arbitragem privada e imposição de fianças. As distinções das classes sociais eram manifestadas pelas diferenças nos valores das fianças, que eram graduadas cuidadosamente segundo o *status* social do malfeitor e do ofendido. Entretanto, apesar da diferenciação de classe afetar, num primeiro momento, somente o grau da fiança, ao mesmo tempo constituiu-se no principal fator de evolução do sistema de punição corporal, já que a incapacidade dos malfeitores das classes subalternas de pagar fianças em moeda levou à sua substituição por castigos

à conclusão que “a questão de uma revisão fundamental na política penal parece estar mais longe hoje do que nunca, por causa de sua dependência funcional a uma dada ordem social”.

Neste momento é necessário retomar um pouco do pensamento de FOUCAULT, desenvolvido primeiramente na obra *Vigiar e Punir* (2002), que tem como argumento central a evolução do sistema penal da correção pelo suplício – fundamentado na relação de soberania ²²⁶ – para o adestramento pelo controle, culminando na chamada “sociedade disciplinar” ²²⁷, retratada fielmente pelo panoptismo de Bentham ²²⁸. Entretanto, como já exposto, para FOUCAULT,

corporais, de forma que o sistema penal “tornou-se, portanto, progressivamente restrito à uma minoria da população.”

²²⁶ Segundo FOUCAULT (2002, p. 47), “para explicar o emprego do suplício como penalidade, não faltam razões gerais e de algum modo externas, que esclarecem a possibilidade e a longa persistência das penas físicas, a fraqueza e o caráter bastante isolado dos protestos feitos. Mas, sobre esse fundo, é preciso fazer aparecer sua função precisa. O suplício se inseriu tão fortemente na prática judicial, porque é revelador da verdade e agente do poder. Ele promove a articulação do escrito com o ora, do secreto com o público, do processo de inquérito com a operação da confissão; permite que o crime seja reproduzido e voltado contra o corpo visível do criminoso; faz com que o crime, no mesmo horror, se manifeste e se anule. Faz também do corpo do condenado o local de aplicação da vindita soberana, o ponto sobre o qual se manifesta o poder, a ocasião de afirmar a dissimetria das forças”.

²²⁷ Segundo FOUCAULT (2002, p. 143), “o poder disciplinar é com efeito um poder que, em vez de se apropriar e de retirar, tem como função maior ‘adestrar’; ou sem dúvida adestrar pra retirar e se apropriar ainda mais e melhor. Ele não amarra as forças para reduzi-las; procura ligá-las para multiplicá-las e utilizá-las num todo. Em vez de dobrar uniformemente e por massa tudo o que lhe está submetido, separa, analisa, diferencia, leva seus processos de decomposição até às singularidades necessárias e suficientes. ‘Adestra’ as multidões confusas, móveis, inúteis de corpos e forças para um multiplicidade de elementos individuais – pequenas células separadas, autonomias orgânicas, identidades e continuidades genéticas, segmentos combinatórios. A disciplina ‘fabrica’ indivíduos; ela é técnica específica de um poder que toma os indivíduos ao mesmo tempo como objetos e como instrumentos de seu exercício. Não é um poder triunfante que, a partir de seu próprio excesso, pode-se fiar em seu superpoderio; é um poder modesto, desconfiado, que funciona a modo de uma economia calculada, mas permanente. humildes modalidades, procedimentos menores, se os compararmos aos rituais majestosos da soberania ou aos grandes aparelhos do Estado. E são eles justamente que vão pouco a pouco invadir essas formas maiores, modificar-lhes os mecanismos e impor-lhes seus processos. O aparelho judiciário não escapará a essa invasão, mal secreta. O sucesso do poder disciplinar se deve sem dúvida ao uso de instrumentos simples: o olhar hierárquico, a sanção normalizadora e sua combinação num procedimento que lhe é específico, o exame”.

²²⁸ FOUCAULT (2002, p. 166 et seq.), a respeito, diz: “Daí o efeito mais importante do Panóptico: induzir no detento um estado consciente e permanente de visibilidade que assegura o funcionamento automático do poder. Fazer com que a vigilância seja permanente em seus efeitos, mesmo se é descontínua em sua ação; que a perfeição do poder tenda a tornar inútil a atualidade de seu exercício; que esse aparelho arquitetural seja uma máquina de criar e sustentar uma relação de poder independente daquele que o exerce; enfim, que os detentos se encontrem presos numa situação de poder de que eles mesmos são portadores”. (...) “O Panóptico é uma máquina de dissociar o par ver-ser visto: no anel periférico, se é totalmente visto, sem nunca ver; na torre central, vê-se tudo, sem nunca ser visto.” (...) “O Panóptico é um zoológico nele; o animal é substituído pelo homem, a distribuição individual pelo grupamento específico e o rei pela maquinaria de um poder furtivo. Fora essa diferença, o Panóptico, também, faz um trabalho de naturalista. Permite estabelecer as diferenças: nos doentes, observar os sintomas de cada um, sem que a proximidade dos leitos, a

“sociedade disciplinar” não foi a forma mais acabada do controle social, já que em “Segurança, Território e População” (2009) defende que esta forma de controle está sendo substituída contemporaneamente pela “sociedade de governo”, que tem por “alvo principal a população e cujos mecanismos essenciais são os dispositivos de segurança” (p. 143).

A “governamentalidade”, portanto, representa a penetração da economia política na razão do Estado, isto é, no conjunto de saberes relativos à gestão do território e das suas populações. Por sua vez, os dispositivos e práticas de segurança que se consolidam têm por função garantir o correto funcionamento do “aparato governamental” e preservar o “princípio de maximização econômica”. Assim, as estratégias de controle social, em particular as penalidades e a política criminal, integram estes aparatos de segurança (DE GIORGI; 2006, p. 84 et seq.).

DE GIORGIO (2006, p. 99) chamou essa nova forma de se pensar, baseada na lógica atuarial, de “racionalidade econômica pós-fordista”²²⁹.

Essas novas tecnologias desenvolveram-se em virtude dos ajustes realizados em relação ao controle do crime e da ordem social, que ao longo do tempo tiveram que se adaptar a uma economia cada vez mais insegura, que marginaliza setores substanciais da população; a uma cultura de consumo hedonista, que combina amplas liberdades pessoais com controles sociais relaxados; a uma ordem moral pluralista, que luta para criar relações de confiança entre estranhos que têm pouco

circulação dos miasmas, os efeitos do contágio misturem os quadros clínicos; nas crianças, anotar os desempenhos (sem que haja limitação ou cópia), perceber as aptidões, apreciar os caracteres, estabelecer classificações rigorosas e, em relação a uma evolução normal, distinguir o que é ‘preguiça e teimosia’ do que é ‘imbecilidade incurável’; nos operários, anotar as aptidões de cada um, comparar o tempo que levam para fazer um serviço, e, se são pagos por dia, calcular seu salário em vista disso.”

²²⁹ Segundo DI GIORGIO (2006, p. 99), “a lógica atuarial evidencia, certamente, a penetração de uma *racionalidade gerencial* no sistema de controle, uma racionalidade que torna seus os princípios de economização dos recursos, de monetarização dos ricos, de afetividade da relação custo-benefício. Mas o ingresso nestes mecanismos constitui uma *racionalidade econômica ‘pos-fordista’*. Cada vez mais estranha à complexidade do real e incapaz de penetrar a matéria sobre a qual exerce o domínio, ela substitui a regulação das forças sobre as quais se desenvolve pela redução ao mínimo das potencialidades que não controla. É exatamente a dificuldade crescente em distinguir o desviante do precário, o criminoso do irregular, o trabalhador da economia ilegal do trabalhador da economia informal que determina o reagrupamento da diversidade em classe perigosa. Parece-me que se torna possível aqui reconhecer uma afinidade particular entre um poder de controle incapaz de exercer qualquer função disciplinar de transformação dos sujeitos e uma racionalidade capitalista que, igualmente distante das dinâmicas da produtividade social, projeta-se sobre a força de trabalho pós-fordista sob a forma de controle externo puro”.

em comum; a um Estado “soberano”, que é crescentemente incapaz de regular uma sociedade de cidadãos individualizados e de grupos sociais díspares; e às cronicamente elevadas taxas de criminalidade que coexistem com o baixo grau de coesão familiar e solidariedade comunitária.

Pode-se afirmar que é o caráter inseguro e arriscado das relações sociais e econômicas atuais que constitui a superfície social que propicia uma nova preocupação, mais enfática e exacerbada, para com o controle, bem como a urgência com a qual segregamos, protegemos e excluimos. De forma que “são as circunstâncias conjunturais que disparam nossa obsessão por monitorar indivíduos temíveis, isolar populações perigosas e impor controles situacionais em contextos outrora abertos e fluídos” (GARLAND, 2008, p. 414).

E esta forma de racionalização que exclui os pobres e controla os marginais, justificada pela necessidade de obtenção de segurança, representa a manutenção da ordem vigente, garantida politicamente por aqueles que têm a capacidade de tomar decisões: a classe média, que nas palavras de GARLAND (2008, p. 416) está convencida da necessidade de reafirmar a ordem, mas é refratária em restringir as possibilidades de consumo ou a abrir mão das liberdades pessoais; está determinada a aumentar a própria segurança, mas refratária a pagar mais impostos ou a financiar a segurança alheia; está chocada com o egoísmo desenfreado e com os comportamentos antissociais, mas está comprometida com um sistema de mercado que reproduz exatamente esta cultura. “Ela impõe controle, sobretudo aos criminosos ‘perigosos’ e beneficiários ‘indesejáveis’, cujas condutas levam alguns a supor que sejam incapazes de assumir as responsabilidades da liberdade pós-moderna.”

YOUNG (2002, p. 38) sustenta que o resultado dessa lógica de exclusão é a privatização dos espaços públicos, fato que torna a cidade “a cidade das barreiras”, que exclui e filtra. Entretanto, destaca que os sistemas de exclusão, visíveis e invisíveis, são criados tanto pelos ricos como pelos despossuídos, mas o

comportamento dos últimos, no mais das vezes, pode ser visto como de “exclusão defensiva”²³⁰.

As políticas de segurança pública no Brasil sempre foram orientados à manutenção da ordem pública, desde a época do Império até os dias atuais, de modo que todos aqueles que perturbassem a ordem desejada seriam considerados perigosos e deveriam ser neutralizados.

Apenas para ilustrar essa lógica, recorre-se a ZALUAR e ALVITO (2012, p. 8 et seq.), que narram um episódio ocorrido em 1900, época do surgimento das favelas cariocas, através da correspondência trocada entre as autoridades locais. A história inicia-se com uma carta do delegado da 10ª circunscrição ao chefe de polícia, Dr. Enéas Galvão, na qual se lê:

Obedecendo ao pedido de informações que V. Exa., em ofício sob nº 7.701, ontem me dirigiu relativamente a um local do *Jornal do Brasil*, que diz estar o morro da Providência infestado de vagabundos e criminosos que são o sobressalto das famílias no local designado, se bem que não haja famílias no local designado, é ali impossível ser feito o policiamento porquanto nesse local, foco de desertores, ladrões e praças do Exército, não há ruas, os casebres são construídos de madeira e cobertos de zinco, e não existe em todo morro um só bico de gás, de modo que para a completa extinção dos malfeitores apontados se torna necessário um grande cerco, que para produzir resultado, precisa de pelo menos um auxílio de 80 praças completamente armadas. Dos livros desta delegacia consta ter ali sido feita uma diligência pelo meu antecessor que teve êxito, sendo, com um contingente de 50 praças, capturados, numa só noite, cerca de 92 indivíduos perigosos.

Entretanto, para o delegado que escrevia a carta, a solução ideal era outra, como de fato sugere:

²³⁰ YOUNG (2006, p. 39) exemplifica: “...dentro de Stoke Newington, a área de Londres em que moro, encontram-se comunidades gradeadas de curdos que vivem sob constante ameaça de violência, de judeus hassídicos que enfrentam um antissemitismo disseminado; há centros de lazer só para mulheres, escolas com precauções intensivas contra o vandalismo, etc.”.

Parece, entretanto, que o meio mais prático de ficar completamente limpo o aludido morro é ser pela Diretoria de Saúde Pública ordenada a demolição de todos os pardieiros que em tal sítio se encontram, pois são edificados sem a respectiva licença municipal e não têm as devidas condições higiênicas.

Saúde e fraternidade,

O Delegado.

A carta do delegado foi encaminhada a um assessor do chefe de polícia acompanhada do seguinte parecer:

Parece-me que ao sr. prefeito devem ser pedidas, a bem da ordem e moralidades públicas, as providências que julgar necessárias para a extinção dos casebres e pardieiros a que alude o delegado.

Depois disso, com um lacônico “sim”, o Dr. Enéas Galvão, chefe da polícia do Distrito Federal, endossava o parecer de seu assessor. Depois disso, perde-se a continuação da história, não sendo possível saber se o prefeito recebeu a correspondência.

Percebe-se pela correspondência que em nenhum momento houve qualquer preocupação das autoridades com as pessoas que moravam na incipiente Favela da Providência, sendo que a única preocupação era que seus habitantes fossem retirados de lá para que se instaurasse a ordem pública.

Um exemplo que demonstra a atualidade dessa lógica é a “Operação Centro Legal”, em andamento na cidade de São Paulo. O foco da operação é a região do centro conhecida como “cracolândia”²³¹. No sítio eletrônico da operação²³² destaca-se como seu objetivo:

²³¹ Interessante notar com RUI (2012, 338) que, mesmo antes de ser deflagrada a “operação centro legal”, a lógica das ações policiais na região já era esta como explica no seguinte trecho: “Iniciando

A estimativa é que a ação mais intensa de polícia tenha duração de 30 dias, todavia o policiamento intensificado na região permanecerá por tempo indeterminado, e na sequência as ações de sociais e de saúde. Na continuidade, espera-se que em 6 meses tenha início a fase mais difícil que é a manutenção da salubridade pública na região.

O que se presenciou durante os primeiros atos desta operação foi o deslocamento dos usuários para outras regiões da cidade, uma série de denúncias de abuso policial, denúncias de que se trata de uma estratégia para revitalização da região orientada por interesse de especuladores imobiliários etc.²³³. Além de tudo, o

com a face repressiva, assim como os usuários, a presença de policiais militares (com a ronda de automóveis ou com a cavalaria) e de guardas civis (GCM) é parte da paisagem da 'cracolândia'. Eles estão ali todos os dias, vigiando os usuários, tentando diferenciá-los dos traficantes e testando técnicas mais eficientes para o controle desse território. O que está em questão são problemas relativos aos modos de controle da circulação desses usuários. Duas táticas se destacam: a ronda contínua, a pé, de carro ou com cavalos, fazendo com que os usuários tenham que ficar o tempo todo circulando, num incansável 'jogo de gato e rato' pelos quarteirões próximos; e o cerceamento, que consiste em cercar um quarteirão, impulsionando a concentração dos usuários, que ficam circunscritos a determinada delimitação e, logo, passíveis de terem suas ações monitoradas. A primeira estratégia (a ronda contínua) é assumida publicamente, já que o trabalho de policiamento ostensivo ali é, como afirmou uma inspetora-chefe da GCM, 'não deixar as pessoas fazerem mau uso do espaço urbano para não causarem nenhuma sensação de insegurança'. Por isso a necessidade de, nas suas palavras, ficar 'tocando boi'. A segunda tática (o cerceamento) jamais é admitida em discursos públicos pelo alto oficialato, que prefere dizer que a concentração dos usuários em apenas uma parte da rua, ou em um única rua, se dá de forma espontânea, fundamentalmente por regulações internas. Importa notar que não há opção exclusiva por uma ou outra – elas se sobrepõem e coexistem –, dependendo dos policiais que estão de plantão, bem como da pressão do poder público, o que, por sua vez, é variável de acordo com a conjuntura política e, portanto, sofre com suas oscilações”.

²³² Disponível em: <<http://www.policiamilitar.sp.gov.br/hotsites/centrolegal/contra.html>>. Acesso em: 20 out. 2013.

²³³ No sítio eletrônico do IBCCRIM há uma condensação de várias notícias publicadas pelos jornais *Folha de São Paulo* e *O Estado de S. Paulo*, pela Revista *Isto é*, e pelo *Coletivo Antiproibicionista de São Paulo*. Entre estas notícias pode-se ler: “A estratégia de dificultar o acesso dos usuários ao crack e, por meio de ‘dor e sofrimento’, forçá-los a procurar tratamento, criou uma situação inusitada. Com o tráfico a todo vapor e sem conseguir cortar a rota de fornecimento da droga, restou à PM escoltar pelas ruas centrais da cidade grupos gigantescos, de até cem pessoas, em uma estranha ‘procissão do crack’. Os balanços da operação, divulgados pela Polícia Militar, informam que foi apreendido apenas meio quilo do entorpecente”; “A tática da operação também virou motivo de debate, assim como a revelação feita pelo jornal *O Estado de S. Paulo* do dia 07.01 de que o início da operação foi precipitado por uma decisão de segundo escalão do governo e da PM – o cerco foi deflagrado sem nem mesmo o governador Geraldo Alckmin (PSDB) e o prefeito Gilberto Kassab (PSD) saberem. Já durante a semana, o Ministério Público e a Secretaria de Segurança Pública trocaram farpas publicamente”; “A área de habitação foi incluída pois há ainda a suspeita de que a operação tenha como pano de fundo abrir caminho para o projeto Nova Luz, que prevê a revitalização do bairro, mas é atacado por especialistas como por entregar a região à especulação imobiliária. Urbanistas como Raquel Rolnik, professora da FAU-USP, afirmam que o projeto prevê expulsão dos moradores e valorização dos terrenos para serem explorados por grandes incorporadoras e construtoras.”

Ministério Público do Estado de São Paulo ingressou com uma ação civil pública contra o Governo do Estado pedindo 40 milhões de reais a título de indenização, por danos morais coletivos, em virtude da violação dos direitos humanos.

Essa tem sido uma constante nas políticas de segurança brasileira, que, mesmo após a democratização, não tem sido capaz de prover a tão almejada segurança, frustrando a esperança de muitos que acreditavam que a reconstrução democrática traria consigo a pacificação social (ADORNO, 2012).

A cidade tornou-se, em si, “um regime de práticas de controle”. A arquitetura urbana não mais se limita a tornar possível a vigilância, mas transforma a própria cidade em um dispositivo de vigilância que agora não mais se exerce sobre os indivíduos singulares, mas sim sobre classes inteiras de sujeitos. A nova arquitetura urbana e as políticas de controle que nela se apoiam alimentam uma geografia social absolutamente independente dos comportamentos individuais, pois está preparada para a segregação e a contenção de classes de indivíduos definidas pelo *status* (DI GIORGI, 2006, p. 102 et seq.).

Exatamente neste sentido é a análise de CALDEIRA (2000, *passim*) sobre as transformações ocorridas na Cidade de São Paulo. Escreve: “São Paulo é hoje uma cidade de muros. Os moradores não se arriscariam a ter uma casa sem grades ou barras nas janelas”. “Moradores de todos os grupos sociais argumentam que constroem muros e mudam seus hábitos a fim de se proteger do crime. Entretanto, os efeitos dessas estratégias de segurança vão muito além da garantia de proteção.” “Ao transformar a paisagem urbana, as estratégias de segurança dos cidadãos também afetam os padrões de circulação, trajetos diários, hábitos e gestos relacionados ao uso de ruas, do transporte público, de parques e todos os espaços públicos.”

Ainda sobre São Paulo são interessantes os argumentos de TANGERINO (2007, p. 151). Para ele o termo “periferia”, quando se trata da cidade de São Paulo, assume um conteúdo que extrapola o geográfico de distância em relação ao centro. As periferias paulistanas, diz, não estão apenas longe do centro, mas estão fora da urbe, fora da mancha urbana a que se pode denominar cidade. “E, mais triste, não estão dentro de lugar algum; a periferia paulistana não é lugar”.

A nova estética da segurança decide a forma de cada tipo de construção, impondo uma lógica fundada na vigilância e na distância. Deste modo, conforme salienta BAUMAN (2009, p. 40) “paradoxalmente, as cidades – que na origem foram construídas para dar segurança a todos os seus habitantes – hoje estão cada vez mais associadas ao perigo”²³⁴.

Com essas palavras BAUMAN (2013, p. 31) caracteriza a importância dada ao valor “segurança” nas sociedades contemporâneas. É um valor que na prática (se não na teoria) reduz e afasta todos os outros como a liberdade pessoal de palavra e de ação, o direito à privacidade, de acesso à verdade, ou seja, todos os valores que se costuma associar à democracia e em nome dos quais ainda se fazem guerras, precisam ser reduzidos ou suspensos.

Na sociedade global e nas sociedades nacionais a lógica da exclusão é a dominante. O desenvolvimento econômico, calculado em termos de valorização do capital, e o desenvolvimento humano, calculado segundo os indicadores do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, não têm uma relação recíproca necessária. Deste modo, em distintos países, crescem simultaneamente a riqueza e a pobreza, a distância entre ricos e pobres, em outras palavras: “a inclusão no desenvolvimento e a exclusão” (BARATTA, 2006, p. 210). Esta distância entre os incluídos e os excluídos determina os estereótipos do “diferente” e do “perigoso”, bem como o conteúdo específico do sentimento de insegurança dos grupos sociais “seguros” e uma política de segurança dirigida exclusivamente ao controle da população reduzida à papéis precários ou sem nenhum papel no contexto do processo produtivo. Assim, a espiral da exclusão se eleva em razão do paradoxo de que o controle do risco aumenta o risco e a segurança dos assegurados torna-se precária, pois ao invés de se aumentar a segurança de poucos cresce a insegurança de todos.

²³⁴Conforme escreve CHABOT (1972, p. 28) “Frequentemente a função militar é a origem das cidades terrestres ou marítimas. Os homens se reuniram para defenderem-se melhor”.

No campo da segurança pública esta lógica é alimentada pelo paradigma da “ordem pública” e pela pretensão de um direito fundamental à segurança de fruição individual e oponível aos sujeitos perigos.

Este paradigma, atualmente incrementado por técnicas sofisticadas de controle e vigilância, encontra sua justificativa científica na “criminologia administrativa”. Não há mais qualquer preocupação com etiologia do fenômeno criminal e tampouco com o adequado tratamento do criminoso.

Essa nova lógica atuarial-economicista se contenta em desenvolver um dispositivo de segurança que, ao menor custo possível, impeça a prática do crime, ainda que seja simplesmente evitando que determinados grupos frequentem determinados lugares, comprem em determinados *shopping centers*, morem em determinadas regiões ou tenham acesso ao transporte público em determinados horários.

Os dispositivos de segurança são ainda utilizados para identificar e classificar grupos e pessoas para que possam, futuramente, ser reconhecidos e evitados.

Ocorre uma espécie de resgate do positivismo lombrosiano, mas elevado à enésima potência, pois os métodos de identificação e classificação são muito mais eficientes e podem fazer o serviço de forma industrial.

O paradigma da manutenção da ordem mantém essa lógica viva no espaço público, e o direito fundamental à segurança, no espaço privado, impedindo que se faça qualquer evolução no sentido de se universalizar a segurança.

4.2. A SEGURANÇA ALÉM DA ORDEM: PROTEÇÃO DA CIDADANIA

Ações estatais relativas à segurança pública partem, no mais das vezes, de dois pressupostos que se procurou desconstruir: a existência de um direito fundamental à segurança e a manutenção da ordem pública como objetivo da segurança pública, pois estes argumentos têm justificado políticas de segurança

excludentes – aos moldes da “lei e ordem”²³⁵ – e a violação reiterada dos direitos humanos e das conquistas da cidadania. Partindo destes dogmas parece ser impossível a implementação da segurança cidadã, entendida como a única viável no contexto do Estado Democrático de Direito.

Nesse contexto, a falta de ideias e a ausência de políticas eficazes têm gerado um círculo vicioso que se alimenta da ideia de que, pouco a pouco, a insegurança vai se tornando um “fenômeno natural”²³⁶ que não se pode reverter, pois seria uma das consequências da vida moderna.

Por outro lado, ainda há quem acredite na existência de soluções mágicas aos problemas da insegurança e da criminalidade, limitando-os a um assunto de decisão política, bravura pessoal e honestidade. Deste modo, a sociedade flutua entre a sensação de peste incurável e o messianismo milagroso, sem advertir que ambos os extremos formam parte de uma mesma atitude diante do problema, “um conservadorismo carente de ideias, pouco disposto a aprofundar a análise e menos ainda disposto a arriscar no desenho de políticas complexas que nos permitam enfrentar um fenômeno social também complexo e multifacetário” (BINDER, 2010, p. 12).

O questão da criminalidade é absolutamente complexa e requer para sua compreensão e gestão processos também complexos, sendo que qualquer ideia ou ação simplista é incapaz de gerar resultados positivos.

Aí reside o primeiro dos diversos problemas a serem enfrentados, pois as informações, as estatísticas, os estudos sociológicos e antropológicos são muito escassos²³⁷, inclusive no Brasil²³⁸, que sempre encarou a questão da criminalidade

²³⁵ A fórmula que melhor representa a ideologia da lei e ordem foi desenvolvida por WILSON e KELLING (1982) e é conhecida como “Teoria das Janelas Quebradas”.

²³⁶ A expressão “fenômeno natural” não é utilizada aqui no sentido de “fenômeno normal”, pois considera-se que a criminalidade é, de fato, uma fenômeno normal (como já apontara Durkheim), mas não natural, pois é fruto de construções culturais e de decisões políticas.

²³⁷ Embora escassos, não são inexistentes. Existem alguns excelentes estudos sociológicos sobre o crime como o realizado por CALDEIRA (2000), no qual faz uma profunda análise da violência na cidade de São Paulo durante a década de 1990. Ainda, existem alguns centros nos quais pesquisas importantes têm sido realizadas como o Fórum Brasileiro de Segurança Pública e o Núcleo de Estudos de Violência da Universidade de São Paulo – NEV-USP.

²³⁸ BINDER (2010, p. 14) comenta sobre a Argentina, mas as críticas podem ser transferidas integralmente para a realidade brasileira. Diz: “A produção de informação na Argentina em relação com os fenômenos de criminalidade padece de grandes vazios e deficiências funcionais. Em primeiro

como um problema de polícia e do direito penal, ou seja, técnico-legal, e não político-social.

Desconsidera-se, portanto, no mais das vezes, que por trás de todo delito há uma relação de conflito específica que somente pode ser conhecida pelo estudo da base social em que esse conflito é gerado e desenvolvido²³⁹. Boa parte dos processos de criminalização é feita totalmente às cegas, isto é, sem considerar a relação de conflito existente na base social. Entretanto, este proceder não é casual, mas consequência de alguns pressupostos que orientam a abordagem da questão criminal e, conseqüentemente, o seu tratamento e a elaboração das ações estatais em face destes problemas. Um desses pressupostos, talvez o mais importante de todos, é a subsistência da ideia de ordem como paradigma elementar de compreensão do fenômeno criminal, o que significa que toda situação de conflito é uma “desordem”, uma situação de desequilíbrio da harmonia social que precisa ser restabelecida.

Sobre esta simples equação (segurança = ordem) fundam-se todas as políticas de segurança, sendo que a sua simplicidade é ao mesmo tempo responsável pela sua força e pela sua ineficácia²⁴⁰. O problema, entretanto, não

lugar, os recursos disponíveis para produzir informações relevantes são relativamente escassos. Existem repartições nacionais encarregadas de produzi-los (...), mas o nível de planificação e coordenação conjunta entre estas e outras fontes de informação nacional e municipal é muito débil. (...) Por outra parte, a informação, seja proveniente de fontes policiais ou judiciais ou de fontes autônomas ou pesquisas de vitimização, tem como lógica preponderante a de contar *pessoas e casos*. Quantidade de homicídios, roubos, violações, realizadas por pessoas de tal idade, educação, contra pessoas de tal ou qual característica. Não se sustenta aqui que estes dados sejam irrelevantes, mas que a informação útil das realidades sociais sobre as quais pode intervir a política criminal e de segurança é muito escassa”.

²³⁹ Segundo BINDER (2010, p. 16), “a ideia de que por trás de todo delito subjaz um conflito costuma não ser fácil de assimilar dada a larga história do uso de instrumentos legais para definir delitos. Assim o determinante seria a violação à lei e não sua base social. Isto não implica necessariamente que exista uma razão social determinante para cada delito, mas sempre existe uma oferta de interesses, por mais que este resulte desde muito tempo em um determinado sentido. A base conflitual se vê clara quando se afirma que não existe delito sem vítima, por mais que a vítima seja um coletivo de pessoas, até chegar à sociedade como agrupamento geral. No marco do ‘direito penal infracional’ fica oculta esta relação com o conflito primário, dada a primazia do ‘conflito secundário’”.

²⁴⁰ BINDER (2010, p. 16) assevera que “a grosseria [da equação segurança = ordem] é tão evidente e grave como se a política econômica houvesse parado nos postulados mercantilistas ou fisiocratas de mais de duzentos anos. Mais grave ainda porque a nenhum economista ocorre hoje, seja de direito ou de esquerda, ficar preso a estas ideias. Ao contrário, o discurso de segurança não tem problemas, atualmente, com o seu primitivismo”. “Uma observação aparentemente pueril pode servir de exemplo. É bastante comum que nos programas de televisão ou de rádio, convoquem-se especialistas para discutir políticas de segurança sobre a base de um caso, por exemplo, frente a uma mãe que teve o filho assassinado. É óbvio que frente ao caso primam elementos de indignação ou dor que dificultam

radica em demonstrar a “ilusão da ideia de ordem” como impossibilidade fática no curso histórico do processo social, mas sim de demonstrar que a ideia ou a ilusão da ordem não é uma ideia democrática e, menos ainda, que serve para fundar uma interpretação do fenômeno criminal e das políticas que criam e respondem a este fenômeno (BINDER, 2010, p. 18).

BINDER (2010, p. 20 et seq.) esquematiza os motivos pelos quais uma política de segurança orientada pelo dogma da manutenção da ordem não pode ser considerada democrática. Em primeiro lugar, sustenta ser evidente que a ideia de ordem, por sua remissão a Deus, à Natureza ou à Razão, “estabelece um princípio absoluto que se subtrai ao debate democrático”, fato que no plano histórico tem significado a existência de um setor social que se auto define “com melhor capacidade para compreender os alcances e exigências desta ordem, e necessariamente deriva em uma estrutura estamental”. Por outro lado, sustenta que a “*ilusão da ordem*” fundamentou uma visão esquemática, linear e simplista do conjunto de fenômenos aprisionados pelas políticas de segurança.

Assim, é muito forte a resistência para abandonar esta ideia, sendo que muitas vezes isto ocorre por razões emocionais, além de teóricas e conceituais. Para BINDER (2010, p. 20), uma das maiores razões da força semântica do conceito de “ordem” deriva do fato de seu contrário ser assimilado imediatamente a uma situação catastrófica para as pessoas tais como anarquia, caos, violência etc. Outras vezes, a força emocional da palavra é tal que se prefere ampliar seu sentido até o ponto que signifique outra coisa, já que todo intento de ação política pode ser incluído em um conceito amplíssimo de ordem. Desta forma, “toda sociedade e toda cultura produzem ou teriam uma ordem”. Entretanto, esta ampliação do conceito dilui o sentido que historicamente tem sido utilizado e “converte a ideia de ‘ordem’ em um sinônimo de Estado, política ou cultura”. Ou seja, “faz-se de tudo para salvar a

a análise de generalidades. Ao contrário, seria quase impossível que um economista fosse posto diante de um caso igualmente dramático (p. ex., frente a uma pessoa que não tem dinheiro para alimentar ou educar seus filhos ou que não consegue trabalho há uma década) e lhe pedissem para fazer observações de política econômica. Isto não significa, claro, que as políticas não devam resolver ‘casos’, mas sim o reconhecimento de que funcionam em outra escala. O que seria inaceitável para o economista também o é quando se discutem políticas de segurança, mas o distinto nível de aceitabilidade destas práticas mostra diferenças notáveis de desenvolvimento e de percepção social.”

sobrevivência de um conceito que convém começar a substituir se quisermos pensar os problemas de convivência a partir de uma base democrática”.

Em sentido análogo é o pensamento de RECASENS (2007, p. 138) ao argumentar que no conceito de ordem pública “a ideia mesma de ordem-desordem leva à existência prévia de uma normativa a respeito da qual é necessário ordenar(se)”. Sustenta que sem umas regras previamente determinadas não é possível fazer referência a uma ordem. “O objetivo principal da ordem pública é o de perpetuar a autoridade mantendo a norma que constitui a própria base comum, tanto da ordem como da autoridade que a institui.” Nesse contexto, a missão das instâncias encarregadas pela segurança, e em especial da polícia, consistirá em contrastar a obediência dos cidadãos à norma e, se necessário, forçar a sujeição à mesma.

Não há qualquer dúvida de que a estruturação das políticas de segurança tendo por paradigma a ideia de ordem pública não são democráticas, pois não têm por objetivo a efetivação da cidadania e a garantia dos direitos fundamentais, mas sim a pura manutenção da ordem, que nada mais significa que a manutenção do próprio poder que a configurou. De acordo com CALDEIRA (2000, p. 11), a “ampla violação dos direitos de cidadania indica os limites da consolidação democrática e do estado de direito no Brasil”, representando “o principal desafio à expansão da democracia brasileira para além do sistema político”.

Neste sentido, impossível não concordar com PRIETO (2012, p. 106) quando argumenta que o paradigma securitarista é o sintoma que demonstra a lenta invasão da enfermidade autoimune no organismo político, pois quando se eleva um direito à segurança como fundamento fático dos direitos individuais, põe-se em marcha mecanismos excepcionais que, ao serem convertidos em mecanismos ordinários de gestão dos riscos dentro do Estado, acabam por se instalar como uma nova normalidade. Assim, “a exceção se insinua, de modo cada vez mais aberto, enquanto mera normalidade”, e “o que deveria nos salvar se volta contra nós e ameaça nossa existência”.

Entretanto, defender o abandono da ideia de ordem pública como marco para as políticas de segurança não significa, em absoluto, propor políticas permissivas

em relação à criminalidade, tampouco significa adotar políticas radicais ou a ausência de políticas. Abandonar a ideia de ordem pública significa, na verdade, substituí-la por uma ideia que possa ser comportada pelo Estado Democrático de Direito, garanta os direitos dos cidadãos, e não que seja utilizada para manutenção de uma determinada ordem que a poucos beneficia.

O caminho viável na efetivação da segurança pública, para substituir o paradigma da ordem pública no âmbito democrático, é substituí-la pelo paradigma da cidadania. A cidadania é um mecanismo de inclusão jurídico-político que tem em seu núcleo o princípio da igualdade. Apresenta-se em uma pluralidade de direitos reciprocamente partilhados e exercitáveis contra o Estado (NEVES, 2006, p. 175).

Importante que a noção de cidadania como integração jurídico-política igualitária não importa a inexistência de diferenças sociais, mas sim um acesso generalizado aos procedimentos constitucionalmente estabelecidos e aos benefícios sistêmicos dele decorrentes nos diversos setores da sociedade. Não se trata de uma “igualdade fática”, tampouco uma igualdade quanto ao conteúdo ou à extensão dos direitos pertencentes a cada cidadão, “mas sim uma isonomia de direitos fundamentais suscetíveis de garantia por procedimentos jurídicos políticos” (NEVES, 2006, p. 183).

Entretanto, a cidadania exige a concretização das normas constitucionais relativas aos direitos fundamentais, pois, diante da ausência de concretização, “permanece o texto sem o seu significado normativo generalizado”. Somente quando a Constituição é um reflexo da esfera pública é possível o desenvolvimento da cidadania como mecanismo político de inclusão social. Os bloqueios do processo de concretização constitucional por fatores políticos, econômicos e culturais não permitem a reprodução autônoma do direito. Portanto, “os direitos do cidadão permanecem no texto constitucional formando a bela fachada de uma ‘realidade constitucional’ estranha à cidadania” (NEVES, 2006, p. 183).

Assim, o substituto da ideia de ordem pública não pode ser outro que não a ideia de segurança cidadã. A superação da ideia de ordem pública pela de segurança cidadã implica uma ênfase sobre o direito do cidadão à segurança não mais garantido pela pretensão estatal à obediência do direito, ou seja, o direito à

segurança é em si outra coisa, ou quando menos, não mais se esgota na obediência do cidadão às leis do Estado.

O Estado defende-se da criminalidade porque historicamente a encara como um atentado a sua autoridade, já os cidadãos querem defender-se da criminalidade porque é atentatória a seus interesses. É como dizer que “através da ordem pública garante-se a tranquilidade pública, isto é, do Estado, enquanto através da segurança cidadã, protege-se sempre e de qualquer maneira os indivíduos...” (PAVARINI, 2009, p. 46).

Ainda, nos termos do IDHAC (2009-2010, p. 32), documento oriundo do PNUD, vinculado à ONU, que esculpiu o conceito de segurança cidadã, encontraremos que “a segurança cidadã é o aspecto central e mais urgente da segurança humana”, o que significa que a violência ou o despojo criminal são ameaças graves; o fundamento das políticas públicas de segurança cidadã não é outro que não proteger os direitos das vítimas atuais ou potenciais da delinquência; a segurança em relação ao crime é um componente essencial da cidadania e um direito fundamental do cidadão.

Percebe-se que o conceito de segurança cidadã não pretende, e nem poderia, ser complacente com o crime e tolerá-lo como se fosse o resultado inevitável das misérias sociais e por isso legítimo.

Pelo contrário, pois ainda lê-se no documento que a segurança cidadã relaciona-se imediatamente à liberdade, pois um delito é um ato deliberado de um ser humano em prejuízo abusivo de outro ser humano. O delito é considerado uma “opção” ou uma “oportunidade” para quem o comete, mas é precisamente a opção que um ser humano deve descartar porque destrói injustamente as opções do outro. “O delito é uma opção indesejável e seu melhor antídoto é a existência de alternativas legítimas.”

Esse é o ponto crucial e progressista da concepção de segurança cidadã: buscar a segurança de todos – ou pelo menos do maior número possível – não pela “manutenção da ordem”, mas sim pela máxima promoção dos direitos, para que assim se construam alternativas legítimas à criminalidade.

Neste sentido, o Informe (2010, p. 37 et seq.) destaca que, para que exista deveras segurança cidadã, sua proteção deve respeitar e fomentar certos valores éticos e políticos, de modo que nem todas as formas de proteção contra o delito são aceitáveis, pois reconhece que algumas, de fato, aumentam a (in)segurança cidadã.

Guiados pelo paradigma da segurança cidadã os programas e políticas públicas devem proteger as vítimas, mas de modo tão eficiente, livre, participativo, sustentável e equitativo como seja “humanamente” possível. Não se pode adotar políticas que impliquem desconhecer ou comprometer os direitos civis ou as garantias processuais que estão na base da liberdade, pois algumas políticas que *parecem* eficazes “em efeitos desconhecem ou até deterioram a segurança das pessoas mais pobres e excluídas” (IDHAC, 2010, p. 37).

Informe (2010, p. 37 et seq.) invoca *duas razões* para defender uma segurança cidadã que respeite o Estado de Direito e promova a igualdade social: uma razão *a priori* ou de valores, e uma razão *a posteriori* ou de eficácia. Dito de outra forma, significa que uma política de segurança cidadã inspirada no desenvolvimento humano precisa considerar que “a segurança não é o único valor e nem um valor que possa ser assegurado independentemente da equidade e da liberdade”. Primeiro, “porque a segurança é para proteger as opções – ou seja as liberdades – de todas as pessoas – é dizer para proteger de maneira equitativa”, o que implica “proteção especial para aquelas pessoas cuja insegurança é ‘invisível’ e portanto não está bem atendida”. Segundo, porque “a segurança de todos implica liberdade para todos e justiça para todos”, significa liberdade para as vítimas potenciais (liberdade diante do medo); liberdade para os suspeitos ou condenados por crimes (liberdade perante a arbitrariedade); justiça para as vítimas do crime (ressarcimento ou justiça comutativa) e justiça para que as pessoas mais vulneráveis estejam mais bem protegidas (justiça distributiva).

No âmbito da segurança pessoal (ou segurança pública ou segurança cidadã), entendida como um aspecto da segurança humana (mas muito mais restrito), todas essas considerações são necessárias e devem pautar a atuação dos Estados no tratamento da questão da criminalidade, especificamente na formatação das Políticas de Segurança. Deve-se, portanto, abandonar de uma vez por todas a ideia de *segurança* como uma função exclusiva do Estado que a exerce para sua

própria proteção ou para manutenção de uma pretensa “ordem”, funções em razão das quais, não raras vezes, atenta contra seus próprios cidadãos.

O paradigma para tratar a questão da segurança deve ser, portanto, o da segurança cidadã. Entretanto, esta postura deve ser adotada de forma honesta, sem a pretensão de ser a panaceia em relação à criminalidade e violência. Aliás, como destaca PAVARINI (2009, p. 64), nem todos os problemas podem ser resolvidos e a (in)segurança é um tema do governo compreensivo da cidade, de forma que se deve governar a segurança sem ter que prometer que se abaterá a insegurança, pois “tomar conta (*to care*) não significa resolver”.

Ainda com PAVARINI (2009, p. 64), é preciso selecionar um ponto de vista para cuidar da questão da segurança, que pode ser encará-la como um “bem privado” ou como um “bem público”. Se a escolha for encará-la como um “bem privado”, é preciso saber que é um bem escasso e que somente será usufruído por uma parcela da população, de modo que a ordem política a ser priorizada será o centro, as classes médias, precisamente de onde se decidem as coisas por maiorias políticas. Ademais, BARATTA (2006, p. 215) aponta que a “privatização do governo da segurança” trata-se de um “autogoverno”, mas não de um “autogoverno público”, mas sim privado, o que significa uma renúncia do Estado à função que deveria legitimá-lo: o monopólio da violência. Ainda, com a privatização, a qualidade e eficácia dos serviços de segurança aumentam de forma proporcional ao poder econômico e social de seus destinatários, o que tem como resultado não só um aumento geral da desigualdade de proteção contra o delito, como também a seletividade estrutural da proteção oferecida pela justiça penal.

Entretanto, se a escolha for entender e governar a segurança como “bem público”, não se pode cair no fácil erro de reduzir o tema da segurança cidadã a questões de ordem pública, mas sim encará-la como forma de produção de maior “segurança dos direitos de todos”, principalmente dos mais débeis, que sofrem de menor tutela de seus direitos²⁴¹. Não se trata de uma equação difícil: “é necessário atuar politicamente no sentido exatamente oposto ao do governo da segurança como um bem privado”. Pode-se resumir no seguinte *slogan*: “a segurança como

²⁴¹ Neste sentido BARATTA (2006, p. 218).

bem público se produz e governa ampliando os espaços onde têm cabida os direitos, isto é, de fato, paradoxalmente, ampliando a cultura e as ocasiões de assunção de riscos”. Assim, se a política de segurança como “bem privado” convence a reduzir nossos direitos para correr menos riscos, a política da segurança como segurança dos direitos de todos convence a correr mais riscos para garantir o exercício de nossos direitos.

A vantagem do conceito de segurança cidadã está no fato de apontar claramente que o direito à segurança é um direito dos cidadãos, de todos os cidadãos ou do conjunto de cidadãos. Os cidadãos e não os Estados, governos, grupos ou partidos políticos é que devem ser os beneficiários das ações de prevenção do crime e da violência e promoção da segurança. E essa prestação deve beneficiar igualmente todos os cidadãos sem distinção de riqueza, cor, etnia, *status*, gênero, religião, filosofia etc. (MESQUITA NETO, 2011, p. 24).

Parece, portanto, que o desafio do Estado Brasileiro na gestão da segurança pública é conseguir se desvencilhar da ideia de segurança pública como manutenção da ordem e preocupar-se mais em efetivar políticas de segurança no âmbito do Estado Democrático de Direito, isso é, com o respeito à legalidade e garantia universal dos direitos humanos, pois só assim responder-se-á corretamente à pergunta com que BARATTA (2006, p. 220) finaliza um de seus ensaios sobre segurança: “Queremos ser defensores da ordem ou guardiães dos direitos humanos?”

CONCLUSÕES

A segurança pública está no rol dos problemas mais destacados da contemporaneidade, sendo necessário ensejar esforços para compreender sua estrutura e funcionamento, no sentido de promover melhoras racionais em sua eficiência, no contexto do Estado Democrático de Direito.

Foi o que se pretendeu na elaboração desta tese, da qual se conclui:

1 - Existem dois principais caminhos teóricos para análise do fenômeno do risco: o das teorias técnico-científicas e o das teorias socioculturais. As teorias técnico-científicas são mais comuns aos campos do conhecimento que trabalham com probabilidades como a engenharia, estatística, atuariais, psicologia, epidemiologia, economia etc., pois buscam estabelecer as probabilidades de ocorrência de um determinado evento. Esta perspectiva afasta-se do questionamento da construção do risco como um fato social, pois o compreende como fatos objetivos preexistentes na natureza que podem ser identificáveis, calculáveis e controláveis através de métodos científicos. O aspecto mais criticado das teorias técnico-científicas é a sua ênfase individualista, pois destacam a percepção pessoal/individual dos riscos e desprezam os contextos sociais e culturais nos quais os riscos são avaliados. As teorias socioculturais, por sua vez, enfatizam os contextos sociais e culturais nos quais os riscos são avaliados e são mais comuns às disciplinas como antropologia, filosofia, sociologia, história, geografia etc. Existem três principais perspectivas socioculturais do risco: “simbólica/cultural”, “sociedade do risco” e “governamentalidade”.

2 - Entre todas as teorias sobre o risco a que mais se aplica à questão da segurança pública é a governamentalidade de Foucault. Através dos postulados dessa teoria é possível compreender que o Estado atual está “governamentalizado”, isto é, utiliza-se de “dispositivos de segurança”, informados pela lógica atuarial, para controlar e manejar populações e territórios. Esta teoria tem muito em comum com a concepção da segurança pública orientada à manutenção da ordem pública, pois sob esse pretexto justifica-se todo controle realizado sobre aqueles que possam ser considerados fontes de risco à ordem pública.

3 - A noção segurança é mutável e evoluiu ao longo da história. Durante o Iluminismo do século XVIII a segurança tem um viés primordialmente privado e individual, tendo por objeto principal a pessoa, o cidadão, especialmente no que se refere às suas liberdades em relação ao medo das violações individuais. Nos séculos XIX e XX a noção de segurança se altera e esta passa a ter um caráter público e coletivo, isto é, um objetivo que os Estados devem alcançar através da diplomacia ou guerra. O foco não é mais o indivíduo, mas sim o Estado. Esse modelo foi exacerbado durante a maior parte do século XX em virtude das duas Grandes Guerras e, principalmente, pela Guerra Fria. No período posterior à Guerra Fria, especialmente ao final do século XX, há um resgate da concepção individual que vai culminar na chamada “segurança humana”. Esse conceito apareceu pela primeira vez no Relatório do PNUD de 1994. A expressão “segurança cidadã” aparece pela primeira vez no Informe Sobre Desenvolvimento para América Central de 2009-2010. O conceito de segurança cidadã é bem mais limitado que o de segurança humana, pois relaciona-se somente a um dos seus sete aspectos (segurança pessoal).

4 - Há uma verdadeira confusão conceitual no Brasil e em outros países para se designar a segurança pessoal. Durante a ditadura brasileira, bem como em outras da América Latina, a expressão prevalecente foi “segurança nacional”. Essa concepção trazia a concepção militar para o interior do Estado. A expressão segurança pública, embora não se relacione a períodos autoritários, ainda vincula-se à ideia de proteção do Estado e de manutenção da ordem pública, e não à proteção do cidadão. A expressão segurança cidadã é a que mais se adapta ao Estado Democrático de Direito, pois tem por objetivo a proteção do cidadão e não a manutenção da ordem pública.

5 - Embora a expressão “segurança cidadã” seja a mais adequada ao contexto democrático inaugurado em 1988, no Brasil, a expressão prevalente é “segurança pública”, tendo sido esta acolhida pela Constituição Federal. A constitucionalização da segurança pública foi um fator positivo para o Estado brasileiro, pois em virtude da força normativa da Constituição Federal, todas as leis sobre segurança, bem como os atos administrativos de seus agentes, devem respeitá-la. A Constituição Federal não fez uma opção clara nem pelo modelo de segurança pública que visa proteger o cidadão – que seria o democrático – nem pelo

que visa proteger o Estado – que seria o autoritário –, pois ao mesmo tempo que prevê que a segurança pública é “direito e responsabilidade de todos” e que sua finalidade é a “incolumidade das pessoas e do patrimônio”, por outro manteve a militarização de parte relevante da polícia, já que as militares são consideradas “forças auxiliares e reservas do Exército”, bem como manteve por fundamento da segurança pública a “preservação da ordem pública”.

6 - A expressão “ordem pública” é de definição muito difícil, pois trata-se de um conceito absolutamente elástico e variável. No direito brasileiro a expressão admite significados e conteúdos bem diferentes, dependendo do âmbito em que é utilizada. No processo de determinação doutrinária do conceito de ordem pública há duas concepções que se opõem: a metajurídica e a jurídica. A concepção metajurídica não admite um conteúdo exclusivamente jurídico ao conceito de ordem pública, referindo-se a ela com expressões indeterminadas como “boa ordem da comunidade”, “noção axial para o centro vital do Direito e da sociedade” etc. A concepção jurídica de ordem pública entende que seu conteúdo somente pode ser jurídico e a compreende como a “ordem definida pelo direito positivo”. A doutrina publicista brasileira, quase de forma absoluta, adota a concepção metajurídica de ordem pública.

7 - A concepção jurídica de ordem pública é a que mais se adapta ao Estado Democrático de Direito, pois é a única que limita a “ordem pública” ao direito. Nesse sentido, a interpretação que se deve dar à expressão “ordem pública” presente no art. 144 da Constituição Federal é a jurídica, limitada pelas leis e pela própria Constituição. No Brasil, apesar de quase desconhecido, praticamente nunca utilizado, e muito criticado pela doutrina há um conceito legal de ordem pública que reforça a tese da concepção jurídica. A crítica da doutrina brasileira decorre do fato de o conceito legal impor a concepção jurídica de ordem pública, sendo que a doutrina sempre adotou, inclusive antes da existência do conceito legal, a concepção metajurídica. Apesar da confusa redação do art. 144 da Constituição Federal, a “ordem pública” que deve ser objeto de preservação da segurança pública não pode ser outra que não a “ordem constitucional”, fundamentada na cidadania e no respeito aos direitos humanos.

8- Não existe um direito à segurança que possa ser usufruído de maneira individual, pois para garantir o direito à segurança de determinadas pessoas seria necessário limitar os direitos de outras pessoas. O direito à segurança só pode ser usufruído de forma coletiva. Ter direito à segurança não pode significar ter o direito de ser protegido de outras pessoas absolutamente, mas sim ter todos os seus direitos protegidos. O direito à segurança deve ser compreendido como o direito à segurança dos direitos, isto é, o direito de não sofrer violações.

9 - Existem dois modelos de segurança que são contraditórios. O modelo da segurança orientada à manutenção da ordem pública e o modelo da segurança orientada à proteção da cidadania e dos direitos fundamentais. O paradigma da ordem pública acaba por ter uma função disjuntiva, pois seleciona grupos de pessoas como potenciais perturbadores da ordem e dirige seus esforços no sentido de excluí-los e controlá-los, o que acaba por limitar os seus direitos de cidadania e, conseqüentemente, aumenta o sentimento de insegurança. O paradigma da proteção à cidadania, por sua vez, busca assegurar os direitos de cidadania de todos e assim prover a segurança dos direitos.

10 - O modelo de segurança orientado à proteção da cidadania é o único compatível com a Constituição Federal de 1988 e o único que pode existir no âmbito do Estado Democrático de Direito. Somente com a proteção dos direitos humanos e da cidadania é que se alcança a segurança.

REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de Filosofia*. Tradução de Alfredo Bosi e Ivone C. Benedetti. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

ADORNO, Sérgio. Violência e crime: sob o domínio do medo na sociedade brasileira. In: *Cidadania, um Projeto em Construção*. André Botelho e Lilia Moritz Schwarcz. (Orgs.). São Paulo: Claro Enigma, 2012.

AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, Iñaki; ARTETXE PALOMAR, Eugenio. Síntesis en materia de orden y seguridad. *Revista Vasca de Administración Pública*. País Vasco, nº 61, set./dez., 2001. Disponível em: <<https://www6.euskadi.net/t59aWar/revistaJSP/t59aVerEjemplar.do?R01HNoPortal=true&t59aTipoEjemplar=R&t59aNumEjemplar=61>>. Acesso em: 22 dez. 2012.

AGRA, Walber de Moura. *Curso de Direito Constitucional*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

ALBRECHT, Peter-Alexis. *Criminologia: uma fundamentação para o Direito Penal*. Tradução de Juarez Cirino dos Santos e Helena Schiessl Cardoso. Curitiba: ICPC Editora; Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

ALKIRE, Sabina. *A conceptual framework for human security*. Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity. Oxford: University of Oxford, 2003. Disponível em: <<http://economics.ouls.ox.ac.uk/13003/1/workingpaper2.pdf>> Acesso em: 23 nov. 2012.

ANDRADE, Vera Regina P. *Pelas mãos da criminologia: o controle penal para além da (des)ilusão*. Florianópolis: Instituto Carioca de Criminologia, 2012.

ANITUA, Gabriel Ignacio. *Historia de los pensamientos criminológicos*. Buenos Aires: Del Puerto, 2010.

BAENA PAZ, Guillermina. *El Miedo y Las Patologías Sociales, Amenazas para la Seguridad Humana*. Texto referente à palestra ministrada no Congresso "El miedo y

las patologías sociales" no ex convento de Carmen em 21 de maio de 2004. Disponível em: <<http://catedradh.unesco.unam.mx/catedradh2007/SeguridadHumana/prospectiva%206/revista/numero%203/construf/seghuma/miedo/miedo.htm>> Acesso em: 8 dez. 2012.

BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal*. Tradução de Juarez Cirino dos Santos. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

_____. *Criminología y sistema penal: compilación in memoriam*. Buenos Aires: B de F, 2006.

BARBOSA, Maria do Socorro. *Aspectos político-criminales de la seguridad ciudadana en España y Brasil. Reflexiones comparadas*. 2008. Tese (Doutorado). Universidade de Salamanca. Salamanca, 2008.

BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARROSO, Luis Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2009.

BAUMAN, Zygmunt. *Confiança e medo na cidade*. Tradução de Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

_____. *Danos colaterais: desigualdades sociais numa era global*. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

_____. *Globalização: as consequências humanas*. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

_____. *Medo líquido*. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

_____. *Modernidade Líquida*. Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BECHARA, Fábio Ramazzini. *Cooperação jurídica internacional em matéria penal: eficácia da prova produzida no exterior*. 2009. Tese (Doutorado em Processo Penal). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASCH, Scott. *Modernização reflexiva*. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: UNESP, 1997.

_____. *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Tradução de Jorge Navarro, Daniel Jiménez e Maria Rosa Borrás. Barcelona: Paidós, 2002.

BECKER, Howard S. *Outsiders: estudo de sociologia do desvio*. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BERNARD, Paul. *La notion d'ordre public en droit administratif*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1962.

BINDER, Alberto M. *Política de seguridad y control de la criminalidad*. Buenos Aires: Ad-Hoc, 2010.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BRITO, Alexis Augusto Couto de. *Crimes de perigo e teoria da imputação objetiva*. 2008. Tese (Doutorado em Direito Penal). Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.

BUITRAGO, Francisco Leal. La doctrina de seguridad nacional: materialización de la guerra fría en América del Sur. *Revista de Estudios Sociales*, Bogotá, Colômbia, Universidade de los Andes, nº 15, p. 74-87, junio. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx>>. Acesso em: 23 nov. 2013.

CAETANO DA SILVA, Haroldo. Direitos humanos e direitos de bandidos. *Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais*. São Paulo, ano 18, n 217, p. 7, dez. 2010.

CALDEIRA, Teresa P. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Edusp, 2000.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na Tribuna*. Brasília, 2009.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

CASTEL, Robert². From Dangerousness to risk. In: *The Foucault Effect: Studies in Governmentality: with two lectures by and an interview with Michel Foucault*. Graham Burchell et al. (Orgs.). Chicago: University of Chicago, 2001.

CASTRO, Lola Aniyar de. *Criminología de los derechos humanos*. Buenos Aires: Editores Del Puerto, 2010.

CHABOT, Georges. *Las ciudades*. Barcelona: Labor, 1972.

CHÂTELET, François; DUHAMEL, Olivier; KOUCHNER, Evelyne Pisier. História das ideias políticas. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2000.

CHRISTIE, Nils. *Uma razoável quantidade de crime*. Tradução, apresentação e notas André Nascimento. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

COMMISSION OF HUMAN SECURITY (CHS). *Human security now*. Nova York, 2003.

COMPARATO, Fábio K. *Para viver a democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

CONDE, Francisco Muñoz; HASSEMER, Winfried. *Introdução à criminologia*. Tradução de Cíntia Toledo Miranda Chaves. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2011.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. *Direito & Economia*. 5. ed. Tradução de Luis Marcos Sander e Francisco Araújo da Costa. Porto Alegre: Bookman, 2010.

CORNELLI, Roberto. *Miedo, criminalidade y orden*. Tradução de Flavia Valgiusti. Buenos Aires: B de F, 2012.

CURBET, Jaume. *El rey desnudo: la gobernabilidad de la seguridad ciudadana*. Barcelona: UOC, 2009.

DE GIORGI, Alessandro. *A miséria governada através do sistema penal*. Tradução de Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

DELUMEAU, Jean. *El miedo en occidente*. Madrid: Taurus, 2012.

DIAS, Jorge de Figueiredo; ANDRADE, Manuel da Costa. *Criminologia: o homem delinquente e a sociedade criminógena*. 2. reimpr. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

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

DORNELLES, João Ricardo W. *Conflito e segurança (entre pombos e falcões)*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

DOUGLAS, Mary. *Risk and Blame*. Londres: Routledge, 2005.

_____; WILDAVSKY, AARON. *Risk and culture*. Los Angeles: University of California, 1997.

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ELBERT, Carlos Alberto. *Inseguridad, víctimas y victimarios*. Buenos Aires: B de F, 2007.

ENCICLOPÉDIA SARAIVA DO DIREITO. R. Limongi França (Coord.). São Paulo: Saraiva, 1977.

FABRETTI, Humberto B. A teoria do crime e da pena em Durkheim: uma concepção peculiar do delito. In: *Tendências jurídicas contemporâneas*. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. *Direito penal do inimigo: uma análise sob os aspectos da cidadania*. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico). Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, 2008.

FARIA, José Eduardo; KUNTZ, Rolf. *Qual o futuro dos direitos? Estado, mercado e justiça na reestruturação capitalista*. São Paulo: Max Limonad, 2002.

FEELEY, Malcolm; SIMON, Jonathan. *The new penology: notes on the emerging strategy of correction and its implications*. *Criminology*, 1992. Disponível em: <scholarship.law.berkeley.edu/facpubs/718>. Acesso em: 8 abr. 2013.

FERNÁNDEZ PEREIRA, Juan Pablo. *Seguridad humana. Tesis Doctoral*. (Doctorado en seguridad y prevención). Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 2005.

FERNÁNDEZ-VALMAYOR CARRO, José Luiz. Sobre los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública. *Revista Vasca de Administración Pública*, País Vasco, nº 27, maio/ago. 1990. Disponível em: <<https://www6.euskadi.net/t59aWar/revistaJSP/t59aVerEjemplar.do?R01HNoPortal=>

true&t59aTipoEjemplar=R&t59aNumEjemplar=27>. Acesso em: 20 dez. 2012.

FERRAJOLI, Luigi et al. *La emergencia del miedo*. Buenos Aires: Ediar, 2012.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

FERRI, Enrico. *Princípios de direito criminal: o criminoso e o crime*. Tradução de Paolo Capitanio. Campinas: Bookseller, 1996.

FILOCRE, Lincoln D' Aquino. *Direito de Segurança Pública: limites jurídicos para políticas de segurança pública*. São Paulo: Almedina, 2010.

FIORINI, Bartolome A. *Poder de polícia*. Buenos Aires: Alfa, 1957.

FIUZA, R. *Anteprojeto do relator da subcomissão IV-b*. Relatório. Brasília, 1987-1988. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-132.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2013.

FLACSO. *Promover la seguridad humana: marcos éticos, normativos y educacionales en América Latina y el Caribe*. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001389/138940S.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2013.

FOUCAULT, Michel. *Segurança, território e população*. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

_____. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Tradução de Raquel Ramallete. 26. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo: Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP)/ FBS. Ano 5, 2011.

FREITAS, Marisa Helena D'Arbo. *O Direito Penal Simbólico e o Engodo da Segurança Pública*. In: Leituras de um Realismo Jurídico-Penal Marginal.

Homenagem a Alessandro Baratta. Paulo César Corrêa Borges (Org.). São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012.

FUREDI, Frank. *Culture of fear revisited*. 4. ed. Londres: Continuum, 2006.

GARLAND, David. *A Cultura do Controle*. Tradução de André Nascimento. Rio de Janeiro, Revan, 2008.

_____. *'Governmentality' and the Problem of Crime: Foucault, Criminology, Sociology*. *Theoretical Criminology*, v. 1, p. 173-214, 1997.

GARMENDIA, Mario A. *Ordem pública e direito do trabalho*. Tradução de Edilson Alkmim Cunha. São Paulo: LTr, 2003.

GAROFALO, R. *Criminologia*. Tradução de Daniele Maria Gonzaga. Campinas: Péritas, 1997.

GIDDENS, Anthony. *Mundo em descontrolado: o que a globalização está fazendo de nós*. Tradução de Maria Luiza X de A. Borges. Rio de Janeiro: Record, 2007.

_____. *Política, sociologia e teoria social: encontros com o pensamento social clássico e contemporâneo*. Tradução de Cibele Saliba Rizek. São Paulo: Fundação editora da UNESP, 1998.

GOOTER, Robert; ULEN, Thomas. *Direito & economia*. Tradução de Luis Marcos Sander e Francisco Araújo da Costa. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

GRAU, Eros R. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. *Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

HASSEMER, Winfried. *Segurança Pública no Estado de Direito*. Revista Brasileira de Ciências Criminais. São Paulo, ano 2, n 5, jan/mar, 1994.

HAURIUO, Maurice. *Precis de droit administratif et de droit public: a l'usage des étudiants en licence sciences politiques*. 11. ed. Paris: Recueil Sirey, 1927.

HOBBS, Thomas. *Leviatã*. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Nova Cultural, 2000.

HOBBS, Eric J. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. Tradução Marcos Santarrita; revisão técnica Maria Célia Paoli. São Paulo: Cia das Letras, 1995.

HÖFFE, Otfried. *Justiça política*. Tradução de Ernildo Stein. São Paulo: Martin Fontes, 2006.

HULSMAN, Louk; CELIS, Jacqueline Bernat de. *Penas perdidas: o sistema penal em questão*. Niterói – RJ: Luam Editora, 1993.

IBGE. *Produto interno bruto dos municípios*. 2010. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2010/default_pdf.shtm> Acesso em: 10 maio 2013.

Informe sobre Desarrollo Humano para América Central (IDHAC) (2009-2010). *Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*. Disponível em: <http://economicclusterlac.org/index.php?option=com_content&view=article&id=170&Itemid=56&lang=es>. Acesso em 23 jan. 2013.

INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY (ICISS). *The Responsibility to Protect: Report of International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Toronto: IRDC, 2001.

IPEA. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise - Vinte Anos da Constituição Federal*. nº 17, Volume 3, 2009. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_completo_17c.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2013.

IV CONVENÇÃO DE GENEBRA. *Convenção de Genebra Relativa à Protecção das Pessoas Civis em Tempo de Guerra*. 12 Ago. 1949.

JUST, Gustavo. *O Princípio da legalidade administrativa: o problema da interpretação e os ideais do direito público*. In: *Princípio da Legalidade: da Dogmática Jurídica à Teoria do Direito*. Cláudio Brandão, Francisco Cavalcanti e João Maurício Adeodato (Org.). Rio de Janeiro: Forense, 2009.

KAMMEN, Daniel M.; HASSENZAHN, David M. *Should we risk it?: exploring environmental, health, and technological problem solving*. New Jersey: Princeton, 1990.

KNIGHT, Frank H. *Risk, uncertainty and profit*. Washington, DC: Beardbooks, 2002.

LAZZARINI, Álvaro. *Polícia de manutenção da ordem pública e a justiça*. In: CRETELLA JÚNIOR, José (Coord.). *Direito administrativo da ordem pública*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

_____. *Temas de direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

LEA, John. *Delito y modernidad: nuevas argumentaciones en la criminología realista de izquierda*. Colonia del Carmen: Coyoacán, 2009.

LEMGRUBER, Julita. *Controle da criminalidade: mitos e fatos*. In: *Insegurança pública: reflexões sobre a criminalidade e a violência urbana*. Nilson Vieira Oliveira (Org.). São Paulo: Nova Alexandria, 2002.

LIMA, Renato S.; CAMPOS DA SILVA, Guilherme A.; OLIVEIRA, Priscilla S. *Segurança pública e ordem pública: apropriação jurídica das expressões à luz da legislação, doutrina e jurisprudência pátrias*. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 7, nº 1, p. 58-82, fev./mar. 2013.

LOCKE, John. *Dois tratados sobre o governo*. Tradução de Julio Fischer. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Direito subjetivo e direitos sociais: o dilema do judiciário no Estado social de direito. In: *Direitos humanos, direitos sociais e justiça*. José Eduardo Faria (Org.). São Paulo: Malheiros, 2002.

LUHMANN, Niklas. *Sociologia del rischio*. Milão: Bruno Mondadori, 1996.

_____. *Confianza*. Barcelona: Anthropos. 2007.

LUPTON, Deborah. *Risk*. London and New York:Routledge, 1999.

_____. *Risk and Sociocultural Theory: new directions and perspectives*. Cambridge: University of Cambridge, 1999.

MALAGUTI BATISTA, VERA. *O medo na cidade do Rio de Janeiro: dois tempos de uma história*. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Tradução de Merton P. Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTIN, Mary; OWEN, Taylor. The second generation of human security: lessons from the UN and EU experience. *International Affairs* 86:1 211–224, 2010. Disponível em:
<http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/International%20Affairs/2010/86_1martin_owen.pdf >. Acesso em: 12 fev. 2013.

MAYER, Otto. *Derecho Administrativo Alemán*. Tomo I. 2. ed. Tradução de Horacio H Heredia e Ernesto Krotoschin. Buenos Aires: De Palma, 1982.

MEDEIROS, Mateus Afonso. Aspectos institucionais da unificação das polícias no Brasil. *Dados*, v.47, nº 2, p. 271-296, 2004.

MEDIANO, Miguel R. *La defensa del orden público: los instrumentos jurídicos*. Madrid: Faro, 1975.

MEDOZA BUERGO, Blanca. Gestión del riesgo y política criminal de seguridad en la sociedade del riesgo. In: *La seguridad en la sociedade del riesgo: un debate abierto*. Cândido da Agra et al. (Org.). Barcelona: Atelier, 2003.

MEIRELLES, Hely L. *Polícia de manutenção da ordem pública*. In: CRETELLA JÚNIOR, José (Coord.). *Direito administrativo da ordem pública*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

MERKL, Adolf. *Teoría general del derecho administrativo*. Madrid: Revista de Derecho Privado, 1935.

MESQUITA NETO, Paulo de. *Ensaio sobre segurança cidadã*. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

MOREIRA NETO, Diogo de F. Direito administrativo da segurança pública. In: CRETELLA JÚNIOR, José (Coord.). *Direito administrativo da ordem pública*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

MUCHEMBLED, Robert. *Popular Culture an Elite Culture in France – 1400 – 1750*. Tradução de Lydia Cochrane. Louisiana: Louisiana State University, 1985.

MUÑOZ CONDE, Francisco; HASSEMER, Winfried. *Introdução à criminologia*. Tradução de Cíntia Toledo Miranda Chaves. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2011.

NEWMAN, Edward. *Critical human security studies*. Review of International Studies , 36, pp. 77-94, 2010. Disponível em: <http://demo.sheruyasodha.com.np/uploads/Review_of_International_Studies_36_%5B2010%5D_77-94.pdf> Acesso em: 29 nov. 2012.

NEVES, Marcelo. *Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

NOBRE, Ana Luiza et al. *Paz armada*. Vera Malaguti Batista (Org.). Rio de Janeiro: Revan, 2012.

OLIVEIRA JUNIOR, Almir de. Dá para confiar nas polícias? Confiança e percepção social da polícia no Brasil. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, ano 5, nº 9, p. 6-22, ago./set. 2012.

PAREJO, Luciano A; DROMI, Roberto. *Seguridad publica y derecho administrativo*. Madrid: Marcial Pons, 2001.

PAVARINI, Massimo; PÉREZ CARRILLO, Agustín A.; TENORIO TAGLE, Fernando. *Seguridad pública: três puntos de vista convergentes*. Colonia del Carmen: Coyoacán, 2009.

_____. *¿Gobierno del miedo o a través del miedo?* In: *Por una sociología crítica del control social: Ensayos en honor a Juan S. Pegoraro*. Máximo Sosso (Coord.). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Del Puerto, 2010.

_____. *Punir os inimigos: criminalidade, exclusão e insegurança*. Tradução de Juarez Cirino dos Santos e Aliana Cirino Simon. Curitiba: LedZe, 2012.

PESSOA, Mário. *O direito da segurança nacional*. Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército: Revista dos Tribunais, 1971.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Diagnósticos da violência. In: *São Paulo sem medo: um diagnóstico da violência urbana*. Paulo Sérgio Pinheiro et al. (Orgs). São Paulo: Garamond, 1998.

PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Orgs.). *História da cidadania*. 4. ed. São Paulo: Contexto, 2008.

PNUD. *Informe sobre desarrollo humano 1994*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1994_es_indice.pdf>. Acesso em: 23 set. 2012.

_____. *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central* (IDHAC, 2009-2010). Colômbia, 2009. Disponível em: <www.idhac-abrirespaciosalaseguridad.org.co>. Acesso em: 10 ago. 2012.

PRIETO, Evaristo. Poder, soberania e exceção: uma leitura de Carl Schmitt. Tradução de Andityas Soares de Moura Costa Matos e Pedro Savaget Nascimento. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte, nº 105, p. 101-150, jul./dez. 2012.

RECASENS, Amadeu (Org.). *La seguridad en la sociedad del riesgo: un debate abierto*. Barcelona: Atelier, 2003.

_____. *La seguridad y sus políticas*. Barcelona: Atelier, 2007.

RIVERO, Jean. *Direito administrativo*. Tradução de Rogério Ehrhardt Soares. Coimbra: Almedina, 1981.

ROBERT, Philippe. *El ciudadano, el delito y el Estado*. Barcelona: Atelier, 2003.

ROEMER, Andrés. *Economía del crimen*. Balderas: Limusa, 2001.

ROLIM, Marcos. *A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no século XXI*. Rio de Janeiro: Zahar; Oxford, Inglaterra: University of Oxford, Centre for Brazilian Studies, 2006.

ROSE, Nikolas, O'MALLEY, Pat; VALVERDE; Mariana. *Gubernamentalidad*. Astrolabio Nueva Época, nº 08, jun. 2008. Disponível em <www.revista.unc.edu.ar/index.php/astrolabio>. Acesso em: 10 fev. 2013.

ROTHSCHILD, Emma. What is security? *Daedalus*, v. 124, nº 3, p. 53-98, 1995. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/20027310>> Acesso em: 25 abr. 2012.

_____. *The last empire: security and globalization in historical perspective*. In: Jerome E . Levy Occasional Paper, nº 5. The United States War Naval College. 2003.

RUI, Taniele. Vigiar e cuidar: notas sobre a atuação estatal na “cracolândia”. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 336-351, ago./set. 2012.

RUSCHE, Georg; KIRCHHEIMER, Otto. *Punição e estrutura social*. Tradução de Gizlene Nader. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 22. ed. Rio de Janeiro: Record, 2012.

SEMINÁRIO INTERNACIONAL POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA: DIMENSÃO DA FORMAÇÃO E IMPACTOS SOCIAIS, 2001, Recife. Anais. Políticas de segurança pública: dimensão da formação e impactos sociais. Organização de Jorge Zaverucha e Maria do Rosário Negreiros Barros. Recife: FJ, Escola de governo e Políticas Públicas, Editora Massangana, 2002.

SESVESP. *I estudo sesvesp sobre o segmento prestador de serviços de segurança privada*. São Paulo, [2012?]. Disponível em <<http://www.sesvesp.com.br/fckeditor/arquivos/l%20Estudo%20SESVESP-versII.pdf>> Acesso em: 23 de fev. 2013.

SILVA, Jorge da. *Criminologia crítica: segurança e polícia*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. *Comentário contextual à Constituição*. 5. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

SILVA, Virgílio Afonso da. Interpretação constitucional e sincretismo metodológico. In: SILVA, Virgílio Afonso da (Org.). *Interpretação constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA-SÁNCHEZ, Jesús Maria. *La expansion del derecho penal: aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales*. 3. ed. Madrid: Edisofer S. L., 2011.

SIMON, Jonathan. *Governing through crime: how the war on crime transformed American democracy and created a culture of fear*. New York: Oxford: 2007.

SLOVIC, Paul et al. Risk as analysis and risk as feelings: some thoughts about affect, reason, risk, and rationality. *Risk Analysis*, v. 24, nº 2, 2004. p. 311-322. Disponível em <www.skidmore.edu/~hfoley/Exp.Labs/Lab%203.S06/Slovic_2004.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2012.

_____. *The Perception of Risk*. London: Earthscan, 2006.

SMANIO, Gianpaolo P. As dimensões da cidadania. *Revista ESMP*, ano 2, p. 3-23, jan./jun., 2009.

_____; FABRETTI, Humberto B. *Introdução ao direito penal: criminologia, princípios e cidadania*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

SOARES, Luiz Eduardo. Segurança pública: dimensão essencial do estado democrático de direito. In: *Cidadania, um Projeto em Construção*. André Botelho e Lília Moritz Schwarcz (Orgs.). São Paulo: Claro Enigma, 2012.

SOFSKY, Wolfgang. *Rischio e sicurezz*. Torino: Giulio Einaudi, 2005.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. A segurança pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. *Revista de Direito do Estado*, v. 8, p. 19-73, 2007.

SPINK, Mary J. P.; MEDRADO, Benedito; MELLO, Ricardo P. *Perigo, probabilidade e oportunidade: a linguagem do risco na mídia*. *Psicologia: Reflexão e Crítica*, 2002, 15(1), pp. 151-164. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/prc/v15n1/a17v15n1.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2013.

TANGERINO, Davi da Paiva C. *Crime e cidade: violência urbana e a Escola de Chicago*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

TAVARES, Juarez. A globalização e os problemas de segurança pública. In: *Teoria geral da tutela penal transindividual*. Luiz Régis Prado e Rene Ariel Dotti (Orgs.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

TAYLOR-GOOPY, Peter. *Risk, Trust and Welfare*. Londres: Macmillan, 2000.

TELLES JUNIOR, Goffredo. *Iniciação na ciência do direito*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

TOVANANSKA, Norberto R. *Seguridad y política criminal*. Buenos Aires: Cathedra Jurídica, 2006.

WILSON, J. Q.; KELLING, G. L. *The police and neighborhood safety: broken windows*. USA: The Atlantic Monthly, 1982. Disponível em: <http://www.manhattan-institute.org/pdf/_atlantic_monthly-broken_windows.pdf>. Acesso em: 10 set. 2012.

YOUNG, Jock. *A sociedade excludente: exclusão social, criminalidade e diferença na modernidade recente*. Tradução Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos. *Um século de favela*. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2012.