

O DIREITO À SEGURANÇA

FLÁVIA FERRER*

SUMÁRIO: 1. Síntese dogmática. 2. Introdução. 3. Segurança Pública. 4. Criminalidade. A questão social. 5. Políticas de redução da criminalidade urbana. 6. Implementação judicial do direito à segurança.

1. SÍNTESE DOGMÁTICA

Os direitos sociais, espécie de direitos fundamentais, constitucionalmente previstos, encontram-se intimamente vinculados ao princípio da dignidade da pessoa humana, e sua implementação é necessária para o alcance da igualdade material e da justiça social.

O direito à segurança, espécie de direito social, traz para o Estado o dever de implementar políticas públicas de segurança que garantam aos cidadãos o direito de ir, vir e transitar com tranqüilidade nos locais públicos e, também, assegurem a defesa de sua integridade física e de seu patrimônio. O direito à segurança é parte fundamental do direito à qualidade de vida e do próprio direito fundamental à vida, na medida em que a insegurança traz aumento de violência e perturbação à ordem pública e social.

Cabe ao Estado, dentro de programa de combate à criminalidade, voltar-se para a implementação de políticas sociais sérias e de longo alcance, como o combate à miséria e o aumento do número de empregos, bem como de ações ligadas à saúde, saneamento e educação.

Urge, no entanto, ante a grave situação de insegurança hoje vivenciada pela sociedade, a adoção estatal de medidas de combate imediato à criminalidade. A escolha e adoção das políticas a serem implementadas, dentre as diversas existentes – janelas quebradas, prevenção situacional do crime, escolha racional, policiamento comunitário – cabe ao Estado.

A adoção de uma ou mais políticas de combate e controle da criminalidade é dever do Estado. Não havendo, de modo claro, a implementação de medidas sérias que visem à manutenção da segurança pública, torna-se possível impor, judicialmente, a adoção de medidas de controle e combate à criminalidade,

*FLÁVIA FERRER é Promotora de Justiça no Estado do Rio de Janeiro.

uma vez que a atual situação de insegurança constitui séria ameaça à integridade física e psicológica dos cidadãos.

O Ministério Público deve utilizar os instrumentos jurídicos existentes para compelir judicialmente o Estado a implementar políticas que assegurem o direito social à segurança pública.

2. INTRODUÇÃO

Os direitos sociais estão previstos no art. 6º da Constituição Federal⁽¹⁾. São eles espécies dos direitos fundamentais⁽²⁾ e têm como destinatários os integrantes do corpo social. Os direitos sociais, chamados direitos fundamentais de segunda geração ou de segunda dimensão, pressupõem um atuar positivo por parte do Estado para o fim de proporcionar aos indivíduos o alcance da justiça social.

Neste diapasão, os direitos sociais impõem ao Estado a consecução de ações concretas visando à erradicação da pobreza e do analfabetismo, à assistência social, previdenciária e de saúde à toda população, etc. Estes direitos, chamados prestacionais ou sociais fundamentais⁽³⁾, são, nas palavras de ALEXY, "direitos do indivíduo frente ao Estado, a algo que – se o indivíduo possuísse meios financeiros suficientes e se encontrasse no mercado uma oferta suficiente – poderia obtê-los também de particulares"⁽⁴⁾.

Estes direitos, como bem acentua PAULO BONAVIDES, "nasceram abraçados ao princípio da igualdade"⁽⁵⁾. Busca-se, com a consecução deles, alcançar a igualdade material entre os indivíduos. Os direitos sociais, nas palavras de INGO SARLET, "podem ser considerados uma densificação do princípio da justiça social"⁽⁶⁾.

Os direitos sociais fundamentais, pressupostos de existência de justiça social, fundam-se não somente no princípio da igualdade material, mas, também, no princípio da dignidade da pessoa humana, ambos com assento cons-

⁽¹⁾ Art. 6º: "São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição".

⁽²⁾ J. C. VIEIRA DE ANDRADE ensina que todos os direitos fundamentais possuem função protetiva, pois que objetivam assegurar e proteger certos bens ou interesses individuais ou coletivos considerados essenciais (JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE. *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*), apud INGO WOLFGANG SARLET. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. p. 118).

⁽³⁾ Os chamados direitos prestacionais, que abrangem os direitos de acesso e utilização de prestações estatais, constituem um leque complexo de posições e postulações jurídicas variadas.

⁽⁴⁾ ALEXY, Robert. *Teoria de Los Derechos Fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. 1997, p. 482

⁽⁵⁾ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros. 4ª ed., 1993, p. 476.

⁽⁶⁾ SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2ª ed., 2001, p. 52.

titucional. Isto porque a igualdade está intimamente vinculada à dignidade e somente é possível haver dignidade em presença de igualdade. Nas palavras de ANDRÉ ANDRADE, “a dignidade pressupõe, portanto, a *igualdade* entre os seres humanos. Este é um de seus pilares”⁽⁷⁾.

Podemos extrair da ética o princípio de que os homens devem ter os seus interesses igualmente considerados, independentemente de raça, gênero, capacidade ou outras características individuais⁽⁸⁾. O respeito à dignidade humana impõe, pois, prestações positivas estatais que possibilitem uma igual consideração dos interesses dos integrantes do corpo social, com vistas à diminuição da desigualdade existente na realidade atual.

O direito à segurança, previsto no art. 6º da Constituição Federal como um dos direitos sociais, é composto de variados aspectos, como a segurança nas relações de consumo, a segurança frente à opressão estatal (direitos fundamentais do indivíduo), a segurança social (das relações sociais), a segurança nacional, a segurança pública interna.

O presente trabalho buscará examinar o direito social à segurança pública, espécie de direito social fundamental, analisando as possibilidades pelas quais poderia o Estado, de fato, prover aos cidadãos o direito à segurança constitucionalmente previsto.

3. SEGURANÇA PÚBLICA

Segurança é “certeza, firmeza, convicção”, é a “condição daquilo em que se pode confiar”⁽⁹⁾. Segurança, sob o enfoque jurídico, tem o sentido de garantia, proteção. Público é o “destinado ao povo, à coletividade”, que é de uso de todos, comum⁽¹⁰⁾. Segurança pública é, pois, a situação em que a coletividade pode se sentir confiante, certa de que o Estado estará zelando pela completa integridade da sociedade. Pode-se definir segurança pública como “uma atividade de vigilância, prevenção e repressão de condutas delituosas”⁽¹¹⁾. A segurança pública tem por finalidade precípua a preservação e manutenção da ordem pública, com uma situação de “pacífica convivência social, isenta de ameaça de violência”⁽¹²⁾.

⁽⁷⁾ ANDRADE, André. “O Princípio Fundamental da Dignidade Humana e sua Concretização Judicial”. *Revista da EMERJ* nº 23, pp. 316/335.

⁽⁸⁾ PETER SINGER pondera que: “O princípio da igual consideração de interesses não permite que a nossa prontidão em considerar os interesses dos outros dependa das aptidões ou de outras características destes, excetuando-se a característica de ter interesses” (SINGER, Peter. *Ética Prática*. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 32).

⁽⁹⁾ *Novo Dicionário Aurélio Século XXI*, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999, p. 1.829.

⁽¹⁰⁾ *Id.*, p. 1.664.

⁽¹¹⁾ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: RT, 6ª ed., 1990, p. 650.

⁽¹²⁾ *Id.*, *ib.*, p. 649.

Segurança pública, nas palavras de JOSÉ AFONSO DA SILVA, é uma "situação de preservação ou restauração da convivência social que permite que todos gozem de seus direitos e exerçam suas atividades sem perturbação de outrem, salvo nos limites do gozo e reivindicação de seus próprios direitos e defesa de seus legítimos interesses"⁽¹³⁾.

A segurança é obrigação estatal, conforme previsto no art. 144 da Constituição da República, na medida em que as atividades policiais são públicas. Às polícias cabem as tarefas de prevenir, reprimir e apurar a prática de delitos que violam a segurança do cidadão⁽¹⁴⁾.

É possível dividir as atividades estatais de segurança em duas vertentes: a segurança externa (nacional) e a segurança interna.

As atividades de segurança externa, ou de segurança nacional, destinam-se à defesa do Estado, com a proteção da integridade territorial, da soberania nacional e das instituições políticas.

As atividades de segurança interna são as que buscam preservar a ordem pública e proteger os integrantes da coletividade da violência, com prevenção e repressão às atividades delituosas. A segurança interna recebe, comumente, a denominação de segurança pública.

As atividades ligadas à segurança pública visam ao controle do crime e à segurança e proteção do cidadão contra a criminalidade⁽¹⁵⁾.

4. CRIMINALIDADE. A QUESTÃO SOCIAL

O panorama mundial traz ao conhecimento de todos o que se ocupam da questão da criminalidade urbana diversos estudos e doutrinas que têm por finalidade a redução e/ou erradicação de tal espécie de criminalidade.

A primeira conclusão a que se pode chegar, no exame de tais estudos, é a de que a criminalidade existe e irá sempre existir em qualquer forma de grupo

⁽¹³⁾ *Id., ib.*, p. 650.

⁽¹⁴⁾ O art. 144 da CF dispõe: "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:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares."

⁽¹⁵⁾ SABADELL, Ana Lucia. "Segurança Pública", "Prevenção e Movimento Feminista: Uma Aproximação ao Caso Alemão", em *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, vol. 29, pp. 53/67. Afirma a autora: "O Estado moderno, baseado no monopólio da violência, é considerado fundador da paz e garantidor da segurança dos cidadãos. A segurança interna é considerada um dever do Estado: em primeiro lugar como dever da polícia e dos órgãos da justiça penal, para reprimir os comportamentos criminais, lesivos à integridade física, moral e do patrimônio dos cidadãos e lesivos aos interesses do Estado".

de que a criminalidade existe e irá sempre existir em qualquer forma de grupo social. A presença de condutas chamadas desviantes, ou criminosas, é uma das características do corpo social. Qualquer estudo que proponha fórmulas ou métodos tendentes a abolir, de modo definitivo, o crime, é falso ou mentiroso. Possível é a redução da criminalidade, impossível sua abolição.

A criminalidade, principalmente em sociedades como a brasileira, tem como causa básica a desigualdade social. A pobreza e a falta de perspectivas de ascensão social fazem com que diversos indivíduos se vejam impelidos a ingressar na marginalidade.

Qualquer plano político que pretenda, de forma séria, lidar com o problema da segurança pública, deve buscar programas de combate à pobreza; de erradicação do analfabetismo; de uso e ocupação adequados do solo; que possibilitem o acesso de todos os indivíduos à educação e saúde de qualidade; que permitam aos indivíduos a obtenção de moradia e trabalhos dignos. Uma evolução e melhoria nas condições de segurança da população "faz parte dos requisitos de acesso à cidadania, ao bem-estar social, à equidade e à democracia"⁽¹⁶⁾. O professor SÉRGIO ADORNO assinala que "quando se propõe política de segurança pública é necessário que se estabeleça um *link* com os direitos humanos e vice-versa"⁽¹⁷⁾. Assim, pode-se concluir que somente a adoção de sérias políticas de inclusão social, com a promoção e extensão dos direitos fundamentais e desenvolvimento humano de todas as camadas sociais permitirá, de fato, uma redução efetiva e real, em longo prazo, da violência e do crime.

Medidas que pretendam a diminuição da criminalidade urbana sem buscar a redução das desigualdades sociais são mero paliativo para problemas muito mais graves e que demandam atenção e ação política imediatas. Em verdade é possível afirmar que a questão da segurança interna, da segurança pública, deveria ter como enfoque central a busca de uma situação geral de bem-estar social, garantindo aos cidadãos, em geral, as condições básicas para a aquisição e fruição dos direitos fundamentais.

5. POLÍTICAS DE REDUÇÃO DA CRIMINALIDADE URBANA

A redução efetiva da criminalidade urbana pressupõe a implementação de políticas de inclusão social e redução das desigualdades existentes. Tais políticas, entretanto, conquanto tenham que ser implementadas com urgência, somente dão resultados em médio e longo prazo.

⁽¹⁶⁾ Relatório de Desenvolvimento Humano Sustentável da Cidade do Rio de Janeiro, capítulo 5. Coleção Estudos da Cidade, Rio Estudos nº 12 - abril, 2001.

⁽¹⁷⁾ ADORNO, Sérgio. Apud PAGANI, Maria do Carmo. "As Graves Mudanças na Sociedade". Em www.unicamp.br/lunicamplunicamp_hoje/juldez2000/cad157-4b.html.

Há a necessidade, ante a crescente escalada de criminalidade urbana, que traz para os indivíduos, cada vez mais, enorme sensação de insegurança e desamparo, de implementação de políticas de segurança que permitam, em curto espaço de tempo, a redução dos índices de prática de crimes.

O Estado, por meio de uma política de segurança pública, deve estabelecer regras, sistemas, programas, ações e mecanismos para “a proteção da saúde, vida e patrimônio das pessoas e controle da criminalidade, preventiva ou repressivamente, com a utilização das polícias”⁽¹⁸⁾.

Como já enfatizado, a sociedade carece de políticas de inclusão social. Se é verdade que a principal causa da violência tem raiz social, também é verdade que a defasagem nos indicadores sociais não pode ser utilizada como desculpa estatal para que não sejam tomadas as medidas necessárias, em nível de plano de segurança, para o fim de buscar a redução nos índices de criminalidade. “Se os motivos sociais poderão se constituir a causa de algum tipo de violência, esse erro institucional não justifica a prática de inseguranças ou quaisquer violências cometidas por qualquer tipo de excluído”⁽¹⁹⁾. O Estado não pode se omitir em adotar políticas de segurança que possibilitem um decréscimo da criminalidade em curto prazo, ao mesmo tempo em que deve adotar medidas sociais tendentes a diminuí-la em médio e longo prazo.

São diversas as medidas que podem ser implementadas visando à redução da criminalidade. Procuraremos, no presente trabalho, examinar as mais conhecidas e aplicadas nas sociedades atuais.

A primeira teoria com vistas à redução da criminalidade a ser abordada tem sido implementada em diversas cidades dos Estados Unidos da América, é a das *broken windows*, ou teoria das janelas quebradas.

Tal filosofia surgiu no início dos anos 80 a partir de artigo escrito pelos criminologistas JAMES K. WILSON e GEORGE KELLING⁽²⁰⁾ e foi posteriormente desenvolvida em diversas publicações⁽²¹⁾. A doutrina chamada tolerância zero⁽²²⁾

⁽¹⁸⁾ SANTIN, Valter Foletto. “A Participação do Ministério Público e do Cidadão na Política de Segurança Pública”. Em www.mp.sp.gov.br/3procj/

⁽¹⁹⁾ DAMASCENO, Manoel. “Diagnose da Violência, Base da Segurança”. www.brasilseguranca.com.br/diagnose.html.

⁽²⁰⁾ WILSON, James Q. e Kelling, George L. *The Police and Neighborhood Safety*. The Atlantic Monthly, Março, 1982, 29-38.

⁽²¹⁾ A principal obra que trata do assunto, em que foi desenvolvida a doutrina, é o livro *Fixing Broken Windows – Restoring Order and Reducing Crimes in Our Communities*. KELLING, George L. e COLES, Catherine M. Nova Iorque: Touchstone.

⁽²²⁾ William Bratton, ex-comissário de polícia da cidade de Nova Iorque, assim se refere à doutrina das *broken windows*: “In all five police departments I’ve headed, I have followed George Kelling’s prime directive: reduce disorder and you WILL (emphasis in original) reduce crime. The strategy is sending a strong message to those who commit minor crimes that they will be held responsible for their acts. The message goes like this: behave in public spaces, or the police will take action. Police will also check you out to make sure that you are not creating chronic problems or wanted for some others more serious offense. Police also will question you about what you know about other neighborhood crime”.

com o crime está baseada na filosofia das *bronken windows*, pela qual se sustenta que propriedades vandalizadas e não consertadas e condutas não-civilizadas nas ruas mandam à sociedade a mensagem de que a própria comunidade e as autoridades não se importam com o que ocorre no local, produzindo uma atmosfera que propicia a proliferação de crimes graves. Além disso, indivíduos que praticam ofensas menores e ficam impunes passam a ter a sensação geral de impunidade, o que os pode incentivar a cometer ofensas mais graves⁽²³⁾.

O professor ROGER HOPKINS BURKE, do Centro de Estudos de Ordem Pública da Universidade de Leicester – Inglaterra, sustenta que as estratégias policiais para a aplicação da política de tolerância zero devem estar baseadas em três pilares⁽²⁴⁾.

- a) maior presença e visibilidade policial nas ruas (demanda social existente);
- b) a polícia deve estar ciente e sensível às demandas particulares de cada segmento da comunidade (local de sua atuação), de modo que sua atividade ganhe respeito e legitimação social;
- c) as estratégias policiais serão produtivas se forem percebidas como justas pela comunidade local.

Críticos da teoria argumentam que a aplicação da tolerância zero incentiva a criação de um estilo policial militarizado e traz grande opressão policial e racismo contra as populações socialmente menos favorecidas⁽²⁵⁾. Chamam a atenção para o fato de que ações e estratégias policiais consideradas opressivas e injustas pelas comunidades podem fazer com que certos criminosos cheguem a ser admirados e “santificados”⁽²⁶⁾.

Crítica foi feita à teoria, também, com a afirmação de que perder tempo policial reprimindo infrações leves (as chamadas incivilidades) pode fazer com que a polícia deixe de ter tempo e pessoal para reprimir e investigar os

⁽²³⁾ A tolerância zero, baseada na teoria das *broken windows*, foi aplicada na cidade de Nova York. Estatísticas mostram que a taxa de criminalidade, ali, entre 1994 e 1996, baixou 37%, sendo que os homicídios caíram em 50%.

⁽²⁴⁾ BURKE, Roger Hopkins. *A contextualization of Zero Tolerance Policing Strategies* em *Zero Tolerance Policies*. Leicester: Perpetuity Press, 1998, pp. 11/30.

⁽²⁵⁾ Estudos demonstram que a violência policial, principalmente contra minorias raciais, aumentou em Nova Iorque após a adoção da política de “tolerância zero”. O professor italiano ANDRÉA LEMMI ressalta que a adoção de tal política aumentou a distância entre polícia e sociedade, uma vez que a extrema repressão policial criou ambiente militarizado, com o cometimento de violência e atrocidades policiais (*Zero Tolerance Inefficace nel Lungo Período*. Em www.direitocriminal.com.br).

⁽²⁶⁾ LEA, John e YOUNG, Jack. *What is to be done about law and order?* Em *Zero Tolerance Policies*. Leicester: Perpetuity Press, 1998.

delitos mais graves (de maior lesividade social). Embora a crítica pareça justa e fundada, as pesquisas gerais existentes indicam que a diminuição dos delitos leves leva, invariavelmente, à diminuição dos graves. As chamadas incivildades, ou pequenos atos de vandalismo (pichações, danos a patrimônio público e privado, embriaguez pública, uso de drogas) são um exemplo claro de janelas quebradas: dão aos cidadãos a idéia de falta de ordem, de falta de cuidado por parte do poder público, fazendo com que os autores de delitos sintam-se incentivados a cometê-los, de um lado, e fazendo com que a sociedade em geral se sinta atemorizada pela possibilidade do cometimento de tais crimes.

Necessário, no entanto, que a atividade policial seja monitorada, para evitar arbitrariedades e, além disso, que as sanções aplicadas aos pequenos delitos sejam adequadas à sua baixa lesividade social. Interessante, em relação à criminalidade de pequeno potencial ofensivo, a aplicação de penas restritivas de direitos, principalmente a prestação de serviços à comunidade, bem como a aplicação da justiça terapêutica nas hipóteses de porte de entorpecente para uso próprio e violência, principalmente doméstica, relacionada com o abuso de álcool.

Relatório de pesquisa feita em 1981 na Inglaterra mostrou que "mesmo que os policiais se comportem com impecável cortesia para com cada pessoa parada e revistada e se desculpem com todas aquelas que não forem encontradas portando itens suspeitos, muitas pessoas ficam ressentidas por serem tratadas como suspeitas quando trafegavam inocentemente para o metrô ou para casa"⁽²⁷⁾. O mesmo relatório aponta para o fato de que a polícia tem que atuar diretamente e juntamente com a comunidade, contando com sua confiança e participação; mais com informações e inteligência e menos com militarismo; há a necessidade de quebrar o antagonismo existente entre as comunidades e a polícia, para que se entenda que a prevenção ao crime é responsabilidade de toda a sociedade.

O estudo das diferentes abordagens do tema criminalidade urbana demonstra que há duas escolas que divergem. A primeira sustenta que há uma ligação direta entre o policiamento intensivo e a repressão dos delitos menores e a diminuição da criminalidade. A segunda sustenta não haver prova da ligação entre a redução de crimes graves e a repressão a ofensas menores e, ainda, que a introdução do sistema de policiamento militarizado oprime as classes menos favorecidas.

Além da teoria das *broken windows*, devem ser levadas em consideração, para a adoção de políticas tendentes a diminuir a criminalidade urbana, outras teorias, como a da prevenção situacional do crime e a da escolha racional.

⁽²⁷⁾ Relatório Scarman, Inglaterra, 1981.

A teoria da prevenção situacional do crime – *situational crime prevention* –, desenvolvida por RONALD CLARK⁽²⁸⁾, admite haver diversos fatores que conduzem o agente ao cometimento do crime, dentre eles inúmeros de origem social, que devem ser combatidos através da adoção de políticas públicas (redução da pobreza, aumento da oferta de emprego, etc.). Independente da implementação de tais políticas, entretanto, a sociedade exige a redução da criminalidade, o que faz com que esta teoria sugira a adoção de medidas práticas que visam a prevenir a prática de crimes. A *situational crime prevention* parte da premissa de que os agentes que cometem crimes o fazem por escolha, de forma racional, após mensurar os riscos e os benefícios de tal atividade. Assim, o exame de diversas espécies de delitos pode levar à indicação de medidas de prevenção que poderiam ser adotadas para, naquela específica situação, diminuir a incidência de tal delito. A teoria se baseia em dois pilares principais: a) a busca da redução das oportunidades físicas para a prática do crime (exemplo de tal diminuição foi observado com a transferência de caixas eletrônicos bancários de locais isolados para dentro de lojas que funcionam 24 hs em postos de gasolina); b) o aumento das possibilidades físicas para que os agentes que cometem delitos venham a ser identificados e punidos (exemplos de tal prática ocorrem com a colocação de câmeras de vigilância em lojas, escolas e ônibus em linhas de maior incidência de crimes; outro exemplo concreto da adoção prática da teoria da prevenção situacional está no uso, por diversas lojas, de dispositivos eletrônicos nas mercadorias vendidas). A teoria busca soluções práticas e de custo relativamente baixo, que reduzam as oportunidades de cometimento dos delitos e aumentem os riscos envolvidos na atividade ilícita.

A teoria da escolha racional, desenvolvida a partir da teoria de prevenção situacional do crime, sustenta que o comportamento criminoso envolve escolhas e tomada de decisões por parte do agente, que opta pelo comportamento delitivo na busca de necessidades como dinheiro, status, sexo, excitação, etc. Sustenta esta teoria que as escolhas e decisões que envolvem um comportamento humano são racionais e calculadas de acordo com os riscos e benefícios de tal conduta. A teoria defende (algo comprovado estatisticamente) que a certeza da punição é muito mais eficaz do que a gravidade da pena. Busca colocar a inteligência e a tecnologia a serviço da prevenção do crime, com a utilização em larga escala, por exemplo, de aumento da iluminação pública em áreas de maior incidência de delitos e instalação de câmeras de vigilância em áreas públicas, principalmente em locais de alta incidência de crimes. A teoria da escolha racional preconiza uma reestruturação urbana dos espaços conflitivos, buscando a uma maior prevenção do delito e conseqüente aumento do risco para o delinqüente.

⁽²⁸⁾ CLARKE, Ronald V. G. 'Situational' Crime Prevention em *Criminological Perspectives*. London: Sage Publications. 1998, pp. 332/341.

Outra vertente de política de diminuição de criminalidade urbana está na implementação de modelos de polícia comunitária. A polícia comunitária busca aproximar os agentes policiais e a comunidade, criando atmosfera de respeito e confiança. "É a aplicação de uma estratégia de combate à criminalidade na qual os pontos principais são o diálogo e a cooperação com a comunidade, e não a simples utilização do aparato repressivo policial"⁽²⁹⁾.

O policiamento comunitário, em definição trazida pelo Departamento de Estado Americano, é voltado para a comunidade e "é proativo, baseia-se na resolução de problemas e é controlado pela comunidade. Ocorre quando uma delegacia de polícia e cidadãos obedientes à lei trabalham juntos para realizar quatro tarefas: prender infratores; inibir a criminalidade; solucionar problemas existentes; e melhorar a qualidade de vida da comunidade"⁽³⁰⁾.

Estatísticas da cidade de San Diego, onde foi aplicada a política de polícia comunitária, demonstram que o índice na criminalidade teve redução similar à obtida em Nova Iorque com a adoção da tolerância zero, mas com menor aumento no número de policiais e, principalmente, diminuição no número de reclamações da população contra ações policiais⁽³¹⁾.

A atividade de polícia comunitária é realizada pela polícia preventiva, função da polícia militar e das guardas municipais, que, para tanto, devem se aproximar e buscar conhecer os problemas sociais da comunidade em que atuam. A polícia, para atuar de modo preventivo e em parceria com a comunidade, tem que passar por um grande programa de reestruturação e reeducação de suas forças, de modo a fazer com que os agentes policiais passem a ser respeitados (e respeitem) a comunidade em que atuam.

Qualquer plano sério de combate à criminalidade tem que cuidar seriamente das instituições policiais, hoje completamente sucateadas, promovendo amplo reaparelhamento material⁽³²⁾. Essencial, também, maior atenção à formação profissional do policial, de modo a lhe fornecer, além de remunera-

⁽²⁹⁾ LEMMI, Andréa. Artigo citado.

⁽³⁰⁾ COBARRUVIAZ, Louis A. *Apresentação Sobre Policiamento Comunitário*. Programa do Seminário Tolerância Zero. Auditório de O Globo, 06 de junho de 2003.

⁽³¹⁾ ANDRÉA LEMMI, no artigo citado, informa que o número de policiais em Nova Iorque, para a adoção da política de tolerância zero, aumentou em 40%, enquanto em San Diego o aumento na força policial foi de apenas 6,2%. Além disso, o aumento de reclamações contra ações policiais na cidade de Nova Iorque, com a adoção da Tolerância zero, foi de 60%, enquanto o índice em San Diego, teve retração.

⁽³²⁾ ROGER BURKE, em seu artigo já citado, afirma que, em junho de 1995, visitou Nova Iorque e ficou impressionado com as inúmeras violações de trânsito presenciadas durante as três semanas em que lá esteve. Percebeu que policiais também presenciaram tais violações e nada fizeram. Conversando sobre o fato com um oficial graduado da polícia, recebeu a resposta de que os policiais não eram muito bem pagos e que somente buscavam cumprir seu tempo para a aposentadoria ("quem precisa de um louco atirando em sua cabeça"). Ser um policial é uma profissão de risco. O trecho demonstra a necessidade de mudança de mentalidade dos policiais, que devem ter a noção da importância de seu trabalho para a manutenção da ordem pública e da paz social.

ção justa, conhecimentos sobre problemas e questionamentos sociais, direitos humanos, legislação e justiça, defesa pessoal, inteligência, etc. Os policiais, para o correto desempenho de suas funções, devem ter a dimensão da importância de sua atividade, como agentes de pacificação de conflitos sociais.

Um plano de aproximação entre polícia e sociedade tem que abordar, de forma séria e transparente, a questão da corrupção policial. Faz-se necessário o afastamento de policiais corruptos e que pratiquem violência policial e incentivar a população para que identifique e indique os maus policiais. Para que a polícia assuma o seu papel, ela tem que se fazer respeitada pela sociedade. Para se fazer respeitada, é imprescindível o afastamento e efetiva punição de policiais corruptos e que usam desnecessariamente a força. Para se fazer respeitada, é necessário que a polícia queira e busque, de fato, prevenir, reprimir e investigar os delitos.

A adoção de uma política de segurança eficaz e integrada, que resulte, de fato, em relevante redução da criminalidade, exige radical mudança de mentalidade, tanto por parte das forças policiais como, também, por parte da própria sociedade civil. A segurança pública não é simplesmente, e tem que deixar de ser vista como, um "assunto de polícia"⁽³³⁾. A questão da segurança pública, como estabelece a Constituição Federal no art. 144, é "direito e responsabilidade de todos"; não pode a sociedade civil, assim, deixar de prestar sua contribuição para a adoção de medidas que possam, de fato, conduzir à redução da criminalidade urbana, com o conseqüente aumento na sensação de segurança das comunidades. Não pode a sociedade continuar a tolerar ou "fechar os olhos" para condutas que trazem aumento na sensação de insegurança.

A diminuição da criminalidade exige esforços em diversas áreas. Há a necessidade de modificação legislativa⁽³⁴⁾, com o fim de cortar benefícios concedidos a autores de certos crimes graves⁽³⁵⁾ e àqueles que, de dentro do sistema carcerário, continuam comandando a marginalidade⁽³⁶⁾.

⁽³³⁾ Relatório de Desenvolvimento Humano Sustentável da Cidade do Rio de Janeiro, capítulo 5. Coleção Estudos da Cidade. Rio Estudos n° 12 - abril, 2001.

⁽³⁴⁾ Na Itália, somente foi possível o combate à máfia com a edição de um conjunto de leis que endureceu a persecução e execução das penas e, além disso, com um eficaz programa de proteção às testemunhas.

⁽³⁵⁾ Os projetos de reforma da Lei de Execuções Penais trazem a previsão de regime disciplinar diferenciado para presos de maior periculosidade, de modo a permitir o isolamento e redução de visitação, entre outras medidas (projetos n° 5.073/01 e 5.075/01, ambos em tramitação no Congresso Nacional).

⁽³⁶⁾ Há a necessidade de efetivo controle da execução das penas, de modo a transformar a execução penal em sistema de ressocialização dos condenados. Além disso, faz-se imprescindível um maior controle e fiscalização nas unidades prisionais, com o fim de impedir, de modo definitivo, a prática reiterada de delitos por parte de criminosos encarcerados.

Faz-se imprescindível implementar eficaz e abrangente programa de proteção a testemunhas, sem o qual é impossível enfrentar a grande criminalidade⁽³⁷⁾.

Há necessidade, premente, de uma tomada de posição do Estado, por parte da polícia, na questão da criminalidade. A imagem social da corporação militar e da polícia civil é gravemente comprometida. A polícia somente passará a ser respeitada e ajudada pela sociedade no combate ao crime quando começar a desenvolver práticas que demonstrem que busca, de fato, a diminuição da criminalidade. Para isto, faz-se imprescindível o incremento da polícia comunitária, que esteja em sintonia com os reclamos da comunidade em que atua e, para que tal ocorra, a cúpula policial tem que admitir suas mazelas e lutar, publicamente, contra a corrupção e a violência policial.

A redução da criminalidade exige, por fim (e este é o ponto essencial), uma tomada de atitude por parte da sociedade civil. Deve haver união entre os entes governamentais, as entidades privadas e a sociedade civil, no sentido de buscar ações concretas que façam diminuir: as atividades violentas em todos os níveis; a corrupção e os crimes que ofendem os interesses difusos e coletivos; a lavagem de dinheiro; o vandalismo no trânsito e contra bens públicos e privados; o tráfico de entorpecentes e seu financiamento, realizado pelos usuários de drogas; a disseminação e o tráfico de armas de fogo, que devem ser completamente abolidas. Não há, em verdade, solução mágica ou rápida para o grave problema da segurança pública e da criminalidade urbana, mas somente se pode buscar um aumento nos índices de segurança por meio de ações integradas, que busquem atacar e desmascarar a criminalidade em todas as suas formas e facetas, de modo a proteger, implacavelmente, a sociedade.

Percebe-se, de todos os planos e políticas examinados, que qualquer programa que se destine à redução da criminalidade urbana tem que buscar diminuir as oportunidades para a prática de delitos: com o aumento de iluminação pública e colocação de câmeras de segurança; com a intensificação da presença policial nas ruas e promoção de estreita ligação entre as forças policiais e a comunidade, no sentido de que somente com apoio social (e informações fornecidas pela própria comunidade) será possível manter a criminalidade sob controle e prevenir a ocorrência de novos delitos. As autoridades policiais devem representar papel de liderança na comunidade (a polícia deve ser reconhecida e respeitada).

Há a necessidade, também, de que a sociedade e as entidades privadas percebam que a tarefa de combate à criminalidade não é de atribuição exclusiva do Estado e seu aparelhamento policial, mas de responsabilidade de

⁽³⁷⁾ Embora tenhamos diversas leis que mencionam a chamada delação premiada, ainda não há, no Brasil, programa de proteção a testemunhas que atenda à demanda existente, principalmente em grandes centros urbanos.

todo o corpo social. A universidade e os diversos setores da sociedade civil têm que se engajar nas discussões sobre segurança pública e nas atividades de prevenção ao crime. A política de segurança pública, com ações de prevenção e repressão ao crime, exige um conjunto integrado de intervenções em diversas frentes, com participação de todos os níveis de órgãos governamentais, entidades privadas e sociedade civil.

5. IMPLEMENTAÇÃO JUDICIAL DO DIREITO À SEGURANÇA

Chegando a Constituição Federal a 15 anos de vigência, ainda é relativamente escassa na nossa jurisprudência a atuação do Poder Judiciário na busca da efetivação dos direitos sociais.

A escassez de decisões que determinem a implementação de ações tendentes a concretizar o direito fundamental à segurança deve-se muito, certamente, ao receio do operador do direito de que, ao aplicar dispositivo de tamanha abstração e amplitude, esteja a invadir terreno que supõe pertencente ao poder político⁽³⁸⁾. A amplitude de abrangência dos direitos fundamentais sociais faz com que o julgador sinta que está a pisar em terreno movediço e alheio. Como resultado, o julgador, freqüentemente, realiza uma interpretação avaliativa e mecânica dos textos, descomprometida dos ideais de justiça incorporados na Constituição⁽³⁹⁾.

O julgador não deve supor que, por não exercer um mandato popular, lhe falte legitimidade para proferir decisão que atenda ao interesse público, mesmo que não haja dispositivo expresso em sede infraconstitucional para fundamentar a decisão judicial. No momento de proferir decisão, cabe ao magistrado a busca da melhor e maior aplicação do texto constitucional, com o fim de implementar os direitos e garantias fundamentais, tanto de primeira como de segunda e terceira geração.

A doutrina moderna já abandonou a concepção que via os princípios constitucionais como aspirações morais ou programas políticos, sem força normativa. Tal concepção aceitava como fatalidade a idéia expressa por

⁽³⁸⁾ RONALD DWORKIN, refutando a tese de que o juiz, na ausência de uma regra de direito clara, estabelecida de antemão, exerceria um "poder discricionário", criando novos direitos (*new legal rights*), distingue os *argumentos de princípio* dos *argumentos de política*. Assim preleciona: "Os argumentos de princípio são argumentos destinados a estabelecer um direito individual; os argumentos de política são argumentos destinados a estabelecer um objetivo coletivo. Os princípios são proposições que descrevem direitos; as políticas são proposições que descrevem objetivos" (DWORKIN, Ronald. *Levando os Direitos a Sério*. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 141).

⁽³⁹⁾ ANDRADE, André Gustavo. Artigo citado.

FERDINAND LASSALE, de que as questões constitucionais não são jurídicas, mas de natureza meramente política⁽⁴⁰⁾. Essa idéia trazia embutida a própria negação do Direito Constitucional como ciência jurídica⁽⁴¹⁾.

O estudo e a conscientização da comunidade jurídica devem buscar resgatar a força normativa da Constituição, por meio de um trabalho de interpretação que busque concretizar “de forma excelente” os seus princípios, direitos e garantias, “dentro das condições reais dominantes numa determinada situação”⁽⁴²⁾.

Para que o direito fundamental à segurança não constitua apenas uma promessa constitucional, faz-se imprescindível sua concretização judicial, por meio de “um constante e renovado trabalho de interpretação/aplicação”⁽⁴³⁾, no sentido de conferir ao dispositivo constitucional a *máxima efetividade*⁽⁴⁴⁾.

A consideração judicial da força normativa da Constituição, na busca de sua *máxima efetividade*, deve levar em consideração, por certo, a realidade político-econômico-social vigente, uma vez que a norma constitucional somente logra atuar se procura construir o futuro com base na natureza singular do presente⁽⁴⁵⁾.

A efetivação dos direitos fundamentais sociais exige, por parte do Estado, prestações e ações de cunho político, social e econômico. A busca de tal implementação, por meio do Judiciário, faz com que o julgador tenha que lidar, em muitas situações, com o limite da “reserva do possível”⁽⁴⁶⁾. Caber-lhe-á, então, buscar a solução através da ponderação dos princípios constitucionais em jogo, com atenção para o “conceito-chave da proporcionalidade” e para a “noção de mínimo existencial”⁽⁴⁷⁾.

⁽⁴⁰⁾ LASSALE, Ferdinand. *A Essência da Constituição*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000, *passim*.

⁽⁴¹⁾ Para LASSALE, há os chamados fatores reais de poder (força ativa determinante das leis e das instituições da sociedade), que formam a chamada Constituição *real* do país, e a chamada Constituição *jurídica* (o texto constitucional que seria “mero pedaço de papel”. Eventual embate entre a constituição real e a jurídica será decidido sempre em favor da real, pois o “papel” sucumbirá aos fatores reais de poder dominantes. KONRAD HESSE opõe-se frontalmente a esse entendimento, sustentando, de forma brilhante, que o direito constitucional é ciência normativa, pois, caso assim não fosse, não estaria ele “a serviço de uma ordem estatal justa, cumprindo-lhe tão somente a miserável função – indigna de qualquer ciência – de justificar as relações de poder dominantes”. (*A Força Normativa da Constituição*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris. 1991, p. 11).

⁽⁴²⁾ HESSE, Konrad. Ob. cit., pp. 22-23. Sustenta o autor que “a interpretação constitucional está submetida ao princípio da ótima concretização da norma”.

⁽⁴³⁾ ANDRADE, André Gustavo. Artigo citado.

⁽⁴⁴⁾ Dentre os princípios da interpretação constitucional, CANOTILHO refere-se ao princípio da máxima efetividade ou da máxima eficiência, segundo o qual: “a uma norma constitucional deve ser atribuído o sentido que maior eficácia lhe dê”. Observa o autor que se trata de princípio invocado, sobretudo, no âmbito dos direitos fundamentais: “no caso de dúvidas deve preferir-se a interpretação que reconheça maior eficácia aos direitos fundamentais” (CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1999, p. 1.149).

⁽⁴⁵⁾ HESSE, Konrad. Ob. cit., p. 18.

⁽⁴⁶⁾ O tema é abordado de modo extenso por SARLET, Ingo Wolfgang (*A Eficácia dos Direitos Fundamentais, passim*).

⁽⁴⁷⁾ GOUVÊA, Marcos Maselli. *O Controle Judicial das Omissões Administrativas*, 2003, p. 32.

Como acentua BARROSO, “a ausência de prestação será sempre inconstitucional e sancionável; mas determinar se ela é plenamente satisfatória é tarefa árdua, muitas vezes, e impossível, outras tantas”⁽⁴⁸⁾.

O Direito Constitucional é, e assim deve ser considerado, normativo. Não pode o Judiciário negar a tutela a um direito, qualquer que seja ele, sob fundamento de não-exigibilidade da norma. Os direitos sociais, considerados fundamentais, são obrigação estatal, não cabendo a afirmação de impossibilidade jurídica, política ou econômica para justificar sua não-implementação.

Os direitos sociais são considerados pela doutrina, de forma preponderante, normas constitucionais programáticas. Isto faz com que alguns doutrinadores busquem sustentar sua não-exigibilidade por via judicial, uma vez que trariam disposições que traçariam linhas diretivas de ações e políticas estatais, fins sociais a serem alcançados e não direitos imediatamente exigíveis.

CANOTILHO afasta, de modo perfeito, essa espécie de interpretação que se busca conferir às normas constitucionais programáticas. Ensina que “a força dirigente dos direitos fundamentais justifica que se ultrapasse a degradação dos direitos sociais”⁽⁴⁹⁾. E afirma o mestre português: “a força dirigente e determinante dos direitos a prestações (econômicos, sociais e culturais) inverte, desde logo, o objeto clássico da pretensão jurídica fundada num direito subjetivo: de uma *pretensão de omissão* dos poderes públicos (direito a exigir que o Estado se abstenha de interferir nos direitos, liberdades e garantias) transita-se para uma *proibição de omissão* (direito a exigir que o Estado intervenha ativamente no sentido de assegurar prestações aos cidadãos)”⁽⁵⁰⁾.

Os direitos sociais estão previstos em normas dotadas de eficácia, como o são todas as normas constitucionais consagradoras e garantidoras de direitos fundamentais. Ressaltam os doutrinadores, no entanto, que a concretização dos direitos prestacionais esbarra na escassez de recursos econômicos para implementação das ações de justiça social, o que constituiria um “limite fático à efetivação destes direitos”⁽⁵¹⁾.

MARCOS MASELLI esclarece que, embora esteja assente em doutrina que as normas constitucionais são dotadas de eficácia jurídica, permanece contro-

⁽⁴⁸⁾ BARROSO, Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas*. Rio de Janeiro: Renovar. 4ª ed., 2000, p. 109.

⁽⁴⁹⁾ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador*. Coimbra Editora. 2001, p. 370.

⁽⁵⁰⁾ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Ob. cit.*, p. 365.

⁽⁵¹⁾ SARLET, Ingo Wolfgang. *Ob. cit.*, p. 264. Informa o autor, ainda, que, segundo a doutrina germânica dominante, a “forma como o Estado assume os seus deveres de proteção e os efetiva permanece no âmbito de seu próprio arbítrio, levando-se em conta, neste contexto, a existência de diferentes alternativas de ação, a limitação dos meios disponíveis, a consideração de interesses colidentes e a necessidade de estabelecer prioridades, de tal sorte que não se poderia, em princípio, falar de um dever específico de agir por parte do Estado” (p. 196).

vertida a atribuição de força normativa às normas definidoras de direitos prestacionais⁽⁵²⁾.

A amplitude e propalada vagueza das normas constitucionais prestacionais é alegada como fator obstaculizante de sua concretização, ao lado da questão econômica ligada à alocação de recursos necessários à implementação das prestações estatais positivas necessárias à efetivação dos direitos sociais. É o obstáculo da reserva do possível. As dificuldades financeiras estatais fazem com que se tenha de estabelecer, dentro das ações de justiça social devidas, prioridades. Discute-se se poderia o Judiciário intervir na alocação orçamentária para, afastando as políticas traçadas pelo Executivo, estabelecer e ditar prioridades, determinando a implementação desta ou daquela prestação estatal positiva⁽⁵³⁾.

A efetividade dos direitos sociais têm sido consagrada pelos Tribunais em algumas hipóteses, majoritariamente ligadas às áreas de saúde, infância e educação⁽⁵⁴⁾. Embora não tenham sido encontradas decisões relacionadas ao direito à segurança pública, nada impede, do ponto de vista jurídico-constitucional, sua concretização pela via judicial.

Dentro da ótica de eficácia dos direitos fundamentais, mas atento aos problemas relacionados às prioridades e limitações estatais orçamentárias, cabe ao Judiciário a tarefa de, com embasamento no princípio da proporcionalidade, definir se a efetivação do direito prestacional postulada é, ou não, judicialmente concretizável.

O exame da jurisprudência, principalmente nas decisões que tratam das questões ligadas à saúde – determinação de entrega de medicamentos ou de realização de tratamentos – revela que o Judiciário tem procurado, dentro do exame dos direitos prestacionais constitucionalmente determinados, dar prevalência ao direito à vida.

O Judiciário, ao determinar a concretização de direito social, não está a interferir ilegitimamente na esfera do mérito administrativo. A este Poder, como guardião da Constituição, cabe assegurar a conformidade da atuação administrativa estatal aos ditames constitucionais, atuando no sentido de exigir o cumprimento dos preceitos e normas previstos na Carta Magna. Cuida-se, pois, de exame judicial da legalidade/constitucionalidade dos atos administrativos.

Os direitos prestacionais, como direitos sociais, são exigíveis do Estado. As alegações orçamentárias e de mérito administrativo não podem obstaculizar a efetivação de direitos ligados e essenciais à própria existência do indivíduo.

⁽⁵²⁾ GOUVEA, Marcos Maselli. Ob. cit., p. 16.

⁽⁵³⁾ Veja-se, sobre a discussão, MASELLI, obra citada, pp. 18/23.

⁽⁵⁴⁾ Vejam-se, sobre o tema, as seguintes decisões do STF: RE 195.192-3-RS, 2ª Turma, 22.02.2000; do STJ: ROMS 11183-PR, DJU de 04.9.2000; RESP 249026-PR, DJU de 26.6.2000; e do TJRJ a Ap. Cível nº 1999.001.07448, 6ª Câmara Cível, Rel. Des. Ronald Valladares.

A utilização dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade soluciona os impasses que se procura colocar à concretização judicial de tal espécie de direitos.

A ótica de exame da problemática sobre a efetivação dos direitos prestacionais deve, a nosso ver, ser invertida. Sendo eles espécie de direito fundamental, relacionados e essenciais à própria existência digna do indivíduo, devem ser alçados à categoria de prioridade absoluta. Qualquer dispêndio estatal que não contemple a consecução de políticas destinadas à implementação e concretização dos direitos sociais pode ser judicialmente revisto, para o fim de colocar o Estado no trilho constitucionalmente determinado.

Assim, a não implementação dos direitos prestacionais somente será possível “diante da total ausência de recursos financeiros, ou da demonstração de que os recursos empregados na realização da prestação pretendida farão falta a outras prestações, igualmente certas, prioritárias e urgentes”⁽⁵⁵⁾.

6. CONCLUSÃO

A situação atual da segurança pública faz com que se tenha tornado prestação prioritária para a defesa da integridade física e psicológica dos indivíduos. A importância social do problema faz que o Judiciário possa determinar ao Estado a implementação de ações positivas no sentido da redução da criminalidade e garantia da ordem e paz públicas.

O Ministério Público, no papel, outorgado de modo expresse pela Constituição Federal, de guardião e defensor dos direitos sociais, tem responsabilidade e dever de velar pelo cumprimento, por parte do Estado, de outorga aos cidadãos do direito à segurança pública. Deve a Instituição valer-se do instrumental jurídico posto à sua disposição para exigir, judicialmente, a implementação de políticas públicas de segurança.

A segurança pública deve ser encarada, dentro de um enfoque constitucional de ponderação de interesses e razoabilidade, como prioridade absoluta. Assim, a implementação de políticas que garantam a manutenção da ordem e da paz pública são essenciais para a preservação dos direitos fundamentais à vida e à dignidade da pessoa humana.

A gravidade e atualidade do tema determinam que se concite os operadores do direito à reflexão séria e se rogue aos julgadores que, no exercício de sua função, busquem a defesa, efetividade e concretização do direito constitucional à segurança.

⁽⁵⁵⁾ GOUVÊA, Marcos Maselli. *Ob. cit.*, p. 400.