

# ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO E O VIGENTE MODELO GESTOR DA SEGURANÇA PÚBLICA NACIONAL: POR UMA MELHOR OPERACIONALIZAÇÃO DO SISTEMA

*Vanessa Rui Fávero<sup>1</sup>  
Letícia Emanuelli Cruz Silva<sup>2</sup>*

## RESUMO

No que tange à política de segurança pública nacional, assevera-se que os atuais modelos gestores convencionalmente adotados – com enfoque predominantemente reativo-repressivo – não conseguem mais lidar de forma eficaz com a escalada da violência e do crime, de forma a impulsionarem a necessidade de transformações mais amplas na vida social contemporânea, para dar conta da complexidade e da fragmentação da realidade social da segurança pública brasileira. Assim, frente aos desvios sociais de uma massa de desamparados pela omissão do Estado na garantia de direitos básicos que deveriam anteceder a atuação repressiva estatal, podemos perceber, inclusive, clamores populares pelo recrudescimento do sistema – o que denota uma configuração bélica do nosso sistema – quando, na verdade, os esforços deveriam ser concentrados na busca de um equilíbrio entre todos os vetores que podem influir na problemática criminal, como engrenagens de uma máquina para o bom funcionamento de toda a estrutura social, com uma consequente melhor operacionalização do sistema gestor da segurança pública nacional. Para isso, neces-

---

<sup>1</sup> Mestranda em Ciência Jurídica pelo Programa de Mestrado da Universidade Estadual do Norte do Paraná - UENP. Bolsista da CAPES. Advogada. Pesquisadora integrante dos grupos de pesquisa Políticas Públicas e Efetivação dos Direitos Sociais; Democracia e Direitos Fundamentais e Os Reflexos das Opções do Poder Público na Vida das Pessoas. Aluna Especial do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - FD/USP em Direitos Humanos na disciplina de Mediação em Conflitos de Justiça, Cultura de Paz e Promoção dos Direitos Humanos; Bacharel em Direito pela Universidade Estadual do Norte do Paraná - UENP (2013). Desenvolveu projetos de Iniciação Científica de agosto/2010 a julho/2013, como bolsista PIBIC/UENP - Fundação Araucária de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FAADCT/PR). – e-mail: vanessa\_vrf@hotmail.com

<sup>2</sup> Pós Graduada em Direito do Estado com ênfase em Direito Tributário pela Universidade Estadual de Londrina-UEL. Advogada. Bacharel em Direito pela Universidade Estadual do Norte do Paraná - UENP (2013). – e-mail: leticia\_emanuelli@hotmail.com

sário demonstra-se a eleição de uma política pública de segurança compromissada e eficaz que deve ser coerentemente realizada, de forma que o atual paradigma repressivo deve ser enfim deixado de lado, uma vez que preservação da ordem e da segurança pública, anteriormente visualizada como atribuição exclusiva do Estado, hoje – sob as lentes de um efetivo Estado Democrático de Direito –, tem as suas responsabilidades compartilhadas com a sociedade, conforme expressamente previsto na Constituição Federal, que em seu artigo 144, expressa ser a segurança pública responsabilidade de todos.

#### **PALAVRAS-CHAVE**

Sistema penal repressivo; omissão estatal; novos paradigmas; via preventiva, efetivação de direitos fundamentais.

## INTRODUÇÃO

Atualmente, é facilmente perceptível que os atuais modelos convencionais gestores da segurança pública nacional, classicamente consagrados, não conseguem mais lidar de forma eficaz com a escalada da violência e do crime; de forma a impulsionarem a necessidade de transformações mais amplas na vida social contemporânea, para dar conta da complexidade e da fragmentação da realidade social da segurança pública brasileira, uma vez que não basta à mera transmissão de uma falsa sensação de segurança à sociedade através de reinvestimentos no atual modelo gestor reativo-repressivo – com o aumento da repressão estatal –, sem examinar mais a fundo toda a problemática dos conflitos sociais, que deve, antes de tudo, analisar macroestruturalmente fatores como a prévia omissão do Estado na garantia de direitos fundamentais...

A preservação da ordem pública e da segurança pública, anteriormente visualizada como atribuição exclusiva do Estado, hoje, frente à visão atual do Estado Democrático de Direito, tem as suas responsabilidades compartilhadas com a sociedade, conforme expressamente previsto na Constituição Federal, que em seu artigo 144, que expressa que a segurança pública é responsabilidade de todos. Nesse diapasão, a contenção da criminalidade e da violência, merece salutar atenção para o aspecto interdisciplinar que envolva de maneira engajada não somente uma sobrecarga aos órgãos responsáveis pela gestão da segurança pública, mas também do engajamento de toda a sociedade para uma melhor operacionalização do sistema.

Assim, a ausência de atuação estatal em setores essenciais da sociedade para a contenção de conflitos sociais – que merecem primordial cautela em seu tratamento – acaba por acarretar, diante da ausência de atuação das demais formas de controle social, uma exacerbada utilização da tutela penal, que deveria ocupar-se tão somente com os bens jurídicos essenciais e de especial fundamentalidade para a vida em sociedade, assumindo, deste modo, funções que não lhe deveriam caber.

Portanto, o cenário no qual desenvolve-se a pesquisa, ora em pauta, é a falência do atual sistema de segurança pública nacional, que mesmo com resultados concretos acerca disso, insiste no reinvestimento de verbas no atual modelo reativo-repressivo ao invés da adoção de novos paradigmas preventivos e multifuncionais, em uma insistente aversão a reconhecer suas falhas.

Averigua-se, dessa forma, que o problema é que o Estado tenta solucionar, através de uma política penal – e não através de uma política criminal compromissada e consciente –, o problema da criminalidade; o que acaba refletindo na sobrecarga do sistema que precisa ser melhor operacionalizado, e, para isso, a pesquisa desen-

volveu-se em dois momentos distintos:

Primeiramente, a pesquisa focou na omissão do Estado na garantia de direitos basilares, em que fica perceptível que a ausência de atuação estatal em setores essenciais da sociedade para a contenção de conflitos sociais – que merecem primordial cautela em seu tratamento – acaba por acarretar, diante da ausência de atuação da demais formas de controle social, uma exacerbada utilização da tutela penal, que deveria ocupar-se tão somente com bens jurídicos fundamentais para a vida em sociedade, que acaba por assumir, dessa forma, funções que não lhe deveriam caber para atender aos anseios da sociedade que clama por paz social.

Em ato contínuo, em um segundo momento, analisou-se as propostas implícitas em um efetivo Estado Constitucional e Democrático de Direito, uma vez que um Estado Constitucional que se define, com efeito, como democrático e de Direito, tem na efetivação dos direitos fundamentais seu eixo central, em detrimento das omissões estatais visualizadas na garantia de direitos basilares anteriormente tratadas.

Dessa forma, por meio de análises engajadas com a realidade social vigente, buscou-se – através da pesquisa bibliográfica e do método dedutivo-indutivo –, a apreciação de que o objetivo último de uma eficaz política gestora da segurança pública brasileira deve focar na prevenção ao delito, almejando direcionar investimentos para políticas públicas que antecedam a prática da infração penal, ao invés de sobrecarregar, conseqüentemente, o sistema penal reativo-repressivo de segurança pública, por uma omissão antecedente sua.

## **1 DA OMISSÃO DO ESTADO NA GARANTIA DE DIREITOS BASILARES**

Diante da realidade social vigente, hoje já é facilmente perceptível que a ausência de atuação estatal em setores essenciais da sociedade para a contenção de conflitos sociais – que merecem primordial cautela em seu tratamento – acaba por acarretar, diante da ausência de atuação da demais formas de controle social não agem, uma exacerbada utilização da tutela penal, que deveria ocupar-se tão somente com bens jurídicos fundamentais para a vida em sociedade, que acaba por assumir, dessa forma, funções que não lhe deveriam caber para atender aos anseios da sociedade que clama por paz social.

É através da omissão do Estado na garantia de direitos e na criação de políticas sociais, que as expressões da criminalidade na questão social se tornam mais aparente. É exatamente através desse fator de inércia do Poder Público que a questão social se torna cada vez mais complexa, envolvendo uma pluralidade de

situações e expressando-se, conseqüentemente, de diversas formas. Tal ausência do Estado pode assim ser visualizada facilmente em uma imensidão de simples fatos cotidianos que vão desde a formação de favelas, marcadas pela ausência de infraestrutura básica para uma vida digna aos que a habitam e até mesmo nos reflexos na violência e criminalidade aparente divulgada nos noticiários pela mídia quase que diariamente.

Assim fica evidenciado que, não só o Estado, mas também a própria sociedade acomodada e ideologicamente repressiva, age de forma errônea em relação à problemática da criminalidade ao omitir-se e não encará-la, quedando-se inerte frente à conflituosidade sociais.

Entretanto, a respeito da atuação estatal em relação à problemática social temos que:

O Estado, ao invés de garantir educação, saúde, trabalho, dignidade, ou seja, de assegurar aos indivíduos condições para se tornarem 'seres úteis' para a sociedade, desobrigou-se cada vez mais dessa função e passou a punir. Por sua vez, a sociedade, também deixa a desejar na medida em que é indiferente à questão social, acostumadas com as desigualdades e com a situação perversa em que vive grande parte da população. Quando os despossuídos passam para a criminalidade, trazendo mais danos e tragédias para a sociedade, a mesma, ao invés de buscar combater estes problemas, procura, apenas, proteger-se da violência e criminalidade. (TAQUES 2007, *online*)

Assim temos uma atuação estatal omissiva, que podemos intitular como sendo a de um 'Estado Penal' que, paulatinamente, substituiu as ações sociais do Estado Providência, em detrimento de um "*jus puniendi*" muito mais repressivo e punitivo. As malhas desse Estado punitivista utilizam-se sobremaneira do sistema penal como meio de atingir seus fins, dando ênfase à criação de tipos penais que culminam com a aplicação de pena em detrimento de uma ação engajada e responsável, que vise curar o problema ao invés de remediá-lo.

Nesse contexto, extremamente importante demonstra-se a elaboração de considerações crítico-reflexivas a respeito da eleição dessa política repressiva do Estado, que segundo Silvana Taques "*pune para conter os efeitos de sua omissão*"<sup>3</sup>. Em suas considerações a respeito da questão social e o Estado penal, expõe:

---

<sup>3</sup> Conforme observam Antonio García-Pablos de Molina e Luiz Flávio Gomes, "A pena, na verdade, não dissuade: atemoriza, intimida. E reflete mais a impotência, o fracasso, a ausência de soluções que a convicção e energia imprescindível para abordar os problemas sociais." (MOLINA, GARCIA, 2008, p. 368).

O Estado enquanto unidade soberana tem como finalidade assegurar o bem comum de um povo. O Estado de bem-estar social, *welfare state*, compreendeu um grande avanço, já que nasce para garantir a diminuição da desigualdade econômica, prestando garantias fundamentais para a coletividade viver descentemente. (TAQUES 2007, *online*)

Nesse diapasão temos que o Estado de bem-estar social consistiria em uma rede de serviços fornecidos para o cidadão que visa garantir os direitos que lhes são inerentes.

Deve assim o Estado assumir o encargo de assegurar essa prestação de serviços fundamentais a todos os indivíduos; pois tal postura enseja a redução dos “sintomas” desencadeados em decorrência da sua omissão. Isso ocorre, pois, diante da inércia estatal nos setores pertinentes faz com que a sociedade acabe por clamar pela atuação do sistema penal como forma de apaziguar o problema.

Quando não é oferecido pelo Estado o mínimo de condições que possibilitem uma vida digna a todos os cidadãos, estes acabam por romper com a ordem social, desencadeando conflitos que ensejarão a utilização do sistema penal, como forma de conter essa omissão anterior, de onde temos que:

A minimização do Estado de bem-estar, com a consequente suspensão do custeamento das condições protetivas para o indivíduo, acaba formando uma massa de excluídos que ficam privados de condições dignas de sobrevivência em uma sociedade capitalista, na qual esta massa se vê impedida de usufruir de seu papel de consumidor, fazendo com que muitos tentem “alcançar os fins diretamente, sem primeiro se aparelharem os meios. Afinal, não se pode aparelhar o que não se possui.” (BAUMAN, 1998, p. 55);

Logo, tal minimização do Estado implica, como exposto, clara e diretamente na proliferação da criminalidade aparente, principalmente através dos delitos patrimoniais quando condições mínimas de uma vida digna são negadas aos não amparados pelo Estado.

Loïc Wacquant pontua ainda, ilustrando essa realidade, que “[...] a violência e o crime são, amiúde, o único meio dos jovens da classe trabalhadora sem perspectiva de emprego para adquirir emprego, dinheiro e os bens indispensáveis para ascender a uma existência socialmente reconhecida” (WACQUANT, 2001, p. 33); e, em resposta a essa exacerbação da criminalidade, o Estado, buscando reparar sua deficiência na promoção do bem estar social, aumenta ainda mais a repressão.

O Estado está se desobrigando, cada vez mais de suas obrigações, de garantia do bem estar coletivo e investindo cada vez mais em repressão para conter a violência social que se desencadeia com o desemprego e a perda das referências da cidadania social. O Estado de bem-estar está sendo substituído por um estado de contenção social, que se expressa nos mecanismos de vigilância física e eletrônica, na construção de prisões e ampliação dos aparatos de punição. A competitividade e a não solidariedade é que é valorizada pelas políticas de responsabilização individual pela sua sorte, acentuando-se a desigualdade e a polarização entre mais ricos e mais pobres. (FALEIRO, 2006, p.78)

Podemos perceber assim, que o Estado acaba invertendo o seu papel, passando de guardião dos direitos básicos do cidadão para um Estado de contenção social, penal.

Passamos a ter assim um Estado que acaba adquirindo uma dívida com seu povo. Povo este que se vê e se sente usurpado de seus direitos básicos, frente à inércia do Estado em propor e efetivar políticas públicas fortes e eficientes no enfrentamento do problema. Tal fato pode ser evidenciado pelo descaso da administração pública nos nossos dias atuais, que, lavando suas mãos no investimento em atuações preventivas, acabam demonstrando total desrespeito pela coisa pública e pelos direitos fundamentais da pessoa humana.

Assim, o Estado penal pode ser caracterizado exatamente pelo aumento da repressão estatal frente às camadas excluídas pela ausência de políticas públicas a ela dirigidas, como uma forma de conter os efeitos dessa omissão no enfrentamento do problema.

Concluindo a respeito da omissão do Estado na garantia de direitos básicos do cidadão, constitucionalmente consagrados, recorremos novamente a Silvana Taques, que sintetiza:

O Estado, em relação às expressões da questão social passivo de Estado social, que deveria assegurar aos indivíduos direitos mínimos para que os mesmo pudessem viver dignamente, para o Estado penal, que cada vez mais pune e cria prisões com o intuito de conter os problemas que decorrem de sua omissão. (2007, *online*)

Disto exposto, podemos passar a análise do fenômeno criminal, focando precipuamente nos deslindes da criminalidade aparente; que é a principal responsável por incitar de forma mais intensa os reclamos sociais por um recrudescimento ainda maior do sistema. Sistema este que, nessa toada, passa a depositar, de for-

ma ainda mais acentuada, no sistema penal as expectativas de contenção do delito, quando, na verdade, mais coerente se mostra falar de uma atuação complexa de políticas públicas na prevenção aos conflitos sociais que levam a delinquir.

Asseveram Gianpaolo Poggio Smanio e Humberto Barrionuevo Fabretti que “A dificuldade, entretanto, não pode ser utilizada pelo Estado como uma escusa para ignorar tal princípio e utilizar o Direito Penal como panaceia dos problemas da criminalidade e da Segurança Pública em geral” (2010, p. 160).

Não se demonstra aceitável a omissão do Estado na garantia de direitos básicos do cidadão, constitucionalmente consagrado; devendo-se exigir uma postura mais engajada do Estado com a realidade social, capaz de operacionalizar o sistema de gestão da segurança pública na busca de maior efetividade às medidas propostas.

Uma atuação estatal de forma coordenada, em que todas as engrenagens da máquina do Estado efetivamente funcionam e desempenham seus respectivos papéis acaba, conseqüentemente, distribuindo de forma mais ordenada o ônus do tratamento da problemática dos conflitos sociais sem depositar em determinado setor responsabilidades que ele, sozinho, não pode assumir, e, nessa toada, importantíssimo demonstra-se ter bem delineado a posição coadjuvante que deve assumir a tutela penal de bens jurídicos, que deve intervir apenas subsidiariamente dado os seus drásticos desdobramentos.

## **2 ESTADO CONSTITUCIONAL E DEMOCRÁTICO DE DIREITO E SUAS PROPOSTAS**

A preservação da ordem pública e da segurança pública, anteriormente visualizada como atribuição exclusiva do Estado, hoje, frente à visão atual do Estado Democrático de Direito, tem as suas responsabilidades compartilhadas com a sociedade, conforme expressamente previsto na Constituição Federal, que em seu artigo 144, expressa que a segurança pública é responsabilidade de todos. Nesse diapasão, a contenção da criminalidade e da violência, merece salutar atenção para o aspecto interdisciplinar que envolva de maneira engajada não somente os órgãos responsáveis pela gestão da segurança pública, mas também a sociedade e, na contenção da criminalidade e da violência, merece salutar atenção o engajamento de toda a sociedade para uma melhor operacionalização do sistema.

Carlos Alberto Baptista (2007, p. 98) assevera que “O Estado existe como necessidade imprescindível para a garantia da execução da continuidade do conjunto de práticas necessárias para a sustentação da sobrevivência.”; e, é exatamente por



isso, que ele não pode esquivar-se de assumir suas responsabilidades. A elaboração de políticas sociais que invistam em setores essenciais da sociedade é de fundamental importância; devendo qualquer política pública ser sempre elaboradas a partir de formulações engajada com a realidade social fática; de forma a possibilitar uma completa visualização do fenômeno criminal, garantindo a continuidade pacífica da vida em sociedade.

Ambienta Fábio Roque Sbardelotto que:

Vivemos em um Estado Democrático de Direito, onde a Constituição Federal representa a vontade constitucional de realização do Estado Social, ainda não implementado - e longe de ser - em nosso país. Nossa Constituição contempla os direitos chamados de segunda e terceira gerações, preconizando instrumentos para a sua configuração material, em explícita demonstração no sentido de que ainda não estão implementados, em razão da falta de realização da função social do Estado. (SBARDELOTTO, 2001, p. 56)

Como resumo inicial da ópera, podemos afirmar que o dispêndio de energia com uma intervenção tardia, não operacionaliza de forma inteligente a sistemática de atuação estatal, de forma que, mais pertinente, demonstra-se investimentos em políticas públicas estruturais pelo Estado, no início da cadeia causal delitiva, para posterior desoneração do circuito de tratamento convencional conflitos sociais, que passarão a ser dirigidos por mecanismos consensuais e alternativos, nos casos em que estes se demonstrarem pertinentes - com o aumento da participação popular, como corresponsável pelas decisões a serem tomadas.

A doutrina do Estado de Direito é provavelmente o patrimônio mais relevante que, hoje, nos inícios do terceiro milênio, a tradição política européia deixa em legado à cultura política mundial. A sua excepcional relevância teórica está na (alcançada) tentativa de assegurar no interior e por meio de uma particular organização do poder político - um Estado nacional - a garantia das liberdades fundamentais do indivíduo. O Estado de Direito conjugou, em formas originais em relação a qualquer outra civilização, a necessidade de ordem e de segurança, que está no centro da vida política, com a reivindicação, muito forte no interior de sociedades complexas, das liberdades civis e políticas. (ZOLO, 2006, p.51)

Neste contexto, podemos observar uma população carente em relação à efetivação de seus direitos fundamentais; que mesmo estando constitucionalmente

consagrados nas bases do nosso Estado Democrático de Direito, ainda não foram, de fato implementados. É imprescindível que o Estado não se esquive de suas obrigações e assuma sua função social de forma a tomar decisões engajadas com a realidade social, capazes de efetivarem uma política criminal consistente e eficaz no tratamento da problemática social a que se destina tutelar.

No relatório “*Legal empowerment of the Poor: Innovating Access to Justice*” elaborado pela Comissão do Empoderamento Legal do Pobre fica delineada a importância do acesso à justiça para o empoderamento legal da população desprovida de um mínimo de efetividade, que seja, de direitos fundamentais basilares, nos seguintes termos:

O acesso à justiça e o Estado de Direito são centrais para o empoderamento legal. Reformar a legislação no papel não é suficiente para mudar a experiência da pobreza no dia a dia. Mesmo as melhores leis não são mais do que tigres de papel se as pessoas não podem usar o sistema de justiça para se alimentar. Mesmo as melhores regras não ajudam os pobres se as instituições que as devem garantir são ineficientes, corruptas ou dominadas pelas elites. Isso é portanto sumamente importante para reformar instituições públicas. (BARENDRECHT, DE LANGEN 2008. p 31-32)

Dessa forma, em nosso ordenamento jurídico pátrio, o acesso à justiça é, portanto, parte integrante dos direitos e garantias fundamentais e algumas constituições estaduais integraram-no de forma direta ou indireta em seus textos também.

Rodolfo de Camargo Mancuso (2009, p. 62), explicita que é preciso “des-sacralizar o acesso à justiça”, entendendo que nem todo conflito deve ser resolvido pelo Poder Judiciário e que devem ser estabelecidos “equivalentes jurisdicionais” como as formas alternativas de solução de conflitos, não deixando a hipertrofiante missão de gerir os conflitos à custa da tutela jurisdicional e tampouco como tarefa a ser cumprida pelo ordenamento jurídico penal brasileiro, que deve ter seu grau de intervenção restrito ao mínimo necessário. Vejamos:

O Princípio da Intervenção Mínima deve ser encarado como um postulado fundamental do Estado Democrático de Direito, orientado a garantir a paz social com a maior liberdade individual possível, ou seja: busca-se a segurança pública com respeito ao cidadão. (SMANIO, FABRETTI, 2010, p. 161)

Isso porque, se as demais forma de controle social não agem, a dinâmica de atuação do sistema penal – como segmento a que o Estado tem imposto a missão

de “fazer justiça”, no tocante à resolução de conflitos –, que deveria ser resguardada para a tutela apenas de bens jurídicos fundamentais para a vida em sociedade, funcionando como *ultima ratio*, acaba inflando frente à sua função dando espaço a um direito penal simbólico<sup>4</sup> e punitivista, desencadeando a atual hipertrofia legislativa; como uma das formas de controle social frente a atual crise das instituições sociais, pela carência de políticas públicas que a coloque freios.

Como consequência da falta de critérios rígidos vinculantes no momento da criminalização, mas sobretudo em razão do muito pouco rigoroso discernimento entre o que é matéria administrativa (e acessória) e o que é matéria penal (os limites entre o ilícito administrativo e o penal ainda não se encontram totalmente bem definidos), o Direito Penal acabou assumindo uma hipertrofiante administravização (ou seja, assuntos que deveria ser resolvidos no âmbito do Direito administrativo passaram para a esfera da punição penal. (2009, p. 287)

Assim sendo, do caráter social que também possui o fenômeno criminal é que decorrem as exigências de que o delito seja amplamente analisado antes da intervenção do sistema penal; uma vez que, deve este ser cercado por todos os lados para maior efetividade das medidas propostas. Reafirma-se novamente a posição subsidiária que deve desempenhar o direito penal em face do controle social. Nesse sentido, é o pensamento de Luiz Flávio Gomes:

Em um Estado Constitucional que se define, com efeito, como democrático e de Direito, e que tem nos direitos fundamentais seu eixo principal, não resta dúvida que só resulta legitimada a tarefa da criminalização primária a ser tratada pelas forças policiais, quando estas recaem sobre condutas ou ataques concretamente ofensivos a um bem jurídico, e mesmo assim, não todos os ataques, senão unicamente os mais graves. (2002, p.89)

Dada a afirmação de que a cruel intervenção do sistema penal, desenca-

---

<sup>4</sup> Leciona ainda Marcelo Neves (1994, p. 37) acerca de um dos tipos de “legislação simbólica”, que seria elaborada mediante os clamores sociais da população, visando conceder aos cidadãos maior sensação de segurança, sem se preocupar com a respectiva efetividade que essa norma assumirá no enfrentamento da problemática social vigente para a qual ela foi criada. Assim sendo, aduz o autor que, em suas palavras: “O objeto da legislação simbólica pode ser também fortificar “a confiança do cidadão no respectivo governo, ou, de um modo geral, ao Estado”. [...] O legislador, muitas vezes sob pressão direta, elabora diplomas normativos para satisfazer as expectativas dos cidadãos, sem que com isso haja o mínimo de condição de efetivação das respectivas normas.”. (NEVES, 1994, p. 37).

deada inicialmente pela atividade policial, só deve se dar quando nos vemos diante de gravíssimos ataques a bens jurídicos, podemos verificar que não se justifica a sobrecarga da atividade policial atualmente verificada, – que acaba consequentemente movimentando toda a estrutura judiciária na contenção do delito – quando podemos observar que os conflitos sociais ocorrem em decorrência da omissão do Estado em outros setores também responsáveis pela pacificação social.

Luiz Flávio Gomes e Antonio Garcia-Pablos de Molina, muito bem observam que “Covem recordar, a propósito, que a intervenção penal possui elevadíssimo custo social. E que sua suposta efetividade está longe de ser exemplar” (MOLINA, GARCIA, 2008, p. 368), trazendo importante argumento no questionamento a respeito da efetividade que se tem dado ao enfrentamento dos conflitos sociais.

O resultado disso, é que acabam por sobrecarregar os entes policiais que desempenham seu papel como podem, diante dos clamores sociais que conclamam braços fortes na repressão do delito, sendo visível a delegação dessa função à polícia<sup>5</sup>. Exige-se, dessa forma, que as instituições policiais deem conta de controlar toda uma estrutura que deveria ter sido anteriormente respaldada por um alicerce sólido de medidas de políticas públicas encampadas pela atuação do Estado, bem com, toda essa estrutura poderia ser melhor operacionalizada com a disseminação e a inserção de meios consensuais alternativos, responsáveis por ampliar o atual conceito de acesso a justiça, que consequentemente contribuirá para um novo modelo gestor da segurança pública brasileira.

Isso porque, ao Estado quedar-se inerte no momento correto de encampar uma atuação minimizadora de conflitos sociais, acaba transferindo inoportunamente, em um momento posterior, à atividade policial essa função, depositando mais uma vez no sistema penal uma responsabilidade que ele sozinho não pode assumir.

Diante dessa forma de atuação fragmentária, em que se demonstra evidente a intervenção exagerada do sistema penal sendo negado efetivo acesso à justiça em outros âmbitos, Débora Regina Pastana (2009, p.231), traz pertinente apontamento, condensando todo essa problemática e propondo a redução da intervenção do sistema penal a níveis aceitáveis e de forma subsidiária; afirmando que ele somente deve atuar quando falharem os demais mecanismos de intervenção estatal que devem anteceder-lo.

---

<sup>5</sup> Como muito bem dispõe Virgílio Luiz Donnici (1976, p.229) “A sociedade moderna exige uma polícia atualizada, com o policial levando vida estável, cabendo aos governantes assegurar-lhe condições materiais, melhorando o recrutamento e assegurando o desenvolvimento da profissão. A crise em que se debate a polícia na sociedade moderna nada mais é do que a crise em que se debate toda a administração da Justiça Criminal.”.

Não se pode admitir a intervenção desse sistema institucional de controle social conduzido por uma atuação eminentemente penal e repressiva já de plano; pois essa sistemática acaba por sobrecarregar os entes policiais na árdua tarefa de gerir a segurança pública, quando podemos, facilmente, visualizar a antecedente omissão do Estado, em garantir condições mínimas para lidar com as disfunções sociais existentes em seu seio.

Nesse sentido temos então que:

Reduzir, pois, tanto quanto seja possível, o marca de intervenção do sistema penal, é uma exigência de racionalidade. Mas é também, como se disse, um imperativo de justiça social. Sim, porque um Estado que se define Democrático de Direito (CF, art. 1º), que declara, como seus fundamentos, a “dignidade da pessoa humana”, a “cidadania”, os “valores sociais do trabalho”, e proclama, como seus objetivos fundamentais, “constituir uma sociedade livre, justa e solidária”, que promete “erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais,” “promover o bem de todos, sem de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (art. 3º), não pode, nem deve, pretender lançar sobre seus jurisdicionados, prematuramente, esse sistema institucional de violência seletiva, que é o sistema penal, máxime quando é o Estado, sabidamente, por ação e/ou omissão, em grande parte co-responsável pelas gravíssimas disfunções sociais. (PASTANA, 2009 apud QUEIROZ, 1998, p.31-32).

Logo, Débora Regina Pastana conclui pela existência de um ‘discurso democrático, ainda permeado por práticas autoritárias’, que prefere, comodamente, privilegiar a repressão em detrimento de práticas que, se adotadas, poderiam minimizar posteriores gastos com a segurança pública.

Como muito bem expõe Bismael B. Moraes (2000, p. 89) “a repressão é fácil, viciosa e atraente”, e essa não pode ser o caminho a ser adotado pelo Estado; uma vez que ele próprio, por ação, e principalmente por omissão, pode ser responsabilizado por desencadear certas disfunções sociais. Ao escolher esse caminho, o Estado diante de carências basilares e constitucionalmente consagradas, por ele não supridas, acaba, conseqüentemente depositando na conta do sistema penal, a função de garantir a segurança, o que se pode ser verificado até mesmo nos clamores populares pelo recrudescimento do sistema, frente aos desvios sociais de uma massa de desamparados pelo Estado.

Dado o exposto, acaba-se depositando na atividade das instituições po-

liciais uma conta muito alta com uma imensidade de débitos anteriores, escondidos em baixo dos panos. A ausência de políticas públicas essenciais na causa do problema acaba fazendo com que se sobrecarregue a posterior atuação das forças policiais que passam a ter que dar conta dos sintomas criminais apresentados em decorrência da ausência de adequada atuação estatal na gênese do problema que já deveria ocorrido. Vejamos:

Com efeito, é inadmissível que, em um Estado Democrático de Direito, que tem como um de seus fundamentos a dignidade da pessoa humana – princípio norteador dos direitos das e garantias contidos no texto constitucional –, permita que seus agentes ainda pratiquem atos tendentes a violar os direitos fundamentais dos cidadãos. (RIO, 2013, p. 200)

Frente aos desvios sociais de uma massa de desamparados pelo Estado na garantia de direitos básicos que deveriam anteceder a atuação repressiva, podemos, como já dito, perceber inclusive clamores populares pelo recrudescimento do sistema; o que denota uma configuração bélica do nosso sistema, encampada até mesmo pela própria população.

A análise das ideologias que fornecem substrato ao Sistema Penal em nossa sociedade esclarece sobremaneira a configuração bélica de nossa Política Criminal, a eleição de estereótipos criminais, o panpenalismo e outros tantos fenômenos. O incremento do aparato repressivo, indubitavelmente tem servido de instrumento de manutenção e hierarquização entre os diversos estratos sociais. (MADEIRA DA COSTA, 2005, p. 95).

Diante desse caráter ideológico e repressivo do sistema penal brasileiro, oportuno mostram-se as críticas desenvolvidas por Ricardo Brisolla Balestreli, que com propriedade manifesta-se de forma acertada contra a hipocrisia da sociedade em relação à atividade policial quando a taxa de violenta.

Na verdade, ainda que com correção parcial, é um reducionismo dizer que a polícia tem sido violenta. O problema, infelizmente, é bem maior. A sociedade é violenta. Sejam honestos: quem exige violência da polícia é a sociedade. Se o policial, meus amigos, não for um bom profissional, um especialista em segurança pública, se deixar-se usar como marionete pela sede de vingança e pela trulência social, se não estiver consciente da nobreza e da dignidade da missão para o qual foi instituído, será ele a primeira vítima da

ciranda de violência e da discriminação da própria sociedade que o deseja para o “serviço sujo”, mas que, depois, não aceita facilmente conviver com ele. (BALESTRELI, 2010, p.51-52)

Assim percebemos que a polícia é, na verdade, instrumento que simboliza o funcionamento da ordem legal estabelecida pelo Estado. Diante da cobrança social por uma atuação implacável por parte dos entes policiais fica evidenciado a incoerência e a fragmentariedade do sistema, que erra ao eleger a intervenção do sistema penal – através da atividade policial – como forma de gerir a problemática da segurança pública e que, posteriormente, erra novamente quando estigmatiza os atores estatais que colocam em prática tal ideologia do sistema penal repressivo vigente.

Às instituições policiais acaba sendo delegada a função de dar conta de um problema que possui causas, muito mais complexas, que extrapolam seu âmbito de atuação. Nessa toada, mais coerente seria imputar responsabilidade e taxar de violento o próprio Estado; uma vez que os agentes policiais apenas desempenham as funções que lhes são impostas.

O não apoio ao exercício da atividade policial onde se mostra deficitária ou até mesmo inexistente a existência de políticas públicas de prevenção ao delito é uma extrema incongruência que não se justifica em um sistema em que o Estado não trata da segurança pública como um todo, sobrecarregando a atividade policial quando os demais órgãos estatais de atuação prévia não desempenham as respectivas funções que deveriam exercer; e é nesse contexto que, mais uma vez, apregoam-se mecanismos consensuais alternativos para complementação do atual paradigma gestor da segurança pública brasileira.

Assim, importante faz-se um olhar atento para todo o corpo da segurança pública uma vez que quando um órgão não desempenha inteiramente a função para a qual é destinado, acaba por sobrecarregar outros; de forma que a efetividade no desempenho da atividade policial deve sempre ser antes acompanhada pela efetividade das garantias constitucionais que não são cumpridas pelo Estado.

Importante questionamento pra reflexão é levantado por Vicente Garrido, Per Stangeland e Santiago Redondo, a respeito do assunto, nos seguintes termos

Como podemos conseguir o cumprimento básico das normas de convivência, sem cair em um sistema opressivo e policial? Nossa visão para o século que vem é uma modelo ecológico, com um crescimento sustentável, baseado no equilíbrio entre os seres humanos e os recursos naturais existentes, e também um equilíbrio cívico entre grupos sociais. Do mesmo modo se deverá buscar um

equilíbrio na política criminal, a liberdade individual e os interesses da comunidade. Equilibrar esses extremos é uma questão política, e o papel dos criminólogos não é defender suas convicções ideológicas pessoais, se não apontar informação confiável sobre as diversas estratégias de controle. (2001, p.888)

Tal proposta trazida a baila, na verdade resume-se basicamente na busca de um equilíbrio entre todos os vetores que podem (e devem) influir no problema, como engrenagens de uma máquina para o bom funcionamento de toda a estrutura social.

Não há como esperar que o problema da segurança pública em um Estado Democrático de Direito seja solucionado com medidas como a criação de novos tipos penais, com o aumento da repressão através da atuação policial, com o endurecimento das leis, ou pela atuação do sistema penal como um todo, pois tais medidas não se sustentam sozinhas.

Qualquer medida proposta deve estar sempre amparada por políticas públicas que a antecedam, pois uma política de segurança só tem efetividade diante de uma verdadeira política social interna bem definida que caminhe no mesmo ritmo das aspirações sociais. Tais medidas devem visar sempre menores intervenções do sistema penal quando se fizerem cabíveis outras medidas de políticas sociais eficientes no tratamento do problema, pois, mais uma vez volta-se a reafirmar que, o direito penal deve ser resguardado como *ultima ratio*, no tratamento dos conflitos sociais, dada a sua subsidiariedade em relação aos demais ramos do ordenamento jurídico.

A segurança pública é vital para o cidadão, que a deriva, na ausência de Estado, opta por romper com o Contrato Social e ceder às propostas do mercado de “feudalização da propriedade” (BAPTISTA, 2007, p. 145) cercando-se de segurança eletrônica, circuitos fechados, entre outros meios, além do clamor pela atividade punitiva do Estado.

Temos assim que, diante dessa atuação fragmentária exposta, na ausência de segurança pública ofertada pelo Estado (que deposita no sistema penal a responsabilidade de garanti-la sem todo um arcabouço de políticas públicas que o dê sustentação) crescem de forma desordenada de forma incompatível com os ditames que devem reger um Estado Democrático de Direito, distribuindo em medidas não equânimes a segurança – que é direito de todos, conforme constitucionalmente consagrado –, na medida em que não garante um mínimo vital de direitos fundamentais basilares através de políticas públicas direcionadas a um momento anterior à prática de infrações penais.

Dado o exposto, verifica-se que diante da omissão do Estado na garantia de direitos fundamentais, a criminalidade, nascida do vácuo deixado pelo Estado,



corre o risco de acabar desvirtuando uma adequada forma de gestão da segurança pública que, em um Estado Democrático de Direito, deve atuar conjuntamente com toda a sociedade, aliando a participação popular em seu seio para a legitimação dos deslindes a serem formatados para um paradigma gestor que tenha como foco uma efetiva pacificação social de conflitos.

### CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS

Frente aos desvios sociais de uma massa de desamparados pelo Estado na garantia de direitos básicos que deveriam anteceder a atuação repressiva, podemos, como já dito, perceber uma configuração bélica do nosso sistema, que acaba por delinear o insucesso do atual modelo reativo-repressivo de gestão da segurança pública nacional e sua consequente ineficácia no tratamento da problemática crescente dos conflitos sociais.

Ao afirmar que “não é mais possível tratar o corpo da segurança pública apenas sintomaticamente”, evidentemente chama-se a atenção para a falha da opção reativo-repressiva enveredada pelo Estado, que ao sobrecarregar seu sistema penal repressivo, apenas remedeia as manifestações de conflito social, sem encará-las de fato.

Visualiza-se, assim, que o Estado acaba, na maioria das vezes, optando por cuidar apenas dos sintomas manifestados através do delito – e faz isso depositando, de pronto, nas costas da atividade policial repressiva a obrigação de responsabilizar-se pela contenção do delito –, o que acaba por desencadear a movimentação de toda a estrutura clássica da máquina judicial, sem antes buscar alternativas em outras formas de controle social que visem atingir o problema em suas causas e raízes.

É através da omissão do Estado na garantia de direitos e na criação de políticas públicas efetivas, que as expressões da criminalidade na questão social se tornam mais aparentes; e, é exatamente através desse fator de inércia do Poder Público que a questão social se torna cada vez mais complexa, envolvendo uma pluralidade de situações e expressando-se, conseqüentemente, das mais diversas formas.

Assim, não se demonstra aceitável a omissão do Estado – nos moldes de um legítimo Estado Democrático de Direito –, na garantia de direitos básicos do cidadão, constitucionalmente consagrado; devendo-se exigir uma postura mais engajada do Estado com a realidade social, capaz de operacionalizar o sistema na busca de maior efetividade às medidas propostas. Uma atuação estatal de forma coordenada, em que todas as engrenagens da máquina do Estado efetivamente funcionem e desempenhem seus respectivos papéis acaba conseqüentemente, distribuindo de forma mais ordenada o ônus do tratamento da problemática dos conflitos sociais sem de-

positar em determinado setor responsabilidades que ele, sozinho, não pode assumir.

Na assunção de sua responsabilidade diante da apreciação da complexidade do fenômeno criminal, deve o Estado prezar sempre pela implementação de políticas públicas fortes e engajadas com a realidade social que visa tutelar, buscando tratar a problemática do fenômeno criminal diretamente em suas raízes, o que iniciase pela implementação de direitos sociais básicos do cidadão, tais como saúde, educação de qualidade, trabalho, moradia digna, dentre outros; sem os quais, quaisquer outras medidas de política criminal eleitas pelo Estado como forma de contenção dos conflitos sociais, seriam apenas paliativas, sem encarar, de fato, a problemática a ser enfrentada; uma vez que, para construir uma cultura de paz é preciso mudar atitudes, crenças e comportamentos por parte de todos, buscando, assim, mecanismos alternativos mais amplos de desconstrução de conflitos, destinados a transformar padrões de comportamento e a estimular o convívio em um ambiente cooperativo, no qual, uma efetiva pacificação social possa se dar sem confronto em demasia e de modo não adversarial.

A intervenção penal no conflito social é uma forma “tardia” de intervenção, uma vez que age apenas após a manifestação do conflito social que ela deveria buscar evitar. Esta forma de atuação estatal apresenta resposta apenas aos efeitos decorrentes do delito, e não a suas causas; podendo-se facilmente verificar, nesse contexto, a ausência de uma atuação estatal engajada e direcionada à gênese do problema a ser enfrentado.

Como trazido no decorrer de toda a pesquisa, não é de agora que se sustenta a necessidade de uma revisão de paradigmas na área de segurança pública que possibilite encarar os conflitos sociais de forma a melhor operacionalizar a sistemática de atuação do Estado no tocante à gestão da segurança pública, através de uma política criminal preventiva sólida, consistente e engajada com a realidade social vigente, direcionando investimentos aos mais diversos setores, formais ou informais de controle social; não se omitindo na garantia de direitos fundamentais basilares e, assim, consequentemente, não sobrecarregando o atual sistema penal reativo-repressivo gestor da segurança pública, objetivando sua melhor operacionalização.

---

## REFERÊNCIAS

BALESTRERI, Ricardo Brisolla. **Direitos humanos**: coisa de polícia. CAPEC – Centro de Assessoramento a Programas de Educação para a Cidadania, Passo Fundo: Pater, 2010.

BAPTISTA, Carlos Alberto. **Crescimento da Criminalidade e Atuação Estatal**. Curitiba: Juruá, 2007

BARENDRECHT, Maurits. LANGEN, Maaike de. **Legal empowerment of the Poor: Innovating Access to Justice**. In: JORRIT DE JONG and GOWHER RIZVI, *The State Of Access. Success and Failure of Democracies to Create Equal Opportunities*. Ash Institute For Democratic Governance and Innovation Harvard University/ Brookings Institution Press, Washington DC, 2008, p. 250-271.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as conseqüências humanas**. Tradução Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

DONNICI, Virgílio Luiz. **A Criminologia na administração da justiça criminal: sistemas judicial, policial, penitenciário**. 2. Ed. ver. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 1976.

FALEIRO, Vicente de Paula. **A política social do Estado Capitalista**. 9. Ed. São Paulo: Cortez, 2006.

GARRIDO, Vicente; STANGELAND, Per; REDONDO, Santiago. **Princípios de Criminologia**. Valencia: Tirandi lo blanch, 2001.

GOMES, Luiz Flávio. **Norma e bem jurídico no direito penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MADEIRA DA COSTA, Yasmin Maria Rodrigues. **O significado ideológico do sistema punitivo brasileiro**. Rio de Janeiro: Renavan, 2005.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **A Resolução dos Conflitos e a Função Judicial no Contemporâneo Estado de Direito**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MOLINA, Antonio García-Pablos de. GOMES, Luiz Flávio. **Criminologia: introdução a seus fundamentos teóricos e às bases criminológicas da Lei 1099/95, lei dos juizados especiais criminais**. 6º. ed. reform., atual, e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MORAES, Bismael B. (Cord.). **Segurança Pública e direitos individuais**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2000.

NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização Simbólica**. São Paulo: Ed. Acadêmica: 1994.

PASTANA, Débora Regina **Justiça penal no Brasil contemporâneo: discurso democrático, prática autoritária**. São Paulo: ed. UNESP, 2009.

RIO, Josué. **O Direito Fundamental a Segurança Pública num Estado Democrático de Direi-**

to. In: Revista Em tempo. Vol. 12 UNIVEM: 2013 – p. 24-46. Disponível em: <http://galileu.fundanet.br/revista/index.php/emtempo/article/view/397/324> . Acesso em: 10 nov. 2015.

SBARDELOTTO, Fábio Roque. **Direito penal no estado democrático de direito: Perspectivas (re) legitimadoras**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. FABRETTI, Humberto Barrionuevo. **Introdução ao direito penal: criminologia, princípios e cidadania**. São Paulo: Atlas, 2010.

TAQUES, Silvana. **A questão social e o estado penal: uma abordagem multidimensional em fenômenos e realidades preocupantes**. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, X, n. 46, out 2007. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=2383](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2383)>. Acesso em 23 mar 2013.

WACQUANT, Loïc. **Os condenados da cidade: estudos sobre marginalidade avançada**. Trad. de João Roberto Martins Filho. Rio de Janeiro: Renavan, 2005.

ZOLO, Danilo. **Teoria e crítica do Estado de Direito**. In: COSTA, Pietro e ZOLO, Danilo (orgs.). **O Estado de Direito. História, Teoria, Crítica**. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 03- 95.