



TEXTO DE REFERÊNCIA

Módulo III

Políticas Públicas e Direitos Humanos

Aula 7

Gestão em Segurança Pública

por Tereza Cristina Albieri Baraldi¹

1- Os órgãos constitucionais que compõem o sistema da Segurança Pública no Brasil.

I – Introdução

A segurança pública é, atualmente, uma preocupação central da população, dada a percepção de que as atividades criminosas aumentam a cada dia. O Poder Público e a sociedade buscam, cotidianamente, dar respostas mais efetivas a esse problema. Pode-se perceber a segurança pública sob as perspectivas de “combate” (luta incessante – ação tipicamente repressiva) e sob a perspectiva da prevenção da criminalidade; isso é possível se refletirmos sobre alguns novos conceitos desenvolvidos pela criminologia e que podem ajudar na implementação de políticas de segurança pública mais eficazes. Não se defende, nestas reflexões, a preponderância de ações preventivas sobre programas repressivos, mas sim que a prevenção pode ser uma estratégia compatível com as

¹ Delegada de Polícia, atualmente exercendo suas funções na Assistência Policial da Academia de Polícia do Estado de São Paulo. Coordenadora Pedagógica da Academia de Polícia Dr. Coriolano Nogueira Cobra - SP. É professora Universitária (Curso de Direito da Fundação Eurípides-Univem) e professora concursada da Academia de Polícia. Mestre em Educação (Unesp) e Mestre em Direito (Fundação Eurípides-Univem, área de concentração Teoria do Direito e do Estado - na linha de pesquisa Fundamentos teórico-críticos da dogmática jurídica). É especialista em Psicologia, na área da violência sexual contra criança e adolescente (USP). É colaboradora eventual da Secretaria Nacional de Segurança Pública – MJ – para o ensino policial.



ações de repressão à criminalidade e que ela pode ser realizada pela União, Estados-federados, Distrito Federal, Municípios e pela sociedade brasileira como um todo.

O Estado deve assegurar ao cidadão (brasileiro ou estrangeiro) residente no País o respeito a sua integridade física e patrimonial. Para cumprir essa função, o Estado-Administração dispõe de órgãos policiais, que também podem ser denominados forças de segurança, ou órgãos que compõem o sistema de segurança pública.

Se analisarmos os textos produzidos a respeito de Segurança Pública, percebemos que ela deve ser mantida por agentes policiais, que atuam na preservação da ordem pública em seus diversos aspectos, garantindo aos administrados² o exercício pleno dos direitos assegurados pela Constituição Federal e pelos documentos internacionais de direitos que foram subscritos pelo Brasil, entre eles, a Convenção Americana de Direitos Humanos (ou Pacto de San José da Costa Rica).

O Brasil é um Estado do tipo federativo e possui dimensão continental. Cada região, estado, município ou localidade tem sua realidade, que é resultado de sua história. Essas várias realidades são indissociáveis dos processos nacionais e regionais sócio-político-econômicos. O desenvolvimento econômico regional, a urbanização local, os valores culturais e suas transformações, as dinâmicas das relações sociais, o cotidiano das comunidades, as estruturas familiares, as redes comunitárias, as relações de vizinhança, entre outros, são fenômenos que provocam situações diferentes, que confirmam que as múltiplas realidades regionais são profundamente distintas. Isso indica que as ações públicas na área da segurança pública não podem ser desenvolvidas sem se levar em consideração as especificidades e demandas localizadas. O tipo federativo de Estado, sua repartição constitucional de competências e a concepção “macro” de segurança pública são as idéias centrais, em torno das quais as reflexões contidas neste texto foram construídas.

As perguntas que procuramos responder com este texto são: violência e criminalidade são sinônimos? o que significa segurança pública? Quais seus objetivos? O que ela tem a ver com a violência? E com a criminalidade? É possível detectar algumas matrizes da criminalidade no

² Administrados = todos que vivem no território brasileiro, que não fazem parte do Governo.



Brasil? Quando e como as polícias foram criadas no Brasil? Como os municípios podem contribuir para a segurança pública? É possível desenvolver políticas públicas preventivas? Como as polícias interagem? Qual a tendência para a segurança pública? A unificação das polícias é possível? é desejável?

II – Violência e criminalidade

O termo criminalidade tem significado diferente do de violência; esta é mais abrangente do que aquela. Todo crime traduz-se numa violência, mas nem toda violência é considerada como crime.

De maneira geral, entende-se por violência o constrangimento físico ou moral, o uso da força contra algo ou alguém; é termo amplo e complexo porque guarda vários sentidos. Crime é termo jurídico: para que uma conduta ou uma ação, sejam considerados crime, é necessário que elas estejam descritas na lei penal (Código Penal ou na leis penais especiais como conduta criminosa. Por exemplo: falar alto, destruir a porta de uma residência para salvar alguém que esteja em perigo, reprovar um comportamento com o olhar são condutas que podem ser violentas mas não são criminosas, enquanto que matar alguém (homicídio), invadir a casa alheia sem motivo justificável (violação de domicílio), danificar a porta da casa de alguém sem motivo justo (dano), ofender alguém (injúria), entre outras tantas, são condutas descritas na lei penal como crimes; na legislação de natureza criminal existe uma pena (punição) correspondente à cada conduta delituosa.

Se pedirmos para algumas pessoas darem exemplos de violência, poderão citar as guerras, prostituição infantil, desemprego, fome, corrupção, racismo, tráfico ilícito de drogas, mau atendimento na saúde pública, destruição do meio ambiente, abandono de crianças e adolescente etc; os exemplos surgem na intensidade ou nas “hierarquias” mais diversas, de acordo com a realidade que a pessoa que exemplifica vive e que até pode confundir atos violentos com



atos criminosos, violência vermelha com violência branca³. Para a população, os crimes não são transgressões da lei penal, são violações das normas morais, que é mais ampla do que a lei penal e nem sempre coincidente com ela. Assim, o conceito popular de crime é tão abrangente e variável quanto a concepção popular de violência, mas o conceito jurídico não – para este, o crime é fato típico, antijurídico e culpável. O termo violência é mais abrangente do que crime, contudo, nem todo ato violento é considerado crime.

As explicações para o acontecimento de violências e de crimes não são fáceis, assim como não o é sua prevenção e repressão. Há uma grande diversidade de práticas criminosas, todas associadas a diferentes dinâmicas sociais. Podemos citar como alguns exemplos dessa diversidade: os roubos praticados por adolescentes pobres, que vivem nas ruas cheirando cola, abandonados à própria sorte, sem o amor e o respeito de uma família; o varejo das drogas atrai facilmente a juventude ociosa e sem esperança – é muito fácil recrutar os jovens sem esperanças quando se oferecem vantagens econômicas muito superiores às alternativas proporcionadas pelo mercado de trabalho; na outra ponta da questão, temos os traficantes de armas, que atuam no atacado, “lavando” dinheiro no mercado financeiro internacional, que não são filhos da pobreza ou da desigualdade, mas que têm suas práticas estimuladas pela impunidade.

Assim, reafirmando a complexidade e dificuldade em se explicar a violência e a criminalidade, é possível perceber que pobreza e desigualdade são e não são condicionantes da criminalidade, dependendo do tipo de crime, do contexto intersubjetivo e das perspectivas culturais dos envolvidos e do analista criminal, conforme já nos referimos anteriormente.

A complexidade da violência e da criminalidade exigem políticas sensíveis às várias dimensões que os compõem, daí não se ter uma receita fechada para a sua prevenção e repressão.

II.1 – Algumas matrizes da criminalidade no Brasil

³ Violência vermelha = aquela visível, que “sangra” ou que “mata”, que aparece de forma acintosa. Violência branca = aquela “invisível”, que só se percebe as consequências – ex.: assédio moral, corrupção, omissão governamental etc.



Conforme SOARES (2005, 10-14), as matrizes da criminalidade são várias e suas manifestações variam de região para região do país e dos estados. Podemos utilizar como exemplo o crime de homicídio: na cidade de São Paulo, a maioria os homicídios dolosos têm como motivo os conflitos inter-pessoais; no estado do Espírito Santo e nos do Nordeste brasileiro, prevalecem os homicídios por encomenda (envolvem pistoleiros profissionais) que “trabalham” para políticos e para particulares, como “operários do crime”.

O crime organizado se especializa nos roubos a bancos, residências e ônibus, roubos de carga e seqüestros relâmpagos – essa é a realidade no Rio Grande do Sul, no Rio de Janeiro, em Goiás e em São Paulo. O tráfico de drogas e de armas se destaca em todos os estados do Brasil, se sobrepondo às outras modalidades criminosas, porém, interligadas a elas (por subordinação, associação, fortalecendo-as e delas se beneficiando) – aliás, o tráfico ocupa lugar estratégico na dinâmica criminal por ser o tipo de crime que mais cresce nas regiões metropolitanas brasileiras e é o que mais influi sobre o conjunto da criminalidade caracterizado como crime organizado.

A violência doméstica e de gênero, cujas vítimas são, em geral, as mulheres, têm também como vítimas as crianças e idosos e se caracteriza pelas mais diversas formas de agressões. Com relação à autoria dos crimes cometidos no âmbito doméstico e/ou nas relações intrafamiliares, constata-se que, na sua grande maioria, o agressor é conhecido da vítima (pais, marido, companheiros, ex-marido, amante, namorado, padrasto, parente ou afins): isto significa que essa matriz da violência não é acionada por criminosos profissionais ou que constroem uma carreira criminal especializada em violência doméstica.

Podemos afirmar que a violência doméstica é, sem sombra de dúvidas, grande propulsora das condutas criminosas do agressor adulto, que, na infância, foi vítima de violência, de família desajustada, vítimas de desamor, desrespeito e abandono afetivo, emocional e material.

Para a prevenção e a repressão desse tipo de violência/criminalidade, assim como as homofóbicas e racistas, é necessário a implantação de políticas específicas para cada situação/contexto, não podendo prescindir da ação policial; não basta somente atuar por meio das forças policiais, mas é necessário estabelecer-se políticas específicas que envolvam a requalificação prática e cultural dos profissionais da segurança pública e da reeducação dos protagonistas desses tipos de violência.



III- A previsão constitucional da Segurança Pública e alguns conceitos

Para lidar com essa variada gama de dimensões da violência e da criminalidade, no Brasil, os órgãos que compõem o sistema de segurança pública, estão descritos na Constituição Federal⁴.

A Constituição Federal do Brasil, de 1988, no artigo 144, estabelece:

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.

Após disciplinar as atividades relativas a cada órgão policial, no § 8º do art. 144, o Constituinte incluiu as Guardas Municipais na esfera de atuação da Segurança Pública.

Antes de estabelecer a missão de cada órgão, é importante conhecermos alguns conceitos diretamente relacionados ao tema Segurança Pública, o que nos fará entender com mais facilidade as funções dos órgãos de Segurança Pública no Brasil.

III.1 - Conceitos

Os objetos da segurança pública são a prevenção e a repressão da criminalidade.

Vamos conceituar, inicialmente, ordem pública e segurança pública, que são os campos de atuação dos policiais, que devem, antes de mais nada, respeitar o cidadão: ordem pública é a situação de tranqüilidade e normalidade que o Estado assegura, ou deve assegurar, às instituições e aos membros da sociedade, consoante as normas jurídicas legalmente estabelecidas. Segurança pública é a garantia relativa da manutenção da ordem pública, mediante a aplicação do poder de polícia, encargo do Estado.

⁴ Constituição Federal = Conjunto de normas que estruturam o tipo de Estado, a forma de Governo, o estabelecimento dos órgãos governamentais, os direitos políticos e os direitos e garantias fundamentais – norma fundamental de um Estado.



PLACIDO e SILVA (2004), ao conceituar *segurança*, adverte que, gramaticalmente, o termo exprime a ação e efeito de tornar seguro, ou de assegurar e garantir alguma coisa, é por isso que *segurança* tem sentido equivalente a estabilidade, garantia, firmeza. Qualquer que seja a adjetivação que o substantivo *segurança* receba, seu significado implícito indica o sentido de “tornar a coisa livre de perigos, livre de incertezas, asseguradas de danos ou prejuízos, afastada de todo o mal” (idem, p. 1266)

O mesmo autor conceitua Segurança Pública como

..... o afastamento por meio de organizações próprias, de todo o perigo, ou de todo o mal, que possa afetar a ordem pública, em prejuízo da vida, da liberdade, ou dos direitos de propriedade do cidadão.

A Segurança Pública, assim, limita as liberdades individuais, estabelecendo que a liberdade de cada cidadão, mesmo em fazer tudo aquilo que a lei não lhe veda, não pode ir além da liberdade assegurada aos demais, ofendendo-a. (idem, p. 1268).

Pelo conceito acima estabelecido, percebemos que Segurança Pública é assunto complexo, a começar por sua disposição na Constituição Federal: ela está disciplinada no Capítulo III, do Título V da Constituição Federal/88, que dispõe a respeito “Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas”.

Essencialmente voltadas para as garantias da Segurança do Estado⁵ (externa = Forças Armadas e interna = polícias), as funções essenciais (ou diretas)⁶ e as funções não essenciais (indiretas ou auxiliares)⁷ do Estado merecem algumas considerações.

⁵ O texto constitucional aponta que a segurança externa do nosso Estado (aí incluindo o território e suas extensões – solo, água e ar) será realizada pelas Forças Armadas (arts. 142 e 143 da CF/88) e a Segurança interna pelas Polícias (art. 144 da CF/88), porém, se houver grave perturbação da ordem pública e da paz social, ou iminente instabilidade institucional, ou mesmo calamidades de grandes proporções na natureza, ou, ainda, comoção grave de repercussão nacional ou guerra externa ou necessidade de resposta a agressão armada estrangeira, tanto as Forças Armadas, quanto as Polícias passarão a atuar para cumprirem as determinações que o Presidente da República estabelecer, após consulta feita aos Conselhos da República e da Defesa Nacional, visando restabelecer o *statu quo ante* (arts. 136/141 da CF/88).

⁶ Funções essenciais são aquelas que se encontram ligadas à própria substância da administração pública – nelas se encarna a própria força do poder público. São indelegáveis para particulares exercê-las. Ex. Segurança Pública, Defesa Nacional, função legislativa, entre outras.



O Brasil é um Estado Democrático de Direito (na concepção original do termo) onde a Constituição Federal, elaborada por uma Assembléia Nacional Constituinte⁸ (como foi a nossa de 1988), representa o documento jurídico hierarquicamente superior do nosso sistema juridico-legislativo. Portanto, é na Constituição que encontramos as normas gerais relativas aos órgãos encarregados de operacionalizar e realizar a Segurança Pública, bem como a missão constitucional de cada órgão.

Por sermos um Estado do tipo Federal, em que há descentralização política das esferas de poder que não se sobrepõem, compete à União disciplinar, por meio de lei, a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela Segurança Pública (ela o fez por meio do Conselho Nacional de Segurança Pública – vide Decreto nº 2.169, de 04/03/1997).

Assim, podemos concluir que, em um Estado Democrático de Direito, cuja estrutura organizacional do Estado e do Governo encontra-se estabelecida numa Constituição Federal (elaborada por representantes eleitos pelo povo brasileiro, com a missão de construir uma estrutura jurídica e política para nosso Estado), temos que as funções e atividades voltadas para a realização dos objetivos da Segurança Pública são desenvolvidas por todos os servidores públicos investidos em cargos públicos que compõem os órgãos da Segurança Pública, ou seja, das várias Polícias e guarda municipal. Em outras palavras, enquanto agentes da Segurança Pública, eles só podem agir no estrito cumprimento daquilo que a lei estabelece; para tal, além de ser necessário conhecer o ordenamento jurídico nacional, também o é conhecer a missão institucional de cada órgão que compõe o Sistema de Segurança Pública.

Portanto, a missão geral das forças policiais é garantir ao cidadão o exercício dos direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição Federal e nos instrumentos internacionais de direitos subscritos pelo Brasil (art. 5º, § 2º, da CF/88).

⁷ Funções não essenciais são aquelas que se distribuem pelos vários delegados ou auxiliares da administração pública, a fim de que executem todos os atos que lhe são cometidos, necessários ao cumprimento ou desempenho de suas finalidades. Ex. Saúde, Educação, Transporte (que são autorizadas para o particular as exercerem).

⁸ Assembléia Nacional Constituinte é o nome que se dá ao grupo de pessoas que foram eleitas para elaborar um Constituição. Em tese, nossos Constituintes eleitos representaram nossos anseios e desejos para a construção de um novo Estado e para a construção das normas máximas, sob as quais nós, povo, nos curvamos, conforme estabelece o parágrafo único do art. 1º da CF/88: “ Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” É este dispositivo que dá legitimidade para os parlamentares e os governantes realizarem tudo aquilo que a Constituição permite fazer. Daí a noção de que um Estado de Direito é aquele onde a organização do poder se submete à regra genérica e abstrata das normas jurídicas e dos comandos decorrentes das funções estatais, separadas embora harmônicas. A expressão “Estado Democrático de Direito” significa a prevalência do regime democrático e também a destinação do Poder à garantia dos direitos.



Como agentes das atividades de segurança pública, os policiais agem sob o princípio da legalidade, ou seja, é a lei que estabelece os limites da atuação deles – se eles agirem sem atentar para o estabelecido na lei, podem incidir em crime de Abuso de Autoridade ou violar a lei orgânica de sua categoria funcional. Essa burocracia institucional (que dá suporte à estrutura governamental) é característica dos Estados Democráticos de Direito - isso significa que os agentes das forças policiais se submetem à autoridade maior das chefias, daqueles que ocupam cargos que detêm a competência legal para decidir, ordenar, comandar - estas são as condições que dão suporte às hierarquias e à conseqüente disciplina. A compreensão desse contexto é que auxilia a compreensão da posição que as forças policiais ocupam no cenário dos órgãos que compõem o sistema de Segurança Pública. Em outras palavras, as polícias são constituídas de forma hierarquizada de tal modo que os policiais que atuam nas ruas, junto à população, em regra não têm o poder de decisão, apenas de cumprimento das normas jurídicas estabelecidas.

Quando os agentes das forças policiais atuam respeitando a lei e os cidadãos, agem de acordo com o ensinamento de BALESTRERI (2000, p.79), a respeito dos Direitos Humanos e da Cidadania: “O policial, pela natural autoridade moral que carrega, tem o potencial de ser o mais marcante promotor dos Direitos Humanos, revertendo o quadro de descrédito social e qualificando-se como um agente central da democracia. Direitos Humanos também é coisa de polícia. As Forças Policiais são o garante do efetivo cumprimento das normas e respeito ao Estado democrático que foi estabelecido com base em uma norma fundamental, que foi denominada Constituição Federal. “

IV- A missão constitucional dos órgãos da Segurança Pública no Brasil

A política nacional de segurança pública é executada pelo Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional da Segurança Pública. (veja mais no site: www.mj.gov.br/senasp).

Os documentos que tratam dessas políticas em nível nacional são o Plano Nacional de Segurança Pública e o que estabelece o Sistema Único de Segurança Pública. As políticas estabelecidas nesses documentos ainda não foram totalmente implementadas nas três esferas de poder da federação brasileira (União, estados-federados e Distrito Federal e Municípios). (veja esses documentos no site: www.mj.gov.br/senasp).



A missão⁹ de cada órgão constitucional que compõe o sistema de Segurança Pública está disposta no art. 144 da CF/88, a saber:

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.

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

I – apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II- prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III- exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

IV – exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

➤ **Polícia Federal**

A Constituição Federal estabelece pormenorizadamente a missão da Polícia Federal. Ela tem como missão principal o exercício das funções de polícia judiciária da União. A Polícia Judiciária é aquela que tem como objetivo investigar os crimes de sua competência, colher e documentar as provas que indiquem com a máxima segurança que o fato ocorrido é criminoso (materialidade delitiva) e quem o cometeu (autoria delitiva).

Os atos de polícia judiciária são materializados em um procedimento denominado Inquérito Policial, que tem como objetivo a busca da verdade (da verdade real, do fato que realmente aconteceu e de quem foi o autor da infração penal). Esse procedimento é que irá servir de subsídio

⁹ Missão significa o conjunto ou a soma de encargos, conseqüente das atribuições conferidas a um órgão publica ou a uma pessoa, que estão fixados em lei.



para que o Ministério Público da União possa oferecer a denúncia, numa ação penal pública, que tramitará na Justiça Federal.

A competência da Polícia Federal para investigar, está restrita aos crimes relacionados no § 1º do art. 144, da CF/88 (acima).

Os policiais federais são subordinados ao Ministro da Justiça, a quem devem respeito e obediência. A Polícia Federal é dirigida por um diretor, que poderá ou não ser um integrante dos quadros da instituição, procedimento diverso do que ocorre com as polícias civis, que são dirigidas por um delegado de carreira que pertença aos quadros da corporação.¹⁰

Em atendimento ao texto constitucional, os agentes federais exercem funções de polícia administrativa e de polícia judiciária, apurando os ilícitos federais, excetuadas as infrações de competência das polícias civis e as de natureza militar.

➤ **Polícia Rodoviária Federal**

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União, estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.¹¹

As atividades da competência da Polícia Rodoviária Federal estão detalhadamente estabelecidas no Decreto nº 1.655 de 1995, que regulamenta o texto constitucional. Porém, a missão deste órgão federal é exercer os poderes de autoridade de polícia de trânsito, na esfera federal (na malha viária federal), inclusive o de atendimento de acidentes e salvamento de vítimas nas rodovias federais. Em outras palavras, sua missão é cumprida quando realizado o patrulhamento ostensivo nas rodovias federais. A União possui rodovias federais que passam por diversos Estados-membros da Federação, e que são fiscalizadas pelos rodoviários federais, que possuem competência para vistoriar, aplicar multas, prender e parar veículos, exercendo funções peculiares à atividade de polícia administrativa.

¹⁰ Regimento interno do Departamento de Polícia Federal: Portaria nº 1.300, de 04/09/200, do Ministério da Justiça. Site <http://www.mj.gov.br>

¹¹ Decreto nº 1.655, de 03/10/1995 – vide site www.presidencia.gov.br - legislação



O art. 20, da Lei 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), enumera quais são as atribuições da polícia rodoviária federal, entre elas: realizar o patrulhamento ostensivo, executando operações relacionadas com a segurança pública, com o objetivo de preservar a ordem, incolumidade das pessoas, o patrimônio da União e o de terceiros; efetuar levantamento dos locais de acidentes de trânsito e dos serviços de atendimento, socorro e salvamento de vítimas; implementar as medidas da Política Nacional de Segurança e Educação de Trânsito; fiscalizar o nível de emissão de poluentes e ruído produzido pelos veículos automotores ou pela sua carga, de acordo com o estabelecido no art. 66, além de dar apoio, quando solicitado, às ações específicas dos órgãos ambientais .

➤ **Polícia Ferroviária Federal**

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

A Polícia Ferroviária Federal deveria exercer funções de polícia administrativa, prevenindo e reprimindo a ocorrência de infrações criminais junto às ferrovias pertencentes à União. A privatização das ferrovias da União não impede o exercício da atividade da força ferroviária federal, uma vez que estas continuam pertencendo ao Governo Federal, sendo que a sua administração foi concedida a particulares mediante licitação por tempo determinado. Na prática, ela não atua, ou melhor, não está estruturada.

➤ **Polícia Civil**

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

A Polícia Civil é um órgão permanente, organizado, e estruturado em carreira que exerce as funções de polícia judiciária. Cada Estado-membro da Federação possui sua própria força policial civil e é responsável por sua manutenção. A organização e manutenção da Polícia Civil do



Distrito Federal são de responsabilidade da União, conforme dispõe o art. 21, XIV, do texto constitucional.

A direção da Polícia Civil é reservada a um Delegado de Polícia que seja integrante da instituição, o que impede que os governadores possam nomear uma pessoa que não pertença aos seus quadros.

A atividade-fim exercida pela Polícia Civil é a função de polícia judiciária, ou seja, sua missão é investigar, para estabelecer a autoria e materialidade das infrações criminais, com o objetivo de fornecer os elementos necessários ao titular da ação penal, para que este possa propor a denúncia ou oferecer a queixa contra o autor dos fatos.

É também chamada de polícia repressiva porque só atua depois que o crime acontece. Sua estrutura é organizada por especialidade (ex: Delegacia do consumidor, Delegacia de homicídios, Delegacia de entorpecentes, Delegacia de defesa da mulher, Delegacia do idoso etc) ou por território (ex: 1º Distrito Policial de São Paulo, que tem atuação circunscrita a determinados bairros e pode agir sobre qualquer atividade criminosa que aconteça na sua área de abrangência).

A **Polícia Científica** não está prevista na Constituição Federal de 1988, mas é instituição-chave no esclarecimento de crimes e sua autoria. Ela é composta por peritos-criminalísticos (de formação das diversas áreas do conhecimento) e médico-legistas. Eles têm a missão de fazer a análise do local e dos objetos de crimes e das lesões produzidas pelo agressor (corpo de delito) e materializar o que constatam e concluíram num documento jurídico denominado Laudo Pericial. Assim como a polícia civil, também só atua depois que o crime acontece.

No exercício de suas funções, a Polícia Civil e a Polícia científica encontram-se vinculadas, na maioria dos Estados-membros da Federação, à Secretaria de Segurança Pública, devendo, por força do art. 144, § 6º, da Constituição Federal, obediência ao Governador do Estado. Em alguns Estados-federados, ela está subordinada à Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social.

➤ **Polícia Militar**



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

Com fundamento neste § 5º, fica evidenciado que a Polícia Militar exerce a função de polícia administrativa, sendo responsável pelo policiamento ostensivo e preventivo, e pela manutenção da ordem pública nos diversos Estados da Federação. As polícias militares possuem suas raízes no decreto expedido pelo então regente Padre Diogo Antônio Feijó. A esse respeito, José Nogueira Sampaio observa que, “*A Lei de 10 de outubro de 1831 que assim se formou, estendendo às províncias a instituição dos guardas permanentes, significa o monumento básico das polícias militares estaduais*”.

Com a criação das polícias militares estas passaram a ter uma estética militar assentada em preceitos de hierarquia e disciplina, com patentes, e graduações semelhantes as existentes no Exército Nacional, excetuados os postos de oficiais gerais, que não existem nestas corporações. Os integrantes das polícias militares são agentes policiais e exercem funções de segurança pública, que é diversa das realizadas pelas forças armadas que em atendimento ao art. 142, da Constituição Federal, são responsáveis pela defesa da pátria, segurança nacional, e a garantia dos poderes constitucionais, e por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. A Polícia Militar encontra-se subordinada ao Governador dos Estados e do Distrito Federal.

Em tese, a Polícia Militar tem o caráter preventivo porque está nas ruas vinte e quatro horas por dia, com policiais fardados, que estão à mostra com a pretensão de prevenir a criminalidade.

➤ **Corpos de bombeiros militares**

Com relação aos corpos de bombeiros militares seus integrantes a princípio não exercem função de policiamento preventivo ou ostensivo. A missão desse órgão de segurança pública é a de prevenção e combate a incêndios, busca e salvamento e, agora, a de defesa civil, prevista no final do dispositivo acima. Essa gama de atribuições dos Corpos de Bombeiros Militares diz respeito,



isto sim, à tranqüilidade pública e à salubridade pública, ambas integrantes do conceito de ordem pública.

Na maioria dos Estados, os corpos de bombeiros militares são unidades especializadas que pertencem aos quadros das polícias militares. Em regra, seus integrantes primeiro ingressam nos quadros policiais, para depois receberem treinamento especializado para realizarem suas funções constitucionais. Em alguns Estados-federados, como Rio de Janeiro, Alagoas e Brasília, o corpo de bombeiro militar é uma instituição independente e separada da polícia militar, com quadros próprios e Escolas de formação de praças e oficiais.

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiro militares, forças auxiliares e reserva do exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

Os integrantes das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares são agentes de segurança pública, mas estas instituições por força do disposto acima são forças auxiliares e reserva do Exército. Isso significa que em caso de estado de emergência ou estado de sítio, ou em decorrência de uma guerra, os integrantes destas corporações poderão ser requisitados pelo Exército para exercerem funções diversas da área de segurança pública.

Os integrantes das forças auxiliares possuem a condição de militares estaduais, que foi definida pelo art. 42, da C.F, com modificações introduzidas pela Emenda Constitucional n.º 18, de 5 de fevereiro de 1988, segundo a qual, “*Os membros das polícias militares e corpos de bombeiros militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios*”

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.



O órgão nacional responsável pela cooperação técnica entre a União, os Estados e o Distrito Federal no combate à criminalidade, é o CONASP (Conselho Nacional de Segurança Pública). Subordinado ao Ministério da Justiça, compete-lhe formular a Política Nacional de Segurança Pública; estabelecer diretrizes, elaborar normas e articular a coordenação da Política Nacional de Segurança Pública; desenvolver estudos e ações visando aumentar a eficiência dos serviços policiais e promover o intercâmbio de experiências; estudar, analisar e sugerir alterações na legislação pertinente; promover a necessária integração entre os órgãos de segurança pública federais e estaduais. (leia mais sobre este assunto no site http://www.mj.gov.br/senasp/conselhos/conselhos_conasp.htm).

➤ **Guardas municipais**

§ 8º Os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

As guardas municipais são instituídas por leis municipais, que definem seus regulamentos e número de integrantes e o responsável por sua direção, devendo obediência ao prefeito municipal.

Há divergências de opiniões, pelos doutrinadores da Segurança Pública, se as guardas municipais se encontram ou não entre os órgãos que são responsáveis pela preservação da segurança pública. Os que entendem que não, afirmam que as forças policiais exercem atividades de polícia administrativa e judiciária, enquanto que a guarda municipal deve proteger os bens, serviços e instalações municipais. Os que entendem que sim argumentam que, de qualquer forma, as guardas municipais têm a missão de proteger o patrimônio público municipal e, conseqüentemente, assumem uma parcela de responsabilidade na segurança patrimonial.

De qualquer forma, é importante frisar que os guardas municipais não podem realizar policiamento ostensivo ou preventivo, que é privativo dos órgãos enumerados no art. 144, da C.F, mais precisamente das polícias militares, art. 144, § 5º, da C.F. Por outro lado, observando-se as guardas municipais já instaladas em algumas cidades brasileiras, percebe-se que não é esse entendimento adotado porque se vê constantemente as guardas municipais com integrantes armados



por força de lei municipal, e sem o devido preparo para o exercício de patrulhamento nas ruas e defesa da integridade física e patrimonial dos administrados.

São Paulo, a capital, possui uma guarda metropolitana armada, nos moldes da polícia militar do Estado, que inclusive exerce funções tipicamente de polícia ostensiva, o que contraria o disposto no dispositivo constitucional.

As guardas municipais têm a sua atuação voltada para a proteção do munícipe e do patrimônio público municipal. A preservação da integridade física e patrimonial dos administrados que vivem nos Municípios é função dos órgãos policiais enumerados no art. 144, *caput*, da Constituição Federal.

Em quase todo o Brasil encontramos as guardas municipais, ou guardas metropolitanas, em plena atividade. Veja mais nos sites: www.portal.prefeitura.sp.gov.br www.diadema.sp.gov.br www.pm.to.gov.br www.betim.mg.gov.br www.gm.macaee.gov.br www.aracaju.se.gov.br www.portoalegre.rs.gov.br www.itanhaem.sp.gov.br www.campos.rj.gov.br www.manaus.am.gov.br www.cajamar.so.gov.br www.dourados.ms.gov.br www.recife.pe.gov.br www.joaopesoa.pb.gov.br www.gmf.sc.gov.br www.rio.rj.gov.br/gmrio www.caxias.rs.gov.br www.saoluis.ma.gov.br/guardamunicipal entre outras.....

Para saber mais sobre as forças policiais dos estados federados e do Distrito Federal, acesse os sites que se encontram relacionados no final do texto.

Em resumo, as competências de cada órgão que compõe o sistema de segurança pública não se sobrepõem: a polícia federal tem competência própria, com jurisdição em todo o território nacional – nos municípios onde não há Delegacia da Polícia Federal, a Polícia Civil poderá atuar desempenhando as competências da Federal (daí a implícita competência residual da Polícia Civil). Não há hierarquia entre as polícias Federal, estaduais, distrital e guardas municipais – há competências estabelecidas pela norma constitucional, devido ao sistema federativo que vige no Brasil. Em tese, o sistema de segurança pública desenhado na Constituição Federal é composto basicamente por: Polícia Militar realizando a prevenção delituosa – não houve condições de prevenção: entram em cena a Polícia Federal ou Civil, conforme o caso, para investigar o crime e o criminoso para que o Ministério Público possa denunciá-lo ao poder Judiciário, para que o criminoso seja punido pelo Estado.



V- A história da criação das polícias no Brasil

As funções de segurança pública sempre foram exercidas no mundo todo, desde os primórdios das sociedades: onde existe grupo de seres humanos, detecta-se conflitos e necessidades de mediação para a paz ou de força coativa para a contenção da violência, ou, se esta já aconteceu, para o restabelecimento do *statu quo ante* – a violência é uma das características dos seres humanos. Onde há sociedade e poder estabelecido, há a proteção governamental bem como a necessidade de repressão da violência, feita por parte dos detentores do poder.

Encontramos na história do Brasil, desde a sua “descoberta”, o embrião das estruturas policiais.

A abordagem deste tema é baseada na obra de VIEIRA (1965). Em 1530, Martin Afonso de Souza, ao promover a colonização do Brasil, tinha como norma jurídica de base as Ordenações (Afonso de Albuquerque e Manoelinas), assim, instalou a administração civil e militar no país, que, na época, era província de Portugal.

A aportar em São Vicente, em 1532, Martin Afonso já construiu os imóveis destinados às primeiras casas, Câmara Municipal, Igreja, Alfândega e a CADEIA – essa era a estrutura “municipal” na época. Foi o próprio Martin Afonso quem nomeou os primeiros juizes, vereadores, escrivães e oficiais de caráter policial e judicial.

Assim, percebe-se que os “policiais”, na época do Brasil-colônia, eram homens da “guarda dos governadores” do Brasil, que faziam a guarda das fronteiras, das Vilas, prendiam os “arruaceiros”, ladrões etc.

Na época, como até hoje, o contingente de “policiais” denominados “guardas” (de guardar, proteger) eram em número pequeno. Na vida colonial da Vila de São Paulo, quem fazia literalmente o policiamento voluntário eram os moradores (homens somente) e os sacerdotes para auxiliar a “tropa” em casos mais graves (na época, uma situação comum era a invasão dos indígenas).

Na província de São Paulo, desde meados do século XVI até meados de 1828 (século XIX), as funções de polícia e de justiça eram exercidas por um órgão denominado Senado da Câmara de São Paulo dos compôs de Piratininga. Em 1828, as funções executivas e legislativas



foram separadas (até então eram comuns ao mesmo órgão – Senão da Câmara), ficando as atividades de justiça (depois desenvolvidas pelo Poder Judiciário) e de polícia a cargo do Poder Executivo. Não havia distinção entre as polícias e não havia separação das atividades de polícia e de justiça – ambas eram exercidas pelo mesmo órgão, tanto que, em 1824, os magistrados eram nomeados pelos Chefes de Polícia. Em 1897, foram criados os primeiros cargos de Delegados-auxiliares do Chefe de Polícia, porém, desde 1871 já existiam os Delegados de Polícia nos municípios (Lei 2.03, de 20 de setembro de 1871).

Em 1931, São Paulo sofria uma intervenção federal. O interventor era o Coronel João Alberto Lins de Barros e, em 29 de janeiro do mesmo ano, criou, por meio do Decreto 5.081, a Guarda Civil de São Paulo. Tanto a Polícia civil quanto a Guarda Civil eram subordinadas à Secretaria de Justiça e da Segurança Pública (eram uma única Secretaria). Em 1934, a Segurança Pública já contava com uma estrutura maior: Polícia Civil, Força Pública e Guarda Civil, daí já subordinadas à Secretaria de Segurança Pública.

Polícia Militar

A origem da Polícia Militar é mais antiga do que a da Polícia Civil. Em 1808, D. João VI criou a Intendência Geral de Polícia e em 1831, por meio de lei, criou a Guarda Nacional e autorizou as Províncias (antigo nome dos estados-federados) a criarem suas guardas. Na província de São Paulo, o Brigadeiro Tobias criou a Guarda Municipal permanente, contudo, o nome “Polícia Militar” só foi instituída em 1970, com o fim da Força Pública e da Guarda Civil (antigo nome das “Guardas” do Estado de São Paulo). Os servidores dessas “guardas” optaram por fazerem parte da Polícia Militar ou, então, migrarem para a Polícia Civil.

Polícia Civil

O primeiro cargo de Delegado de Polícia (embrião da criação da Polícia Civil) foi registrado com a Proclamação da República e com a ruptura das idéias do Império português: o conselheiro Furtado foi o autor da criação do cargo de Delegado de Polícia, não remunerado e nem pertencente a uma carreira policial – era uma atividade ligada diretamente ao governo (como até hoje). Na província de São Paulo, o presidente Jorge Tibiriçá criou a carreira de Delegado de



Polícia, com vencimentos, como servidor público, em 23.12.1905, por meio da Lei 979. Embora a carreira policial civil tenha sido criada, na época não havia necessidade de concurso público porque o acesso aos cargos se dava por nomeação do Chefe do Poder Executivo (era cargo de confiança).

VI – Segurança Pública e prevenção da criminalidade

No Brasil, a percepção mais comum da segurança pública é como atividade de “combate” à criminalidade. “Combate” sugere a idéia guerra, belicosidade, que, como tal concepção única ou intervenção estatal isolada na segurança pública parece-nos equivocada. A tendência para a concepção de segurança pública se fundamenta naquela voltada para as atividades governamentais (e dos particulares) de prevenção da criminalidade e, se for necessário, de a repressão por meio das forças policiais.

A prevenção da violência como perspectiva da segurança pública é recente no Brasil, seja para os responsáveis pelas políticas públicas, para os acadêmicos e, mais ainda, como idéia inserida em pauta de reivindicações da sociedade civil organizada em face das forças policiais e órgãos estatais.

Nos países mais desenvolvidos do que o nosso, a visão preventiva para a Segurança Pública começou a fazer parte da agenda de governos, de estudiosos e da sociedade nos últimos 20 anos. Nos países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil e de toda a América Latina, a idéia de prevenção ao crime é mais recente.

Até surgir a concepção preventiva de segurança pública, a responsabilidade sobre ela era somente do Poder Público, que sempre atuou por meio das suas forças policiais. Atualmente, a segurança pública (e seus problemas) é vista como algo a ser compartilhado entre governo e sociedade. Há uma distribuição de responsabilidades específicas, igualmente importantes e multidisciplinares, para o governo e para a sociedade.

Dessa forma, existem dois mecanismos básicos de proteção e controle relacionados ao crime: os públicos, exercidos pelo Estado, e privados, exercidos pela própria sociedade.

Os mecanismos de proteção e controle da criminalidade exercido pelo Estado são aqueles compreendidos no sistema de Justiça Criminal, composto pelas forças policiais e os sistemas de Justiça (Ministério Público, Poder Judiciário e Administração Penitenciária) evitando,



desencorajando, detendo e punindo aqueles que cometem diferentes tipos de delitos¹² e o compreendido nas ações governamentais (em qualquer nível dos entes federativos) que visam cuidados para que os criminosos não se sintam encorajados para cometer delitos, como por exemplo, cuidar da manutenção da iluminação pública, capinação de terrenos baldios, limpeza de entulhos, patrulhamento acentuado nos locais onde existem imóveis em construção e casas vazias (para evitar esconderijo de meliantes, usuários de drogas e traficantes, urbanização das favelas para melhorar as condições de vida e o patrulhamento policial) e assim por diante.

Os mecanismos privados para a prevenção e controle da criminalidade são complementares e representam as ações de pais, escolas e organizações religiosas ou não-governamentais em relação à educação para a cidadania, para a alteridade, cooperação e fraternidade entre as pessoas e pelo respeito e cuidado com a “coisa pública”. Entre esses mecanismos também encontramos estão o respeito às leis, ensinado para crianças e adolescentes, a regulação social de condutas cotidianas e o custeio de medidas de proteção pessoal e patrimonial.

Esses mecanismos, públicos ou privados, necessitam interagir uns com os outros para serem efetivos e percebidos. Sem dúvida, os custos e os resultados limitados dos mecanismos públicos de prevenção dos delitos estão levando os governos a procurar maneiras mais diretas de melhorar os mecanismos privados de controle da criminalidade e é essa movimentação que surge no cenário da criminologia com o título geral de prevenção ao crime, abrangendo as mais diversas ações possíveis.

Dessa forma, podemos estabelecer um conceito básico para a prevenção da criminalidade como sendo um conjunto de intervenções que buscam promover a segurança dos indivíduos e das comunidades sem recorrer às tradicionais sanções da justiça criminal.

Existem duas categorias básicas de prevenção do crime: a social e a situacional (ou ambiental). A prevenção social atua sobre as causas sociais do delito para se reduzir a motivação criminal. A prevenção situacional tem a finalidade de reduzir as oportunidades de se cometer o delito.

As intervenções voltadas para a infância e a adolescência, para os idosos, mulheres, negros e outras categorias de minorias, a melhoria dos indicadores sociais da população e o fortalecimento

¹² Delitos. Englobam os crimes (ações que a Lei Penal descreve como crime e estabelece a respectiva pena) e contravenções penais, (que são condutas de agressividade ou violência menores do que as descritas nos crimes, mas que estão previstas na Lei de Contravenções Penais, de natureza jurídica penal).



de comunidades locais afetadas pela criminalidade estão entre as abordagens de prevenção social. As pesquisas veiculadas na mídia demonstram que fatores de risco na infância funcionam como futuros indutores de delinquência. Em outras palavras, é grande a possibilidade de se prevenir a criminalidade por meio de bons serviços de educação e saúde para as crianças, especialmente aquelas de comunidades carentes, de assistência social para os idosos, ações afirmativas para negros, mulheres, homossexuais etc. No tocante às políticas assistenciais (em todos os níveis: saúde, educação, esportes, lazer, moradia, possibilidade de convivência com os pais etc), os pais também devem receber atenção, pois necessitam ter condições técnicas e financeiras para prover a sustentabilidade de suas famílias. Cuidar da violência doméstica e intrafamiliar e suas conseqüências é imprescindível para diminuir os riscos na infância como indutores da violência quando essas crianças se tornarem adultas.

Não há dúvida de que a melhoria dos indicadores sociais está diretamente associada às intervenções voltadas para a infância, embora a Organização das Nações Unidas considerem esta perspectiva a menos avançada dentro do contexto de prevenção ao crime, apesar de reconhecermos que não há uma vinculação direta entre pobreza e criminalidade. Nos países mais desenvolvidos, a criminalidade cresce apesar dos bons indicadores sociais da população. Entretanto, esta análise ainda não se encaixa nos países em desenvolvimento, onde as condições sociais e econômicas são menos favoráveis e acabam colaborando para a insegurança urbana.

A prevenção situacional da criminalidade e o fortalecimento de comunidades locais são, na perspectiva da criminologia, as abordagens de prevenção ao crime que apresentam inovações e conceitos mais recentes, ou seja, são tendências cada vez mais firmadas e é por este motivo que trataremos mais pormenores sobre ela.

A criminologia moderna (crítica) reconhece a existência de poderosas forças locais (comunidades, bairros, associação de moradores, conselhos comunitários de segurança etc) que, corretamente desenvolvidas, podem prevenir ou inibir a ocorrência de crimes.

Algumas sugestões para o trabalho preventivo na questão da violência e criminalidade:

- 1- cuidar da limpeza e iluminação urbana;
- 2- urbanizar as favelas, trazendo condições sanitárias adequadas para a prevenção na área da saúde e da segurança pública, com acesso fácil a todas as moradias e a limpeza pública;
- 3- estabelecer áreas de lazer bem cuidadas para espaço de convivência segura para as crianças, adolescentes e as pessoas da comunidade (no estado de São Paulo, isso tem ocorrido por



meio do programa Escola da Família, que abre o espaço das escolas públicas para atividades culturais e de lazer, desenvolvidas por universitários junto às crianças, adolescentes e seus pais)

4- incentivar os jovens carentes para prosseguirem seus estudos (no estado de São Paulo encontramos o projeto Ação Jovem, em que o governo oferece R\$ 60,00 para jovens entre 15 e 24 anos de idade);

5- fortalecer a viabilidade econômica e a coesão social dessas comunidades;

6- disponibilizar mais serviços públicos efetivos e facilidades para os moradores;

7- estreitar os laços comunitários na população por meio de políticas públicas efetivas;

8- ensinar sobre a importância da aplicação da lei;

9- alimentar relações positivas entre a comunidade e as forças policiais – dois projetos utilizados para construir essas relações positivas são: Polícia Comunitária, exercido pelos policiais militares e civis (consiste na aproximação e convivência pacífica entre forças policiais e comunidades para o auxílio mútuo na solução de crimes, bem como na sua prevenção) e os Conselhos de Segurança Pública, que são conselhos paritários, formados por representantes dos poderes públicos e da comunidade, cujo objetivo é tratar das questões de segurança pública daquela região e de buscar suas soluções para prevenção ou repressão. .

Essas ações, e outras não listadas, encerram o conceito de parceria e cooperação multi-agencial, tão usados em diversas ações governamentais e da iniciativa privada que privilegiam outras áreas e que reaparecem na questão da gestão da segurança pública voltada para as comunidades. Em suma, essas parcerias representam uma associação direta entre a comunidade afetada pela criminalidade e os diferentes agentes do Poder Público.

Mesmo com todas essas ações governamentais voltadas para a prevenção da criminalidade, a experiência (e a observação) mostra que essas parcerias não se sustentam sem uma coordenação exercida com dedicação exclusiva, ou seja, que haja um controle da própria comunidade sobre essas parcerias. Sugerimos que esse tipo de problema, que pode ser solucionado de diversas maneiras, seja tratado estabelecendo a destinação de fundos específicos para custear a função do coordenador local. Nos Estados Unidos, por exemplo, esta liderança é exercida pela autoridade policial local. Na Europa, o fortalecimento comunitário na área de segurança é liderado pelo poder político local.

Por outro, há que se considerar que um desenvolvimento comunitário efetivo e eficaz não deve se restringir a parcerias entre forças policiais e entidades governamentais – tanto a sociedade quanto os empresários, comerciantes, prestadores de serviços (e outras categorias) locais, devem ser



envolvidos. Isto é particularmente necessário quando são tomadas ações de revitalização das áreas centrais das cidades.

Além dos servidores que compõem as forças policiais, outros agentes do Estado também podem participar em programas multidisciplinares que incluem: visitas regulares de assistentes sociais a famílias de comunidades carentes desde o nascimento de crianças até a idade de se integrarem à escola; treinamento e terapia para famílias que tenham crianças com comportamento agressivo na escola ou em vias de serem expulsas delas (indicadores de que elas estejam em situação de risco); incentivos monetários para incentivar jovens carentes a se graduarem; monitoramento e supervisão de jovens secundaristas que tenham exibido comportamento delinqüente, dentre outros que envolvam o tratamento de alcoolismo e drogadição dos pais e jovens que integram as famílias.

A prevenção situacional tem como principal objetivo reduzir as oportunidades para a ocorrência de delitos – aqui é importante lembrar que a violência intrafamiliar é uma das molas propulsoras para a criminalidade juvenil.

A idéia central a prevenção situacional não é a de reformar indivíduos, mas a de dificultar as condições de ocorrência de crimes. Este tipo de prevenção pode ser conceituado como um conjunto de medidas que dirigidas a formas altamente específicas de crime, incluem o desenho do ambiente urbano onde acontecem os delitos (geo-referenciamento dos delitos), a adoção de medidas preventivas sistemáticas e permanentes, a pesquisa e o entendimento sobre como essas oportunidades são percebidas pelos potenciais delinqüentes, entre outras.

A abordagem da prevenção situacional também está diretamente ligada ao desenvolvimento de novas tecnologias e ao crescimento das ações de segurança privada. Os novos conceitos no entorno da prevenção situacional se referem às idéias de “vitimização repetida” e “pontos quentes” (ou *hot spots*).

A “vitimização repetida” expressa a tendência da ocorrência de um mesmo tipo de crime ser constante em uma pequena parcela da população. Os “pontos quentes” traduzem a tendência de um determinado crime ocorrer prioritariamente em um local específico da cidade. Estes dois importantes conceitos estão colaborando para que a segurança situacional seja adotada nos locais onde há maior probabilidade dela ocorrer. As novas tecnologias colocadas à disposição da prevenção nessas situações são sistemas de vigilância por circuitos de TV, radares de velocidade e novos tipos de alarme, dentre outras que possam surgir (ou já surgiram) que, quando bem aplicados,



ajudam a reduzir crimes contra o patrimônio tais como furto ou roubos em lojas comerciais, de veículos, vandalismo, danos patrimoniais, acidentes de trânsito, pichações, violência sexual etc. Os estabelecimentos comerciais também atuam preventivamente quando deixam pouco dinheiro em caixa e instalam obstáculos à ação criminosa, como câmeras de vídeo.

Por meio das ações de prevenção situacional do crime é que se procura articular os esforços da sociedade e do governo no sentido de controlar a incidência de tipos específicos de crimes por meio da manipulação de fatores (realização de diagnóstico), tais como a disponibilidade de alvos, o incremento da vigilância e a motivação dos agressores. Não se trata de abrir mão de um sistema policial efetivo e de uma justiça criminal justa, mas de reconhecer as limitações desses mecanismos no controle da criminalidade.

Não há dúvida de que todos os agentes públicos e sociedade civil, são os protagonistas da violência e, conseqüentemente, da sua prevenção. Porém, todos esses conceitos e atividades são realizados com maior eficácia quando o município se envolve na execução das políticas de segurança pública. Para as Nações Unidas, os municípios são considerados como “centros de interesse da seguridade comunitária”, num reconhecimento da sua importância na execução das políticas públicas de segurança.

Se a população de uma cidade se sente segura e se ela é efetivamente segura, mais pessoas se mudarão para morar nela, e, conseqüentemente, a vida econômica do município florescerá e a cidade será atraente para todos. As cidades estão em uma situação excepcional para reunir agentes-chaves em torno dos problemas locais, mesmo necessitando do apoio de outros níveis governamentais, da iniciativa privada e da sociedade civil organizada.

Por fim, pode-se concluir que as ações preventivas situacionais em nível local são, de forma geral, o meio mais eficaz de se abordar os problemas da criminalidade e resolvê-los. O papel dos municípios é decisivo não só para a preparação e a aplicação de planos de segurança urbana efetivos, que respondam aos anseios de toda a população, como também para a implementação de políticas de prevenção ao crime.

VII - Unificação X integração das polícias na prevenção/repressão da criminalidade



Há uma discussão antiga sobre a necessidade de unificação das polícias para um melhor controle da criminalidade, seja na forma preventiva ou repressiva.

Vários pesquisadores já se debruçaram na questão da unificação das polícias para fins de diminuição da criminalidade, mas não se chegou à conclusão de que essa estratégia seria a ideal, pelo contrário, poderia ser muito traumática para os policiais e para a sociedade.

Conforme já vimos, as polícias são diferentes na sua origem e no contexto histórico em que elas se formaram; elas têm missões diferentes e cada uma tem sua esfera de atuação (competência). Há uma cultura institucional diferente para cada um dos órgãos que compõem as forças de segurança pública – no Brasil e no mundo, os policiais possuem identificação com a corporação à qual pertence; o quê já é um grande indicador de que a unificação das corporações traria mais problemas do que soluções.

A tendência atual é a atuação integrada entre as forças policiais de todos os entes federativos, tanto na área da prevenção quanto da repressão., a começar pelo ensino policial integrado, passando, depois para as ações de trabalho integradas.

VIII – Investimento governamental em Segurança Pública no Brasil

O Ministério da Justiça divulgou no ano passado, os investimentos do governo federal na área da segurança pública, de 2001 a 2006 (setembro), organizado pelas seguintes Unidades Orçamentárias: Departamento de Polícia Rodoviária Federal, Departamento de Polícia Federal, Fundo Nacional Penitenciário, Fundo Nacional de aparelhamento e operações das atividades-fins da Polícia Federal e Fundo Nacional de Segurança Pública:

DEPARTAMENTO DE POLICIA RODOVIARIA FEDERAL¹³

2001 R\$ 718.967.388,83

2002 R\$ 1.041.638.419,36

2003 R\$ 1.057.206.657,81

2004 R\$ 1.200.353.896,06

¹³ fonte: www.contasabertas.uol.com.br/noticias acesso em 0.05.2007 as 12h09m



2005 R\$ 1.306.067.990,59

2006 (ate 28/09) R\$ 1.200.061.959,00

DEPARTAMENTO DE POLICIA FEDERAL

2001 R\$ 1.309.312.860,10

2002 R\$ 1.454.328.742,70

2003 R\$ 1.786.577.402,72

2004 R\$ 1.948.726.050,93

2005 R\$ 2.113.763.975,81

2006 (até 28/09) R\$ 1.694.606.469,77

FUNDO PENITENCIARIO NACIONAL - FUNPEN

2001 R\$ 257.903.019,89

2002 R\$ 121.831.206,48

2003 R\$ 111.053.767,92

2004 R\$ 151.730.314,80

2005 R\$ 99.897.521,29

2006 (até 28.09) R\$ 114.469.122,14

FUNDO PARA APARELHAMENTO E OPERAÇÕES DAS ATIVIDADES-FINS
POL.FEDERAL

2001 R\$ 150.673.560,26

2002 R\$ 246.799.113,78

2003 R\$ 160.107.673,93

2004 R\$ 153.903.134,49

2005 R\$ 257.231.618,90



2006 (ATÉ 28/09) R\$ 141.220.547,28

FUNDO NACIONAL DE SEGURANCA PUBLICA - FNSP (para repasse aos entes federativos)

2001 R\$ 396.026.392,87

2002 R\$ 270.734.018,81

2003 R\$ 163.934.283,93

2004 R\$ 380.802.699,00

2005 R\$ 275.763.184,77

2006 (ATÉ 28.09) 91.473.578,33

TOTAL

2001 R\$ 2.832.883.221,95

2002 R\$ 3.135.331.501,13

2003 R\$ 3.278.879.786,31

2004 R\$ 3.835.516.095,28

2005 R\$ 4.052.724.291,36

2006 (ATÉ 28/09) R\$ 3.241.831.676,52

São mais de três bilhões de reais em investimentos do governo federal na área de Segurança Pública e outros tantos milhões investidos em cada estado e município - não estão computadas, aqui, os investimentos para prevenção situacional dos delitos... e a criminalidade parece aumentar...

A questão que fica no ar: existe saída única para a redução dos índices da criminalidade? Se a resposta for negativa, as saídas estariam nos investimentos em armamentos, pessoal, equipamentos ou na gestão mais eficiente desses recursos, aliados à prevenção situacional?



Referências Bibliográficas:

BALESTRERI, Ricardo. *Treze Reflexões sobre Polícias e Direitos Humanos*. São Paulo: A Força Policial. n.º. 28. out/nov/dez, 2000. p. 79.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Dicionário de Direito Constitucional*. São Paulo: Editora Saraiva. 1994.

DIAS NETO, Theodomiro. *Segurança urbana – o modelo da nova prevenção*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2005.

FIGUEIREDO, Marcelo. *Teoria Geral do Estado*. 2ª edição. São Paulo: Editora Atlas S.A. 2001.

Guia para prevenção do crime e da violência nos municípios. Ministério da Justiça – Secretaria Nacional da Segurança Pública.

<http://www.mj.gov.br/Senasp/prevencao/GUIA%20PREVEN%C3%87%C3%83O%20julho-2005.pdf> acesso em 23.03.2007

QUAGLIA, Giovanni. *Novos conceitos para uma prevenção efetiva do crime*. Discurso proferido na abertura do I Fórum Metropolitano de Segurança Pública da Baixada Santista, em Cubatão (SP), no dia 02/10/2003

Relatório descritivo – Perfil das organizações de Segurança Pública .

www.mj.gov.br/senasp/estatisticas/organizações acesso em 28.03.2007 as 23h20m

ROLIM, Marcos. *A síndrome da rainha vermelha*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor. 2006.

ROSA, Paulo Tadeu Rodrigues. *Forças Policiais no sistema constitucional*.

<http://www.militar.com.br/legisl/artdireitomilitar/ano2003/pthadeu/forcaspoliciaissistemaconstitucional.htm> acesso em 01.06.2005.

SAMPAIO, José Nogueira. *Fundação da Polícia Militar do Estado de São Paulo*. 2ª ed. São Paulo. 1981.



SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. Atualizadores: Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. 24ª edição. Rio de Janeiro: Editora Forense. 2004.

SOARES, Luiz Eduardo. *Considerações sobre Segurança Pública: presente e futuro*. Paper apresentado em 18.08.2005, no IEA da USP, no âmbito do programa de estudos “Brasil: O país no futuro – 2022”, no módulo Desenvolvimento Urbano e Segurança Pública. 2005.

VIEIRA, Hermes. *Formação histórica da polícia de São Paulo*. São Paulo: Serviço gráfico da Secretaria da Segurança Pública. 1965. (disponível na biblioteca da Academia de Polícia Dr. Coriolano Nogueira Cobra)

LEGISLAÇÃO

Constituição da República Federativa do Brasil. Atualizada até a EC.nº 45/2004. 35ª edição. São Paulo: Editora Saraiva. 2005.

Decreto Federal nº 1.655, de 1995.

Lei nº 9.503, de 23.09.1997 (Código Brasileiro de Trânsito)

Portaria nº 1.300, de 04.09.2000 – Ministério da Justiça