

# O que é ordem pública no sistema de justiça criminal brasileiro?

## Cristina Maria Zackseski

Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília - UnB. Doutora em Estudos Comparados Sobre as Américas pela UnB. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria - UFSM. Vice-coordenadora do Núcleo de Estudos sobre Violência e Segurança NEVIS/UnB.

 zackseski@ig.com.br

## Patrick Mariano Gomes

Doutorando em Direito pela Universidade de Coimbra. Mestre em Direito pela Universidade de Brasília - UnB. Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Presidente Prudente

 patrickmariano@atonfon.com

### Resumo

*Um dos conceitos mais controvertidos no âmbito da justiça criminal é o de ordem pública. Neste texto apresentam-se as duas faces desta moeda que são, de um lado, o uso que se faz desse conceito nos procedimentos judiciais – especialmente na decretação de prisões preventivas a partir das decisões do Supremo Tribunal Federal –, e de outro, as características que o conceito assume no âmbito da segurança pública, em especial no período posterior à Constituição Federal de 1988.*

### Palavras-Chave

*Criminologia crítica. Ordem pública. Discurso jurídico penal. Supremo Tribunal Federal. Segurança pública.*

## INTRODUÇÃO

**E**ste artigo apresenta duas abordagens sobre o controverso conceito de ordem pública no âmbito do sistema de justiça criminal brasileiro. A atenção está concentrada em dois momentos privilegiados do funcionamento desse sistema: no primeiro, estudam-se as decretações de prisões preventivas com fundamento da garantia da ordem pública; no segundo, procura-se desvendar sua utilização no âmbito da segurança urbana nas últimas décadas. A primeira parte do estudo resulta da análise do discurso de 460 decisões judiciais da Suprema Corte no período compreendido entre 1930 e 2013. A segunda parte diz respeito ao contexto político criminal em que a segurança urbana ganha força e traz consigo o conceito de ordem pública, com novos usos, alguma concretude, mas nada distante dos antigos significados políticos que informam as decisões judiciais. O marco temporal desta segunda abordagem, no Brasil, é o período que sucede à Constituição Federal de 1988, tanto pela referência importante que é na política e no direito brasileiro, mas também pelas mudanças que ocorreram em

outros países nesta época, que continuam a impactar na forma com que se percebe a segurança e a ordem pública.

O conceito de ordem pública surge normalmente associado ao exercício do poder no âmbito dos Estados Nacionais, mas é evado de ambiguidades, pois em muitas ocasiões está atrelado ao “acautelamento” do meio social, outras vezes diz respeito ao clamor público, noutras está vinculado a considerações sobre a gravidade do crime, ou à segurança do ofendido e, na visão de Gabriel Bentin de Almeida, exatamente por isso esse conceito traz insegurança jurídica (ALMEIDA, 2003).

Interesse público e bem comum são duas referências constantes em tentativas de se definir o que é ordem pública; também são frequentes as menções à convivência harmoniosa e pacífica. Trata-se, pois, de um conceito com conteúdo indeterminado, que se tenta explicar a partir de outros, igualmente indeterminados, e que, portanto, só são passíveis de explicitação pela observação de práticas políticas. Portanto,

para que se entenda o que realmente significa, os resultados de tais ações devem ser observados, quer dizer, a forma com que os distúrbios da ordem são controlados e quais as consequências dessas ações para a democracia e para a estabilidade das instituições, pois também é muito comum que as instituições, especialmente as polícias, sofram os efeitos da falta de confiança da população.

É evidente a associação entre polícia e ordem pública. Esta associação está expressa em declarações de inspiração weberiana como a que segue: “A necessidade de criar instituições asseguradoras da ordem pública nasceu com o Estado moderno que estabeleceu o monopólio legítimo da força viabilizado pela polícia” (STEINBERGER; CARDOSO, 2005, p. 97). Esse entendimento corrobora a lógica da organização das Secretarias Estaduais de Segurança Pública brasileiras, cujas competências são: a) executar a política governamental para preservação da ordem pública e do patrimônio; b) manter e garantir os direitos dos cidadãos; c) desenvolver planos estaduais de segurança pública; d) fortalecer as instituições públicas estaduais e municipais; e) qualificar os agentes de segurança pública (BRASIL, 2005).

Nesta esteira, Jorge Zaverucha apresenta o conceito de ordem pública utilizado no Regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (Decreto 88.777), que é de 1983 e segundo ele continua em vigor:

[...] conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, de interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa

e pacífica, fiscalizado pelo Poder de Polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum. (ZAVERUCHA, 2005, p. 151).

No Brasil, esta imprecisão interfere na rotina de funcionamento do sistema penal, uma vez que o Código de Processo Penal Brasileiro, em seu artigo 312, inclui, entre os casos em que o juiz pode decretar a prisão preventiva, a garantia da ordem pública. Ele possui a seguinte redação: “A prisão preventiva poderá ser decretada como garantia da ordem pública, da ordem econômica, por conveniência da instrução criminal, ou para assegurar a aplicação da lei penal, quando houver prova da existência do crime e indício suficiente de autoria”. A expressão “garantia da ordem pública” não tem significado exato e é uma das inúmeras situações nas quais a lei é vaga e imprecisa. A dificuldade em esclarecer com precisão tais significados pode corresponder, no caso específico da “garantia da ordem pública”, ao que não pode ser dito, pois ao dizê-lo o legislador ou o intérprete da lei poderia contrariar outros dispositivos legais, direitos fundamentais e princípios constitucionais penais expressos (em sua grande maioria) no artigo 5º da Constituição Federal de 1988.

No âmbito da política criminal, algumas distinções básicas podem ser feitas. Na perspectiva *eficientista*, a ordem pública significa a ausência da ocorrência de crimes (e atualmente de distúrbios da ordem e incividades), dependente de uma política criminal repressiva, que seria necessária para a coesão social em torno das regras e mesmo para a existência do Estado. Na perspectiva *garantista*, a situação é outra, ou seja: na medida em que há partici-

pação social na elaboração e na aplicação das regras, contribui-se para uma noção de ordem pública que não esteja afeta à chamada razão de Estado, e sim mais próxima do sentido democrático de participação nas decisões, tal como está expresso o ideal democrático nos documentos produzidos por organismos internacionais que se ocupam do problema da insegurança urbana e da prevenção dos conflitos na contemporaneidade<sup>1</sup>.

Portanto, numa análise preliminar, do ponto de vista do Estado e no discurso jurídico modernos, ordem pública significa respeito à lei e funcionamento regular das instituições de controle. Nas políticas criminais atuais, significa a manutenção do controle sobre aquilo que as pessoas percebem como distúrbio no funcionamento das instituições que devem agir em seu favor. No campo específico das políticas de segurança observa-se que o conceito de ordem pública que orienta as políticas de segurança no Brasil desempenha uma função deslegitimadora do discurso dos direitos humanos e da participação cidadã, uma vez que a guerra contra o crime adquire maior relevância política se comparada às ações dos governos locais destinadas à inclusão dos habitantes das cidades e ao incentivo a comportamentos conforme a lei. Isso será tratado no desenvolvimento deste artigo, com o aprofundamento e ilustração de tais observações preliminares.

## A ORDEM PÚBLICA NOS PROCEDIMENTOS JUDICIAIS – O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Na segunda metade dos anos 1930, a relação entre ordem pública e cárcere começou a compor a jurisprudência da Corte Suprema. O conturbado período histórico do primeiro

governo de Getúlio Vargas até o ano de 1937, quando Estado Novo foi constituído, foi marcado pelo “perigo” do comunismo.

Em 22 de junho de 1936, o STF negou provimento ao Recurso Criminal nº 919, impetrado por Antônio Laredo Reis e outros, assim ementado: “Lei de Segurança. Bombas de *dynamite* destinadas a subversão da ordem pública; a sua apreensão, e a subsequente confissão de um dos acusados, autoriza a condenação”. O inquérito, aberto por determinação do Chefe de Polícia de Manaus (AM), visava apurar a responsabilidade dos promotores de uma conjuração para subverter a ordem pública naquela capital e atentar contra as autoridades legitimamente constituídas. O julgamento do suposto plano de implantação de regime comunista no Estado do Amazonas, por meio da explosão de prédios públicos e com auxílio de cidadãos colombianos e seringalistas desempregados, foi o primeiro caso em que ordem pública e prisão preventiva se tornaram objeto de análise do Supremo.

A única definição sobre o conceito de ordem pública no STF durante esse período veio no voto do ministro Bento de Faria, em sede do *habeas corpus* nº 28.383, julgado em 25 de fevereiro de 1943:

O conceito de – ordem pública – é amplo, e nele se compreende não só a segurança política como também a jurisdição, para não permitir a ninguém o poder de ameaçar, quer a existência e a finalidade das instituições, quer o sistema jurídico, a paz pública e os princípios da moral que governam a sociedade.

As constantes declarações de estado de emergência fizeram com que a Suprema Corte

se eximisse de julgar as ordens de *habeas corpus* que se apresentavam, não questionando a orientação política vigente, e o aparato legislativo repressivo aos comunistas, levado a efeito pelo ministro da justiça, Vicente Raó, acabou por direcionar grande parte dos processos de cunho político ao Tribunal de Segurança Nacional. O etiquetamento ou a atribuição do *status* de criminoso a inimigos políticos foi a tônica desse período. A ação contra os comunistas se deu tanto na criminalização primária (produção de leis), como na criminalização secundária (aplicação da lei penal). O que se exigiu para concretização deste último foi uma ação de centralização e fortalecimento da polícia e, para o primeiro, a elaboração de leis e decretos que deram o substrato para a ação repressiva.

Todos os acórdãos do STF do período 1936-1945 que fazem menção à ordem pública se referem a crimes de natureza política, sendo assim considerados aqueles contra o Estado, contra a Lei de Segurança Nacional ou em razão de defender ideias políticas contrárias ao regime. Na busca realizada na base de dados construída para a pesquisa não se localizou qualquer decisão relacionada a crimes comuns.

### **DO CRIMINOSO POLÍTICO AO CRIMINOSO COMUM – 1945-1974**

A Constituição de 1946 anuncia no preâmbulo um regime de tendência democrática e sua elaboração se deu em um contexto político menos conturbado e contou, inclusive, com a participação de parlamentares do Partido Comunista. Não sem razão, portanto, que os acórdãos analisados que são posteriores ao fim do Estado Novo, em 1945, indicam uma diminuição nas perseguições aos comunistas.

A Apelação nº 1.439/SP tratou da marcação de um comício de caráter subversivo na cidade de Santos, em 30 de setembro de 1949, sem prévia comunicação à polícia. Uma vez proibido o comício pelas autoridades locais, policiais e participantes entraram em confronto, ocorrendo a morte de um investigador e um “comunista” (conforme a decisão judicial). A decisão veio assim ementada:

A lei 431 não foi revogada pela Constituição. Não é crime ser comunista, mas se este, através de partido ou associação exerce atividade contrária à segurança do Estado ou à ordem pública e social, estará sujeito às penas do art. 3º nº 8 da lei 431.

Toda a estrutura repressiva fortalecida no Estado Novo não ruiu, obviamente, da noite para o dia com o fim do regime político autoritário. Grande parte do aparato legislativo repressivo penal brasileiro continuou a existir, mesmo com a derrocada dos regimes autoritários que o instituíram.

No *habeas corpus* nº 31.688/SP, julgado em 22 de agosto de 1951, sendo relator o ministro Nelson Hungria, fica evidente que a polícia continuou tendo liberdade de atuação, mesmo após o fim do Estado Novo:

Fatos perturbadores ou ameaçadores da perturbação da ordem pública. Competência da autoridade policial. Independentemente de inquérito policial, pode a autoridade, na função de polícia preventiva, mandar vir a sua presença, para esclarecimento de fatos perturbadores ou ameaçadores de perturbação da ordem pública, as pessoas neles envolvidas. A intimação para tal fim independe de mandado formal.

No entanto, já se nota alguma tentativa de controle da atividade policial nos anos subsequentes. É o que se vê no *habeas corpus* nº 33.610/SE, de 22 de junho de 1955, cuja paciente era uma dona de casa do interior do Estado de Sergipe, presa pelas seguintes razões:

Adianta que a prisão foi ditada pelo acúmulo de queixas contra a beneficianda, “mulher solteira e sem honra no sentido de virgindade.” [...] Acrescenta que o seu procedimento é muito sujo na cidade e na polícia, por se tratar de pessoa linguaruda e fuxiqueira...

A decisão do Supremo, neste julgamento, dá uma resposta ao arbítrio policial:

Não é lícito à autoridade policial atribuir-se o direito de, ao seu alvedrio, mandar deter e prender as pessoas, fora dos casos previstos na lei. Na missão de velar pela ordem e tranquilidade públicas não se inclui a faculdade de enclausurar os cidadãos, salvo em flagrante delito ou mediante ordem escrita de quem competente. O prestígio da autoridade deflui do respeito, por parte dela, dos mandamentos constitucionais e legais, da serenidade e legitimidade de seus atos.

O regime democrático, instaurado com a Constituição de 1946, mantém-se até 1964, quando os militares instalam-se no poder. O início do período ditatorial, do ponto de vista legislativo, é marcado pela edição de 17 Atos Institucionais (AI). Os primeiros cassaram mandatos, suspenderam direitos conquistados e extinguíram partidos políticos.

O preâmbulo do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, já anuncia a busca de inimigos e, novamente, em nome da ordem:

CONSIDERANDO que, assim, se torna imperiosa a adoção de medidas que impeçam sejam frustrados os ideais superiores da Revolução, preservando a ordem, a segurança, a tranquilidade, o desenvolvimento econômico e cultural e a harmonia política e social do País comprometidos por processos subversivos e de guerra revolucionária;

CONSIDERANDO que todos esses fatos perturbadores da ordem são contrários aos ideais e à consolidação do Movimento de março de 1964, obrigando os que por ele se responsabilizaram e juraram defendê-lo, a adotarem as providências necessárias, que evitem sua destruição.

O AI nº 5 deu poderes ao Presidente da República para fechar o Congresso Nacional e, em seu art. 10, suspendeu a garantia de *habeas corpus* nos casos de crimes políticos contra a segurança nacional, a ordem econômica e social e a economia popular. Em 16 de janeiro de 1969, os ministros do Supremo Tribunal Federal Evandro Lins e Silva, Hermes Lima e Victor Nunes Leal foram aposentados pelo regime militar com amparo no referido Ato.

Não foram localizadas muitas decisões do STF do período 1945-1974 que versam sobre o tema da ordem pública e prisão preventiva. No entanto, ao fim desse período encontra-se o primeiro acórdão relativo à prática de crime comum.

O repertório de 33 anos de jurisprudência do STF sobre ordem pública e prisão preventiva, contados da entrada em vigor do novo Código de Processo Penal (CPP), é constituído exclusivamente por crimes políticos. Demonstrou-se, assim, que a formação do conceito da ordem

pública e sua relação com o cárcere se deu antes mesmo da previsão legislativa de 1941, e serviu como substrato de construção de uma tentativa de racionalidade no discurso jurídico-penal para justificar a perseguição aos inimigos do poder instituído, mesmo que para tanto bastasse somente a diferença no campo das ideias.

Da entrada em vigência do atual CPP até o ano de 1974 o instituto se manteve fiel aos propósitos de sua criação, restringindo-se ao papel de importante instrumento político de estigmatização, isolamento e, porque não, aniquilação daqueles que ousassem discordar dos que detinham o poder.

O *habeas corpus* nº 52.697/RJ, julgado em 13 de setembro de 1974, foi o primeiro a mencionar a ordem pública para justificar o encarceramento provisório por crime comum. Os pacientes foram acusados de integrar quadrilha especializada em furtos de veículos.

### **A TENTATIVA DE CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA RACIONALIDADE DO DISCURSO JURÍDICO-PENAL PARA JUSTIFICAR O APRISIONAMENTO CAUTELAR – 1974 ATÉ OS DIAS ATUAIS**

Como não se revisou a legislação de cunho autoritário, base das leis penais elaboradas durante o Estado Novo, a possibilidade legal de determinar a prisão de um cidadão ou cidadã com a justificativa de perigo ou risco à ordem pública acabou servindo para outros propósitos.

A década de 1990, para o campo penal brasileiro, é marcada, sob a ótica legislativa, pela entrada em vigor da Lei nº 8.072/90, que ficou conhecida como dos Crimes Hediondos, e da Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995, a Lei das Orga-

nizações Criminosas. Já nos anos 2000, o maior impacto legislativo de recrudescimento penal foi, sem dúvida, a entrada em vigor da nova Lei de Drogas, Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006. É neste contexto de endurecimento da legislação penal que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal passa a ser mais abundante no tema da ordem pública e prisão cautelar.

Com acentuada influência da legislação estrangeira autoritária, a entrada em vigor da Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995, instituiu no País um novo inimigo: o “crime organizado”. Combatê-lo virou palavra de ordem em qualquer discurso político, tanto da esquerda quanto da direita (KARAM, 1996).

Com relação às organizações criminosas pode-se citar o *habeas corpus* nº 102.164/RJ:

Decreto de prisão preventiva devidamente fundamentado na garantia da ordem pública, considerada a participação do Paciente em organização criminosas, notadamente o exercício de chefia, e a possibilidade objetiva de reiteração delituosa, que não é desmentida pelos elementos constantes nos autos.

As organizações criminosas passam a compor o discurso jurídico-penal com a entrada em vigor da lei em maio de 1995, o que indica que a partir de então os atores jurídicos tiveram que buscar o que seria organização criminosas e quem a compunha.

A atual lei de drogas, por sua vez, constitui marco relevante para a construção de um discurso jurídico-penal que eleva à categoria de inimigo interno a figura do traficante. Para Vera Regina Pereira de Andrade:

Trata-se de uma Política de guerra, combate ou beligerância (genocida) que, inserida num processo de transnacionalização ou globalização do controle social – é potencializada, no Brasil, por uma tríplice base ideológica: a ideologia da defesa social (em nível dogmático) complementada pela ideologia da segurança nacional (em nível de Segurança Pública), ambas as ideologias em sentido negativo instrumentalizadas (no nível legislativo) pelos Movimentos de Lei e Ordem (com sua ideologia em sentido positivo). (ANDRADE, 2013, p. 2-3)

Dessa forma, ao analisar os procedimentos judiciais no STF relativos à prisão preventiva para garantia da ordem pública, foi possível perceber que os inimigos da ordem são aqueles que o poder político punitivo assim determina e opta por selecionar durante determinado período ou processo histórico.

### **O MARCO LEGAL DA SEGURANÇA E DA ORDEM PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

A Constituição brasileira de 1988 é um marco importante na história do País, tanto do ponto de vista jurídico como do político e social. Ela é o símbolo formal da redemocratização brasileira, que se iniciou em 1985, e neste texto é o ponto de partida para a análise da construção do conceito de ordem pública nas políticas de segurança. Este diploma legal contém várias menções à ordem pública, sendo que algumas delas carregam consigo flagrantes contradições ou ambiguidades que são reveladoras das peculiaridades deste conceito, e que indicam um caminho para observar modificações também em outros documentos e discursos.

De acordo com informações divulgadas outrora pelo governo brasileiro (BRASIL, 2005), o “aumento da criminalidade e da violência” tem origens na década de 1960 e principalmente 1970, quando o país atravessou um processo acelerado de urbanização e de crescimento de grandes centros urbanos e regiões metropolitanas, sob um regime autoritário e excludente.

Segundo José Murilo de Carvalho, na época da promulgação da Constituição de 1988 pensava-se que: “[...] o fato de termos reconquistado o direito de eleger nossos prefeitos, governadores e presidente da República seria garantia de liberdade, de participação, de segurança, de desenvolvimento, de emprego, de justiça social” (CARVALHO, 2001, p. 7). Contudo, o mesmo autor diz que o exercício de direitos, como a liberdade de pensamento e o voto, não é suficiente para a garantia de outros “direitos”, como o emprego e a segurança, ou seja, que o exercício de direitos civis e políticos não se relacionam, direta e imediatamente, com direitos sociais.

A Constituição Federal de 1988 classifica a segurança como um direito social. É dedicado também a este assunto um capítulo intitulado “Da Segurança Pública”. Neste capítulo estabelece-se o sistema de segurança pública, com seus órgãos e funções (art. 144, incisos I a V), sendo este sistema encarregado da: a) preservação da ordem pública; b) preservação da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

O direito à segurança é geralmente situado entre os direitos individuais. Na Constituição federal brasileira de 1988 a segu-

rança aparece, inicialmente, no preâmbulo e depois, no Título II, referente aos direitos e garantias fundamentais. Ela é mencionada tanto na redação do *caput* do artigo 5º – Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos – como no *caput* do artigo 6º – Dos Direitos Sociais. No entanto, configurar a segurança como um direito constitucionalmente protegido não significa que serão atendidos padrões mínimos de proteção igualitária. Nesse sentido, Theodomiro Dias Neto faz uma observação sobre o direito à segurança que precisa ser considerada:

A doutrina constitucional alemã – tradicionalmente orientada à ideia do Estado como centro único do poder, da política e do direito – passou a legitimar restrições às garantias individuais com base em um “direito fundamental à segurança” (Isensee, 1983), a ser protegido pelo Estado por intermédio do aparato penal. Ferrajoli (1978) diagnostica a deturpação da noção de garantismo, que de sistema de garantias da segurança do cidadão contra o arbítrio estatal converte-se em sistema de garantias de segurança do Estado. (DIAS NETO, 2005, p. 93).

Então a segurança não dependeria apenas dos direitos individuais, e sim de todos os direitos fundamentais, ainda que as políticas atuais destinadas a melhorar as condições de segurança das populações urbanas estejam sendo desenvolvidas pelas administrações locais que, em geral, têm suas competências mais fortemente relacionadas aos direitos sociais, econômicos e culturais. Somam-se, aí, o direito ao meio ambiente, cuja gestão também está a cargo dos governos locais e que também possui uma interface com a política global.

Esta relação local-global se reflete nas políticas públicas contemporâneas. A construção da cidadania, por exemplo, para José Murilo de Carvalho, “[...] tem a ver com a relação das pessoas com o Estado e com a nação”, pois as pessoas se tornavam cidadãs “[...] à medida que passavam a se sentir parte de uma nação e de um Estado, ao passo que hoje existe um consenso em torno da ideia de que vivemos uma crise do Estado-nação” (CARVALHO, 2001, p. 12). Contudo, para este estudo sobre as modificações na segurança que estão implicadas nesta crise do Estado-nação importa a afirmação seguinte do autor:

A redução do poder do Estado afeta a natureza dos antigos direitos, sobretudo políticos e sociais. Se os direitos políticos significam participação no governo, uma diminuição no poder do governo reduz também a relevância do direito de participar. Por outro lado, a ampliação da competição internacional coloca pressão sobre o custo da mão de obra e sobre as finanças estatais, o que acaba afetando o emprego e os gastos do governo, do qual dependem os direitos sociais. (CARVALHO, 2001, p. 13)

Além dessa necessária e complexa equação que envolve diversos direitos e garantias fundamentais há uma preocupação específica quanto ao lugar e ao desenho constitucional da segurança, e um dos problemas mais flagrantes compreende o controle militarizado sobre a ordem pública, pois segundo Jorge Zaverucha:

A nova Constituição descentralizou poderes e estipulou importantes benefícios sociais similares às democracias mais avançadas. No entanto, uma parte da Constituição permaneceu praticamente idêntica à Constituição autoritária de 1967 e sua emenda de 1969.

Refiro-me às cláusulas relacionadas com as forças armadas, polícias militares estaduais, sistema judiciário militar e de segurança pública em geral. (ZAVERRUCHA, 2005, p. 59)

Pode-se dizer, portanto, que no Brasil o controle militar sobre a ordem pública permanece. Ele pode ser observado tanto na legislação quanto em documentos de governo, sendo que esta opção está sempre justificada pela iminência de perigos que, no mais das vezes, são definidos arbitrariamente.

### A ORDEM PÚBLICA NAS POLÍTICAS URBANAS DE SEGURANÇA

Assim como na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal analisada anteriormente, nas políticas de segurança o conceito de ordem pública também assume configurações distintas a depender da configuração política, das diversas possibilidades de construção da ideia de inimigo, e dos objetivos sociais manifestos culturalmente e planetariamente. A proposta, nesta etapa, é discutir o conceito de ordem pública a partir das dinâmicas do contexto urbano e das formulações políticas voltadas a padrões conhecidos hoje como de “qualidade de vida”, pois este conceito está afeto ao tema da segurança, que já foi *nacional*, passou a ser *pública* e se transformou em *urbana* durante o transcurso do século XX.

O conceito de ordem pública é reeditado na medida em que as cidades assumem um papel relevante na administração dos problemas de segurança, e é nessa reedição do conceito que se centra o interesse deste estudo, por se considerar que assim ele está mais próximo do que nunca esteve de assumir um significado concreto.

### Segurança, ordem, igualdade, participação, segregação

Um problema não resolvido das políticas de segurança contemporâneas consiste no acesso diferenciado a esse bem público, dadas as situações de exclusão, ou seja, de não pertencimento a uma comunidade determinada. Philippe Robert, para referir-se àqueles que a literatura sociológica e criminológica atual refere como ‘excluídos’ (*outsiders*), utiliza o termo *desarraigados* (‘desgarrados’), definindo-os como “[...] aquellos que no participan de los vínculos de pertenencia a una comunidad” (ROBERT, 2003, p. 40). São, portanto, os “outros” da psicanálise, os “estranhos” da política urbana, os “imigrantes” da política internacional, os “suspeitos” do sistema penal, os “não civilizados” das políticas de segurança urbana. A definição trazida pelo autor, apesar de dizer respeito ao caso francês em particular, é relevante para este trabalho uma vez que serve de guia para a análise das dinâmicas excludentes da atualidade, concentradas nos desejos de segurança das populações urbanas, pois as políticas atuais neste ramo ressuscitam a comunidade como ente capaz de realizar este desejo, em alguma medida, mas em geral elas só abrangem os incluídos.

A participação comunitária surge como a nova panaceia para o problema da segurança e como alternativa ao modelo repressivo de política nesta área, mas os pressupostos que informam esta alternativa, no mais das vezes, são os mesmos que informam as políticas das quais pretendem diferenciar-se: a pobreza como causa do crime, o grande problema que representam os pequenos delitos ou as incivildades, a incapacidade dos governos democráticos de controlar a delinquência, a segurança como indicador

de qualidade de vida, etc. São comuns em textos acadêmicos e relatórios de governo afirmações genéricas como as que seguem: “[...] hay una relación positiva entre la participación ciudadana y el control efectivo de la criminalidad; su papel en la prevención del delito es crucial. Los ciudadanos pueden ayudar a disminuir el delito o permitir que se convierta en un estilo de vida.” (PÉREZ GARCÍA, 2004, p. 33)

### *Policamento e Comunidade*

A segurança comunitária geralmente funciona a partir de redes de informações e relações entre os habitantes de um determinado bairro, que utilizam mecanismos como o *Neighbourhood Watch*, ou grupos privados de autodefesa, ou também a partir do envolvimento da polícia com os cidadãos nas estratégias conhecidas como Policiamento Comunitário. Sabe-se, porém, que algumas estratégias nesse sentido surtiram ou surtem efeito sobre as incivilidades, e assim mesmo quando utilizadas em bairros compostos de cidadãos fortemente articulados, ou com níveis elevados de capital social. Segundo Theodomiro Dias Neto:

Estudos sobre a composição das organizações comunitárias costumam destacar uma maior incidência de indivíduos casados, proprietários, com maior tempo de residência na área e em melhor situação econômica e educacional. Uma avaliação da *Police Foundation* sobre um projeto de organização comunitária promovido pela polícia de Houston indicou um maior êxito do programa entre brancos e proprietários. Uma das explicações para esta disparidade seria a tendência da polícia em limitar seus contatos com os grupos já estabelecidos, ao invés de investir na comunicação com segmentos não-organizados. Tal situação pode aguçar as divisões sociais,

com os segmentos mais influentes, em maiores condições de articular publicamente as suas demandas, assumindo o controle da agenda e dos recursos policiais. (DIAS NETO, 2000, p. 97).

Outra ressalva importante a este tipo de estratégia de segurança é a sua vocação simbólica, quer dizer, ela foi desenvolvida para que o envolvimento de comunidades nas questões de segurança representasse uma mudança na percepção e na avaliação que fazem da atividade policial. Isso significa que a estratégia de policiamento comunitário é muito mais uma resposta simbólica ao problema da insegurança e da desordem do que uma estratégia real, capaz de modificar a segurança objetiva das populações urbanas. A estratégia de segurança que tenha como foco o policiamento comunitário envolve, no mais das vezes, os elementos que aqui se discutem: 1. necessidade de prevenção dos conflitos; 2. participação da comunidade; 3. controle das desordens (ROSEMBAUN, 2002).

Mas, afinal, de quem é a segurança provida pela iniciativa comunitária? Contra quem ou que tipo de risco? Não seria este um exemplo da segurança como “razão de Estado” na administração das cidades, em vez da tão falada “segurança cidadã”? Paradoxalmente, não seria a segurança cidadã (geralmente relacionada ao policiamento comunitário e a iniciativas similares) mais fortemente identificada com a segurança dos condomínios artificiais de classes médias e altas, que nada tem a ver com redes comunitárias?

Nos bairros ricos, a segurança é, em grande parte, privada e nos bairros pobres as pessoas têm outras necessidades. Muitas vezes elas mesmas são percebidas como perigosas, portanto,

não estão em condições de se preocuparem com suas condições de segurança de acordo com os padrões dos grupos incluídos, no sentido convencional de proteção contra o risco criminal comum, ou não conseguem expressá-las de forma que alcancem o nível da formulação de políticas. Este problema é particularmente relevante para a realidade brasileira, pois no final da década de 1980 a população urbana no Brasil já era de 111.867.000 pessoas, entre as quais 33,2% eram pobres urbanos (SERRA, 1998).

Além do problema da pobreza, há que se considerar também a segmentação, pois a distância social, inclusive em termos de localização espacial na cidade – segregação – e qualidade das moradias, reduz a possibilidade de interação social entre grupos distintos (SUNKEL, 2003, p. 311). Quanto menor for este contato, maior a probabilidade de os comportamentos dos “estranhos” serem considerados negativos. Nesse sentido, são importantes as observações de Luiz Cezar de Queiroz Ribeiro, pois para ele “[...] a segregação espacial assume o papel de reprodutora das desigualdades no que respeita à distribuição do poder social na sociedade, entendido este como a capacidade diferenciada dos grupos e classes em desencadear ações que lhes permitam disputar recursos urbanos” (RIBEIRO, 2004, p. 27).

Jane Jacobs dedica um capítulo inteiro de seu livro *Morte e vida de grandes cidades* aos usos dos bairros e toca num dos fundamentos das atuais políticas de segurança urbana, tanto norte-americanas quanto europeias, que é a noção de ordem (limpeza, silêncio, iluminação) no ambiente urbano e sua relação com a segurança contra o risco criminal:

Está na moda supor que certos referenciais de uma vida digna conseguem criar bairros dignos – escolas, parques, moradias limpas e coisas do gênero. Como a vida seria fácil se fosse verdade! Que maravilha satisfazer uma sociedade complexa e exigente dando-lhe singelas guloseimas concretas! Na prática, causa e efeito não são assim tão singelos. Tanto que um estudo feito em Pittsburgh, com o intuito de demonstrar a suposta íntima correlação entre moradias melhores e condições sociais mais altas, comparou os índices de delinquência em cortiços com aqueles em novos conjuntos habitacionais e chegou à embaraçosa conclusão de que a delinquência era mais alta nos conjuntos habitacionais em que havia melhorias. (JACOBS, 2000, p. 123 e 124).

Para ela não existe relação entre boa moradia e bom comportamento, no que cita a denominação de Reinhold Niebuhr para isso, como a “doutrina da salvação pelos tijolos” (JACOBS, 2000, p. 124). A autora salienta aspectos que avalia como mais importantes do que a qualidade das moradias para que um bairro possa ser considerado bom e útil para os moradores e para as próprias cidades, tais como a capacidade de resolver problemas, a capacidade para autogestão e a qualidade dos contatos dos habitantes com “[...] grupos políticos, administrativos e de interesse comum na cidade como um todo” (JACOBS, 2000, p. 130). Com este último aspecto marca-se a importância de inter-relações que ampliam a vida pública e ao mesmo tempo reduzem a necessidade de correntes de comunicação longas (ou mesmo lacunas) e que fazem demandas das comunidades serem atendidas, gerando o compromisso da reciprocidade, sob pena de

não haver ajuda em demandas futuras.

O fato de Jane Jacobs criticar a “doutrina da salvação pelos tijolos” não quer dizer que não deva haver preocupação com a qualidade das moradias por parte do poder público. O alerta da autora está concentrado no perigo da destruição das relações existentes entre os moradores de conjuntos habitacionais consolidados para a realização de projetos arquitetônicos que não levem em consideração tais relações e ainda pretendam resolver problemas complexos como os de segurança.

Neste estudo, concorda-se com Jacqueline Muniz e Domício Proença Júnior quando afirmam que “[...] é a orquestração das comunidades com as polícias e com as agências públicas que produz ordem”, e também entende-se que a ordem pública é “[...] uma realidade mais ampla do que a contenção da desordem e a investigação, repressão e dissuasão do ilícito” (MUNIZ; PROENÇA JÚNIOR, 1997, p. 15). No entanto, uma nova noção de ordem está sendo desenvolvida com a interação dos diversos atores e agências na elaboração e implementação de políticas urbanas. Essa noção deveria se pautar por concepções que garantissem uma participação equânime e incluyente, em que a proteção resultante fosse aproveitada por todos, e não apenas se reforçasse a participação por outros canais daqueles que já estão incluídos ou representados formalmente na administração dos espaços e dos recursos. A percepção mais ampla do problema não garante que o tipo de controle resultante não esteja eivado dos mesmos vícios do controle formal sobre a desordem resumida nos ilícitos penais.

No entanto, no Brasil, temos mais frequen-

temente um discurso intolerante do que uma prática verdadeiramente intolerante para com o crime. Ademais, quando os processos repressivos funcionam “a todo o gás”, dirigem-se, como em todo lugar, a alguns grupos de criminosos, e não a todos<sup>2</sup>, provocando situações desconfortáveis para as autoridades quando a desigualdade é flagrante, ou perpetuando as consequentes injustiças quando a desigualdade é sustentável pelos códigos culturais e se estabelece no âmbito do controle social informal.

Philippe Robert também descreve a passagem da regulação comunitária à regulação estatal na segurança, dizendo que esta surge quando aquela não é mais produtiva, devido à complexidade das relações sociais. O autor destaca o anonimato<sup>3</sup>, que substitui o conhecimento mútuo e o respectivo potencial de controle. Ele relaciona o recurso ao Estado (esfera penal) e a “necessidade” de uma resposta punitiva ao desconhecimento sobre a autoria dos delitos, sendo este um ponto de relevo da prática penal que não é levado em consideração pela teoria. Enquanto pesquisas apontam a proximidade entre agressor e vítima em vários tipos de crimes graves (crimes contra a vida, a integridade física, sexual, psicológica, etc.)<sup>4</sup>, que ocorrem inclusive no ambiente doméstico, também revelam que o temor é provocado pelo que é estranho, pelo desconhecido, pelo outro que não tem identidade, do qual só são esperados prejuízos materiais, físicos ou de outra natureza.

Anthony Giddens cita Barth para falar sobre os sentimentos de identidade de grupo, e diz que em todos os tempos e em todos os lugares eles são excludentes, ou seja, a forma como um grupo ou comunidade é concebido

depende das características atribuídas aos outros, aos estrangeiros. O autor menciona inclusive culturas tribais nas quais a palavra que significa membro da comunidade é a mesma usada para humano. Assim também surge a associação de estrangeiro com a designação “bárbaro” (GIDDENS, 2001, p. 141).

A visão do outro como perigoso pode ser associada, então, à velha e contestável distinção entre casa e rua, já explorada na teoria social brasileira (COIMBRA, 1998) e que envolve uma separação percebida como problemática por Philippe Robert, entre as categorias público e privado (ROBERT, 2003). Para o autor, a comunidade cumpre o papel oposto daquele pretendido pelas políticas atuais de segurança urbana, ou seja, sua atuação consiste no encaminhamento de mais denúncias por parte das organizações comunitárias. A existência do controle comunitário ativo implica, em seu pensamento, a possibilidade de resolver os conflitos na própria comunidade, sem ter que recorrer à ação estatal (ROBERT, 2003, p. 57).

No caso brasileiro não é isso que percebemos. Os problemas não têm sido resolvidos na comunidade, exceto em casos-limite como os de linchamento, e há cada vez mais a tendência de se recorrer à ação estatal ou simplesmente esperar por ela. O próprio Poder Judiciário monopoliza as conhecidas alternativas judiciais, como a mediação e a conciliação, e o Poder Executivo, no comando das polícias, não dá verdadeiras condições de articulação destas a outros serviços públicos, aproximando a comunidade a uma perspectiva participativa nas condições de segurança efetivas e também no planejamento de ações voltadas a uma ideia futura de segurança. As organizações sociais e os movimentos da so-

cidade civil são mal vistos e suas lideranças em geral são consideradas perigosas.

Em 16 de dezembro de 2013, o Ministério da Defesa – Estado Maior Conjunto das Forças Armadas editou a Portaria Normativa nº 3.461, em que dispõe sobre a “garantia da Lei e da Ordem”. Entre definições de atuação para todas as forças em caso de ocorrência da hipótese do art. 142 da Constituição de 1988, o documento também define quem são, no regime democrático, as “forças oponentes”:

São segmentos autônomos ou infiltrados em movimentos sociais, entidades, instituições, e/ou organizações não governamentais que poderão comprometer a ordem pública ou até mesmo a ordem interna do País, utilizando procedimentos ilegais. 5. PÚBLICOS ALVO 5.1. Integrantes de movimentos contestatórios [...] 5.3. Integrantes de organizações criminosas. 1) Características a) divididos em facções criminosas; [...].

O debate em torno da Portaria do Ministério da Defesa se insere no contexto atual das manifestações populares frequentes no Brasil. Soma-se a isso a realização de eventos internacionais no País que despertam a atenção dos órgãos de segurança pública e das autoridades.

A edição do documento normativo recoloca em pauta o uso de conceitos vagos e indeterminados no direito, como o da ordem pública, sempre aptos a justificar o discurso jurídico penal e a ação política repressiva por parte das autoridades.

Importante notar que o uso do conceito da ordem pública transcende o próprio art. 312

do Código de Processo Penal (CPP) de 1941, estando perfeitamente, como se vê, incorporado nas ações de segurança pública como fundamento discursivo racional da intervenção estatal em situações de crise em pleno Estado Democrático de Direito.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente texto exibiu um panorama do uso do conceito de ordem pública como elemento discursivo que orienta a prestação jurisdicional no Supremo Tribunal Federal nos casos de prisão preventiva e a apropriação que deles tem sido feita no âmbito da segurança públicas das últimas décadas. Estes dois aspectos se relacionam intrinsecamente, dado que, ao servir de fundamento para justificar o encarceramento provisório, termina por orientar uma política pública de segurança que privilegia a segregação e criminalização de determinados grupos sociais (como no caso da Portaria do Ministério da Defesa). Assim, caracteriza-se uma via de mão dupla, na medida em que o procedimento judicial irradia para a política de segurança pública, dado que a ação de encarceramento fundada na seletividade de grupos mal vistos socialmente termina por orientar e reforçar tais estigmas na

política de segurança adotada. Uma legítima e serve de base para a outra.

Atualmente vê-se o desenrolar de outro capítulo desse reforço de estereótipos e estigmas negativos, construídos nos últimos anos na política e na comunicação social brasileira, no debate que está acontecendo no Congresso Nacional em torno da definição legal de terrorismo. O último lance dessa disputa no plano legislativo ocorreu em 28 de outubro de 2015, com a retirada no Senado Federal de um trecho, anteriormente aprovado na Câmara, que excluía da aplicabilidade do novo tipo penal às manifestações políticas, aos movimentos sociais, sindicais e religiosos que tivessem o objetivo de defender liberdades, direitos e garantias constitucionais. Não se sabe qual será o desfecho da tramitação desse projeto de lei (2016/2015), mas nota-se que o cerco se fecha em torno da radicalização da resposta punitiva a situações de inconformidade com um sistema no qual as condições de respeito à lei são acessíveis a poucos e desrespeitadas pelos próprios formuladores das leis e das políticas públicas. A noção de ordem pública, sem dúvida, permanece central e desconectada dos interesses da população.

1. *Para uma descrição mais completa sobre as tendências de política criminal citadas, ver Zackseski e Duarte (2012).*
2. *Refere-se à seletividade do sistema penal, amplamente descrita na literatura criminológica da segunda metade do século XX. O Direito Penal como o direito desigual por excelência é objeto de discussão de Alessandro Baratta, no capítulo VIII do livro *Criminologia crítica e crítica do direito penal* (BARATTA, 1999).*
3. *"Al hablar de anonimato no quiero decir que nadie conoce a nadie o que no hay vínculos sociales. Simplemente, este vínculo se produce mediante contactos sociales parciales, múltiples, en localizaciones diversas" (ROBERT, 2003, p. 57).*
4. *De acordo com uma pesquisa de vitimização realizada em Brasília, em 60% das agressões sexuais, homicídios e lesões corporais os autores conheciam as vítimas. Essa pesquisa foi encomendada pela Secretaria de Segurança Pública. Os autores tiveram acesso a alguns de seus dados por meio do Coronel Sérgio Coelho, em 18 de julho de 2006.*

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Gabriel Bentin de. Afinal, quando é possível a decretação da prisão preventiva como garantia da ordem pública? **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, n. 44, 2003.
- ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Prefácio. In: CARVALHO, Salo de. **A política criminal de drogas no Brasil: estudo criminológico e dogmático da Lei 11.343/06**. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2013.
- ARQUITETURA INSTITUCIONAL DO SUSP - CAPÍTULO 7 – Prevenção do crime e da violência e Promoção da Segurança Pública no Brasil. [www.segurancacidade.org.br/home.htm](http://www.segurancacidade.org.br/home.htm) - Acesso em 03 de dezembro de 2005.
- BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do Direito Penal**. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan/ICC, 1999.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RC n. 919/AM. Ministro Bento de Faria. 22 jun. 1936. Disponível em: <<http://stf.jus.br>>.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC n. 28.383/DF. Ministro Bento de Faria. 25 fev. 1943. Disponível em: <<http://stf.jus.br>>.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ap. 1.439/SP. Ministro Luiz Galloti. 14 nov. 1950. Disponível em: <<http://stf.jus.br>>.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC n. 52.697/RJ. Ministro Leitão de Abreu. 13 set. 1974. Disponível em: <<http://stf.jus.br>>.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC n. 102.164/RJ. Ministra Carmem Lúcia. 27 maio 2010. Disponível em: <<http://stf.jus.br>>.
- BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Avaliação do Programa Sistema Único de Segurança Pública. Sumários Executivos. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2005.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- COIMBRA, Cecília. **Discursos sobre segurança pública e produção de subjetividades: a violência urbana e alguns de seus efeitos**. São Paulo: USP, 1998.
- DIAS NETO, Theodomiro. **Segurança urbana: o modelo da nova prevenção**. São Paulo: RT, 2005.
- \_\_\_\_\_. **Policimento comunitário e controle sobre a polícia: a experiência norte-americana**. São Paulo: IBCCrim, 2000.
- GIDDENS, Anthony. **O estado-nação e a violência**. São Paulo: Edusp, 2001.
- JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- KARAM, Maria Lúcia. A esquerda punitiva. **Discursos Sediciosos: crime, direito e sociedade**, ano 1, n. 1, 1º semestre de 1996. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/74572563/Maria-Lucia-Karam-A-esquerda-punitiva#archive>>. Acesso em: 1º dez. 2012.
- MUNIZ, Jacqueline; PROENÇA JÚNIOR, Domicio. Administração estratégica da ordem pública. **Lei e liberdade**. Comunicações do ISER. Grupo de Estudos Estratégicos – GEE/COPE – UFRJ. Rio de Janeiro: ISER, 1997.
- PÉREZ GARCÍA, Gabriela. **Diagnóstico sobre la seguridad pública en México**. México D.F.: Centro de Análisis e Investigación Fundar, 2004. Disponível em: <[www.fundar.org.mx/secciones/publicaciones/PDF](http://www.fundar.org.mx/secciones/publicaciones/PDF)>. Acesso em: 18 jul. 2006.
- RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz. A metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. In: RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz (Org.). **Metrópoles: Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

ROBERT, Philippe. **El ciudadano el delito y el estado**. Barcelona: Atelier, 2003.

ROSEMBAUN, Dennis. A mudança no papel da polícia: avaliando a transição para o policiamento comunitário. In. BRODEUR, Jean-Paul. **Como reconhecer um bom policiamento**. São Paulo: Edusp, 2002, p. 27 – 56.

SERRA, M. V. A provisão de abrigo urbano e infra-estrutura. Aprendendo dos pobres. in: WORKSHOP SOBRE A POBREZA NA AMÉRICA LATINA, 1998, Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Associação Latino-Americana de Organizações e Promoções e Banco Mundial, 1998.

STEINBERGER, Marília; CARDOSO, Ana Izabel. A geopolítica da violência urbana e o papel do Estado. In: PAVIANI, Aldo; FERREIRA, Ignez Costa Barbosa; BARRETO, Frederico Flósculo Pinheiro (Orgs.). **Brasília: dimensões**

da violência urbana. Brasília: UnB, 2005.

SUNKEL, Guilherme. La pobreza en la ciudad: capital social y políticas públicas. In: ASTRIA, Raúl; SILES, Marcelo (Compiladores). **Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma**. Santiago de Chile: CEPAL/Michigan State University, 2003.

ZACKSESKI, Cristina; DUARTE, Evandro. Garantismo e eficientismo penal: dissenso e convergência nas políticas de segurança urbana. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI UFU, 21, 2012. **Anais...** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012. p. 7112-7143.

ZAVERUCHA, Jorge. **FHC, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia – 1999-2002**. Rio de Janeiro: Record, 2005.

# O que é ordem pública no sistema de justiça criminal brasileiro?

Cristina Maria Zackseski e Patrick Mariano Gomes

## Resumen

**¿Qué es orden público en el sistema de justicia criminal brasileño?**

Uno de los conceptos más controvertidos en el ámbito de la justicia criminal es el del orden público. En este texto, se presentan las dos caras de esta moneda que son, por un lado, el uso que se hace de ese concepto en los procedimientos judiciales – especialmente en el decreto de encarcelamientos preventivos a partir de las decisiones del Supremo Tribunal Federal–, y por otro, las características que el concepto asume en el ámbito de la seguridad pública, en especial en el período posterior a la Constitución Federal de 1988.

**Palabras clave:** Criminología crítica. Orden público. Discurso jurídico penal. Supremo Tribunal Federal. Seguridad pública.

## Abstract

**What is public order in the Brazilian criminal justice system?**

One of the most controversial concepts in the sphere of criminal justice is public order. In this text, the two sides of this coin are described. On the one hand, the use of this concept in court proceedings – particularly in the ruling of preventive detention based on decisions by the Federal Supreme Court –, and on the other hand, the characteristics that the concept takes on in the sphere of public safety, particularly after the 1988 Federal Constitution.

**Keywords:** Critical criminology. Public order. Criminal law discourse. Federal Supreme Court. Public safety.

**Data de recebimento:** 09/11/2015

**Data de aprovação:** 15/02/2016