

#VemPraFamart

famart.edu.br

PÓS-GRADUAÇÃO

DIREITOS HUMANOS E SEGURANÇA
PÚBLICA



famart
GRUPO EDUCACIONAL

DIREITOS HUMANOS E SEGURANÇA PÚBLICA

DÚVIDAS E ORIENTAÇÕES

Segunda a Sexta das 09:00 as 18:00

ATENDIMENTO AO ALUNO

editorafamart@famart.edu.br



Sumário

ASPECTOS HISTÓRICOS DOS DIREITOS HUMANOS	4
SEGURANÇA PÚBLICA – HISTÓRICO.....	37
POLICIAMENTOS OSTENSIVO, PREVENTIVO ESPECIALIZADO ECOMUNITÁRIO	64
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DEVER DE EFICIÊNCIA	95
REFERÊNCIAS	110

ASPECTOS HISTÓRICOS DOS DIREITOS HUMANOS

Apresentaremos uma breve notícia histórica sobre a proteção dos direitos humanos, evidenciando a criação de instituições jurídicas de defesa da dignidade humana contra a violência, o aviltamento, a exploração e a miséria que foram criadas e estendidas aos povos progressivamente.

O Egito foi a primeira civilização a desenvolver um sistema jurídico praticamente individualizado; os mesopotâmicos erigiram textos jurídicos que podiam ser chamados de Códigos, formulando regras de direito.

Salienta-se, por oportuno, que o Direito egípcio baseava-se largamente em decisões judiciais, contratos, testamentos, etc. Embora não tivessem produzido livros de direito, tampouco compilações de leis, os egípcios deixaram várias “instruções” e “sabedorias” que contêm os elementos da teoria jurídica tendentes a assegurar o direito das pessoas e bens.

Verifica-se que apesar da precariedade das fontes de direito egípcio (o mais antigo que se conhece é o Papiro de Berlim, da IV Dinastia), já se falava em Tribunais, nos quais os juízes dignitários locais julgavam em nome do Faraó, orientados por um funcionário do Estado, que dirigia o julgamento. O Tribunal só podia começar o julgamento com a presença desse funcionário.

Os períodos do direito individualista, no Egito antigo, foram marcados por um Estado jurídico próximo ao que os romanos conheceram nos séculos II e III da nossa Era, ou seja, pela presença do indivíduo isolado em face do poder, sem grupos ou hierarquias intermediárias, com liberdade para dispor de sua pessoa e de seus bens.

Foi no período chamado de Direito Cuneiforme que começaram a surgir os “códigos”, a exemplo do Código de Hamurabi (1690 a.C.) que talvez tenha sido a primeira codificação a consagrar um rol de direitos comuns a todos os homens, como a vida, a propriedade, a honra, a dignidade, a família, prevendo a supremacia das leis em relação aos seus governantes.

Apesar de ser o mais famoso, não pode ser considerado o mais antigo, pois, como afirma Paulo Dourado Gusmão, o Código de Hamurabi não é o mais antigo do mundo [...] pois na tabuinha de Istambul [...] encontra-se um mais antigo, o Código

de Ur-Namu [...] é uma coletânea de julgados [...] Os artigos apresentam um caso concreto acompanhado de uma solução jurídica.

Aponta-se o Código de Hamurabi e o Código de Manu como formas jurídicas elementares que nem sempre produzem os efeitos que a consciência jurídica atual exige, mas como as primeiras expressões de defesa da dignidade e dos direitos da pessoa humana.

Outro aspecto que deve ser considerado até chegar à Grécia e a Roma, é a influência filosófico-religiosa da pessoa humana, que pode ser sentida com a propagação das ideias de Buda, basicamente no tocante à igualdade de todos os humanos (500 a.C).

Sob a égide do Cristianismo, propagou-se a concepção de “que o homem foi criado à imagem de Deus”. Estabeleceu-se um vínculo entre o indivíduo e a divindade superando a concepção do Estado como única unidade perfeita, de forma que o homem cidadão foi substituído pelo homem pessoa.

A Lei das XII Tábuas pode ser considerada a origem dos textos escritos consagradores da liberdade, da propriedade e da proteção aos direitos do cidadão.

Nesta esteira de pensamento e agasalhadas pelo cristianismo surgiram as grandes escolas cristãs – a Patrística, da qual Santo Agostinho é o maior representante, e a Escolástica, com Santo Tomás de Aquino.

Santo Agostinho concebeu o Estado como um terreno imperfeito e somente justificado como transição para o Estado divino, a *Civitas Dei*.

A Escolástica afastou-se da concepção pessimista da realidade, buscando no homem a natureza associativa e a potencialidade da constituição de um Estado justo e aceitável.

No que tange à fase denominada proto-história dos direitos humanos, conforme sustenta Fábio Konder Comparato, teve início na Baixa Idade Média, mais exatamente na passagem do século XII ao século XIII. Não se trata ainda de uma afirmação de direitos inerentes à própria condição humana, mas sim, do início do movimento para instituir limites ao poder dos governantes.

Admita-se que este foi o primeiro passo em direção ao acolhimento generalizado da ideia de que havia direitos comuns a todos os indivíduos, qualquer

que fosse a posição social: clero, nobreza ou povo.

A Carta Magna foi outro marco decisivo do arbítrio real e da nova era das garantias individuais, deixando implícito pela primeira vez na história política medieval que o rei se achava vinculado pelas próprias leis que editava.

Após o período denominado Idade Média, o Velho Continente conheceu uma verdadeira crise de consciência da qual ressurgiu um grande sentimento de liberdade. O campo estava preparado para o advento da Reforma, cujo princípio fundamental foi a liberdade de consciência de Jean Jacques Rousseau, do Enciclopedismo e da Revolução Francesa.

Em face desses acontecimentos decorrentes do processo de maturação da sociedade e do desenvolvimento social e histórico, outras declarações apareceram, como a Petição de Direitos, de 1629 na Carta Magna, a Lei de *Habeas Corpus*, e o Bill of Rights, de 1689.

Em 1701, o Ato do Parlamento (*Act of Seattlement*) reafirmou o princípio da legalidade e da responsabilização dos direitos da pessoa humana.

Já em 1776, a Declaração de Independência norte-americana inaugurou uma nova etapa para a proteção do indivíduo, por se tratar do primeiro documento a afirmar os princípios constitucionais na história política moderna.

O texto é importante porque apresenta o povo como o grande responsável e detentor do poder político supremo. Admita-se que o texto norte-americano foi o primeiro documento de natureza política a reconhecer a soberania popular, a existência de direitos que se aplicam a todas as pessoas, sem distinção de sexo, cor ou outra qualquer manifestação social.

Posteriormente, apresentou-se com grande destaque a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, que denota grande importância por indicar o fim do Antigo Regime constituído pela monarquia absoluta e pelos privilégios feudais, traduzindo-se como o primeiro elemento constitucional do novo regime político.

A Revolução Francesa, inspirada nos ideais de liberdade, igualdade e fraternidade, serviu para desencadear um novo sentimento entre as pessoas que até então não o havia experimentado.

Nesta esteira de pensamento, a consagração dos direitos fundamentais da pessoa humana coube à França, quando, em 26 de agosto de 1789, a Assembleia Nacional promulgou a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, prevendo, por exemplo, os princípios da igualdade, da liberdade, da legalidade, da presunção da inocência e a livre manifestação do pensamento.

Sem embargo, as declarações de direitos norte-americanas e a francesa representam a emancipação histórica do indivíduo perante os grupos sociais.

Assim, a matéria ganhou grande projeção com a criação de um sistema de proteção internacional dos direitos humanos que acabou produzindo desdobramentos na ordem interna dos Estados nacionais.

Há que se admitir que a concepção dos direitos humanos é uma concepção histórica, dinâmica, que implica no progressivo conhecimento, no respeito à tutela jurídica dos homens considerados em sua integridade como indivíduos e pessoa humana.

Diante disso, será analisado o modo pelo qual a Constituição brasileira de 1988 se relaciona com o aparato internacional de proteção dos direitos humanos, a forma pela qual incorpora os tratados internacionais de direitos humanos e o *status* jurídico que lhes atribui.

Há também que se averiguar o modo pelo qual o sistema internacional de proteção dos direitos humanos pode contribuir para a implementação de direitos no âmbito brasileiro, reforçando nesse sentido, o próprio constitucionalismo de direitos inaugurado pela Carta Brasileira de 1988. Adota-se aqui a concepção contemporânea de direitos humanos, pela qual são concebidos como unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada, na qual os valores de igualdade e liberdade se conjugam e se completam.

Quadro – Instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos – sistema global

INSTRUMENTO INTERNACIONAL	DATA DE ADOÇÃO	DATA DA RATIFICAÇÃO PELO BRASIL

CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS	Adotada e aberta a assinatura pela Conferência de São Francisco em 26/06/1945	21/09/1945
DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS	Adotada e proclamada pela Resolução 217-A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10/12/1948	Assinada em 10/12/1948
PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS	Adotado pela Resolução 2.200- A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 16/12/1966	24/01/1992
PROTOCOLO FACULTATIVO AO PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS	Adotado pela Resolução 2.200- A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 16/12/1966	25/09/2009
SEGUNDO PROTOCOLO FACULTATIVO AO PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS PARA A ABOLIÇÃO DA PENA DE MORTE	Adotado pela Resolução 44/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas em 15/12/1989	25/09/2009
PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS	Adotado pela Resolução 2.200- A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 16/12/1966	24/01/1992
CONVENÇÃO PARA A PREVENÇÃO E REPRESSÃO DO CRIME DE GENOCÍDIO	Adotado pela Resolução 260-A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 09/12/1948	04/09/1951
INSTRUMENTO INTERNACIONAL	DATA DE ADOÇÃO	DATA DA RATIFICAÇÃO PELO BRASIL
CONVENÇÃO CONTRA A TORTURA E OUTROS TRATAMENTOS OU PENAS CRUÉIS, DESUMANOS OU DEGRADANTES	Adotada pela Resolução 39/46 da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10/12/1984	28/09/1989
PROTOCOLO FACULTATIVO À CONVENÇÃO CONTRA A TORTURA E OUTROS TRATAMENTOS OU PENAS CRUÉIS, DESUMANOS OU DEGRADANTES	Adotada pela Resolução A/RES/57/199	12/01/2007
CONVENÇÃO SOBRE A ELIMINAÇÃO DE TODAS AS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO CONTRA A MULHER	Adotada pela Resolução 34/180 da Assembleia Geral das Nações Unidas em 18/12/1979	01/02/1984

PROTOCOLO FACULTATIVO À CONVENÇÃO SOBRE A ELIMINAÇÃO DE TODAS AS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO CONTRA A MULHER	Adotado pela Resolução A/54/L4 da Assembleia Geral das Nações Unidas em 15/10/1999	28/06/2002
CONVENÇÃO SOBRE A ELIMINAÇÃO DE TODAS AS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO RACIAL	Adotada pela Resolução 2.106-A (XX) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 12/12/1965	27/03/1968
CONVENÇÃO SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA	Adotada pela Resolução L.44 (XLIV) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 20/11/1989	24/09/1990
CONVENÇÃO SOBRE OS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA PROTOCOLO FACULTATIVO À CONVENÇÃO SOBRE OS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA	Adotados pela Resolução A/RES/61/106 da Assembleia Geral das Nações Unidas em 13/12/2006	01/08/2008

Quadro – Instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos – sistema regional interamericano

INSTRUMENTO INTERNACIONAL	DATA DE ADOÇÃO	DATA DA RATIFICAÇÃO PELO BRASIL
CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS	Adotada e aberta a assinatura na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, em San José da Costa Rica, em 22/11/1969	25/09/1992
PROTOCOLO ADICIONAL À CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS EM MATÉRIA DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS	Adotado pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos em 17/11/1988	21/08/1996
CONVENÇÃO INTERAMERICANA PARA PREVENIR E PUNIR A TORTURA	Adotada pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos em 09/12/1985	20/07/1989
CONVENÇÃO INTERAMERICANA PARA PREVENIR, PUNIR E ERRADICAR A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER	Adotado pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos em 06/06/1994	27/11/1995

Direito humanitário e direitos humanos

Tanto o direito humanitário quanto os direitos humanos são temas que provocam muitas discussões e controvérsias, visto que alguns apontam com maior ênfase suas similaridades, outros se detêm as suas diferenças; por fim, ainda é possível encontrar os que pretendem englobá-los em um mesmo ramo.

Pode-se dizer que o direito humanitário e os direitos humanos apresentam:

- a) diferentes origens, no que se refere tanto à sua conformação jurídica como à sua formação histórica;
- b) diferentes âmbitos de aplicação, tanto pessoais como materiais, bem como no tocante às regras que podem ser suspensas dos direitos humanos e às regras próprias do direito humanitário;
- c) distintos propósitos jurídicos de proteção.

Em primeiro lugar, é preciso considerar que ambos possuem uma finalidade em comum – a proteção da pessoa humana. De fato, o homem e seus direitos constituem a preocupação central desses dois sistemas jurídicos. Apesar disso, eles formam duas ordens distintas.

Quanto à origem, no que tange à internacionalização, a dos direitos humanos é bem mais recente do que a do direito humanitário. É sabido que os direitos humanos apenas entraram na ordem internacional após a revelação dos horrores da Segunda Guerra Mundial, por conta de dois fatores: a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, e a adoção da Declaração Universal dos Direitos do Homem, em 1948.

A internacionalização dos direitos humanos, cujo processo começou timidamente após a Primeira Guerra Mundial, generalizou-se após a Segunda Guerra Mundial, tornando-se um dos objetivos da ONU. Até então, os direitos humanos eram considerados um assunto interno de cada Estado.

Ao contrário, o direito humanitário, herdeiro do antigo direito de guerra, já nasceu internacionalizado. Foi elaborado no decorrer dos séculos, sob forma de acordos temporários entre as partes em conflito e, a partir de 1864, sob a forma de

convenções internacionais.

Quanto ao âmbito de aplicação, pode-se encontrar convergências e divergências entre os dois sistemas.

No que se refere ao âmbito de aplicação pessoal, existe uma diferença. Quanto ao direito humanitário, embora os seus beneficiários sejam as pessoas humanas, os titulares dos direitos são os Estados (a Cruz Vermelha como sujeito *sui generis*). As situações nas quais as pessoas se beneficiam de direitos e contraem obrigações são pouco frequentes e limitadas a certas categorias de direitos e obrigações. Quanto aos direitos humanos, entretanto, os indivíduos encontram-se em pé de igualdade em relação aos Estados parte em termos de titularidade de direitos, além de serem sujeitos de grande número de direitos e obrigações.

Em relação ao âmbito de aplicação material, também não há semelhanças. Assim, os direitos humanos constituem um “conjunto de normas que estabelece os direitos dos seres humanos para o desenvolvimento de sua personalidade e estabelece mecanismos de proteção a estes direitos”. Ou seja, o propósito dos direitos humanos é, antes de tudo, o de garantir ao indivíduo a possibilidade de desenvolver-se como pessoa para realizar seus objetivos pessoais, sociais, políticos e econômicos, amparando-os contra os empecilhos e os obstáculos que encontra em seu caminho, a raiz da arbitrariedade do Estado ou da exacerbação pelo mesmo, do conceito de soberania em matéria pessoal.

Nos dizeres de Christophe Swinarski, os direitos humanos constituem um direito “promocional” da pessoa humana.

Por sua vez, o direito humanitário não tem por finalidade promover o desenvolvimento do ser humano, mas proteger a sua integridade pessoal, por ocasião dos conflitos armados. Trata-se de um direito de sobrevivência: procura conservar o ser humano, e não ampliar sua esfera de desenvolvimento.

Quanto à temporalidade da aplicação, os direitos humanos apresentam dois níveis de normas: aquelas que os Estados podem suspender nas situações previstas pelos instrumentos jurídicos, e aquelas que vigem em qualquer situação – “núcleo inderrogável”, seja em caso de um conflito internacional, não-internacional ou distúrbio interior e tensão interna. Este mecanismo de inderrogabilidade mantém

a vigência dos direitos humanos nas situações em que se aplica o direito humanitário, o que pode vir a gerar a concorrência entre os dois sistemas.

O direito humanitário é limitado no tempo e no espaço; é um direito de exceção, referindo-se a uma situação excepcional, qual seja, a de conflitos armados. Já os direitos humanos aplicam-se, essencialmente, em tempos de paz, embora algumas de suas normas sejam inderrogáveis em qualquer circunstância.

Quanto aos propósitos jurídicos de proteção, o direito humanitário, ao contrário dos direitos humanos, não se aplica a todos os seres humanos, mas apenas às vítimas de guerra em geral (feridos, doentes, náufragos, prisioneiros, internados, populações de territórios ocupados, civis). Para garantir essa proteção, suas normas destinam-se a regular os meios e métodos na condução das hostilidades, assim como a limitar o uso da força.

Além disso, são distintas as instituições encarregadas de desenvolver e promover esses dois sistemas: por exemplo, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, para as questões do direito internacional humanitário, e as organizações internacionais universais (ONU), ou regionais (Comissão e Corte Interamericanas ou Comissão e Tribunal Europeu), para as questões dos direitos humanos.

Desde o surgimento dos direitos humanos, tornou-se frequente o debate sobre a relação que estes direitos deveriam estabelecer com o direito humanitário. Formam-se, então, basicamente, três teses, as quais destacamos a seguir.

Para a *tese integracionista*, deve haver a fusão dos direitos humanos com o direito humanitário. Entendem alguns de seus defensores que o direito humanitário seria parte dos direitos humanos, estes sim constituindo o gênero, já que se aplicam em todas as situações, ao passo que o direito humanitário apenas se aplica a conflitos armados, e para certas categorias de pessoas (vítimas de guerra). Entretanto, para outros, que levam em conta a primazia cronológica do direito humanitário como um sistema de proteção da pessoa humana, os direitos humanos seriam parte do direito humanitário *lato sensu*, este último, a base dos direitos humanos.

Segundo a *tese separatista*, o direito humanitário e os direitos humanos

constituíram dois ramos do direito completamente distintos sendo que “[...] toda tentativa de integração é inútil e mesmo perigosa para o direito internacional e seu impacto sobre a proteção da pessoa humana.” Essa distinção se refere tanto à origem quanto à natureza dos dois sistemas: é incompatível “[...] abranger dentro do mesmo molde jurídico as normas procedentes do direito da guerra e as que deveriam ser a própria base da normativa da paz” – como, principalmente, às suas finalidades: os direitos humanos protegem um indivíduo em relação a seu próprio Estado, ao passo que o direito humanitário se aplica quando o Estado não pode mais garantir uma proteção eficaz ao indivíduo – a relação, agora, se estabelece entre indivíduos e um Estado estrangeiro.

Por fim, defende a *tese complementarista*, que os direitos humanos e o direito humanitário constituem dois sistemas distintos, porém complementares, na medida em que apresentam várias interações e perspectivas em comum. É a tese mais adotada pela doutrina atualmente.

Os dois sistemas sempre apresentarão diferenças, mas têm proximidades pois:

- (I) destinam-se a proteger o ser humano;
- (II) têm em comum os princípios da inviolabilidade, da não-discriminação e da segurança;
- (III) preveem ambos um sistema internacional de controle de aplicação.

Dessa forma, seria estabelecida a seguinte disposição: direito humanitário (*lato sensu*) ou direitos humanos (*lato sensu*) como ramo básico da ciência do direito, subdividindo-se este em três ramos: a) direito humanitário *stricto sensu*, ou direitos humanos em conflitos armados; b) direitos humanos *stricto sensu* e c) direito de paz (*jus ad bellum* ou *jus contra bellum*). Ainda, (I) se subdividiria em Direitos de Haia e Genebra complementados e implementados pelas legislações internas; (II) se subdividiria em “instrumentos universais” e “instrumentos regionais”, complementados pela legislação interna.

Segundo Patricia Buirette, as análises a respeito das diferenças e semelhanças entre os direitos humanos e o direito humanitário tornaram-se

numerosas na medida em que tanto a evolução da natureza dos conflitos como a extensão do papel da ONU nos conflitos armados acabaram engendrando uma interpretação de dois sistemas.

O direito humanitário tornou-se uma preocupação central da ONU a partir da Conferência de Teerã, em 1968. Segundo Christophe Swinarski, em sua Resolução XXIII, a Conferência destacou que a paz é condição primordial para o pleno respeito aos direitos humanos, e que a guerra é a negação desse direito e que por conseguinte, é muito importante fazer com que as regras humanitárias aplicáveis em situação de conflito armado sejam consideradas como parte integrante dos direitos humanos. Assim chegou-se ao conceito de direito humanitário como direitos humanos em período de conflito armado.

Como se vê, a ONU entende que o direito humanitário nada mais é do que um prolongamento dos direitos humanos; atualmente, o Conselho de Segurança vem utilizando, cada vez mais, o direito internacional humanitário, como nos casos envolvendo a ex-Iugoslávia, a Somália, a Ruanda e o Iraque, por exemplo.

Pode-se observar que o princípio da humanidade inspira tanto o direito humanitário como os direitos humanos.

Verifica-se que, apesar da possível similitude e complementariedade entre direito humanitário e direitos humanos, tratam-se de duas ordens distintas. Assim, para fins metodológicos, são estabelecidas as diferenças entre esses dois campos, por constituírem construções jurídicas diversas, conforme serão desenvolvidas a seguir.

Primeiramente, como foi apontado, o surgimento da codificação internacional do direito humanitário é anterior aos direitos humanos, que aparecem, de forma codificada, apenas após a Segunda Guerra Mundial. Até então, o indivíduo ocupava um lugar pouco relevante no direito internacional e a questão dos direitos humanos era considerada um assunto interno dos Estados.

O direito humanitário surge, já em 1864, sob a forma de convenção internacional (Convenção de Genebra, de 22 de agosto de 1864, para a melhoria das condições dos feridos militares). Trata-se de direito que rege a relação entre os Estados em caso de conflito armado, concebido para regular essas relações, assim

como as relativas aos grupos de populações em conflito no interior dos Estados. É um ordenamento distinto do que regula os direitos humanos pois contém, especificamente, regras referentes aos meios e métodos na condução das hostilidades. Esse direito de guerra, como também é chamado, fixa os limites do uso da força e visa proteger as vítimas das hostilidades.

Há, não obstante, similitudes entre esses dois ordenamentos jurídicos, pois ambos têm o ser humano como o centro de suas preocupações, além de basear-se nos mesmos princípios: a inviolabilidade (direito à vida), a não- discriminação e a segurança. O direito humanitário é muitas vezes utilizado quando se trata de examinar situações de violação dos direitos humanos, assim como os direitos humanos são invocados quando se trata de analisar conflitos armados, como no caso do Tribunal para a antiga Iugoslávia. Diante disso, verifica-se uma convergência necessária entre os dois campos, que apesar de não poderem, juridicamente, ser confundidos, por constituírem ordenamentos distintos, entrelaçam-se nas situações de fato. A tendência verificada é no sentido de o direito humanitário ser considerado parte integrante do campo dos direitos humanos, aplicável aos conflitos armados.

Direitos fundamentais – histórico

O Direito surge com a sociedade como consequência da necessidade de organização, de ordem que garanta a sobrevivência dos seus membros. A sociedade, por sua vez, é constituída de seres humanos, homens com traços peculiares e necessidades variáveis. De acordo com essas inquietações, com os sonhos e desejos do ser humano tenderá o direito. Portanto, direito é fruto da evolução da mentalidade do ser humano sendo tão variável quanto ela. Nesse sentido a lição de Rudolf Von Ihering: “o direito não exprime a verdade absoluta: a sua verdade é apenas relativa e mede-se pelo seu fim. E assim é que o direito não só pode, mas deve mesmo ser infinitamente variado”.

No início da civilização, os homens primitivos usavam para resolver suas pendências a força física ou a esperteza. O ser humano é, por natureza, gregário e

egocêntrico. Para haver a possibilidade de realizar a pretensão de viver em sociedade existe a necessidade de regramentos. Aos poucos foram os seres humanos compelidos a adotar regramentos como a solução mais adequada a suas pretensões, sob pena de se verem eliminados da face da Terra se prosseguissem com a violência física como modo de resolver suas questões. A partir deste momento, passam a converter suas necessidades sociais em leis.

As diversas religiões propiciaram o desenvolvimento do direito ao identificarem o regramento com os princípios morais.

Com a evolução da humanidade, os direitos, sob várias nomenclaturas (direitos naturais, direitos do homem, direitos fundamentais, direitos individuais, direitos públicos subjetivos) desenvolviam-se a partir das situações concretas, exigindo dos dirigentes e governantes soluções para os conflitos. Nesse sentido, Luiz Gonzaga de Bem afirma que “os direitos humanos preexistem ao Estado”; já para Alexandre de Moraes, a crença na existência de um direito natural anterior e superior às leis escritas, defendida no pensamento dos sofistas e estóicos (por exemplo, na obra Antígona – 441 A.C. Sófocles defende a existência de normas não escritas e imutáveis, superiores aos direitos escritos pelo homem).

Direitos ou valores considerados fundamentais caminharam de acordo com a maneira de organização social. Diante disto, não se pode dizer que haja apenas uma concepção sobre os direitos dos homens e sim várias, dependendo da visão daquela estrutura social. Na concepção positivista, os mesmos direitos são fundamentais desde que reconhecidos pelo Estado, postos na ordem jurídica. Cada direito só existe ao estar escrito na lei. No feudalismo, a concepção embasava-se na vontade divina e, portanto, os direitos subordinados ao poder divino eram um ideal (concepção idealista). Neste tipo de sociedade não existia a igualdade formal entre os indivíduos.

Destas concepções é que evoluíram as explicações sobre os direitos humanos e seu processo de formulação, isto é, dependendo da ótica, direitos ou valores considerados fundamentais assim o são de acordo com a organização da vida social.

No cenário sombrio da Europa da Idade Média, como bem assinalaram

Jayme de Altavila e Carl Schmitt, a Carta Inglesa (Magna Carta de 1215) deve ser analisada pela sua extensão benéfica e pelas prerrogativas nela contidas. Não foi ela um astro, surgida no firmamento das nações para alumiar a consciência dos homens, porém, uma centelha inicial que serviu para despertar o espírito humano, embotado pela barbárie e pelo feudalismo.

Durante o transcorrer do século XVII, formulou-se a doutrina dos direitos naturais, preparando a formação do Estado Moderno, da transição entre o feudalismo (época de total opressão e negação de direitos) e a sociedade burguesa.

À época, o inglês Thomas Hobbes desenvolveu o modelo jusnaturalista no qual o Estado político seria produto de uma construção racional pela vontade expressa dos indivíduos. John Locke elaborou a teoria da liberdade natural do ser humano desde que decorresse do exercício do direito à propriedade. Estas ideias individualistas motivaram a concepção de relação contratual entre as pessoas garantida pelo poder público.

Importante pensador da época e opositor às ideias de John Locke foi Jean Jacques Rousseau que afirmava ser o princípio da igualdade a base de tudo. Segundo o seu entendimento, o ser humano não podia abrir mão de seu direito à liberdade, soberania e igualdade, não bastando a propriedade para realizar a felicidade do homem.

No século XVIII ocorreram os grandes conflitos, lutas políticas e ideológicas decorrentes do regime absolutista. Surgem, então, as declarações de direitos: do Estado de Virgínia (EUA), primeira declaração dos direitos dos homens da época moderna, escrita por George Mason e adotada pela Convenção de Virgínia em 12 de junho de 1776 – extensamente copiada por Thomas Jefferson para a Declaração dos Direitos do Homem contida na Declaração de Independência dos Estados Unidos da América (4 de julho de 1776), pelas outras colônias para redigir os direitos do homem e pela Assembleia Nacional Francesa de 1789 para a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Ambos serviram de modelo nas lutas contra o Antigo Regime e nos movimentos de independência das colônias americanas.

Durante o século XIX desenvolveu-se a noção do caráter histórico para fundamentar os direitos dos homens. Para esta linha de pensamento, os direitos

humanos são a expressão do processo político-social e ideológico realizado por lutas sociais no momento da ascensão da burguesia ao poder político.

A primeira geração dos direitos humanos ou os direitos humanos em seu primeiro momento são a expressão das lutas da burguesia contra o despotismo dos Estados absolutistas. Na história dos direitos humanos, a criação de defesas institucionais da dignidade das classes e dos povos oprimidos nunca foi uma dádiva, mas surgiu sempre em razão da sua capacidade de auto-organização.

Foi, portanto, um brado por direitos civis e políticos ou por direitos individuais e expressaram as necessidades da sociedade daquela época. Tratam-se de direitos negativos, ou seja, de limites ao poder do governante, do Estado em sua atuação contra o ser humano.

Essa primeira geração de direitos humanos é, portanto, o resultado das conquistas dos direitos individuais, acentuando-se o da liberdade e o da igualdade formal. Assim, para quem era oprimido e sufocado, estas duas liberdades tiveram um significado absolutamente relevante. Mas, a burguesia revolucionária, responsável pelas novas conquistas, usou-as para atender a seus interesses, razão pela qual, no primeiro século seguinte, consolidaram-se o Estado liberal e o grande desenvolvimento da economia industrial.

Como produto desta situação formou-se uma nova categoria social – o proletariado. No entanto, a igualdade tão almejada era essencialmente formal. Era uma igualdade de direitos para o mundo inteiro, sem privilégios, no qual todos eram considerados iguais pela lei, desconsiderando-se, entretanto, a realidade de que nem todo mundo morava em palácios; ao contrário, muitos viviam em condições desumanas debaixo das pontes. Longe de promover justiça, a tal igualdade causava, na realidade, uma enorme desigualdade.

Como exemplo de quanto eram vazios os conceitos de liberdade e de igualdade, no Brasil, a organização sindical do início do século sofria enormes restrições. Não podia lutar pelos trabalhadores, pois era acusada de violar os direitos individuais. O trabalhador deveria resolver suas questões pessoalmente com o empregador. Isto era a igualdade real no país.

O século XIX assistiu ao confronto envolvendo o conteúdo dos direitos

humanos. Seriam os direitos fundamentais do ser humano, direitos individuais postos nas declarações das revoluções burguesas, ou novos direitos de natureza social para garantir coletivamente as condições da existência humana? A polêmica perdura até hoje.

Era evidente que a igualdade deveria ser material, real e para isso novos direitos de natureza social despontavam. Em busca deste objetivo foram importantes as lutas sociais, a encíclica papal *Rerum Novarum* de 1891 (que propunha a intervenção estatal nas questões sociais), a Revolução Mexicana, a Revolução Russa de 1917 e a criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que ampliaram a abrangência dos direitos humanos e passaram a incorporar a ideia de direitos coletivos de natureza social.

O momento não foi apenas de prever direitos, mas de viabilizá-los. Com os direitos positivados, o Estado passa a ser agente promovedor oferecendo os meios adequados para torná-los possíveis. Assim, desponta a segunda geração de direitos.

Após os grandes conflitos sociais do século XX, a sociedade contemporânea passou a reivindicar novas condições humanas, sociais e estatais.

O coletivo, depois das guerras, passou a dominar o imaginário dos cidadãos. A necessidade de incorporar direitos no plano internacional passou a ser premente.

Após a Segunda Guerra Mundial, surgiram novas exigências humanas, solicitadas por movimentos sociais, como o direito à paz decorrente do clima de constante ameaça de incidentes transnacionais, trazendo como consequência o não exercício pleno do direito à liberdade, a necessidade de desenvolvimento e de autodeterminação dos povos. Partiu-se, então, da ideia de que a população de um território não precisava sofrer interferências das grandes potências; havia que se garantir modelos alternativos. Além disso, os cidadãos do mundo têm direito a um ambiente saudável e ecologicamente equilibrado, tendo em vista a degradação do meio ambiente. O modelo de desenvolvimento adotado no Brasil levou à ocupação desordenada da Amazônia, causando a destruição e o agravamento dos problemas sociais. Pensa-se também na forma de utilização do patrimônio comum da humanidade ligado ao meio ambiente e numa nova forma de convivência solidária

entre os povos – todos devem ter acesso aos mares e ao espaço.

Entre as três gerações de direitos não há hierarquia ou contradição, podendo-se assegurar, conforme explica Luiz Alberto David Araujo, que são articuladas da seguinte forma: “1ª geração (direitos individuais e políticos); 2ª geração (direitos sociais, econômicos e culturais); 3ª geração (direito à paz, ao desenvolvimento econômico, à comunicação e etc.)”.

Delineados os direitos a serem assegurados aos integrantes da sociedade, realçando-se o direito à liberdade, verificaremos a seguir, no que diz respeito ao tema deste trabalho, ou seja, ao exercício da administração pública no setor de segurança pública, o respeito a estes direitos e a atividade eficiente do policiamento.

Dignidade da pessoa humana

Ao homem é dada a oportunidade para realizar seu projeto de vida. O perfil e a sua personalidade ética quem traça e esculpe é o próprio indivíduo. Neste sentido, o homem é o que decide ser e tudo vai depender das opções assumidas pelo seu livre arbítrio. Analisando esta afirmação sob o prisma religioso e acreditando nos ensinamentos de um ente supremo “Deus”, o homem pode ser o que quiser, desde que faça as suas escolhas corretamente.

Oxalá nossa alma se deixe conduzir pela santa ambição de superar a mediocridade e anele por coisas mais sublimes, envidando esforços para conseguilas, dado que se realmente quisermos, haveremos de concretizar.

Devemos traçar a descrição do nosso itinerário para a meta ideal da vida humana, iluminada pela existência dos seres superiores. Assim, importa que o homem paute sua vida pelos modelos mais altos.

Um paralelismo é estabelecido entre os estágios ascéticos da espiritualidade cristã e o processo de iniciação em uso nas comunidades pitagóricas do passado grego. Vemos, ainda, no platonismo, manifestações idênticas ao itinerário teorizado filosoficamente.

A dignidade da pessoa humana implica em liberdade, igualdade e justiça; todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. Dotados de

razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade.

Esse postulado como elemento inato ao homem é, nos tempos atuais, reconhecidamente a essência e o fundamento da sociedade, sem o qual, aliás, não se justificaria.

O termo dignidade remete à ideia de brio, daquele que é merecedor de respeito, entretanto, a conformação de seu conteúdo, em razão de sua intensidade, não é tarefa fácil.

Nesse mesmo sentido, a dignidade da pessoa humana fundamenta e confere unidade não apenas aos direitos fundamentais – desde os direitos pessoais (direito à vida, à integridade física e moral, etc.), até os direitos sociais (direito ao trabalho, à saúde, à habitação), passando pelos direitos dos trabalhadores (direito à segurança no emprego, liberdade sindical, etc.) – mas também a organização econômica (princípio da igualdade da riqueza e dos rendimentos).

Ao partirmos dessa ideia, temos a dignidade humana ligada a três premissas essenciais: a primeira refere-se ao homem, individualmente considerado, sua personalidade e os direitos a ela inerentes, chamados de direitos da personalidade; a segunda, relacionada à inserção do homem na sociedade, atribuindo-lhe a condição de cidadão e seus desdobramentos; a terceira, ligada à questão econômica, reconhecendo a necessidade de se promover os meios para a subsistência do indivíduo. Essa vinculação ao sistema de direitos fundamentais se justifica na medida em que não é possível conceber dignidade sem o mínimo imprescindível ao pleno desenvolvimento da personalidade humana.

No dia 10 de dezembro de 1948, a Assembleia Geral das Nações Unidas proclamou a Declaração Universal dos Direitos Humanos como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, resultado de diversas situações e momentos históricos vividos pela humanidade. Acerca deste tema, não é possível nos esquecermos a Declaração Americana dos Direitos do Homem e do Cidadão, aprovada na Colômbia (Bogotá) em março do mesmo ano. Caracteriza-se como sistema de proteção e segurança da pessoa humana e sua liberdade, assim reconhecidos pelo ordenamento jurídico; os direitos fundamentais ganham força

coercitiva, oponíveis até mesmo ao Estado, no sentido de consagrar o respeito à dignidade humana.

No direito brasileiro, os direitos sociais receberam tratamento constitucional, pelo art.6º, da Carta Magna, que relaciona os postulados indispensáveis para assegurar a condição de digno aos seus cidadãos: educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, maternidade, infância e assistência aos desamparados.

Nesse sentido, é a lição de Jorge Miranda: Característica essencial da pessoa – como sujeito, e não como objeto, coisa ou instrumento – a dignidade é um princípio que coenvolve todos os princípios relativos aos direitos e também aos deveres das pessoas à posição do Estado perante elas. Princípio axiológico fundamental e limite transcendente do poder constituinte, dir-se-ia um *metaprincípio*.

Sobre o tema, Ingo Wolfgang Sarlet afirma: dignidade é a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que asseguram a pessoa, tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida em comunhão com os demais seres humanos.

Assim, tem-se que a dignidade decorre da própria natureza humana; o ser humano deve ser sempre tratado de modo diferenciado em face da sua natureza racional. É no relacionamento entre as pessoas e o mundo exterior, e entre o Estado e a pessoa, que se exteriorizam os limites da interferência no âmbito desta dignidade. O seu respeito não é uma concessão do Estado, mas nasce da própria soberania popular, ligando-se à noção de Estado Democrático de Direito.

Segundo Alexandre de Moraes, os direitos fundamentais constituem o conjunto institucionalizado de direitos e garantias do ser humano que tem por finalidade básica o respeito a sua dignidade, por meio de sua proteção contra o arbítrio do poder estatal e o estabelecimento de condições mínimas de vida e desenvolvimento da personalidade humana.

A simples existência de direitos fundamentais, separados de suas garantias,

de nada valem, pois conforme afirma Jorge Miranda, os direitos permitem a realização das pessoas e interferem imediatamente nas suas esferas jurídicas, enquanto as garantias se estabelecem em função do nexos que elas possuem com aqueles.

O princípio da dignidade da pessoa humana prescreve que todo ser humano deve ser tratado com respeito e consideração pelos demais indivíduos, grupos, organizações sociais e pelo Estado.

O estudo das normas de conduta ensina que, apesar de nascerem dos homens e para os homens, as regras sociais não podem ser dispensadas por eles, porque constituem condição essencial de convivência, desde que se proponha ao relacionamento entre dois indivíduos, isto é, desde que o homem não esteja absolutamente só. Na sociedade, as normas se adaptam, se modificam, crescem ou diminuem em número aparente, mas jamais desaparecem.

As normas de conduta, escritas ou costumeiras, jamais são tão numerosas a ponto de preverem todas as hipóteses de comportamento humano,

mas o Direito, como solução normativa, mesmo diante de fatos novos, apresenta uma definição para essas hipóteses, porque tem como característica a unidade e a totalidade. O Direito não é apenas direito escrito ou previamente consagrado, mas também uma integral determinação da conduta humana e, por isso mesmo, indivisível.

A complexidade das normas de conduta, existente enquanto há sociedade, tem por finalidade garantir a subsistência de certos valores e bens necessários, úteis ou convenientes e, portanto, merecedores de proteção.

O conteúdo da norma jurídica é um valor que recebe tutela contra o descumprimento, por intermédio da parte da norma chamada sanção. O mecanismo de bens e valores tutelados pelas sanções existe porque ao homem interessa a apropriação de bens, que não são ilimitados. Daí, a necessidade de sua regulamentação, para a permanência harmônica da convivência social, visto que esta convivência também é considerada um bem, ou, pelo menos, humanamente inevitável.

Atualmente, parece ser mais adequado falar-se em convergência de

interesses sobre os bens, sendo o Direito o instrumento de regulamentação dessas convergências, consideradas pelas normas jurídicas como geradoras de conflitos reais, hipotéticos ou virtuais.

O Direito, portanto, não existe somente para resolver os conflitos de pessoas ou entre pessoas, mas também para evitar sua ocorrência, prevenindo-os.

Por conseguinte, o Direito não depende do conflito entre as pessoas, mas existe para evitá-los, atribuindo a cada um a sua parcela de participação nos bens naturais e sociais. Entretanto, a proteção do Direito não só considera os interesses dos indivíduos, mas também os interesses coletivos e os que transcendem as necessidades individuais e são focalizados como imposições da sociedade, como uma pretensão de valores superior à vontade individual, sobre os quais as pessoas não têm disponibilidade, consubstanciados no termo interesses públicos e denominados modernamente de interesses ou direitos difusos.

O Direito disciplina todos esses interesses que se contrapõem, às vezes se superpõem, se contradizem, se interdizem, interferem uns nos outros e influenciam-se mutuamente.

Não existe historicamente uma conexão necessária entre direitos fundamentais e dignidade da pessoa humana. A ligação jurídico-positiva entre direitos fundamentais e dignidade da pessoa humana só começa com o Estado Social de Direito e, mais rigorosamente, com as Constituições e os grandes textos internacionais subsequentes à Segunda Guerra Mundial, e não por acaso. Surgem, então, respostas aos regimes que “tentaram sujeitar e degradar a pessoa humana” (preâmbulo da Constituição Francesa de 1946) ao se proclamar que “a dignidade da pessoa humana é sagrada” (art.1º da Constituição Alemã de 1949), ao afirmar-se que “o desconhecimento e o desprezo dos direitos do homem” tinham conduzido “a actos de barbárie que revoltaram a consciência da humanidade” e que “o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo” (preâmbulo da Declaração Universal).

O pensamento jurídico moderno reconhece que o escopo imediato e primordial do Direito Penal é proteger bens jurídicos essenciais ao indivíduo e à

comunidade.

A Constituição é o instrumento jurídico criado pelos homens para a organização básica das normas de convivência de um povo. Esse protocolo principal de regras de convivência naturalmente deve se preocupar com algumas regras especialmente importantes no elenco das normas jurídicas, aquelas que interessam à lei.

É na Constituição que o Direito Penal vem aferir legitimidade para interferir em direitos fundamentais dos cidadãos, visto que, se não houvesse a previsão do sancionamento penal na Constituição, todo cidadão estaria previamente isento de sanção penal.

Toda sanção penal atinge direitos fundamentais, seja a liberdade ou o patrimônio, de maneira a abrir o campo para o ingresso do Direito Penal nessa esfera de disponibilidade.

Por isso a Constituição deve abrigar princípios de Direito Penal naquilo que o apoia, limitando-o naquilo em que veda a invasão da esfera de liberdade dos cidadãos.

O Estado de Direito é aquele cujo ordenamento jurídico-positivo confere específica estrutura e conteúdo a uma comunidade social, garantindo os direitos individuais, a liberdade pública, a legalidade e a igualdade formal, mediante uma organização policêntrica dos poderes públicos e a tutela judicial dos direitos.

Tanto a legalidade como a legitimidade são requisitos de jurisdição do poder: a primeira (legalidade) do exercício e a segunda (legitimidade) da titularidade, que obrigam o Estado a prover meios, prestações positivas, se necessário, para concretizar comandos normativos de isonomia.

Com essa tentativa de impor freios na atividade estatal e nos próprios governantes, dá-se origem ao Estado de Direito em sua primeira Constituição, a liberal, que tinha como fundamento assegurar o princípio da legalidade, submetendo todos ao império da lei, convertendo súditos em cidadãos livres e enunciando a garantia dos direitos individuais, com a mínima intervenção estatal.

O conteúdo valorativo do Direito – a que se referem os direitos individuais e os direitos subjetivos em geral – é importantíssimo porque interfere, inclusive, na

aceitação da existência do direito natural ou de um direito inerente à pessoa humana que paira acima do Estado. Este, por sua vez, tem como um de seus fins principais a garantia desses direitos.

Cronologicamente, talvez o Direito coincida com o homem e a sociedade, mas não pode ser entendido senão em função da realização de valores, no centro dos quais se encontra o valor da pessoa humana. Logicamente, um valor que antecede o próprio direito positivo, condicionando-o e dando-lhe a razão de existir.

Mas é inegável que se trata de um critério valorativo e suprajurídico a demonstrar a existência de algo que o Direito deve preservar e que está acima da realidade jurídica histórica. Esse valor supremo é o valor da pessoa humana, em função do qual todo o Direito gravita e constitui a própria razão de ser. Mesmo os direitos sociais existem para proteger o homem como indivíduo e, em dado momento histórico. Caso abdique de prerrogativas individuais imediatas, o direito somente será justo se encontrar o propósito de preservar o bem jurídico social mais amplo que venha a repercutir no homem como indivíduo.

A concepção filosófica de determinada sociedade e, portanto, de determinado direito pode influenciar na maior ou menor dosagem de faculdades individuais, variando, assim, a própria concepção que se faça da pessoa humana, suas necessidades, sua essência espiritual ou material, etc.

A história do direito penal é a história da humanidade. Acompanha o homem por meio dos tempos, porque o crime dele nunca se afastou.

Assim Antonio Enrique Peres Luño: “O homem somente pode ser livre em um Estado livre, e o Estado somente é livre quando se edifica sobre um conjunto de homens livres”.

A Constituição Federal de 1988, seguindo o primado de proteção dos direitos fundamentais, estabelece em seu art.1º a dignidade da pessoa como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Ressalta-se que constitui desrespeito à dignidade da pessoa humana um sistema de profundas desigualdades, uma ordem econômica em que inúmeros homens e mulheres são torturados pela fome, inúmeras crianças vivem na inanição, a ponto de milhares delas morrerem em tenra idade: “A igualdade, por sua vez, não

se traduz apenas como simples manifestação de direito, mas como princípio norteador à elaboração e interpretação das normas que formam e consolidam, como basilar, o sistema jurídico de uma sociedade justa”.

O tratamento isonômico deve ser propiciado pelo Poder Público não só no momento da aplicação da lei, mas desde a elaboração, o que não quer dizer que se exclua a possibilidade de certas discriminações, mas sim, que elas ocorram justificadamente.

Não é possível visualizar o princípio da igualdade como algo inerte, mas como um meio de eliminar as desigualdades, o que nos reporta à máxima Aristotélica de que a igualdade consiste em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades, ou seja, aceitar a existência das diversidades, colocando-se na particular situação do indivíduo para, aí sim, dispensar-lhe o tratamento adequado.

Reclama-se, portanto, um tratamento igualitário entre pessoas que se encontram sob os mesmos aspectos e condições pela norma.

A efetivação da igualdade, portanto, requer a busca de equiparação das condições aos desiguais, o que implica reconhecimento de *descrímen* autorizado a fim de proporcionar a real equidade. Desta forma, para considerar legal uma discriminação, faz-se necessário averiguar se existe uma correlação lógica entre os interesses abrangidos no ordenamento jurídico, o fato diferenciador e a sua consequência: “São inaceitáveis as discriminações que não encontram um fundamento racional ou que busquem realizar a igualdade de condições dos desiguais a fim de equipará-los”.

Ainda sobre a questão, discorre Celso Antônio Bandeira de Mello:

O reconhecimento das diferenciações que não podem ser feitas sem quebra da isonomia se divide em três questões: a primeira diz como o elemento tomado como fator de desigualdade; a segunda reporta-se à correlação lógica abstrata existente entre o fato erigido em critério de *descrímen* e a disparidade estabelecida no tratamento jurídico diversificado; a terceira à consonância desta correlação lógica com os interesses absorvidos no sistema constitucional e destarte juridicizado⁴⁸.

Segundo José Hurtado Pozo, “a cidadania se constitui do lado do processo de

formação e consolidação do Estado-Nação como ente democrático, a partir dos ideais de respeito, liberdade e igualdade, reivindicados ao longo da história.”⁴⁹

Nesse diapasão, iniciou-se o conceito de cidadania, pois os indivíduos membros das cidades em que nasciam tinham *status* de cidadãos, gozavam de privilégios em relação aos estrangeiros e recebiam proteção em troca de deveres militares e demais obrigações impostas pelos governantes.

O conceito originário de cidadania remetia, pois, ao de participante de uma determinada comunidade, confundindo-se com o que atualmente entendemos por nacionalidade.

Posteriormente, o cidadão, conquistou o direito de participar da vida política da comunidade, que através de seu voto escolhia os governantes. Todavia, esses direitos políticos eram concedidos a uma minoria, que excluía as mulheres, os escravos e as crianças.

A realidade segregária não ficou restrita somente aos direitos políticos. O surgimento do capitalismo, da indústria e as duas Grandes Guerras abriram uma gigantesca lacuna entre as classes pobres, os operários, que foram submetidos a condições sub-humanas de trabalho, com salários miseráveis, relegados à própria sorte; por outro lado a classe alta, formada por poucas famílias, concentrava as riquezas e usufruía dos demais direitos sociais.

Com essas diferenças elencadas, ou seja, a classe pobre e a classe alta, a cidadania transformou-se numa fonte de reivindicações. A população marginalizada se insurgiu, exigindo melhores condições de vida e de trabalho, assimcomo o direito à igualdade e à participação efetiva na sociedade.

Com as revoluções inglesa, americana e francesa iniciou-se um processo de transformação social rumo ao tratamento igualitário a ser concedido a todos os indivíduos.

Diante da nova situação pós-guerra, o conceito de cidadania se alargou, com o reconhecimento de cada indivíduo, dos direitos civis (vida, liberdade, felicidade) e sociais (fraternidade, educação, trabalho, moradia) universalizados e positivados pelas Declarações de Direitos.

José Hurtado Pozo sintetiza essa evolução observando que, de maneira

progressiva se reconhece primeiro às pessoas os direitos e liberdades individuais; logo depois, se desenvolvem os direitos políticos; e, posteriormente, se afirmam os direitos sociais.

Contudo, na contemporaneidade, existem muitos autores se enaltecendo na ciência política, vinculando a cidadania somente aos conceitos de nacionalidade e de direitos políticos.

Walter Ceneviva entende cidadania como a possibilidade do exercício dos direitos pelos componentes de um povo, ligando-a aos limites da nacionalidade: a cidadania tem um pressuposto biológico: o fato de alguém nascer em um território e, submetido à ordem jurídica deste, o integra no povo, como cidadão. Pode ser também, pressuposto jurídico: o da cidadania, por uma das formas possíveis de naturalização.

O Brasil enfrenta atualmente a imigração dos haitianos criando polêmica nos estados do Acre e de São Paulo; todavia, não podemos deixar de enfatizar a Constituição Federal de 1988 que expressamente atribui e garante os direitos fundamentais, não só aos seus cidadãos, mas também a todos os estrangeiros residentes e domiciliados no país.

Entretanto, para que essa garantia seja exercida e não fique no campo abstrato, meramente formal, é necessário instituir-se uma real conscientização nacional orientando todo cidadão a exigir respeito e efetividade, visto que a maior parte da população sequer sabe da existência e do alcance de seus direitos.

É responsabilidade do Estado assegurar a plena realização dos direitos humanos, sem limitá-los, além de suprir as necessidades daqueles mais desfavorecidos.

Ao partir do pressuposto de que os direitos sociais apenas são concedidos pelo Estado, aceita-se a ideia de uma cidadania passiva, regredindo-se ao estágio do Estado Social.

A concretização do exercício dos direitos fundamentais não é obra exclusiva do Estado e para a realização da cidadania no espírito da democracia, indispensável a participação popular nas suas decisões para resgatar o que está implícito numa estrutura democrática e de conquistas através das lutas sociais.

No exercício da cidadania plena, ativa e responsável devemos assumir a responsabilidade para a solidariedade e a prática do justo, acompanhados do respeito aos deveres de contribuir para o progresso social, aos cidadãos e à coisa pública; só assim conseguiremos reduzir as desigualdades, respeitando os valores éticos e morais, como forma de assegurar a dignidade própria e dos demais.

Na atualidade, todos os segmentos da sociedade devem participar do processo democrático, e não agir como meros espectadores, obtendo friamente as informações que lhes são trazidas; urge tomar uma posição mais concreta e avançada, em defesa do cidadão, da pessoa humana e, sobretudo, da manutenção do Estado Democrático de Direito.

Soberania dos direitos humanos

O estudo da soberania por si só é um tema conflitante, complexo, que suscita debates envolvendo diferentes posicionamentos ideológicos.

O reconhecimento de que os seres humanos têm direitos sob o plano internacional implica na noção de que a negação desses mesmos direitos impõe como resposta a responsabilização internacional do Estado violador. Isto é, emerge a necessidade de delinear limites à noção tradicional de soberania estatal, introduzindo formas de responsabilização do Estado na arena internacional, quando as instituições nacionais se mostram omissas ou falhas na tarefa de proteger os direitos humanos internacionais assegurados.⁵³ Admite-se que o crime, a violência e a sensação de insegurança são fenômenos cujas taxas de incidência se revelam intoleráveis no Brasil contemporâneo do século XXI.

Diante desse quadro alarmante, estampado diariamente nos meios de comunicação, várias têm sido as ações desenvolvidas pelas autoridades de todos os Poderes para solucionar ou ao menos minimizar essa realidade social.

A segurança consiste na proteção conferida pela sociedade a cada um dos seus membros para a conservação de sua pessoa, de seus direitos e de suas propriedades.

Admite-se que o direito à segurança não tem relevância justificada pela

simples positivação no ordenamento jurídico constitucional, tendo em vista que os fenômenos responsáveis pela insegurança são produzidos pelas relações intersubjetivas que operam no meio social e pela importância que se tem conferido ao direito, com seus postulados renovados no pós-positivismo, como um instrumento capaz de tratar os conflitos decorrentes dessas relações – fatores que conjuntamente lhe conferem legitimidade para tal empreendimento.

Há de se verificar como, na ordem contemporânea, reforça-se, cada vez mais, este complexo sistema de “concorrência institucional”, pelo qual a ausência ou insuficiência de respostas às violações de direitos humanos, no âmbito nacional, justifica o controle, a vigilância e o monitoramento desses direitos pela comunidade internacional.⁵⁴ No momento de transição para a democracia e já no período posterior à promulgação da Constituição Cidadã de 1988, no Brasil, foi clara a divisão entre os militantes dos direitos humanos, e aqueles que clamavam por eficiência policial no combate ao crime.

Cabe a indagação, porque este tema, tão importante para a paz social, é encarado de forma distorcida e preconceituosa, em especial por aqueles profissionais que, em primeiro lugar, deveriam ter no respeito aos direitos humanos sua bandeira de luta, seu objetivo maior de servir e de proteger a sociedade.

Neste contexto, os tratados internacionais voltados à proteção dos direitos humanos, ao mesmo tempo em que afirmam a personalidade internacional do indivíduo e endossam a concepção universal dos direitos humanos, acarretam aos Estados que os ratificam obrigações no plano internacional. Com efeito, se no exercício de sua soberania, os Estados aceitam as obrigações jurídicas decorrentes dos tratados de direitos humanos, passam então a se submeter à autoridade das instituições internacionais, no que se refere à tutela e fiscalização desses direitos em seu território. Sob este prisma, a violação dos direitos humanos constantes dos tratados, por significar desrespeito a obrigações internacionais, é matéria de legítimo e autêntico interesse internacional, o que vem a flexibilizar a noção tradicional de soberania nacional.

Neste sentido, destaque-se a afirmação do Secretário Geral das Nações Unidas, Boutros-Ghali, no final de 1992: Ainda que o respeito à soberania e

integridade do Estado seja uma questão central, é inegável que a antiga doutrina de soberania exclusiva e absoluta não mais se aplica e que essa soberania jamais foi absoluta, como era então concebida teoricamente.

Direitos humanos na ordem jurídica

Pretende-se, neste momento, demonstrar a importância do princípio da dignidade humana para a ordem jurídica brasileira, como núcleo fundamentador da ordem constitucional brasileira.

O legislador constituinte elevou à categoria de princípio fundamental da República (art.1º, III, da Constituição Federal de 1988) a dignidade humana, considerada um dos pilares estruturais fundamentais da organização do Estado brasileiro.

Assim, a institucionalização da dignidade humana no ordenamento jurídico denota a importância que o princípio assume no âmbito nacional. Destacamos dentre outras funções dessa condição:

- a) reconhecer a pessoa como fundamento e fim do Estado;
- b) contribuir para a garantia da unidade da Constituição;
- c) impor limites à atuação do poder público e à atuação dos cidadãos;
- d) promover os direitos fundamentais;
- e) condicionar a atividade do intérprete;
- f) contribuir para a caracterização do mínimo existencial.

Assim, não podemos deixar de enfatizar a complexidade das infrações penais cometidas pelas organizações criminosas dedicadas ao tráfico de entorpecente, alinhado à globalização do crime.

Nesse sentido, [...] Existe uma nova forma de criminalidade emergente, em virtude do fenômeno da globalização, que exige que os países passem a se concentrar em atitudes mais práticas, a fim de que suas abordagens sejam mais eficazes no combate à criminalidade.

Um sistema de direito penal, no Estado Democrático de Direito, deve ter como

limite os direitos humanos e os tratados e convenções internacionais. Qualquer violação por parte do Estado destes direitos atinge de forma direta a dignidade humana, impedindo assim, a concretização das garantias constitucionais do processo penal.

Por derradeiro, a dignidade da pessoa humana, com seu conteúdo de liberdade e igualdade, e, em especial, com o princípio da legalidade, constitui a base de um sistema de direito penal. São princípios que devem ser acolhidos e respeitados como irrenunciáveis na aplicação das leis penais, garantindo de forma clara e explícita o respeito aos direitos fundamentais.

Conforme analisamos, a discussão sobre direitos humanos ocupa cada vez mais espaço nos cenários nacional e internacional, e nas narrativas contemporâneas.

Direitos humanos e segurança pública

O crime existe desde as primeiras formas de vida grupal acolhidas pelo ser humano. Destarte, têm sido eternos a repulsa e o combate a qualquer forma de conduta ilícita, já que em grupo o indivíduo pratica toda a sorte de infração, quer sob o argumento de sobreviver, quer para satisfazer seus ímpetos emocionais.

Da “vingança privada” até os nossos dias, inúmeras formas de repressão criminal foram empreendidas, até o surgimento da competência estatal para gerenciar a harmonia e a segurança dos grupos, nascendo dessa forma a polícia, imprescindível em qualquer agrupamento organizado ou forma de governo.

O Brasil é um país de muitas polícias. A Constituição Federal, em seu art.144⁵⁹, cuida que a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos é exercida para preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio por meio das polícias federal, rodoviária e ferroviária federal, civil e militar.

A Secretaria de Segurança Pública surgiu em 1930 pelo Decreto nº4.789, no período do interventor federal no governo, coronel João Alberto Lins de Barros, ocasião em que a polícia desmembrou-se da Secretaria de Justiça, subordinando-se

às corporações policiais existentes na oportunidade: a polícia civil ea força pública.

A segurança pública representa um grande problema que vem sendo enfrentado no nosso país nas últimas décadas; em razão disso, o tema tem sido bastante discutido nas redes sociais e pelos principais meios de comunicação, em virtude de grandes eventos de repercussão mundial realizados no Brasil, a exemplo da Copa do Mundo de 2014.

Admita-se que num mundo em que a pobreza e a insegurança são crescentes, espera-se que haja um acréscimo na qualidade das políticas públicas, sociais e econômicas desenvolvidas pelos órgãos estatais. Entretanto, o que se observa é um aumento do número de políticas de segurança com um cunho controlador do espaço urbano.

Entre as principais preocupações manifestadas em todas as classes sociais destacam-se as execuções sumárias por policiais, o aumento do uso da tortura como punição, a investigação e os métodos de extorsão, os grupos de extermínio, a superlotação das delegacias e presídios e a ameaça e os atentados aos defensores dos direitos humanos.

A insegurança que atravessa o Brasil é sentida por todos os ramos da sociedade.

Nenhuma destas questões parece novidade para o cidadão brasileiro.

Há duas décadas, a socióloga Cecília Pires já apontava as mesmas razões em suas manifestações acadêmicas, atribuindo causa a estes fatores, resistentes ao tempo, ao dizer que “a longa tradição do autoritarismo na história do Brasil ensinou que tanto os direitos coletivos como os individuais são sistematicamente desrespeitados”.

O direito internacional (basicamente, o direito internacional de conflitos armados ou dos direitos humanos) e a legislação nacional trazem uma estrutura jurídica conformada e vincula os acontecimentos a todas as operações militares, sejam quais forem os nomes ou as forças engajadas.

Existem diferentes temas de direito internacional ou entidades que assumem direitos e obrigações de acordo com esse sistema legal.

Quanto ao uso da força, o Estado como uma entidade soberana composta de

uma população, um território e uma estrutura governamental é, naturalmente, um importante portador de direitos e obrigações perante o direito internacional. Isto, porque, são os governantes responsáveis pelos atos de seus funcionários quando estão exercendo suas funções oficiais ou na qualidade de agentes de fato.

A legislação nacional precisa estar de acordo com as obrigações internacionais de um Estado e é definida sobre sua respectiva jurisdição.

Muitos Estados simplesmente permitem que os tratados tenham a mesma força da lei. Outros requerem que sejam convertidos em legislação interna e, em alguns casos, reescritos, para terem algum efeito.

O direito internacional dos conflitos armados e o direito internacional são complementares. Ambos visam proteger as vidas, a integridade e a dignidade dos indivíduos, embora sob formas diferentes; ambos tratam de temas ligados ao uso da força.

O direito internacional dos direitos humanos protege sempre o indivíduo, tanto em período de paz como de guerra, beneficia a todos e seu objetivo principal é o de proteger os indivíduos de comportamento arbitrário por parte dos Estados. Para essa proteção ser efetiva, as normas internacionais devem estar refletidas na legislação nacional.

A maioria dos instrumentos de direitos humanos permite que, sob estritas condições, os governos derroguem certos direitos quando confrontados com uma séria ameaça pública. No entanto, há um núcleo central de direitos básicos que os governos não podem abolir de maneira alguma. Nele está o direito à vida. Não é permitida nenhuma derrogação no âmbito do direito internacional, uma vez que esse ramo do direito foi, desde o início, planejado para ser aplicado em situações extremas. Assim, existe um equilíbrio entre as necessidades militares e os objetivos humanitários.

O direito internacional dos direitos humanos consiste em um conjunto de princípios e normas com base nos quais os indivíduos ou grupos podem esperar certos padrões de proteção, conduta ou benefícios das autoridades, simplesmente porque são seres humanos. São eles: a) a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas em

1948; b) o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, de 1966; c) o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966; d) a Convenção contra Tortura e Outros Tratamentos Penais Cruéis, Desumanos ou Degradantes, de 1984; e) a Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989.

Instrumentos regionais, como a Convenção Europeia de Direitos Humanos, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos ou a Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos criam os próprios mecanismos de supervisão ao lado do sistema universal.

O direito à vida é o direito humano supremo, uma vez que, sem garantias efetivas para todos, outros direitos humanos não teriam sentido.

O direito de todos à vida, à liberdade e à segurança pessoal está proclamada no art.3º, da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Esses direitos são reiterados nos arts.6º.1 e 9º.1 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP), em instrumentos regionais; na Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos (arts.4º e 6º); na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (arts.4º.1 e 7º.1) e na Convenção Europeia de Direitos Humanos (arts.2º e 5º.1).

O art.6º.1 do PIDCP afirma que: O direito à vida é inerente à pessoa humana. Este direito deverá ser protegido pela lei. Ninguém poderá ser arbitrariamente privado de sua vida.

O art.9º.1 do PIDCP afirma que: toda pessoa tem direito à liberdade e à segurança pessoais. Ninguém poderá ser preso ou encarcerado arbitrariamente. Ninguém poderá ser privado de liberdade, salvo pelos motivos previstos em lei e em conformidade com os procedimentos nela estabelecidos.

Os profissionais responsáveis pela aplicação da lei devem estar particularmente familiarizados com o Código de Conduta das Nações Unidas para os funcionários responsáveis pela aplicação da lei (CCFRAL) e os Princípios Básicos sobre a utilização da força e de armas de fogo pelos funcionários responsáveis pela Aplicação da Lei (PBUFAF).

Tendo em vista que esses dois documentos não estabelecem obrigações de caráter legal, integram o que é normalmente conhecido como *soft law*, ou leis brandas. No entanto, fornecem uma diretriz útil sobre temas específicos dedicados à

manutenção da lei e da ordem.

SEGURANÇA PÚBLICA – HISTÓRICO

A Secretaria de Segurança Pública surgiu em 1930 pelo Decreto nº4.789, no período do interventor federal no governo, coronel João Alberto Lins de Barros. Na ocasião, a polícia desmembrou-se da Secretaria de Justiça, subordinando-se às corporações policiais existentes na oportunidade: polícia civil e força pública.

Como “órgão administrativo”, a Secretaria de Segurança Pública foi extinta em 1931/1939 e restabelecida em 1934/1941, respectivamente. Esta última, no governo de Fernando Costa, que transformou a polícia do Estado numa instituição moderna e eficiente.

Dessa forma, o legislador constituinte de 1988 clamando a necessidade e a importância das atividades executadas pelas instituições policiais civis e militares (subordinadas aos governos dos Estados, Distrito Federal e dos Territórios), as declaram órgãos públicos, pertencentes à Administração Pública, que tem como princípios básicos a legalidade, a moralidade, a finalidade, a impessoalidade e a publicidade, além dos deveres de agir, de probidade, de prestar contas e de eficiência.

No Brasil, o método usado para garantir a segurança pública não está sendo eficaz, o que vem ocasionando o aumento da violência e dos homicídios de maneira escandalosa em todos os Estados. São Paulo e Rio de Janeiro são dois exemplos nos quais o número de mortos ultrapassa os de países em guerra. Neles, há também a polícia recebendo o menor salário da categoria, o que tem acarretado diversos problemas como a falta de motivação e o descumprimento com bravura das missões para as quais foram designados; alguns, inclusive, estão se associando ao crime por falta de boa remuneração.

Essa deficiência é apenas uma entre muitas que precisam ser sanadas. Com melhor capacitação dos policiais, o aumento do policiamento ostensivo e seu efetivo, as instituições equipadas com tudo o que houver de moderno relacionado à segurança, podemos pensar em melhorar a situação caótica em que se encontra a

segurança pública no país.

Só assim o governo poderá minimizar os efeitos da violência, visto que não é possível exterminá-la, mas apenas amenizar e repreender sua continuidade, pois ela integra nosso meio desde os primórdios da humanidade.

Admita-se que o poder público, com a participação da sociedade, há de prover a segurança pública como um caminho para o exercício da cidadania. No provimento da segurança pública deverá o Estado estar atento ao conjunto dos “direitos humanos” e dos direitos “dos cidadãos”. Não se justifica que em nome de uma pretensa exigência de segurança pública sejam sacrificados direitos humanos ou inerentes à cidadania.

A busca da segurança pública e a busca da cidadania plena deverão constituir um projeto solidário do poder público e da sociedade.

Num mundo em que a pobreza e a insegurança são crescentes, espera-se um acréscimo na qualidade das políticas públicas sociais e econômicas desenvolvidas pelos órgãos estatais. Entretanto, o que se observa é um aumento do número de políticas de segurança com cunho evidentemente controlador do espaço urbano.

A insegurança que atravessa o Brasil é sentida por todos os ramos da sociedade, motivo este que vem refreando o país em seu desenvolvimento econômico e cultural, lançando-o num laboratório de segurança pública sem qualquer respeito aos princípios constitucionais e criando uma comunidade sem segurança e respeito aos direitos humanos.

A insegurança é, portanto, uma funesta realidade. Por outro lado, o seu combate mal elaborado pode envolver a sociedade numa tirania indesejável. Assim, incumbe-nos, não só discutir com frequência as causas dessa violência, mas também seus efeitos reflexos, sob a ótica de suas respectivas formas de combate frente à Constituição de 1988.

Os direitos humanos não são antíteses de polícia eficiente, senão os de polícia bárbara, violenta, não profissional. Aliás, os policiais que estão cumprindo pena são assíduos reclamantes de seus próprios direitos humanos. Bandidos e criminosos, inimigos da pátria e prisioneiros são seres humanos, logo, possuem e

devem possuir – menos em homenagem a eles que ao conjunto de todos os demais humanos – direitos fundamentais, mínimos, mas essenciais ao homem, garantidos não somente pelo direito interno, mas pelo direito internacional com virtuais sanções até para os Estados violadores e omissos.

É inquestionável que a Administração Pública exerce um papel fundamental para preservar o princípio da dignidade humana, um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Da Administração Pública depende a concretização de direitos sociais fundamentais, como saúde, educação, alimentação, segurança pública, enfim, direitos essenciais para a sobrevivência humana, com o mínimo de dignidade.

Admite-se que é incompatível a concretização destes direitos com uma administração desonesta e negligente. Fundamental, portanto, que todo agente policial, do mais alto escalão ao mais baixo atue, com observância irrestrita aos princípios que regem a boa Administração Pública.

Assim, um dos mais graves problemas enfrentados pela coletividade é justamente o de garantir uma administração proba, o que, atualmente, parece ser uma utopia. Afinal, diuturnamente, a população brasileira testemunha, estarrecida, inúmeros escândalos de corrupção envolvendo agentes políticos e autoridades públicas de diversos escalões, que agem de forma a capturar o Estado, fazendo com que ele funcione a seu favor, numa inversão total de valores, aumentando ainda mais o abismo social, exterminando direitos essenciais da população e deixando o Brasil numa triste posição no cenário mundial como o país que apresenta um dos mais altos índices de desigualdade social.

Frise-se que o combate à corrupção, ou seja, dos atos de improbidade administrativa é de forma incontestável um dos comandos da Constituição Federal de 1988, como se percebe pelo seu art.37, §4º, que determina a punição destas condutas com graves sanções.

É premente para os operadores jurídicos a reflexão sobre os graves efeitos da corrupção, notadamente no contexto atual, diante da lamentável constatação do verdadeiro descaso com a coisa pública, do absoluto desrespeito por parte dos agentes públicos e políticos aos princípios que regem a boa Administração Pública,

fulminando diversos direitos, em especial os direitos sociais cristalizados na atual Constituição Federal, comprometendo a manutenção do próprio Estado de Direito.

A corrupção sempre existiu, não é uma exclusividade do recente Estado Democrático de Direito brasileiro. O que ocorria em épocas pretéritas, principalmente, nos regimes autoritários, como o vivido em passado não tão distante da história, era o desconhecimento da população em razão de diversos fatores, mas principalmente da ausência de liberdade de imprensa e de atuação efetiva de instituições democráticas em defesa dos direitos da coletividade.

Diante da patente violação aos direitos fundamentais, Regis Fernandes de Oliveira observa: Consequência evidente da corrupção é agressão aos direitos humanos. Na medida em que os recursos públicos são desviados para pagamento de propinas, para extorsão de servidores, para fraudes, para compra de consciências, para liberação de verbas, para ganho em licitações, para não pagamento de tributos, para sonegação, enfim, para deturpação de qualquer espécie, o lesado não é o governo, mas o ser humano.

Logo, conclui-se que a competência administrativa não é uma faculdade outorgada ao agente público, pois configura atribuição de poder de atuação vinculado ao dever de realizar uma finalidade pública que a lei determina; é, portanto, um corolário do princípio da legalidade, do qual o agente público não pode se afastar.

Com a participação da sociedade, o poder público há de prover a segurança pública como caminho para o exercício da cidadania e do respeito aos direitos humanos, este último, cada vez mais também de interesse da polícia, uma consequência automática do desenvolvimento e da vivência do Estado.

Todavia, relevante observar que é possível tratar temas polêmicos como a violência, que se mostra cada vez mais contundente em nosso meio, com educação para cidadania, segurança pública e a observância aos direitos humanos, cada qual ao seu campo de atuação.

São todos elementos que contribuem para um mundo melhor, mais justo e mais social.

Um dos objetivos deste trabalho é demonstrar que há uma relação entre

segurança pública, educação, cidadania e direitos humanos.

Assim, a cidadania e os direitos humanos são fatores-chave para um mundo mais democrático e mais justo, uma vez que sem esses elementos e a educação não se chegará a um universo mais igualitário e fraterno.

Associando todos estes fatores determinantes na construção de uma sociedade mais humana teremos, então, a concretização do ideal: direitos humanos com segurança.

Todos os seres humanos necessitam de segurança e têm o direito de serem protegidos do medo.

A Constituição determina que segurança é um dever do Estado, um direito e responsabilidade de todos, que será exercida para a preservação da ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio. Assim, o poder público, com a participação da sociedade (ambos envolvidos em um projeto solidário) hão de prover a segurança pública como um caminho para a plena cidadania.

No entanto, não é o que se observa atualmente. As informações diárias difundidas pela mídia dão conta de que a segurança pública é um dos problemas que mais afetam a qualidade de vida dos brasileiros. A violência, antes limitada aos grandes centros, caminha de forma acelerada até as mais distantes localidades do interior do Brasil.

Diante dessa sensação de impotência frente ao crescimento da criminalidade, realça-se o papel tão importante e inquestionável dos direitos humanos no contexto da atual segurança pública, frente à necessidade de combate à criminalidade e ao respeito ao princípio da dignidade humana, erigindo-o a objetivo fundamental da República.

A respeito da discussão, Ricardo Brisolla Balestreri afirma: [...] A polícia, durante muito tempo, foi vista pelos segmentos progressistas da sociedade como uma atividade ligada à pressão antidemocrática, à truculência, ao conservadorismo. Os direitos humanos, na outra parte, como militância, passaram a ser vistos como ideologicamente filiados à esquerda, durante a vigência da Guerra Fria (estranhamente, nos países do “socialismo real”, eram vistos como uma arma retórica e organizacional do capitalismo).

No momento da transição para a democracia e já no período posterior à promulgação da Constituição de 1988, no Brasil, foi clara a divisão entre os militantes dos direitos humanos, e aqueles que clamavam por eficiência policial no combate ao crime.

Os que se encontravam do lado oposto dos direitos humanos consideravam-no um empecilho para a ação das instituições de segurança pública. Alguns policiais admitiam-no como uma forma de proteção ao bandido, enquanto outros militantes dos direitos humanos denunciavam constantes violações.

É uma situação que demonstra uma falha de percepção do tema dos direitos humanos no meio policial. A esse respeito, esclarece Suamy Santana da Silva: [...] A primeira hipótese é se tal reação decorre do desconhecimento dos policiais sobre a tática dos Direitos Humanos; a segunda, se os mesmos discordam dos procedimentos práticos e legais de proteção desses direitos, adotados por instituições de defesa dos Direitos Humanos; e a terceira, se ocorre um erro conceitual acarretado pela falta de balizamento teórico sobre as dimensões ideológicas dos Direitos Humanos, seja no campo ético- filosófico, religioso ou político.

Continua sendo danoso à sociedade brasileira o antagonismo entre segurança pública e direitos humanos.

Portanto, é necessário avançar a fim de que as ações governamentais de defesa destes direitos não esbarrem nas ações de setores reacionários que teimam em não reconhecer a importância do respeito aos direitos humanos e a legalidade para a construção de uma sociedade pacífica.

Nesse cenário, os dispositivos policiais pouco ou nada têm inovado e quase sempre são sinônimos de repressão ilegal, fora dos padrões previstos para o uso da força. Os anos que se seguiram à redemocratização no país foram marcados por denúncias de violação aos direitos humanos pela força policial; assim os presos comuns vítimas do arbítrio policial que são tidos como suspeitos preferenciais “coincidentemente” também são identificados pela população como “os pobres e pretos”.

Os movimentos sociais de defesa dos direitos humanos ainda nas décadas de

1970 e 1980 passaram a questionar o uso e o abuso do poder de polícia conferido a esses agentes no exercício de suas funções.

A sociedade se vê cindida entre aqueles que acreditam na punição enérgica e violenta como o caminho para se alcançar a segurança, e os que se opõem a esse discurso e defendem mudanças efetivas nas estruturas policiais, acreditando que a paz não se faz mais com repressão.

Diante desta problemática, como tem agido o governo brasileiro?

Avanços significativos foram introduzidos pelos governos civis nas políticas de segurança orientados pelos debates dos direitos humanos.

A Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/MJ), vinculada ao Ministério da Justiça, desenvolveu e implantou a partir de 1996 os Programas Nacionais de Direitos Humanos (PNDH, PNDH II, PNDH III). Um outro exemplo é a formação dos agentes de segurança pública, que ganhou elementos novos, com a criação, Senasp/MJ, da Matriz Curricular Nacional para o Ensino da Segurança Pública, contendo em um só documento as orientações que servem de referência para as ações formativas dos profissionais da área de segurança pública.

A principal característica da Matriz Curricular Nacional é ser um referencial teórico-metodológico para orientar as ações formativas dos profissionais da área de segurança pública – polícias militar, civil e bombeiros militares – independentemente da instituição, nível ou modalidade de ensino que se espera atender. Seus eixos articuladores e áreas temáticas norteiam, hoje, os mais diversos programas e projetos executados pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp).

Criada em 2005, também pela Senasp/MJ, em parceria com a academia nacional de polícia, a rede nacional de educação a distância (rede EAD- Senasp) é uma escola virtual destinada aos profissionais de segurança pública em todo o Brasil. Tem como objetivo viabilizar o acesso à capacitação continuada, independentemente das limitações geográficas e temporais.

Com a implementação da rede EAD, a Senasp/MJ buscou promover a articulação entre as academias, escolas e centros de formação e aperfeiçoamento dos operadores de segurança pública, de todo o Brasil, a partir de uma postura de respeito às autonomias institucionais, bem como aos princípios federativos.

A rede EAD-Senasp possibilita aos policiais civis, militares, federais, rodoviários federais, bombeiros, profissionais de perícia forense, guardas municipais e agentes penitenciários, acesso gratuito à educação continuada, integrada e qualificada.

A rede representa um salto qualitativo em termos de investimento no capital humano, na valorização do profissional de segurança pública, na busca da excelência nas ações de capacitação continuada e, conseqüentemente, na melhoria das ações voltadas à segurança pública.

Com o fortalecimento da rede EAD-Senasp, o governo federal estabelece uma política na qual os processos de aprendizagem são contínuos, sistêmicos e capilarizados, garantindo assim a coerência com as demais políticas de melhoria da qualidade da educação em segurança pública.

Saliente-se a colaboração, a orientação e a participação da *Human Rights Watch*, uma organização internacional, não governamental e sem fins lucrativos que defende e realiza pesquisas sobre direitos humanos.

Assim, ao longo dos governos civis democráticos que se instalaram no poder após o regime militar, surgem reivindicações que englobam a inviolabilidade do domicílio, a proibição de prisões ilegais, o instituto do *habeas corpus*, a garantia da ampla defesa aos acusados, a extinção de foros privilegiados ou tribunais especiais para o julgamento de crimes de abuso de poder praticados por policiais e autoridades públicas, entre outros apontamentos.

Há que se compreender que o debate deve ser permanente, sem impedimentos ao diálogo sobre os direitos humanos, fundamentais à construção de políticas cidadãs de segurança pública na democracia brasileira.

Entretanto, como já se declinou anteriormente, os que aplaudem o espetáculo da violência e do arbítrio e, se beneficiam dele, estão bem a vista e ocupam um lugar de destaque nos espaços da mídia e da política na atualidade.

Poder de polícia

O homem, como integrante da sociedade, é afligido por pesados encargos; em contrapartida, a sociedade lhe proporciona escassos dividendos. O sentimento

de “segurança” para o ser humano é o valor mais relevante que poderia existir entre os grupos sociais.

Para a manutenção desse bem-estar, a sociedade criou um mecanismo fiscalizador às aspirações e realizações humanas, repassando essa responsabilidade ao Estado, que interage em seu domínio restringindo no todo ou em parte os direitos individuais. Para esta finalidade foi criado o poder de polícia.

Cada autor, ao elaborar sua obra, procura oferecer um conceito próprio do tema em pauta.

Assim, segundo Caio Tácito, “o Poder de Polícia é o conjunto de atribuições concedidas à Administração para disciplinar e restringir, em favor do interesse público adequado, direitos e liberdades individuais.”

A legislação infraconstitucional, no que se refere ao art.78, do Código Tributário Nacional (CTN), assim o define:

Art.78 – Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente, nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

Na lição de Themístocles Brandão Cavalcanti, tem-se que: O poder de polícia constitui um meio de assegurar os direitos individuais porventura ameaçados pelo exercício ilimitado, sem disciplina normativa dos direitos individuais por parte de todos; trata de limitação à liberdade individual mas tem por fim assegurar esta própria liberdade e os direitos essenciais ao homem.

Já Odete Medauar resume o poder da instituição policial: Em essência, poder de polícia é a atividade da Administração que impõe limites ao exercício de direitos e

liberdades. [...] é uma das atividades em que mais expressa sua face autoridade, sua face imperativa. Onde existe um ordenamento, este não pode deixar de adotar medidas para disciplinar o exercício de direitos fundamentais de indivíduos e grupos.

Diógenes Gasparini conceitua poder de polícia como “o poder que dispõe a Administração Pública para condicionar o uso, o gozo e a disposição da propriedade e o exercício da liberdade aos administrados no interesse público ou social”.

Álvaro Lazzarini, por sua vez, conceitua o poder de polícia, invocando-o como razão de existir: “é o conjunto de atribuições da Administração Pública, como poder público e indelegável aos entes privados, tendentes ao controle dos direitos e liberdades das pessoas naturais ou jurídicas, a ser inspirado nos ideais do bem comum”.

Dessa forma, tem-se que os direitos individuais não são tão amplos a ponto de permitir que alguém os exerça com flagrante prejuízo para a segurança e o bem-estar, pois, sobre o interesse pessoal deve prevalecer sempre o coletivo. Por isso mesmo é que o poder público, para bem dos cidadãos, considerados em conjunto, limita o exercício das franquias individuais, cerceando-lhes de certo modo, a liberdade. A limitação dessa liberdade é um imperativo de ordem pública, de direito à tranquilidade dos habitantes da nação e, nos últimos tempos, da segurança da força política e social em vigor no país.

Conforme os doutrinadores mencionados, os atributos do poder de polícia são a discricionariedade, a autoexecutoriedade e a coercibilidade.

Segundo Hely Lopes Meirelles, o ato de polícia é, em princípio, discricionário, que passará a ser vinculado se a norma legal que o rege estabelecer o modo e a forma de sua realização. Neste caso, a autoridade só poderá praticá-lo, validamente, atendendo às exigências da lei ou regulamento pertinentes. Assim, se a Administração deve decidir qual o melhor momento de agir, o meio de ação mais adequado, a sanção cabível diante das previstas na norma legal, o poder de polícia será discricionário. Se a lei já os estabelece diante de determinados requisitos, a Administração deverá adotar a solução estabelecida, sem qualquer possibilidade de opção; assim, o poder de polícia será vinculado.

De todos os autores dedicados ao direito administrativo, Diógenes Gasparini

é o que melhor explica o atributo da autoexecutoriedade, por declinar que o ato de polícia caracteriza-se pelos seguintes elementos:

- I – editado pela Administração Pública ou por quem lhe faça as vezes; II – fundamentado em um vínculo geral;
- III – em um interesse público e social; e
- IV – incidindo sobre a propriedade ou sobre a liberdade, praticamente se torna um poder independente, pois, não se subordina à clássica tripartição do poder.

O autor não concebe a autoexecutoriedade como um atributo do ato de polícia. Afirmar que ela existe em outros atos administrativos e que a Administração Pública deve atuar com razoabilidade, não qualificando, portanto, o ato de polícia. No entanto, vários autores aceitam a autoexecutoriedade como um atributo do poder de polícia. Entre eles, Hely Lopes Meirelles⁷⁴, que assim o define: “a faculdade da Administração decidir e executar diretamente sua decisão por seus próprios meios”.

A coercibilidade geralmente é associada à autoexecutoriedade. O ato discricionário só é autoexecutório se dotado de coercibilidade. Hely Lopes Meirelles a define como a imposição coativa das medidas adotadas pela Administração. Para o autor, todo ato de polícia é “imperativo, obrigatório para seu destinatário, admitindo até o emprego da força pública para seu cumprimento, quando resistido pelo administrado”.

Funções policiais de segurança pública

Tradicionalmente, a doutrina divide as funções policiais em *administrativa* (limita o excesso de liberdade para a proteção do equilíbrio social), *preventiva* (que se antecipa ao fato criminoso, controla atividades públicas, fiscaliza o cumprimento da lei) e *judiciária* (encarregada de produzir provas de autoria e materialidade dos delitos cometidos). Sobre estas funções tradicionais, manifestaram-se Themístocles Cavalcanti, Luiz Carlos Rocha e Celso Antônio Bandeira de Mello. Por esta divisão, as polícias administrativa e preventiva atenderiam primordialmente às regras

administrativas e a polícia judiciária, às regras processuais penais.

Não obstante, de acordo com o sistema constitucional em vigor, não se pode mais aceitar esta divisão. A polícia hoje tem uma função preponderante no papel da segurança pública, isto é, destina-se a preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio; portanto sua função é o gênero de que decorrem as outras: prevenção, repressão, investigação, de fronteira e judiciária⁷⁸. Na busca do bom resultado, na conservação da ordem pública e da incolumidade do cidadão e do seu patrimônio, deverá a polícia de segurança pública atender ao princípio da eficiência no aspecto econômico, na estrutura organizacional, no bom serviço e no bom atendimento das necessidades populares.

A Constituição Federal de 1988 foi explícita ao separar as funções no que se refere a cada uma das espécies de polícia (art.144 e parágrafos). No que diz respeito às polícias civis estaduais (art.144, §4º, da Constituição Federal de 1988), evidencia serem elas responsáveis pelas funções (note-se no plural), de polícia judiciária e de apuração das infrações penais. Não obstante Valter Foletto Santin⁷⁹ ter erroneamente incluído a polícia militar para o exercício destas funções, afirma acertadamente ser mediana a compreensão de que os policiais civis promovam a prevenção (função primordialmente das polícias militares), no caso, especializada, visando investigar ilícitos penais.

Esta atribuição de prevenção especializada, segmento de suma importância para a polícia judiciária, reforça-se com a Lei Complementar nº207, de 05 de janeiro de 1979, alterada pela Lei Complementar nº922, de 02 de julho de 2002, recepcionada pela Constituição Federal de 1988, que dispõe em seu art.3º,I, serem funções básicas desta instituição: “o exercício da polícia judiciária, administrativa e preventiva especializada”.

Educação e segurança pública

A relação entre educação e segurança pública são assuntos bastante debatidos no meio acadêmico, o que nos levou a eleger o tema a ser desenvolvido

neste trabalho tendo em vista a escassez de pesquisas nesta área.

Não se sabe ao certo o porquê das questões de segurança não serem trabalhadas no contexto educacional. Talvez, uma das razões seja a complexidade do tema a ser investigado.

A concepção de educação explicada sob a ótica dos autores que analisam a relação entre educação e segurança pública nos revela como estes conceitos se tornam imprescindíveis para a compreensão da sociedade.

Edgar Morin nos apresenta uma relação bem apropriada entre cidadania e educação: A educação deve contribuir para a autoformação da pessoa (ensinar a assumir a condição humana, ensinar a viver) ensinar como se tornar cidadão. Um cidadão definido, em uma democracia, por sua solidariedade e responsabilidade em relação a sua pátria. O que supõe nele é o enraizamento de sua identidade nacional.

Esta reflexão é bastante contundente, pois expõe com clareza a falta de políticas públicas eficientes no combate à violência que assola a população independentemente da classe social. Para combatê-la, é preciso mais planejamento estratégico, políticas públicas eficazes e praticidade no que tange à segurança pública, mesmo sabendo que todos esses aspectos perpassam a educação.

Há que se admitir, portanto, que a segurança pública, a educação e a formação dos policiais militares e civis estarão sempre associadas, uma vez que a relação entre essas categorias se enquadra tanto no campo das práticas sociais de cidadania quanto na esfera dos direitos humanos. Falar em educação e formação em qualquer circunstância é falar de formar pessoas para um determinado fim.

Assim, a formação de policiais não poderia ser diferente, pois os policiais são preparados numa escola específica com a finalidade de garantir a ordem pública e respeitar os direitos humanos dos cidadãos. Necessário, todavia, uma educação de forma integral para todos os homens que contribua para alavancar uma sociedade menos violenta.

Para tanto, uma boa formação humana dedicada aos policiais permite graduá-los bons profissionais, pautados num dos requisitos essenciais para garantir a todos uma segurança pública de qualidade.

Segundo Robson Sávio Reis Souza, “a segurança dos cidadãos, é em si

mesma, uma questão que inclui os direitos e garantias fundamentais e não os limites deles”.

Nesta esteira de pensamento, entendemos que todos esses aspectos referentes à segurança pública, à cidadania e aos direitos humanos estão intrinsecamente relacionados, além de passarem pelo crivo da educação com o objetivo de oferecer bem-estar à população.

Assim, a cidadania e os direitos humanos são fatores-chave para um mundo mais democrático e mais justo uma vez que, sem estes elementos associados à educação, não se chegará a um universo mais igualitário e fraterno.

O presente capítulo busca fazer uma análise da educação na segurança pública considerando-a como um requisito fundamental para a formação de policiais civis e militares. Noções de educação, de cidadania e de direitos são fundamentais na construção dos objetivos delineados e buscados numa perspectiva pedagógica.

Há de se admitir que é possível abordar temas polêmicos como a violência que se mostra cada vez mais contundente em nosso meio, com a educação para a cidadania, a segurança pública e os direitos humanos, cada qual ao seu campo de atuação.

A relação entre educação e segurança pública, especialmente no Brasil, na ótica da cidadania e dos direitos humanos parece ser muito próxima no papel, mas na prática não se concretiza de modo eficaz.

O que se percebe é uma lacuna entre as relações que se estabelecem, por um lado, na preocupação de se preparar bem o policial no tocante a sua formação educacional militar, para o exercício de suas funções; e por outro, um projeto prático que não se concretiza e não se realiza como deveria, de forma que as práticas sociais de cidadania ocorram de forma mais justa e igualitária para todos que aqui residem.

Necessário tecermos alguns comentários a respeito da corrupção em nossos dias que de maneira inaceitável atinge todos os setores sociais, o que inclui empresas públicas e privadas.

Atualmente a corrupção vem sendo ligada aos atos desviantes dos agentes públicos (em sentido amplo) frente à Administração, materializada na conduta

abusiva no exercício do mandato, cargo, emprego ou função pública, com o objetivo de obter ganhos privados e lesar o patrimônio público.

Admita-se que não se trata de fenômeno atual, pois a corrupção sempre existiu; afinal, sua prática remonta a épocas passadas da história, conforme salientam os doutrinadores. A corrupção é um fenômeno antigo, já previsto na Lei das XII Tábuas, que punia severamente condutas desonestas dos juízes, cuja sanção era aplicada àqueles que recebiam pecúnia.

Porém, não se desconhece que a corrupção sempre incidiu de forma igualmente grave na esfera particular.

É necessário que as normas existentes para seu combate e controle não se restrinjam à esfera penal, mas mereçam outra interpretação com máxima efetividade, o que se revela fundamental para preservar o Estado Democrático de Direito e a credibilidade da Administração Pública. O objetivo é resguardar não apenas o patrimônio público, mas também a probidade administrativa cuja importância foi cristalizada no art.37, §4º da Constituição Federal de 1988⁸³.

Nesta esteira de pensamento, podemos concluir que todos os meios possíveis, cíveis ou criminais se revelam importantes no combate à corrupção, para que ao menos possamos mantê-la em níveis toleráveis, visto que sua completa erradicação é uma utopia. Entretanto, acredita-se na importância de buscar esse objetivo, de um sonho pelo qual vale a pena lutar, na busca de uma sociedade mais justa e igualitária.

Não se pode deixar de consignar a aprovação da Lei Federal nº12.846, elaborada em 2013, chamada de Lei Anticorrupção, em vigor desde 29 de janeiro de 2014.

Saliente-se que a nova Lei dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática dos atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira, embora não exclua a responsabilidade individual de seus agentes administradores ou qualquer pessoa.

Assim, o dispositivo legal deve ser considerado uma relevante evolução.

É significativo ressaltar que a Lei surge para preencher uma lacuna

deixada pela Lei da Improbidade Administrativa e pela Lei das Licitações, já que nenhuma delas, sequer o Código Penal, abrange as empresas privadas.

Nos termos expostos, acreditamos que o objetivo foi alcançado, uma vez que buscamos demonstrar informalmente e com caráter bastante subjetivo que segurança pública e direitos humanos não são temas conflitantes, mas que deverão ser equacionados dentro de um ideal único com respeitabilidade, visando dentro dos limites impostos pelas leis, assegurar a segurança e o bem-estar da sociedade.

Ética, cidadania e segurança pública

Ética, cidadania e segurança pública são valores entrelaçados. Não pode haver efetiva vigência da cidadania numa sociedade que não se guie pela ética; e não vigora a ética onde se suprima ou se negue e menospreze a cidadania.

A segurança pública é um direito do cidadão, um requisito de exercício da cidadania e um imperativo ético.

Estamos diante de um trabalho conjunto no qual a luta pela ética, a construção da cidadania e a preservação da segurança pública não são responsabilidade exclusiva do Estado; cabe ao povo, às instituições sociais e às diversas comunidades participar desse processo político de sedimentação de valores essenciais à vida coletiva.

Trata-se, pois, de buscar o provimento do direito da sociedade à segurança, sem ofensa à ética e à cidadania.

O Poder Público, com a participação da sociedade, há de prover a “segurança pública ‘como caminho para o exercício da cidadania. No provimento da segurança pública deverá o Estado estar atento ao conjunto dos ‘direitos humanos’ e dos ‘direitos do cidadão’”.

Não se justifica que, em nome de uma pretensa exigência de segurança pública, sejam sacrificados determinados “direitos humanos” ou direitos inerentes à cidadania.

Se não houver avanço no núcleo das principais causas de violência, é mister observar que a efetivação dos direitos fundamentais sociais, como todos os demais,

é uma condição essencial para o exercício da cidadania e para a estruturação da dignidade humana.

O caminho a ser percorrido ainda é longo, mas durante o trajeto estão sendo criadas paulatinamente as instituições jurídicas de defesa da dignidade humana contra a violência, o aviltamento, a exploração e a miséria.

Perfil dos operadores de segurança pública

Para este modelo de policiamento essencialmente preventivo precisamos de policiais educados, portanto, o recrutamento de pessoas com estas características é o ideal. Sobre este tópico veja-se Egon Bittner para quem o perfil do “bom policial” hoje é ser pontual, asseado, cumpridor de rituais rotineiros, preenchedor de relatórios, estrito observador da hierarquia e da disciplina. Ironicamente o autor afirma que deve ainda este modelo de policial nada saber sobre a matéria específica de segurança pública e, menos ainda, sobre polícia preventiva especializada.

Destaca o autor que a função policial na matéria de segurança pública é das mais complexas e difíceis, exigindo um bom preparo no assunto. Todavia, hoje, nos meios policiais, não há especialistas na matéria. Note-se que não existe curso superior sobre o assunto, quando muito, alguns cursos de especialização. E serão esses homens despreparados que lidarão com os bens mais elevados dos integrantes da sociedade: vida e liberdade, conforme observam Jerome Hebert Skolnick e David Bayley: damos uma pistola a esses jovens, equipando-os para matar, e esperamos deles que mantenham a ordem para que possamos viver em segurança. Que tremenda responsabilidade a deles, que colossal ato de fé de nossa parte.

No mesmo sentido, Marcos Rolim assegura que “as tarefas de policiamento precisam ser concebidas de forma a libertá-las completamente do autoritarismo”.

Pormenorizando o perfil adequado ao policial para a função preventiva, diz Jerome Hebert Skolnick, para ser bem sucedido neste tipo de policiamento, o

policial, além dos dotes físicos, como o porte considerável e forte, deverá possuir capacidade de analisar, ter empatia, ser flexível, comunicativo e, primordialmente, ter “coração” e “cabeça”, ou seja, “pensar” e “sentir” como um ser humano plenamente. Sua capacidade de agir, a partir das qualidades citadas seria mera dimensão de sua integridade humana.

Deverá este policial defender os princípios constitucionais e, portanto, as garantias dos indivíduos neles contidas. Como membro da comunidade, deverá lembrar-se que reflete o princípio de que a polícia é o público e o público, a polícia. Deve ter sempre em mente que trabalha em parceria com a comunidade local, ouvindo-a ao estabelecer suas prioridades para a aplicação dos serviços policiais e identificar os problemas locais, investigando suas causas e amenizando o medo sem fundamento dos riscos de vitimização. É preciso também procurar a colaboração em suas ações de outros órgãos afetos àquela comunidade, além de fazer uso razoável e moderado dos poderes que a lei lhe confere, utilizando a força apenas como último recurso e de acordo com a natureza e circunstâncias do fato.

Para alcançar estas qualificações do profissional sugerimos que dos documentos operacionais, manuais técnicos, planos e políticas operacionais constem as questões técnicas, éticas e legais, de modo a se cristalizar a compreensão destas questões, no ambiente formal e informal das organizações.

Note-se que o policial presta serviços dirigidos à população, e nela estão contidos todos os segmentos, ou seja, vítimas e criminosos, estes últimos, o alvo dos serviços policiais. Eis porque é da sociedade e de suas necessidades especiais que deverá obter o rumo de suas atividades para oferecer um produto de qualidade e de ótima receptividade. Comportando-se desta forma, certamente obterá a confiança e o respeito público. Por ser uma forma de agir instigante e desafiadora, desenvolverá no policial a autoestima, hoje tão em baixa.

Enquanto não se providencia este tipo de triagem para a seleção do policial, o responsável pelo policiamento preventivo deverá escolher seus agentes entre os que tenham o perfil mais próximo das necessidades acima descritas, os que não apelidam os humildes de “vagabundos”, homens com o menor grau possível de periculosidade, que não se vangloriem do número de prisões efetuadas e que não

desprezem as ações preventivas como contraponto às repressivas.

Na Inglaterra, por exemplo, ocorreu um grande processo de reforma na polícia que passou a enfatizar o policiamento proativo por meio do “policiamento para solução de problemas”, o que corresponde no Brasil aos policiamentos preventivo e preventivo especializado. Para tanto, a comunidade foi chamada para contribuir com os trabalhos policiais e a dar sugestões como a criação dos chefes de polícia especiais, provenientes da comunidade; o esquema de vigilância do bairro ou a vigilância realizada pelos moradores com medidas protetoras de seus patrimônios; o aconselhamento sobre segurança; as propagandas para incentivar a prevenção e

o fomento de testemunhas e informantes. Recomendou-se também maior concentração de ações policiais nos crimes mais sérios, por serem os que mais incomodam a sociedade. Inseriu-se um método muito eficaz de aferir o desempenho policial por meio da pesquisa de opinião pública denominada pesquisa britânica sobre crime ou British Crime Survey.

É responsabilidade das autoridades civis a manutenção da lei e da ordem. É uma tarefa da polícia ou das forças de segurança, que são especialmente equipadas, organizadas e treinadas para essas missões.

O papel das forças armadas de um Estado é defender o território nacional contra as ameaças externas, o conflito armado internacional e lidar com as situações de conflito armado interno, não internacional. No entanto, as forças armadas podem também ser chamadas a assistir às autoridades civis para lidar com eventuais níveis de violência mais baixos do que os encontrados nos conflitos armados, como tensões e distúrbios internos, assertivas mundiais em relação à manutenção da lei e da ordem, na maioria dos países.

Classificar uma situação é muito mais que um exercício teórico. Traz consequências diretas tanto para os comandantes de uma ação como para as vítimas da violência, porque determina quais normas se aplicam àquele contexto. A proteção oferecida será em mais ou menos detalhes de acordo com a situação legal.

Na maioria dos países, as operações para se aplicar a lei em outras situações de violência são conduzidas pela polícia ou pelas forças de segurança. Quando forças militares são enviadas nessas situações, normalmente desempenham um

papel de reforço e são subordinadas às autoridades civis. Dessa forma, devem ser tomadas todas as medidas necessárias para:

- a) evitar o uso excessivo da força pelos responsáveis pela aplicação da lei, incluindo as forças militares, enquanto estiverem mantendo ou restabelecendo a lei e a ordem;
- b) garantir que qualquer pessoa ferida receba um tratamento adequado e que os cadáveres sejam tratados com respeito e identificados;
- c) garantir que os presos ou detidos pelas autoridades, que estiverem mantendo ou restabelecendo a lei e a ordem, sejam tratados de forma humana e justa.

O papel dos agentes das organizações responsáveis por aplicar a lei, independentemente de quem sejam ou de como estejam formados, é o de manter a ordem e a segurança pública, prevenir e detectar o crime e assistir em todo o tipo de emergência.

Os procedimentos operacionais para os responsáveis pela aplicação da lei precisam ser compatíveis com as normas internacionais referentes ao uso da força. Devem ser incluídos nos manuais, redigidos em linguagem simples, facilmente acessível aos vários tipos de funcionários e transformados em *regras de engajamento*.

O treinamento do pessoal deve envolver *exercícios práticos* os mais próximos da realidade possível e uma rigorosa cadeia de comando e disciplina garantirá a supervisão e o controle eficientes.

Por fim, o equipamento – em especial os instrumentos de comunicação e de proteção – é essencial para manter o controle de uma situação e alertar sobre a violência.

Os responsáveis pela aplicação da lei somente devem ser colocados em suas funções diárias com treinamento adequado, equipamento e ordens apropriadas,

devendo trabalhar dentro de um sistema disciplinar observando os procedimentos legais constantes na Lei Orgânica das Polícias.

Manter a lei e a ordem, sobretudo quando se lida com manifestações ilegais, é uma tarefa complexa. É preciso ter uma força bem treinada, profissionais e disciplina para recorrer ao uso da força.

Quando a legislação nacional permite tomar medidas emergenciais no interesse da segurança nacional ou da ordem pública, a aplicação dessas medidas não deve ser arbitrária ou discriminatória.

Os princípios que regem o uso da força e das armas de fogo são os da necessidade, proporcionalidade, legalidade e precaução.

Os responsáveis pela aplicação da lei só podem recorrer ao uso da força quando todos os outros meios para alcançar um objetivo legítimo tiverem falhado (necessidade) e o uso da força puder ser justificado (proporcionalidade), em termos da importância do objetivo legítimo (legalidade) a ser alcançado.

O desafio da técnica policial não é estimular a agressão, pois qualquer um é capaz de agredir; o desafio é justamente controlá-la, limitá-la ao que é legal e eticamente necessário, por meio de métodos específicos de uso da força. Cabe às polícias o desafio de anular o *fetichê* do uso da força policial como ferramenta de subjugação do outro e ensinar, formal e culturalmente, a técnica e a filosofia da moderação da força, imprescindível para profissionalizar as polícias. Vislumbramos presságios de mudança e a potência cada vez maior de responsabilidade civil de todos os departamentos de polícia, que são obrigados a manter uma abordagem proativa para o treinamento de policial no intuito de enfrentar esses desafios.

[...] O simples desejo de ver o outro eliminado, como se inimigo fosse, pode ser a porta de ingresso no mundo das corrupções e semicorrupções policiais, todas elas tendo como ponto de negociação a vida, decorrendo daí uma série de perversões inaceitáveis num contexto dito democracia e cidadão.⁹²

Um policial bem treinado não só vai beneficiar o departamento de polícia, mas também ao público que jurou proteger. Afinal, o uso de força, armas de fogo, táticas defensivas e sistema de treinamento de armas de fogo automáticas são técnicas

concebidas exclusivamente aos policiais.

Instrutores certificados por departamentos são especializados em preparar planos de aulas referentes a várias questões do trabalho policial, incorporar esses planos de aula no currículo do departamento e entregar para cada policial, em forma de palestra, durante a chamada ou em caso de necessidade.

Se demonstrada a necessidade de um treinamento adicional em uma determinada área de trabalho policial, a unidade de formação terá de dar a esses policiais, um a um, a formação de reparação na tentativa de ajuda oficial na área deficiente.

Além disso, a formação policial deverá oferecer todos os treinamentos oficiais, considerando a diversidade cultural do país, em função da qual cada um dos membros seria educado para as diferentes culturas que compõem nossa sociedade.

É necessário mostrar a cada policial como melhor servir e interagir com essas culturas, para tentar acalmar situações hostis sem recorrer à força física por meio da complementação, das instruções em procedimentos policiais, das políticas, do conhecimento da lei, dos primeiros socorros e do treinamento físico, todos constantes e contínuos.

Conforme esclarece Marcos Rolim, a teoria do policiamento orientado para a solução de problemas (Posp) foi formulada por Herman Goldstein, professor da Faculdade de Direito da Universidade de Wisconsin (Madison). O modelo conceitual dessa proposta foi sintetizado na abordagem conhecida como Sara, sigla pela qual se identificam os procedimentos de *scanning, analysis, response and assessment* (levantamento, análise, resposta e avaliação) cujos passos podem ser assim sistematizados:

Levantamento

- identificar os problemas recorrentes que preocupam as pessoas e a polícia;
- priorizar os problemas que serão enfrentados;

- estabelecer objetivos definidos;
- confirmar a existência e a dimensão dos problemas;
- selecionar um problema para exame;
- coletar e examinar dados a respeito.

Análise

- tentar identificar e compreender os eventos e condições que precedem e acompanham o problema;
- identificar as consequências do problema para a comunidade;
- identificar a frequência do problema e há quanto tempo ele vem ocorrendo;
- identificar as condições que permitiram a emergência do problema;
- definir o problema da forma mais precisa e específica possível;
- ser criativo e identificar os recursos disponíveis que possam auxiliar o desenvolvimento de uma compreensão mais aprofundada do problema.

Resposta

- pesquisar o que já foi feito em outras comunidades que enfrentaram o mesmo problema e quais os resultados obtidos;
- permitir que todos possam dar sua opinião e produzir uma “tempestade de ideias” (*brainstorm*);
- escolher uma das soluções possíveis;
- elaborar um plano concreto e identificar as responsabilidades de cada um;
- estabelecer objetivos específicos;
- identificar os dados relevantes a serem coletados durante a implementação do plano para permitir uma avaliação posterior;

- sustentar as atividades planejadas.

Avaliação

- determinar se o plano foi implementado;
- identificar se os objetivos foram alcançados e coletar dados quantitativos e qualitativos;
- identificar qualquer nova estratégia que deva ser acrescentada ao plano original para aperfeiçoá-lo;
- conduzir a avaliação em processo para assegurar que a eficiência se manterá.

A abordagem policial descrita parcialmente nas assertivas referidas é um encontro entre a polícia e o público e os procedimentos adotados pelos policiais que variam de acordo com as circunstâncias e com a avaliação feita pelo policial sobre a pessoa com quem interage, relacionados ou não ao crime.

É a ação policial proativa, que se desenrola durante a atividade de policiamento, na qual os procedimentos requerem a interceptação de pessoas e veículos na via pública, a realização de busca pessoal, a vistoria veicular, com o objetivo de localizar algum objeto ilícito, como drogas e arma de fogo. A decisão de agir é exclusiva do policial e respaldada em lei.

Tania Pinc, em trabalho apresentado no 31º Encontro anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), em 2007, em Caxambu (MG), define que a relação direta entre o cidadão e a polícia ocorre de duas maneiras: ação policial e a avaliação do desempenho operacional frente à nova dinâmica dos padrões procedimentais.

Para compreender melhor o papel da polícia é necessário investir em dois aspectos: nos microprocessos de encontro entre a polícia e o público, e na maioria das condutas pelas quais os policiais aplicam a força em relação ao grau de resistência apresentada pelo suspeito.

Uma das grandes contribuições para o tema é a escala de força contínua que

tem sido incorporada por muitas instituições policiais exemplificadas por Geoffrey Alpert e Roder Dunham como a ação de presença do policial uniformizado, a comunicação verbal, a condução do preso (uso de algema e outras técnicas de imobilização), o tiro de agentes químicos e as táticas físicas, o uso de arma de fogo e da força letal.

Os primeiros graus dessa escala de força não envolvem nenhum contato físico entre os atores, o que comprova que as fronteiras do uso da força pela polícia são muito mais amplas e não se restringem ao uso da força física, conforme a interpretação de alguns estudiosos no Brasil.

O processo que leva ao uso da força introduz um outro autor importante: o suspeito. Assim, a medida de força a ser usada está diretamente relacionada à reação ofensiva. O comportamento do policial no que diz respeito ao uso da força está condicionado ao grau de resistência oferecida pelo suspeito. Em grau inferior ao necessário, poderá vitimizar o policial.

Quadro – Resistência pelo uso da força contínua e níveis de resposta

Nível de resistência do suspeito	Nível de controle da força usada
Presença do suspeito	Posição de abordagem
Resistência verbal	Resistência verbal
Resistência passiva	Técnicas de condução do preso
Resistência defensiva	Agentes químicos
Resistência física ativa	Táticas físicas – outras armas
Uso de arma de fogo e força letal	Uso de arma de fogo e força letal

A interação entre a polícia e o suspeito tende a ser pouco explorada nos

estudos sobre a polícia no Brasil, pois o maior interesse dos pesquisadores se encontra nas vítimas, cujas lesões o policial deu causa, deixando de explorar o resultado dos riscos da profissão, para o policial. Se comparados a outros países, é consideravelmente elevado o número de policiais mortos e feridos em serviço.

No Brasil, o policiamento nos grandes núcleos urbanos ocorreu somente nos últimos 30 anos, o que faz dele uma atividade recente em comparação à existência das instituições policiais paulistas e suas origens.

O primeiro passo para se estabelecer os padrões da abordagem policial ocorreu com a implementação de Procedimentos Operacionais Padrões (POP), um conjunto de procedimentos que orientam os policiais sobre a melhor maneira de proceder nas diversas situações nas quais se deparam durante as atividades diárias, descrevendo detalhadamente o comportamento policial esperado durante a situação de abordagem. O Procedimentos Operacionais Padrões (POP) prevê a abordagem de pessoas de três maneiras diferentes:

- 1) abordagem de pessoa sob a fiscalização da polícia;
- 2) abordagem de pessoa em atitude só fundada em suspeita e
- 3) abordagem de pessoa infratora da lei.

É compreensível que uma pessoa honesta se sinta ofendida por ter sua conduta considerada suspeita; por outro lado, o elevado aumento do crime e da violência nas cidades leva o policial a aumentar o seu grau de desconfiança em relação às pessoas e consequentemente, a realizar um número maior de abordagens.

Em razão da atividade operacional ser muito dinâmica é praticamente impossível saber onde o policial entrará em ação.

Não basta fazer a segurança, o policial deve saber se posicionar e fixar sua atenção, sob o risco de ferir seu parceiro ou qualquer outra pessoa, no caso de haver alguma reação do abordado.

É importante lembrar que a abordagem policial é uma situação de risco, pois se a suspeita sobre a pessoa abordada for confirmada, os policiais estarão diante de um criminoso, que poderia estar armado e atentar contra a vida dos

policiais e de outras pessoas. Por isso os cuidados com a segurança não devem ser negligenciados.

A qualidade da abordagem refere-se à capacidade do policial de desempenhar os procedimentos operacionais de acordo com o padrão institucional. Ela é inversamente proporcional às práticas policiais abusivas – quanto maior a qualidade da abordagem, menor a probabilidade de ocorrência de abuso policial – e diretamente proporcional à prevenção criminal – quanto maior a qualidade da abordagem, maior a probabilidade de prevenir crimes.

Assim, é extremamente importante analisar detalhadamente a relação estabelecida entre o policial e o público no momento da abordagem.

O posicionamento da arma também foi codificado. É importante explicar que durante uma única abordagem o policial pode usar mais de uma posição para sua arma, mas, se usá-la em desacordo, incidirá em abuso.

Os Procedimentos Operacionais Padrões (POP) preveem que na abordagem de pessoa em atitude suspeita ou veículo sob suspeita, durante a determinação para o desembarque e segurança, o vistoriador deve portar a arma sempre na posição sul.

No trabalho diário, durante uma abordagem, o policial tende a se comportar de maneira a ignorar as condutas seguras prescritas nos Procedimentos Operacionais Padrões (POP), o que leva a três resultados distintos: potencializa a ocorrência de lesão ou morte, tanto dos policiais como das pessoas abordadas ou ainda daquelas que transitam no entorno, à prática de pequenos abusos e à diminuição do grau de prevenção de crimes. Segundo Paulo Neto Mesquita, “o termo violência abrange atitudes e ações que podem resultar em lesão ou morte, mas traz implícito o conceito uma legalidade relativa”.

As lesões ou mortes praticadas por policiais podem estar mais relacionadas ao despreparo profissional e menos à ilegalidade da ação; já o despreparo profissional pode estar associado à falta de treinamento.

Assim, importante considerar a formulação de políticas públicas que tenham como objeto de investimento o treinamento policial, ou seja, o processo de atualização e de aperfeiçoamento dos conhecimentos referentes às práticas

policiais.

No Brasil, não há estudos que enfatizem a relação entre o treinamento e a *performance*, com o objetivo de testar o impacto do treinamento no desempenho operacional do policial durante as abordagens.

POLICIAMENTOS OSTENSIVO, PREVENTIVO ESPECIALIZADO E COMUNITÁRIO

O policiamento ostensivo é uma função exercida constitucionalmente pela polícia militar, organizada com base na hierarquia e disciplina, incumbida da preservação da ordem pública e da polícia ostensiva, nos Estados, Territórios e Distrito Federal. Em seguida, apresentaremos as principais diferenças entre o policiamento ostensivo e a polícia ostensiva.

Policiamento ostensivo: São ações de fiscalização de polícia, sobre matéria de ordem pública, em cujo emprego o homem ou a fração de tropa sejam identificados de relance, quer pela farda, quer pelo equipamento, armamento ou viatura.

Entre suas principais características, estão:

✓ **Ação pública:** O policiamento ostensivo é exercido visando a preservar o interesse geral de segurança pública nas comunidades, resguardando o bem comum em sua maior amplitude. Não se confunde com zeladoria – atividade de vigilância particular de bens ou áreas, nem com a segurança pessoal de indivíduos sob ameaça. A eventual atuação, nessas duas situações, poderá ocorrer por conta das excepcionalidades e não como regra de observância imperativa.

✓ **Totalidade:** O policiamento ostensivo é uma atividade essencialmente dinâmica, que tem origem na necessidade comum de segurança da comunidade, permitindo-lhe viver em tranquilidade pública. É desenvolvido sob os aspectos preventivo e repressivo, consoante seus elementos motivadores, assim considerados

os atos que possam se contrapor ou se contraponham à ordem pública. Consolidase por uma sucessão de iniciativas de planejamento e execução ou em razão de clamor público. Deve fazer frente a toda e qualquer ocorrência, por iniciativa própria, por solicitação ou em razão de determinação. Se houver envolvidos (pessoas, objetos), quando couber, serão encaminhados aos órgãos competentes, ou estes cientificados para providências, se não implicar em prejuízo para o início do atendimento.

✓ **Legalidade:** As atividades de policiamento ostensivo desenvolvem-se dentro de limites legais. O exercício do poder de polícia é discricionário, mas não arbitrário. Seus parâmetros são a própria Lei, em especial os direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição Federal. Há situações em que o policial militar atua discricionariamente em defesa da moralidade pública e do bem comum; nesses casos seus limites continuam sendo as garantias constitucionais.

Polícia ostensiva: Denominação brasileira que evoluiu da expressão "policiamento ostensivo", ganhando dignidade constitucional com a Carta de 1988 e destinada a preservar a ordem pública. Entre suas principais características estão:

- ✓ atua preventivamente para assegurar a ordem pública;
- ✓ atua repressivamente para restabelecer a ordem pública. No tocante às infrações penais comuns, limita-se à repressão imediata, caracterizada no atendimento da ocorrência, incluído o estado de flagrância;
- ✓ compreende os quatro modos de atuar do poder de polícia;
- ✓ possui investidura militar;
- ✓ exerce as funções de força policial nos termos da lei;
- ✓ exerce as funções de polícia judiciária militar estadual sobre seus componentes;
- ✓ integra-se ao sistema de defesa territorial da Nação como força auxiliar e reserva do Exército.

O policiamento preventivo especializado antecede o entendimento sobre polícia especializada, conforme ressalta Maria Victória de Mesquita Benevides ao afirmar que a verdadeira democracia é participativa e exige interação entre o governo e o povo. Portanto, seria indispensável que os órgãos policiais pautassem suas ações por uma política pública que analisasse, entre outros tópicos, o problema que afeta a segurança de certas pessoas da coletividade em estudo, elaborando um diagnóstico, olhando para aquela realidade, planejando e, somente depois, agindo. Trata-se de um programa feito em razão das necessidades daquela coletividade.

A tática mais usual utilizada pelos órgãos de segurança pública na reconstrução dos índices de criminalidade é a reativa, a de intervir quando o crime já ocorreu ou, poucas vezes, quando está em andamento. Toda atividade estruturada neste modelo é seletiva e incentivadora da violência. Ao se dizer e promover o “combate” ao crime, estimula-se no policial o conceito de que os dispositivos legais o atrapalham nessa função de “guerrear” contra o crime e a consequência é a prática de atos abusivos.

Segundo Marcos Flávio Rolim, esta forma de agir leva à taxa de mudança zero porque quando predador e presa caminham na mesma proporção e ritmo, anulam-se mutuamente. O autor se baseia em um trecho do analista americano Gary Marx sobre esta forma das polícias agirem reativamente “[...] a justiça penal é um anacronismo cujos agentes só fazem atirar na ferida depois que a batalha está terminada”.

Inversamente e, opondo-se a esta prática, temos a ação proativa, ou seja, a prevenção, a “disposição ou preparo antecipado e preventivo; adiantar-se ou antecipar-se a”.

No âmbito da polícia civil, essa prevenção tem um objetivo restrito, por isso é chamada de especializada, “particularizada, singularizada, especificada”.

Segundo Luiz Carlos Rocha, polícia preventiva especializada é aquela que, camuflada, está infiltrada nos locais onde crimes possam ocorrer, misturada às demais pessoas; não se identifica, exceto quando necessário, sem armas à mostra, detecta os fatos ainda em elaboração, ainda escondidos. Neste caso, ação e reação são ingeridas.

O policiamento comunitário não é algo novo na segurança pública. Talvez, considerando seu significado atual, a melhor maneira de descrevê-lo seja como “um velho vinho em uma garrafa nova”. Mas o que de fato é novo nesse contexto é o tipo de comunidade existente na atualidade.

Há apenas duas gerações, as famílias, juntamente com seus vizinhos dos bairros residenciais das grandes cidades brasileiras, lidavam com o problema da segurança de maneira significativamente mais informal, pessoal e direta. O controle social exercido sobre comportamentos desviantes, a criminalidade inclusive, era mais efetivo. Uma das principais razões para isso seria a forte identidade existente entre os membros da comunidade. Tal condição, na vida contemporânea, passou a ser razoavelmente difícil de encontrar. Em outros tempos, por exemplo, a ameaça potencial com a presença inesperada de um “estranho” era muito rapidamente detectada pela própria comunidade, com as medidas de controle sendo tomadas, basicamente, pelos residentes locais.

Um outro aspecto da vida social moderna, associado ao da mobilidade, diz respeito ao grande nível de diversidade do contingente populacional do mundo urbano atual. Em um único bairro de algumas cidades brasileiras, por exemplo, as pessoas podem estar estratificadas, e consequentemente implicitamente separadas, pelo nível socioeconômico do lugar específico em que moram, pela época de sua chegada, origem étnica, etc. Essa distinção vai a um limite extremo, se for também considerado o fato de que em um raio de extensão física mínima, podem coexistir praticamente lado-a-lado, favelas e bairros da chamada “classe A”. Voltando ao exemplo do Rio de Janeiro, a favela do Vidigal está encravada sobre a Avenida Niemeyer, entre os bairros de elite socioeconômica da Barra da Tijuca e do Leblon.

A impessoalidade do mundo urbano atual no Brasil ocorre em função da existência de um gradiente extremo de estratos socioeconômicos, de uma grande mobilidade e da falta de identidade entre os residentes das grandes metrópoles. Isso faz com que os laços de solidariedade entre os indivíduos se tornem mais frágeis, implicando inclusive na diminuição da capacidade de mobilização em prol da segurança coletiva. Nesse novo mundo, essencialmente urbano, caracterizado pelas diferenças extremas, mobilidade e impessoalidade, a segurança das comunidades

passou a ser percebida, talvez equivocadamente, como um “caso de polícia”.

Os agentes da segurança pública, pelas razões apresentadas, passaram a ter múltiplas funções no moderno ambiente urbano, muitas delas em situações que envolvem não apenas crimes e expressões de desordem, mas conflitos de diversos tipos que precisam ser mediados e resolvidos por alguém. A população, em regra, não quer interferir nesse processo, já que pode significar o envolvimento pessoal em algo que, supostamente, pode ser resolvido exclusivamente por policiais. Afinal, uma alegação comum é a de que a polícia é “paga para isso”. Assim, obter a cooperação da população para resolver problemas coletivos passou a ser parte essencial da atividade de segurança pública, do que em parte decorre a ênfase atual no chamado “policiamento comunitário”. Ele existe, ainda que possa ser pouco ou nenhum o sentimento de comunidade em certas localidades. Um exemplo bastante claro da participação cidadã na segurança coletiva é o programa “disque-denúncia”, existente no Brasil e em outros países.

Nesse mundo moderno em que a criminalidade e a violência parecem sempre crescentes, muitas das atividades da segurança pública, ontem com grande participação das comunidades, não têm hoje a devida cooperação espontânea da cidadania. Isso parece sugerir a necessidade de retorno a uma situação do passado, através da filosofia do policiamento comunitário.

É sabido que tanto a polícia ostensiva (polícia militar) quanto a judiciária (polícia civil) baseiam suas rotinas de trabalho em uma pronta resposta às ocorrências criminais que eventualmente tenham de atender. Isso faz delas, essencialmente, organizações reativas. Seja com a utilização do patrulhamento ostensivo ou com o concurso da atividade investigativa, a tradicional premissa básica da gestão da segurança pública é a ocorrência ou a consumação de algum fato delitivo ou ameaçador da ordem pública. É comum, por exemplo, que um policial ostensivo ou judiciário passe meses ou anos sem precisar fazer um único disparo da sua arma de serviço. Isso se aplica, também, aos atuais “guardas municipais”, agentes da segurança pública que existiram no passado (“guardas civis”) e que a Constituição Federal de 1988 fez ressurgir, valorizando o que possa existir de “municipal” ou local na gestão da segurança pública.

Com todos os avanços tecnológicos atuais e futuros, as comunidades continuam sendo constituídas por famílias, igrejas, escolas, clubes de serviço e estabelecimentos comerciais. Tal como no passado, uma associação estreita dessas entidades com as organizações de segurança pública pode continuar sendo um componente essencial para o estabelecimento de comunidades seguras. Assim, a percepção dos membros e entidades das comunidades acerca dos seus próprios problemas de segurança voltou a ter uma importância essencial na moderna gestão comunitária da segurança pública, conceito cunhado nos países anglo-saxônicos como “polícia comunitária”. Tudo isso parece apontar a necessidade de retorno a uma situação prevalente no passado, e que a modernidade, como um de seus ônus, fez com que ficasse perdida.

É possível, para a atual gestão da segurança pública, valer-se do que existe de melhor na atualidade, incluindo as modernas tecnologias, sem deixar de recorrer, como no passado, ao potencial de conhecimento e cooperação da própria comunidade na resolução de seus problemas de segurança, conforme apontam Kenneth Peak e Stitt B. Grant : A teoria por trás do conceito de polícia comunitária é de que a efetividade das táticas policiais existentes pode ser incrementada se a polícia também aumenta a quantidade e a qualidade de seus contatos com a cidadania, passando assim a poder analisar, em maior profundidade, as causas motivadoras da delinquência (e também da desordem e de diversos outros problemas).

E prosseguem: “a autoridade profissional e burocrática da polícia fica menos onerada se a cidadania contribui mais (e melhor) para a definição de seus problemas e identificação das respectivas soluções”. Segundo os autores, as práticas policiais básicas da metodologia tradicional de gestão da segurança pública são complementadas, através da gestão comunitária, pela prática da resolução de problemas, de coleta de informações, e formas especializadas de patrulhamento, ações de organização e identificação de sugestões da comunidade, iniciativas de “educação para a cidadania”, execução de atividades de patrulhamento a pé e de aconselhamento de vítimas.

É possível compreender que a polícia comunitária não seja apenas um

processo, método ou tática policial, mas algo bem mais abrangente, uma filosofia diferenciada de gestão. Por isso mesmo, ela precisa abranger não apenas a polícia propriamente dita (ostensiva e judiciária) dos entes federativos, mas também as comunidades respectivas, conjuntamente com os demais agentes da segurança pública (agentes de trânsito e prisionais, bombeiros, policiais federais e rodoviários federais e guardas municipais), assim como os membros de outras áreas da gestão pública (assistência social, educação, saúde, urbanização, etc.). Daí a razão de alguns se referirem à expressão “polícia comunitária” como “gestão comunitária da segurança pública.” Suas características principais incluem a antecipação ou “proação”, em contraposição ao caráter reativo ou “pós-fato” predominante nas políticas tradicionais das organizações de segurança pública, bem como a descentralização do poder entre seus agentes. Um outro importante aspecto também deve ser considerado: a gestão comunitária não tem por objetivo apenas reduzir os índices de criminalidade, mas também a própria sensação de insegurança, materializada no “medo do crime”.

Ainda que a existência de uma “polícia comunitária” fique materializada por diferentes planos e programas, nenhum deles deve ser confundido, singularmente, com sua matriz filosófica, em verdade, um modelo específico de gestão. Ou seja, o policiamento a pé, por si só, não constitui uma polícia comunitária, ainda que tal forma de emprego do policiamento ostensivo possa ser utilizada no contexto de diferentes ações de gestão comunitária.

As atividades de polícia comunitária, assim denominadas e disseminadas modernamente nos países anglo-saxônicos da América do Norte (Canadá e Estados Unidos da América) e do restante do mundo (Austrália, Nova Zelândia e Reino Unido), também estão desenvolvidas em outros lugares (Cingapura, Chile, Espanha, Japão). É hoje de entendimento comum em vários países, que o rádio patrulhamento aleatório motorizado, mesmo em sua melhor expressão em termos de rapidez e eficiência, pode não ser a melhor maneira de controlar o crime e prender delinquentes. Jerome Skolnick e William Bailey¹⁰⁴, a esse respeito, observam: [...] os reformadores que propugnam o modelo de polícia comunitária argumentam que as operações de patrulhamento ostensivo devam estimular um envolvimento mais

profundo com a comunidade, envolvimento esse que não seja desencadeado apenas a partir das chamadas telefônicas para atendimentos de emergência. A mudança mais radical é a redistribuição dos policiais, de seus veículos, para pequenos postos policiais descentralizados. Eles são chamados “shopfronts” na Austrália, “postos policiais de bairros” em Cingapura e “koban” no Japão.

O que existe de mais característico na gestão comunitária é a aproximação entre os agentes da segurança pública e os membros da comunidade. Um exemplo disso, já consolidado na segurança pública do Brasil, é o comportamento dos bombeiros militares, sempre próximos de suas comunidades, nas quais praticam atividades preventivas desde longa data. No melhor espírito da gestão comunitária, os bombeiros evitam, com suas políticas preventivas, a praxe

passiva na fase de pré-atendimento, que por mais bem-sucedida, subentende uma visão apenas reativa em relação a acidentes, sinistros e desastres consumados.

A “equação” que orienta a gestão comunitária da segurança pública envolve como variáveis básicas as necessidades da comunidade e os recursos técnicos e políticos disponíveis para os agentes da segurança pública. Suas premissas basilares são a confiança e a capacidade de cooperação entre os agentes da segurança pública e os membros da comunidade. Por fim, parece-nos oportuno citar Peter Kratcoski, em sua definição de policiamento comunitário: o policiamento comunitário representa a primeira grande reforma da atividade policial, desde que suas instituições passaram a abraçar os princípios da gestão científica mais de cinquenta anos atrás. Ele traduz uma mudança significativa na maneira das organizações policiais interagirem com o público, com uma nova filosofia que alarga a missão policial, antes focada apenas no crime, para um mandato que estimula a busca de soluções criativas para uma gama de interesses da comunidade, incluindo não só o controle da criminalidade, mas também da desordem e da decadência urbana.

A polícia comunitária está assentada na crença de que, apenas trabalhando juntos, a comunidade e a polícia serão capazes de melhorar a qualidade de vida, com a polícia atuando não apenas na fiscalização do cumprimento da lei, mas

também como conselheira, facilitando e supervisionando novas iniciativas, tomando por base as aspirações da própria comunidade.

Espécies

A forma acima descrita seria a de polícia preventiva especializada em sentido estrito. Nesse diapasão, os agentes de polícia judiciária agem sempre vestidos de maneira comum, ou seja, como populares ou, dependendo da diligência, transfigurados em integrante dos correios, das companhias telefônicas, operador de metrô, em áreas e logradouros predispostos, mapeados, portando-se com discrição, sem demonstrar sua condição de policial, permanecendo na espreita, corroborados em informações prévias fornecidas por seus órgãos de inteligência.

O policiamento preventivo especializado em sentido amplo deve ser visto de outra forma pela população. Para esta atividade pré-direcionada de investigação complementar, é poder/dever do policial estar identificado, com veículos caracterizados nas cores convencionais para o apoio tático.

Para o cumprimento desta tarefa, a polícia civil, por meio de seus representantes (autoridades e agentes), age identificada por jalecos, jaquetas, camisetas e distintivos explícitos (ex.: Grupo de Operações Especiais, Grupo Armado de Repressão a Roubos), o que lhe é permitido na forma do Decreto Estadual nº40.018, de 27 de março de 1995:

Art.2º – No cumprimento das respectivas atribuições legais, é privativo o uso:
[...]

II – de colete ou jaleco de cor preta, com a inscrição: Polícia Civil, seguida ou não da identificação de órgão policial no qual estão lotados pelos Policiais Cíveis do Estado de São Paulo.

Note-se que o Decreto Estadual nº33.829, de 23 de setembro de 1991 (art.1º, §1º, item3º) reafirma este poder quando descreve: “As delegacias seccionais de polícia têm por atribuição supervisionar as atividades de polícia judiciária, administrativa e preventiva especializada, executadas nas respectivas unidades

subordinadas”. E, no §1º, “os Centros de Análise Criminal têm por atribuição, nas respectivas áreas de atuação elaborar relatórios para subsidiar planos de polícia judiciária e preventiva especializada”. Sobre o tema, transcrevemos a notícia abaixo:

COMPETITIVIDADE – 28/7/2006 11h33

Polícia Civil é responsável por investigação e apuração de crimes

Órgão estadual fornece ao Ministério Público informações relacionadas a processos penais

Competências da Polícia Civil:

1– Exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária estadual visando a apuração das infrações penais e autoria das mesmas;

2– Resguardar a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade de todos os brasileiros e estrangeiros residentes no país;

4– Adotar providências cautelares, destinadas a preservar os locais, os vestígios, e as provas das infrações penais;

5– Requisitar exames periciais, para comprovação da materialidade das infrações penais e de sua autoria;

6– Exercer a prevenção criminal especializada; (g.n.)

7– Planejar, coordenar, executar, a orientação técnica e o controle das atividades policiais, administrativas e financeiras;

8– Colaborar com a Justiça Criminal, fornecendo as informações necessárias à instrução e julgamento dos processos criminais e a promoção das diligências requisitadas pelas autoridades judiciárias e pelos representantes do Ministério Público;

9– Cumprir mandados de prisão;

10– Atuar harmonicamente com órgãos congêneres federais e de outras Unidades da Federação, objetivando manter intercâmbio de interesse policial para apuração das infrações penais;

11– Promover a integração com a comunidade;

Diante do exposto, a polícia civil, ao praticar o policiamento preventivo especializado, tem por objetivo interromper a sequência de infrações penais,

trazendo como resultado a queda da incidência criminal, cerceando as condutas de seus agentes e infratores com suas recapturas.

Sobre o modelo proativo, David Bayley afirma: “a ação policial é proativa quando iniciada e direcionada pela própria polícia ou pelos próprios policiais, independentemente da demanda dos cidadãos e até mesmo em conflito com a demanda dos cidadãos”.

Um modelo proativo, de prevenção deve estar próximo e vinculado às comunidades e, para que produza um trabalho competente, recebendo o respeito e a admiração da população, deverá contar com uma polícia motivada, com projetos para o seu futuro.

Esta política parte do princípio de que um percentual muito significativo dos crimes pode ser evitado, principalmente os “crimes de oportunidade”. O trabalho policial passaria a ser avaliado pelo mal que conseguisse evitar ou pelas ocorrências violentas que soubesse impedir, e não pelos resultados alcançados diante do mal já praticado.

A pretensão com a adoção desta política proativa é a de identificar as condições que agenciam imediatamente o crime para reduzir o quanto possível a criminalidade de forma a garantir ao cidadão um padrão de segurança em que os riscos de vitimização sejam pequenos e, portanto, aceitáveis. Seria o policiamento orientado para a solução de problemas, segundo Marcos Flávio Rolim.

Nesta sistemática, o papel preponderante para sua viabilização é a elaboração de estratégias de mobilização da comunidade para que compreendam e aceitem os objetivos propostos pela polícia.

Se a autoridade, no sentido de relação e não de uma insígnia, for aceita pela comunidade, então teremos uma ação legítima. Para tanto, três pontos são muito importantes: ser reconhecido pela população que a ação é essencial, assegurar uma imagem de ação não vinculada com política partidária e ser reconhecida como função arriscada para a qual se exigem coragem e outras qualidades morais. Estas ações, se contrariarem os valores pressupostos pelo seu papel institucional, esvaziarão sua legitimidade.

A mídia e a prevenção

Adotaremos o conceito de mídia como o conjunto dos veículos que inclui indistintamente recursos e técnicas para difundir a informação, entre eles, jornal, rádio, televisão, cinema, *outdoor*, página impressa, propaganda, mala-direta, balão inflável, anúncio em *site* da internet, etc.

Por diversas vezes, a mídia tem possibilitado agilizar a agenda contra a violência e a luta pela garantia dos direitos fundamentais, que por sua vez, sem a presença corajosa de certos jornalistas, denunciando de graves situações de violação, talvez não tivesse se expandido de forma adequada. Por outro lado, muitas vezes tem se portado de forma contraditória quando aborda a violência e o crime. A obscuridade só interessa ao dominador. No entanto, com relação às notícias sobre crime, a mídia deve promover e não violentar os direitos humanos.

Na Inglaterra, a reforma da polícia urbana diz respeito à recodificação da ordem e disciplina social que visava estabelecer novos limites de comportamento individuais e coletivos e firmava novas atitudes toleradas em público. A polícia preventiva tem origem em Londres, em 1829; passou a ser o marco inicial da profissionalização do policial. Sua criação deve-se à redefinição de padrões sociais anteriormente aceitos e admitidos em público e a necessidade de manter a ordem pública longe de distúrbios.

Dedica-se atenção ao crime porque ele e, particularmente, a violência fascina. Desde os textos sagrados isso é verdadeiro, tanto que se retirássemos do Antigo Testamento as passagens que insinuam ou prometem violência, ele se tornaria incompreensível.

Crime e violência são realidades fora do comum, são transgressões máximas, que violam regras fundamentais para a subsistência da civilização e, portanto, merecem o máximo de interdição: as penas.

Quem divulga os fatos violentos de forma contundente nos tempos modernos é a mídia. E ela pode ser criminogênica? Há riscos para a segurança pública na forma como ela relata a violência? Ou pode haver jornalismo ético compatível com os direitos humanos?

A mídia se interessa não pela realidade, mas por aquilo que surpreende e, portanto, vende seu material, visando lucro e poder.

Hoje a mídia brasileira está comprometida com o discurso “o crime está fora do controle” ou “a violência cresce de forma avassaladora”, ambos embasando desastrosas políticas de segurança pública, conforme demonstra o texto a seguir:

Em seu último relatório sobre os direitos humanos, o Departamento de Estado dos EUA condena, com razão, a violência policial na cidade do Rio. Os números que cita, tirados de levantamentos feitos por organizações não- governamentais, são impressionantes: “Antes de junho de 1995, a polícia matava, em média 3,2 pessoas por mês, esse número subiu para 20,5 na primeira metade de 1996”. Mas quando se arrisca a identificar as causas da brutalidade, o Departamento de Estado peca por excesso de simplificação. Em seu relatório, atribuiu o aumento do número de bandidos mortos nesse período quase exclusivamente à decisão do governo estadual de oferecer recompensas financeiras e promoções por ato de bravura. É fato que o governo Marcello Alencar tem uma política de combate ao crime mais agressiva que a dos antecessores, o que é virtude e não defeito. As recompensas em dinheiro em avanços na carreira instituídas pelo Secretário da Segurança Pública, general Nilton Cerqueira, sem dúvida estimularam os policiais a enfrentar bandidos. Dar prêmios é um recurso, consagrado pela tradição, a que recorrem os comandantes para incentivar os comandados. A decisão de atacar o problema com pulso firme é correta; a política de estimular os policiais com prêmios e promoções, também.

Outra amostra dessa postura reiterada da imprensa é a reportagem *Carangola justiça estuprador*, apresentando o linchamento como uma forma de justiça e estimulando para que esse tipo de crime se repita. Outra poderia ter sido a forma de relatar o fato: *Linchamento em Carangola ameaça Estado de Direito*. Assim teríamos a neutralização moral da barbárie e não a sua “glamourização”.

Todo crime deve ser visto como uma conduta reprovável e não apenas imoral, danosa ou eventualmente, permitida. Este tipo de noticiário só causa pânico e instabilidade entre a população.

Em razão dessas considerações, deverá o operador do policiamento

preventivo especializado trabalhar a mídia impondo limites, fazendo com que ela se comprometa com a luta contra a criminalidade, tratando os temas a ela referentes com descrição, sem transformar a notícia em espetáculo. Ao relatar os episódios, deveria a mídia destacar as boas atuações policiais, as quais ocorreram conforme a lei. Um bom papel para a imprensa seria o de fiscalizar a política de segurança adotada em vários episódios, criticando positiva ou negativamente conforme os resultados obtidos.

Limitando a atuação da mídia para não comprometer seu desempenho, pode ainda o policiamento preventivo especializado utilizá-la como mais um recurso, um outro meio para alcançar os resultados pretendidos. Informações podem ser repassadas para a localização dos autores de um crime enfatizando certos pormenores que possam ser úteis nessa finalidade. O policiamento pode também dar informações para que a mídia divulgue e, de certa forma, exerça certa pressão no autor desconhecido, levando-o a revelar sua identidade e fornecendo dados que possam ajudar prováveis testemunhas a deslindar fatos e pessoas.

O Brasil vive atualmente uma inversão de valores éticos e morais, além da violação dos direitos humanos por parte da mídia que utiliza o jornalismo investigativo para violar a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, desrespeitando a Constituição brasileira em seu art.5º, X, que assegura a inviolabilidade dos direitos da personalidade.

A democracia prevê o direito de todos expressarem seus pensamentos e crenças desde que nos limites estabelecidos pela lei.

No direito brasileiro, vários dispositivos foram constitucionalizados para assegurar diretamente a liberdade de informação, a ser exercida pelos meios de comunicação em massa. Entre eles estão a livre manifestação de pensamento, o direito de resposta, a liberdade de expressão, o acesso à informação e à liberdade dos meios de comunicação.

A proteção concedida aos meios de comunicação possibilita o surgimento de uma opinião pública disforme voltada aos interesses dos poderosos. Essa “opinião pública” controla e domestica a maioria da sociedade para que aceite tudo o que lhe é transmitido pelos meios de comunicação, sem provocar nenhum senso crítico.

Dessa forma, os indivíduos antes subordinados às vontades dos governantes, passam a ser utilizados como “massa de manobra” político-econômica pelos donos dos meios de comunicação, ou seja, estão sujeitos a outro tipo de manipulação.

O livro *As quatro teorias sobre a imprensa* apresenta advertências que podem ser utilizadas para demonstrar as deficiências e os abusos cometidos no exercício da liberdade de expressão pelos meios de comunicação:

- a) Tem concentrado um enorme poder para seus próprios fins. Seus donos têm divulgado apenas suas opiniões, especialmente em assuntos econômicos e políticos, em detrimento de opiniões contrárias;
- b) Tem sido subserviente às grandes empresas, e às vezes, tem permitido que os anunciantes controlem a linha editorial;
- c) Tem sido resistente à mudança social;
- d) Tem dado mais atenção ao superficial e ao sensacionalista do que realmente significativo na sua cobertura dos acontecimentos;
- e) Tem colocado em perigo a moral pública;
- f) Tem invadido a privacidade das pessoas;
- g) Está controlada por uma classe socioeconômica vagamente definida como classe empresarial, que dificulta o ingresso de novas pessoas no negócio, colocando assim em perigo o livre e aberto mercado das ideias.

Os meios de comunicação de massa, nas palavras de Norberto Bobbio, desempenham uma função determinante para a politização da opinião pública e, nas democracias constitucionais, têm a capacidade de exercer um controle crítico sobre os órgãos dos três poderes. A imprensa independente foi definida como o quarto poder.

O perigo que representa à democracia a utilização indevida da imprensa é claramente perceptível ao analisarmos alguns acontecimentos recentes envolvendo veículos de comunicação de massa, governo e interesses políticos:

- a) O financiamento norte-americano à imprensa brasileira, através do

Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais (IPES), para fazer propaganda anticomunista no período anterior ao golpe militar brasileiro pode ser visto no documentário “O dia que durou 21 anos”, uma produção da TV Brasil com direção de Camilo Tavares, que demonstra o conluio do Embaixador Lincoln Gordon com o presidente John F. Kennedy para que os Estados Unidos da América não cometessem o mesmo erro da Revolução Cubana no Brasil;

b) A manipulação realizada pela Rede Globo ao transmitir um debate do segundo turno das eleições presidenciais de 1989, editando de forma tendenciosa para beneficiar um dos candidatos – que acabou se tornando Presidente da República – pode ser percebido no documentário “Beyond Citizen Kane” (“Muito além do cidadão Kane”), que demonstra a manipulação de notícias realizada pela TV Globo para direcionar a opinião pública junto aos seus interesses;

c) O caso da Escola de Base, no qual seis pessoas foram acusadas de envolvimento em abuso sexual de crianças, supostamente penetrados em uma escola de educação infantil no bairro da Aclimação (São Paulo). Ao se desvendar que todas as acusações eram infundadas, a escola já havia sido depredada, os donos da escola estavam falidos e sob ameaça de morte de pessoas indignadas com a reportagem publicada. Os seguintes meios de comunicação foram condenados ao pagamento de danos morais pela irresponsabilidade da matéria jornalística do caso Escola de Base: *O Estado de S. Paulo*, *Folha de S. Paulo*, *Isto É* e *Rede Globo*¹¹³.

Planejamento estratégico

Para a organização e o planejamento de ações preventivas especializadas é preciso ter uma visão global da situação, dos recursos necessários e dos objetivos a

serem alcançados. Trata-se das metas e dos resultados a serem atingidos num certo período de tempo.

Deverão integrar o planejamento deste policiamento, orientado para a prevenção de problemas, os seguintes itens:

- Identificar os problemas com certo índice de incidência que tragam intranquilidade para a população local; priorizá-los e confirmá-los.
- Analisar os eventos que antecedem e sucedem ao problema detectado e identificar suas consequências para a comunidade.
- Comparar respostas com situações já resolvidas em outras comunidades, ouvir opiniões dos interessados, escolher uma provável solução e nela concentrar esforços.
- Avaliar a eficiência do planejamento, sua adequação, identificar os objetivos alcançados e ajustar novas estratégias para futuras operações.

Para essas ações, servirão de embasamento a Resolução do Gabinete do Secretário de Segurança Pública nº160/2000, as estatísticas policiais, sua interpretação como possibilidade de práticas criminosas, a criminologia, a criminalística, as técnicas investigatórias como a indução, a dedução, a analogia, a intuição, a presunção e a hipótese, que permitem a convicção e a certeza.

São Paulo é o estado brasileiro com maior tradição em divulgar números relacionados à segurança pública. É o único da federação, obrigado por lei, a publicar em seu Diário Oficial, dados sobre crimes, sobre a atuação da polícia e as medidas adotadas para essas ações, através de Resolução do Gabinete do Secretário de Segurança Pública nº516/2000. Por ser um estado em permanente ebulição e graças ao seu potencial econômico, reproduz de maneira intensa muitos dos conflitos presentes na sociedade brasileira e antecipa tendências, sejam elas positivas ou não, o que traz dois diferentes impactos: o mais importante, o de colocar a questão do crime na ordem do dia e provocar amplas discussões na sociedade, fato extremamente positivo na busca de soluções duradouras para o problema. No entanto, o segundo impacto dessa política de transparência é o que os sociólogos

denominam de “efeito perverso”, ou seja, por ser dos poucos estados a disponibilizar as estatísticas sobre criminalidade, é visto como um local violento e perigoso. Essas imagens correspondem, até certo ponto, à realidade, mas o medo e a insegurança provocados pela disseminação desses dados produzem sérios obstáculos à implantação de políticas, de médio e longo prazo, de redução da criminalidade.

A Secretaria da Segurança Pública de São Paulo dispõe de alguns programas para a coleta de dados, entre eles, a intranet, que utiliza princípios e conceitos idênticos à rede mundial de computadores (a internet). Através da intranet (inicialmente criada para substituir o telex na comunicação entre as unidades policiais) fica disponível a maioria dos sistemas informatizados da polícia civil. Em seguida, apresentaremos mais detalhadamente alguns deles.

h) Sistema I2

Os *softwares* i-2 em funcionamento nas Unidades de Inteligência da Polícia Civil do Estado de São Paulo são produtos com funcionalidades visuais, analíticas e estatísticas, integrantes de bancos de dados relacionais, que identificam vínculos diversos apresentados sob a forma de diagramas.

Sistemas de Informações e Banco de Dados da Polícia Civil de São Paulo: a identificação civil foi implantada em 1986. O sistema de identificação civil é um banco de dados com a identificação civil das pessoas que requereram carteira de identidade (RG). Em 2009, a Polícia Civil, a fim de agilizar as legitimações nos distritos mais distantes do centro da capital, criou um sistema de envio via fax-símile, o que tornou a identificação pessoal mais segura e rápida, bastando para isso o envio de um fax da planilha do indivíduo a ser identificado ao Instituto de Identificação “Ricardo Gumbleton Daunt” (IIRGD), que por sua vez, classifica a informação solicitada. Embora possa parecer um sistema ultrapassado, é o instrumento utilizado nas atividades diárias.

Identificação criminal: Atualmente, através do sistema de identificação criminal, é possível, além das informações e características pessoais do identificado, saber se o RG consultado possui dados criminais e a situação prisional do indivíduo;

obtem-se assim informações sobre termos circunstanciados, inquéritos, processos criminais, mandados e contramandados de prisão, bloqueio de RG, capturas e solturas, coautores do identificado e movimentação de condenados em situação prisional na Secretaria de Assuntos Penitenciários (SAP) ou na polícia civil.

O sistema de identificação criminal possui cerca de 4 milhões de registros, informações de grande importância e imprescindíveis no trabalho da Polícia Judiciária. Por meio destes dados as autoridades policiais, os juízes e promotores de justiça buscam subsídios para identificar a autoria de crimes.

i) Registro digital de ocorrência (RDO)

Com a implantação a partir de 2001 do Registro digital de ocorrência (RDO), a polícia civil deu um passo importante para integrar e padronizar o banco de dados de ocorrências no Estado de São Paulo.

Este aplicativo possibilita ao policial consultar automaticamente e *online* no momento da elaboração do termo circunstanciado ou do boletim de ocorrência informações sobre o envolvimento de pessoas, veículos, armas em ocorrências anteriores, facilitando e antecipando o trabalho investigativo. O *software* ainda tem um módulo de elaboração de peças necessárias à formação do inquérito policial, além de fornecer dados ao 'Informações Criminais' (Infocrim) e ao Sistema Ômega.

j) Informações Criminais (Infocrim)

O mapeamento da criminalidade é parte fundamental no processo de conhecimento, análise e combate à criminalidade. Na última década, a coleta manual feita por meio de alfinetes coloridos afixados em um grande mapa deu lugar ao geomapeamento informatizado. Em 1999 foi implantado o Infocrim, desenvolvido pelo Grupo de Geotecnologia da Informação (GTI) da Secretaria de Segurança Pública em conjunto com outros órgãos de segurança pública.

Inicialmente o sistema tinha como meta mapear os delitos de furto de veículos, furtos outros, roubos de veículos, roubos outros e homicídios; ou seja,

cinco categorias de crimes apenas.

O Infocrim é alimentado por três bases de dados: o SYSBO, o RDO e a delegacia eletrônica, somando aproximadamente 5,5 milhões de ocorrências.

Através deste aplicativo o usuário tem acesso aos registros podendo classificá-los por ocorrências, logradouro, envolvidos, frequência, histórico, natureza, mapas e objetos. O Infocrim permite pesquisas e consultas de dados atualizados diariamente dando a real situação da criminalidade e apontando as medidas necessárias à prevenção e à repressão da violência.

k) Sistema Ômega

Cada um dos principais bancos de dados da polícia civil possui sistemas de pesquisas específicos.

Em razão da ausência de um aplicativo único de busca simultânea de informações, foi desenvolvido o sistema Ômega, cujo conceito é o de aplicativo de busca inteligente, visando auxiliar no processo de investigação utilizando a técnica de recuperação de dados. O aplicativo possui um conjunto de ferramentas, de consulta a campos estruturados através de filtros de inteligência artificial no campo histórico dos Boletins de Ocorrência.

Entre as vantagens do aplicativo estão a facilidade de acesso às informações em bases consolidadas do Departamento de Inteligência da Polícia Civil (Dipol), acesso a informações organizadas com dados padronizados para consultas atuais e futuras, a agilidade na elucidação de ocorrências gerando resultados mais eficientes, rápidos e seguros, além da integração das informações registradas com todos os projetos fortalecendo a capacidade de investigação. Quanto ao perfil do aplicativo, destacam-se as seguintes características:

- *Funcionalidade do aplicativo:* “alertas observadores” é um recurso de consulta às novas ocorrências registradas a partir de filtros; os alertas investigativos permitem consultar novas ocorrências utilizando a inteligência artificial nas naturezas dos delitos.

- *Objetivos específicos:* consulta os relacionamentos dos boletins de ocorrência a partir de determinada delegacia para identificar os destinos das ocorrências, a correção dos boletins de ocorrência, os prazos de finalização, fraudes às seguradoras e veículos clonados, consulta por fragmento de placa de veículos, consulta parcial ou total do registro que permite verificar nas bases por fragmento de placa, chassis e por descrição, além de combinar informações e restringir a busca facilitando o encontro do item desejado.
- *Ferramenta disponível:* árvore hiperbólica, uma pesquisa por nome ou vulgo para descobrir o relacionamento de envolvidos com os fatos investigados. Através desta ferramenta é possível identificar os relacionamentos de pessoas envolvidas direta ou indiretamente com alguma ocorrência, pelo nome ou vulgo, desde que cadastrados.

I) Sistema Phoenix

O sistema Phoenix é uma das mais recentes inovações na coleta e confronto de imagens, dados, sons e digitais disponível ao trabalho de inteligência policial; trata-se de um poderoso *software*, um sistema usado pela polícia italiana, os *Carabinieri*, capaz de armazenar e filtrar dados de pessoas e retrato falado de indivíduos relacionados a delitos. O equipamento é composto por uma estação de trabalho com máquina fotográfica digital, *scanner* para coleta das digitais e gravador de imagem e voz dos envolvidos em crimes, impressora e videocassete. O aplicativo permite os recursos destacados abaixo:

- *Coleta de dados:* boletim de identificação pessoal, inserção e consulta via *web*, dados gerais referentes à unidade policial, qualificação de indiciados, endereços, relacionamentos pessoais,

peculiaridades físicas, dados somáticos, incidências penais, *modus operandi*, imagens, captura de impressões digitais, aquisição de voz. É possível pesquisar por campos de dados gerais, logradouros, dados somáticos, delitos, conduta criminosa e qualificação.

- Aplicativo *identikit*, *photonet*: recurso para elaborar retrato falado, o sistema *winlase* tem uma interface, o *face gen* 3D, que gera imagens em terceira dimensão, numa tela genética que modifica a imagem e suas possíveis variações de disfarce ou envelhecimento, faz interpolação de imagens e prováveis combinações, transformando-as com variações de expressões faciais de raiva, medo, tristeza, etc.

m) **Sistema Guardião**

É um sistema de monitoramento legal de ligações telefônicas utilizado a partir de uma autorização judicial. O Serviço Técnico de Monitoramento Legal de Telecomunicações ligado ao DIPOL (Dipol-Setel) viabiliza a gravação no sistema e gera um CD a partir dos dados digitalizados. O projeto utiliza um *software* de análise visual para acompanhar atividades criminosas, suas movimentações e *modus operandi*.

É uma ferramenta que permite acompanhar a movimentação de ligações telefônicas, transações comerciais e financeiras além dos relacionamentos pessoais em investigações policiais.

São quatro os módulos distintos e complementares desta ferramenta:

1. O *sbase*, banco de dados desenhado especificamente para investigadores e analistas de serviço de inteligência, que constrói uma base de dados de acordo com suas necessidades, oferece uma solução flexível, adaptável e é compatível com diversas plataformas de dados, uma ferramenta importante para

organizar, estruturar e comunicar dados.

2. O *íbridge* possibilita a análise em tempo real, recupera e reúne informações a partir de diferentes bases, cria diagramas e fluxos de dados relevantes.

3. O *analysis notebook* permite relacionamentos entre pessoas e organizações, revela métodos operacionais e utiliza mapas e imagens para ilustrar as análises investigativas.

4. O *analysis workstation* consolida dados direcionando-os ao serviço de inteligência, sugere padrões de análise criminal, possibilita a comunicação rápida e segura, além de otimizar recursos.

n) Informações de Segurança Pública (Infoseg)

O Infoseg é uma rede que reúne informações implantada em 2002 pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/MJ), com o objetivo principal de integrar nacionalmente as informações sobre justiça, segurança pública e fiscalização.

Atualmente, o sistema que está na segunda versão contém informações de 29 bancos de dados (26 Estados, o Distrito Federal, a Polícia Federal e a Justiça Federal), totalizando cerca de 9 milhões de registros criminais.

O acesso pode ser feito pela internet a partir de uma senha cadastrada pelo usuário. O Infoseg concentra em suas bases de dados informações de indivíduos com antecedentes criminais, dados do sistema nacional de veículos (Renavam), consulta ao registro nacional de carteiras de habilitação (Renach) e ao sistema nacional de armas (Sinarm). Em breve será possível acessar o cadastro de CPF e CNPJ da Receita Federal.

O banco de dados recebe informações de diferentes Estados, refletindo desta forma a realidade nacional e facilitando o trabalho dos profissionais de segurança pública e justiça em todo o país.

A fixação de metas integra o planejamento. Não obstante, tão importante quanto atingir determinada meta é conhecer bem o caminho que conduzirá a tal

resultado. Portanto, é fundamental que cada profissional de polícia conheça plenamente e tenha o domínio do processo que o levará a determinado fim. No campo empresarial costuma-se dizer que “às vezes, quando os números parecem corretos, a decisão continua errada”.

A polícia civil, ao exercer a prevenção especializada, é a instituição que sai a campo, inventariando os locais de incidência de crimes de certa modalidade, infiltrando-se no submundo, indagando, colhendo e trocando informações.

Neste caso, a palavra informação tem diversos significados. Na prática, é o ato de colher dados a respeito de alguém ou de alguma coisa; todavia, para os serviços de inteligência, informação é a necessidade de saber, conhecer e prever para, antecipando-se aos acontecimentos, planejar e prevenir o crime. Na investigação, informação é o conhecimento útil e indispensável para esclarecer uma situação ou um fato. No trabalho de levantamento de dados, o agente deve ter o cuidado de distinguir a informação do informe ou a contrainformação da desinformação.

Senão, vejamos, conforme esclarece Luiz Carlos Rocha:

- a) Informação é o conhecimento obtido ou transmitido com a finalidade de esclarecer ou de servir de base para atos decisórios, ou até mesmo, de planejamento de operações policiais.
- b) Informe é qualquer documento, fotografia, papel etc. que, convenientemente processado, isto é, depois de submetido a um processo de avaliação, análise, integração e interpretação, possa transformar-se em informações e contribuir para o esclarecimento de uma situação criminosa ou um fato delituoso.
- c) Contra-informação é o conjunto de ações e medidas, ativas e passivas de diversos tipos de natureza, que visam impedir a obtenção de informações ou anular meios ou atividades de informações não desejadas.
- d) Desinformação é uma ação ou medida que tem por objetivo encobrir e dificultar a compreensão de determinados assuntos ou questões.

Qualquer operação deve ser planejada de acordo com o objetivo, quer seja genérico (por exemplo, a apreensão de produtos ilícitos) ou específico (como a recaptura de procurado).

A investigação, cujos dados tenham origem no exercício de polícia preventiva especializada, na colheita de material de locais de crime ou durante a solução de crimes, proporcionará a prevenção criminal em sentido amplo ao permitir a punição ao criminoso e o desestímulo à prática destas condutas. Para tanto, os Departamentos Operacionais Especializados e a Polícia Territorial trabalharão de forma articulada, promovendo um conjunto inteligente, ajustando seus objetivos, planos, recursos e operações para que os serviços policiais tenham qualidade e eficácia.

Após colher os dados, é necessário realizar a atividade de inteligência, isto é, a análise das informações para produzir conhecimento por meio de relatórios. Necessário também proteger estes dados, procurar elementos obscuros, observadas as determinações legais que orientarão as ações futuras e o respeito aos direitos fundamentais que não podem ser atingidos pela ação policial¹¹⁷. Esta atividade policial de inteligência dará suporte ao policiamento preventivo especializado, identificando tendências e padrões da criminalidade e de seus autores¹¹⁸.

Ainda no campo do planejamento estratégico, para alcançar uma substancial melhoria, não se pode esquecer das pesquisas que apontaram falhas no policiamento tradicional como o aumento dos crimes e a incapacidade da polícia para controlá-los, o aumento do medo da população, a reclamação das minorias quanto à violência na ação policial, o mito da repressão como atividade primordial da polícia ao invés do uso da inteligência, o baixo *status* do policial paulista e os novos competidores da polícia: a segurança privada e o movimento comunitário de controle ao crime. É preciso romper com estas falhas, alterando o comportamento operacional da polícia civil.

Grande contribuição seria a polícia preventiva especializada incumbir-se da investigação da criminalidade invisível, cifra oculta da criminalidade, que envolve pessoas das classes dominantes não alcançadas pelo policiamento ostensivo.

Devemos estancar a perseguição a criminosos com perfil lombrosiano, negros, pobres e outros estabelecidos por descrédito na diversidade do criminoso.

Durante as operações será muito importante, para o resultado das ações e para a integridade física do policial, a observância das técnicas de abordagem, como falar educadamente, mas com firmeza aos cidadãos interpelados durante as ações proativas: “Não se mova, cidadão! É a polícia! Fique onde está. Éa polícia! Calma. Pare. Responda alto às minhas perguntas. É a polícia!”¹¹⁹. O tom de voz firme e calmo, a arma em condição de uso, a posição em relação ao abordado, a revista bem feita e a atenção ao abordado são princípios básicos para a

garantia da eficácia desse procedimento. O mesmo se diga com referência à abordagem de veículos.

Avaliação internacional dos novos modelos preventivos

Em 1977 o governo inglês adotou a tática de nada mais investir na segurança pública a não ser que ela demonstrasse sua capacidade de reduzir a criminalidade. Isto porque o correspondente ao Tribunal de Contas brasileiro – o *Audit Commis Ion* – em auditoria promovida em 1966, apontou que os recursos usados com o objetivo de diminuir a incidência de crimes juvenis eram desperdiçados, pois o investimento mantinha programas pouco eficientes e posteriores a sua ocorrência.

Nos Estados Unidos, analisando os programas preventivos de crimes, Dennis Patrick Rosembaum¹²⁰ resumiu quatro experiências de policiamento preventivo:

- 1) a de prevenção ao crime de Seattle;
- 2) a prevenção ao roubo de Portland;
- 3) a prevenção ao crime de Hartford e
- 4) o urbano de prevenção ao Crime de Chicago.

O policiamento preventivo especializado deve primar pelo profissionalismo e abandonar definitivamente o amadorismo, ou seja, ser sistematizado, baseado em conhecimentos científicos, provindos de intensapesquisa da sociedade local, contar com a colaboração da comunidade e avaliação sobre os resultados. Isto facilita a

compreensão dos erros que certamente ocorrerão (já que as condutas serão humanas) e sua eventual correção. Destes programas aprendeu-se que reduzir a criminalidade é tarefa de longo prazo, mas cada passo dado com êxito é mais um movimento rumo à consolidação de novos modelos de combate. O programa de Chicago, diferentemente dos outros, não produziu os resultados esperados, aparentemente por ter envolvido uma parcela excessiva da população, sugerindo que os planejamentos devem ser feitos para pequenas frações da comunidade, com objetivos limitados, o que contribuiria para trazer respostas mais estimulantes.

Segundo o autor, os programas preventivos obtiveram bons resultados, especialmente em relação aos crimes contra o patrimônio. Nos Estados Unidos, o estudo descrito por Dennis Patrick Rosembaum, em 14 bairros de seis diferentes cidades americanas concluiu que a atitude da população com relação à polícia tornou-se mais amistosa, houve uma sensível redução no índice de medo e diminuição da desordem da região, do número de vítimas e de crimes.

Em Detroit, cidade de pobres, habitada predominantemente por negros e que conta com uma história de violentos conflitos raciais, a prevenção na área policial foi vitoriosa. Nos anos de 1980, o índice de criminalidade quanto a crimes graves era o dobro da média do país e a polícia, muito despreparada quanto a recursos e pessoal. No entanto, o departamento de polícia empenhou-se em mudar o rumo de suas estratégias, dando ênfase à prevenção. A sensação de insegurança e de medo diminuiu muito. Embora os índices de criminalidade não tenham sido reduzidos, não cresceram na escala que vinha sendo traçada. Esta espécie de policiamento desbanca alguns núcleos de “poder” que imediatamente o sabotam, prejudicando seu total desenvolvimento.

Percebeu-se com esta experiência que, se o governo tiver vontade política, é possível viabilizar a prevenção por meio da polícia proativa mesmo no mais desfavorável dos cenários.

Proatividade das polícias

O sociólogo Claudio Chaves Beato Filho, em sua resenha crítico- informativa

“Ação e estratégia das organizações policiais”, analisa o modelo ideal de polícia a ser adotado, discutindo as estratégias comuns e a forma como atuam as polícias na busca de uma proposta possível, a fim de torná-las instrumento da democracia.

Nas últimas décadas, as ações policiais têm estado na mira da opinião pública em decorrência da prática de atos abusivos e brutais. Por outro lado, a criminalidade violenta tem aumentado sua atuação sem obter resposta pelos órgãos encarregados do sistema de justiça criminal, especialmente da polícia, gerando uma onda de impunidade e, conseqüentemente, a desconfiança da população.

Todos estes fatores tornaram visível o fato de que ninguém conhece o sistema de justiça criminal do Brasil, especialmente quanto ao modo de atuar da polícia.

Claudio Beato, entre outras coisas, questiona o modelo de polícia estadualizada. Seria o modelo adequado? O modelo descentralizado e organizado é necessário para uma eventual mudança? Que polícia queremos? A orientada comunitariamente ou profissionalmente?

Quanto à polícia militarizada, afirma-se que atualmente polícia não é exercício de combate (como é regra no exército, que combate o inimigo com técnica de guerra); modernamente polícia é força repressiva especializada. No entanto, o modelo que prepara para o combate continua a orientar as polícias; forças civis e especializadas não emergiram.

Existe uma oposição entre os modelos conhecidos de polícia como o anglo-saxão que propugna uma polícia descentralizada, apartidária, não militarizada que usa a coerção por consenso, e o modelo francês, que impinge uma polícia centralizada, politizada, militarizada e de baixa aprovação pública. Importar modelos com cenário de povo, contexto e ideais diferentes não leva a soluções muito corretas. Quaisquer dos modelos acima associados a inovações tecnológicas, melhor aparelhamento, levados tanto à polícia ostensiva quanto à investigativa poderiam ser bons desde que a brutalidade não fosse usada como um método de trabalho.

O grande entrave para as modificações que podem trazer o reconhecimento de uma polícia democrática está no conservadorismo ao tratar as estruturas

operacionais a partir da centralização do comando.

Para o sociólogo, a polícia democrática não pode abrir mão de duas características:

1. *responsiveness* – são situações levadas ao conhecimento da polícia, por ser ela o órgão mais visível, presente, muito embora não se trate de situações verdadeiramente policiais. A resposta bem dada pela polícia acarreta uma boa dose de confiabilidade pela população. Mas não é o comportamento habitual das polícias.

2. *accountability* – mecanismos de supervisão independentes que poderão avaliar o comportamento da polícia e as pretensões da comunidade. Estes mecanismos podem ser externos como a mídia, os governantes e os políticos ou internos como a avaliação das técnicas de cooperação e os procedimentos disciplinares.

O autor ainda traz algumas ideias para modificar a polícia que apontam para a sua estrutura ideal:

- a) unificação das polícias civis e militares;
- b) inovações tecnológicas e
- c) polícia comunitária e descentralizada.

Essas ideias não levam necessariamente ao resultado esperado, isto é, à garantia da democratização da polícia, podendo se tornar instrumentos aptos a aumentar a arbitrariedade, a violência e o predomínio dos poderes locais sobre as instituições.

Tudo o que se inventou até hoje para modificar o comportamento das polícias não tem dado bons resultados: elas continuam paralisadas e perplexas, daí a proposta em modificar a forma de operar e não a estrutura da polícia.

Existe um mito sobre a atuação das polícias, no entanto, na prática do dia a dia, ela é desconhecida pela sociedade. Acredita-se que elas têm por tarefa o controle da criminalidade, o que não é uma atribuição exclusivamente policial. Na

realidade, o maior número de atividades policiais são prosaicas e tediosas, eventos não criminais ou criminais de pouco interesse (pequenos furtos). Poucos são os grandes eventos que envolvem bandidos “brilhantes”.

Há necessidade de reconhecer como atividades das polícias as que se dirigem a dois aspectos da segurança pública: a manutenção da ordem com a presença do Estado não só quando ocorrer um crime, mas, também nas atividades de assegurar a paz, mediar conflitos e fazer patrulhamento. O segundo aspecto é o simbólico da justiça, isto é, o cumprimento absoluto das leis.

Observa-se, no universo de ocorrências atendidas pela polícia, uma complexidade de fatos, que vão de um parto a um acidente de trânsito, crimes contra o patrimônio e contra a pessoa e diversos atendimentos sociais envolvendo brigas domésticas, de vizinhos e doentes mentais. Em algumas áreas periféricas, a polícia realiza ações comunitárias, devido à ausência de implementação de programas sociais, pelos governos, restando somente à população, a porta aberta da delegacia de polícia. São, portanto, solicitações de naturezas diversas. Diante disso, ainda que a polícia se empenhe em ter um padrão a ser seguido para esses atendimentos, certamente não corresponderá a situações tão diferentes entre si, o que demonstra que a polícia ainda não está apta para fazê-lo.

A fim de operar por meio de estratégias proativas, o serviço de informações policiais deveria apresentar soluções para as diferentes ocorrências. As polícias brasileiras, assim como a maior parte das estrangeiras, atuam orientadas por incidentes, ou seja, são acionadas por chamada telefônica, adotando-se sempre o mesmo procedimento: registro da ocorrência, encaminhamento das partes ao distrito policial, comunicação com suas centrais e retirada do local do fato.

O sociólogo Claudio Beato também analisa este estilo de procedimento quanto aos seguintes aspectos:

- 1) Efetividade das ações: a estratégia de alocar mais recursos humanos para os locais de maior incidência criminal não se reflete nos índices de criminalidade. Isto ocorre por que a alocação é feita com base na lógica policial, e não de acordo com a dinâmica espacial e temporal dos delitos.

2) Polícia e comunidade: não obstante haja a alocação de homens nas áreas de maior incidência criminal, como são controlados e deslocados por uma central de polícia, dirigem-se frequentemente para diferentes lugares, conforme a necessidade avaliada segundo a lógica da organização. O fato permite que os policiais mantenham contato com a comunidade e com ela estreitem laços de confiabilidade. Assim, mesmo que a população avalie como regular a eficiência das polícias, a aferição sobre a confiança não terá a mesma correspondência. Relevante destacar que a maioria da sociedade considera as polícias muito lentas em suas atividades.

3) Problemas e atividade policial: mesmo enfrentando problemas diversos e complexos, o uso de informações é bastante restrito, causando ações reativas e não integradas das diferentes polícias. Não existe controle de qualidade da forma de agir, não são avaliadas as estratégias, o planejamento ou as políticas adotadas, nem é mensurado o que se pretende como resultado positivo.

4) O grau de discricionariedade das polícias que atuam nas ruas: o autor considera grande a discricionariedade do policial na rua tanto para decidir sobre operações letais quanto para decidir o que será computado como ato ilegal. Fica sob sua avaliação a troca com os informantes e quaisquer outras formas de barganha. Na verdade, são poucos os encaminhamentos de casos para a esfera da justiça criminal. As ordens dos superiores nem sempre chegam às bases da maneira como foram transmitidas. Para o autor, o método adotado pela polícia japonesa – descentralizando os comandos e cobrando maior responsabilidade de quem pratica o ato, mudando o contexto – trouxe como resultado um policial mais identificado com sua profissão e comprometido com os ideais de justiça e de cidadania.

5) O gerenciamento da atividade policial – a organização hierárquica e centralizada, herdada do militarismo, dá aos comandos da polícia a falsa impressão de que são cegamente obedecidos. Isto efetivamente acontece nas forças militares, mas não nos meios policiais em razão daquelas situações nas quais são necessárias certa autonomia e iniciativa diante da variedade das ocorrências. Talvez

seja este um dos maiores desafios para a modernização e a democratização das polícias: mecanismos de decisão descentralizados para um novo modelo administrativo.

Ao final, Claudio Beato conclui que é necessário haver a colaboração das universidades e dos centros de pesquisa para melhorar a avaliação dos dados colhidos como informação. A dificuldade, no entanto, será o entrosamento entre pesquisadores e policiais. Além disso, o autor sugere a adoção de estratégias descentralizadas para lidar com os problemas locais.

Apesar de concordarmos com as sugestões, entendemos que se adotadas isoladamente elas não terão resultados. Esta modificação de gerenciamento necessita de outras bases para serem impostas como uma visão diferenciada e critérios seletivos da força humana adequados para a democratização da polícia, o que não pressupõem uma unificação das forças policiais, mas uma nova força policial, a renascer das cinzas das que aí estão, embasada, selecionada e preparada com base nos princípios democráticos do Estado de Direito.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DEVER DE EFICIÊNCIA

O Brasil tem experimentado nos últimos anos um complexo processo de reformas em sua estrutura administrativa, decorrente da nova ordem econômica instalada no mundo: o neoliberalismo. Nesse contexto, e para satisfazer interesses globalizados, foi realizada a reforma administrativa com a promulgação da Emenda Constitucional nº19, de 4 de junho de 1998, que incluiu no ordenamento jurídico brasileiro, de forma expressa na Constituição Federal, o princípio da eficiência, alterando o seu art.37.

A legislação que trata do processo administrativo no âmbito federal inseriu a eficiência como um dos princípios norteadores da Administração Pública, anexado aos princípios da legalidade, da finalidade, da motivação, da razoabilidade, da proporcionalidade, da moralidade, da ampla defesa, do contraditório, da segurança

jurídica e do interesse público.

Princípios são ideias centrais de um sistema, apresentam sentido lógico, harmonioso e racional que permitem a compreensão do seu modo de organizar-se. A enunciação dos princípios de um sistema tem como utilidade facilitar o conhecimento do sistema jurídico que o ordena e possui um caráter normativo, pois é usado para resolver casos concretos. É dever do administrador agir em conformidade com o ordenamento jurídico, a moral administrativa e o princípio da boa administração pública.

O princípio da eficiência pouco tem sido objeto de estudo na doutrina brasileira. No entanto, representa uma inovação que merece sensível cuidado por tratar-se de importante instrumento para exigir a qualidade dos serviços e produtos advindos do Estado.

Hely Lopes Meirelles referiu-se à eficiência como um dos deveres da administração. Definiu-a como “o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional”. Trata-se do mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas embasada na legalidade, mas exige resultados positivos para o serviço público e o atendimento satisfatório das necessidades da comunidade e dos seus membros. O autor acrescenta que ao dever de eficiência corresponde o “dever de boa administração” adotado na doutrina italiana.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o princípio apresenta dois aspectos, podendo tanto ser considerado em relação à forma de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível em suas condutas e atribuições para alcançar os melhores resultados, como também, em relação ao modo racional para organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública na prestação do serviço público.

Ela acrescenta ser a eficiência um princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de impor sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito.

A eficiência aproxima-se da ideia de economicidade e visa atingir os

objetivos, traduzidos por boa prestação de serviços, do modo mais simples, mais rápido e mais econômico, elevando a relação custo/benefício do trabalho público.

Alexandre de Moraes define o princípio da eficiência como aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia, e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social.

Com proficiência, acrescenta que urge a interligação do princípio da eficiência com os da razoabilidade e da moralidade, pois o administrador deve utilizar critérios razoáveis na realização de sua atividade discricionária.

A eficiência, princípio da Administração, é de observância obrigatória pelos administradores. Com este argumento, eles devem pautar-se pelo mínimo de excelência na execução das suas atividades. Ressalte-se que o pacto social vislumbrado por Jean-Jacques Rousseau mantém até hoje seus principais fundamentos: “o Estado é constituído para satisfazer a coletividade”.

Pretendeu-se, com a inclusão do dever de eficiência dentre os princípios constitucionais aplicáveis às atividades da Administração Pública, tornar indubitosa que a atuação do administrador, além de ater-se a parâmetros de presteza, perfeição e rendimento, deverá se fazer nos exatos limites da lei, sempre voltada para o alcance de uma finalidade pública e respeitados os limites morais válidos e socialmente aceitáveis. Tudo mediante a adoção de procedimentos transparentes e acessíveis ao público em geral. Isto significa que não bastará apenas atuar dentro da legalidade, mas que os objetivos almejados devem ser resultados positivos para o Serviço Público, o atendimento satisfatório, tempestivo e eficaz das necessidades coletivas.

A ausência do Estado Social leva à perda da capacidade de subsistência e à dilapidação da dignidade humana, com a conseqüente variação dos valores éticos, morais e sociais, criando um terreno fértil à tendência criminal. Para buscar a contenção desses efeitos, restam ao Estado seus órgãos de segurança pública – as

polícias – que, se também forem mantidas fora do cenário, deixarão ao destino a tranquilidade pública, rumando-se para o caos social.

A sociedade atual exige uma segurança pública eficiente. Disso decorrerá inevitavelmente um maior agir do Estado, que irá se refletir nas liberdades públicas. Conforme assinala Norberto Bobbio, a busca por melhoria e segurança na área social tem por consequência uma troca “caracterizada por uma organização cada vez maior em vista da eficiência, e uma sociedade em que, a cada dia, adquirimos uma fatia de poder em troca de uma fatia de liberdade”.

A interferência estatal na esfera das liberdades leva à perda de liberdade do cidadão, mas em contrapartida, há um reforço ao seu direito de personalidade, visto que um cidadão bem protegido pela segurança pública terá maior anteparo perante os atos delituosos praticados contra sua pessoa e seu patrimônio.

Nessa troca entre as liberdades e o poder de controlá-las para garantir a segurança, corre-se o risco de uma brutalização dos órgãos encarregados da repressão estatal, especialmente dos órgãos policiais. O controle a esse possível excesso deve partir da sociedade e das instituições públicas ao fiscalizarem as polícias – órgãos de controle – para que atendam apenas em seus âmbitos de atuação aos anseios da população e nada façam além disso.

Segundo Dalmo Dallari, o homem é um animal que não vive sozinho, pois do nascimento à morte precisa da companhia de outros seres humanos. O homem é um animal político e a própria natureza humana exige a vida em sociedade. A liberdade individual é uma liberdade do ser situado, do ser social. Portanto, esta liberdade é condicionada pela liberdade dos outros. Se o homem convive, é natural que esta convivência seja a origem de vários conflitos. O conflito é inerente a todas as convivências humanas. Logo, é necessário estabelecer normas e regramentos para que se contenham os conflitos num certo grau de tolerabilidade, para que haja respeito ao ser humano, à pessoa. Prossegue Dalmo Dallari esclarecendo que, para resolver o problema dos conflitos e da convivência, existe a ordem jurídica como um instrumento da paz, da segurança. Por meio dela, o cidadão sabe o que pode ou não fazer, e que se o indivíduo participar inteiramente desta ordem terá segurança.

A segurança básica é aquela dada pela ordem jurídica legítima, autêntica,

democrática e a existência de regras é a base da liberdade de pessoas que convivem.

Polícia é proteção à liberdade por meio da proteção da ordem. Com esta denominação, Dallari afirma que a ordem envolve os valores morais, os costumes e também as leis, ou seja, é a maneira pela qual convivemos.

A polícia será eficiente quanto mais preservar a ordem e, evidentemente, quanto menos agredi-la. Para tanto, deve ter, entre outras, uma atividade eminentemente preventiva para evitar a quebra da ordem, respeitá-la e fazer com que as pessoas se comportem segundo seus preceitos. Se isso realmente acontecer, teremos pouca necessidade de repressão.

Fábio Konder Comparato, discorrendo sobre a função da polícia e o direito à segurança – direito básico para uma vida harmônica, principalmente pela população menos favorecida – diz ser função precípua a de atuar como órgão de segurança: a Polícia vai, cada vez, crescer e se afirmar como órgão da maior importância na sociedade, na medida em que ela abranger, sob a denominação de segurança, todos esses riscos. Aí, sim, o povo vai entender que a Polícia existe para preservar a sua vida; ela é alguma coisa de estranho, que aparece só naqueles momentos constrangedores em que há um crime, em que é preciso aplicar uma coação. Ela aparece – e nós vemos isso já pioneiramente em alguns países do primeiro mundo – todos os dias, como um instrumento de apoio para as mais variadas ocorrências, e que não são, necessariamente criminais.

O autor prossegue afirmando que a verdadeira democracia é participativa, exige interação entre o governo e o povo. Portanto, seria indispensável que os órgãos policiais pautassem a sua ação por uma política pública que analisasse, entre outros tópicos, o problema que afeta a segurança das pessoas daquela coletividade, elaborando um diagnóstico, olhando aquela realidade, planejando e, somente depois, agindo a respeito. Este programa feito em razão das necessidades daquela coletividade é preventivo, afinal, não existe ação governamental sem planejamento, que é essencial para o órgão de segurança.

A polícia é o instrumento constitucional para realizar a segurança pública, mas não podemos nos esquecer que seu agir é necessário em razão da falha de

outros instrumentos competentes para operar o bem-estar social como a educação e a saúde, por exemplo. Importante refletirmos neste aspecto sobre as palavras de Maria Victória de Mesquita Benevides¹³² em palestra ministrada em 2006, na Academia de Polícia Civil do Estado de São Paulo “Doutor Coriolano Nogueira Cobra”, na Universidade de São Paulo (USP), ao citar Jean Jacques Rousseau e Pascal: “é necessário que o forte seja justo e que o justo seja forte, porque a força sem justiça é ilegítima, mas a justiça sem força é impotente”.

Prevenção é uma política de ações e de serviços públicos para reduzir os fatores de delinquência; ela se dá por meio da polícia, da política, da própria sociedade e tem caráter proativo. Consoante Odone Sanguiné, a prevenção é uma “política de conjunto que visa a suprimir ou ao menos reduzir os fatores de delinquência ou inadaptação social”.

Segundo a antropóloga Alba Zaluar, as políticas preventivas têm dado muito resultado num país que sempre se destacou como dos mais violentos do continente: os Estados Unidos. Na Colômbia, projetos estratégicos em Bogotá, em Cali e em Médelin têm dado muito resultado. Portanto, temos que ser otimistas, não podemos ficar paralisados pelo medo, apesar de todos esses manifestos, porque isso faz parte do jogo, um jogo de poder em que o desafiado pode ser o Estado.

Demonstrado o imperativo da existência de um programa preventivo, importante ressaltar o compromisso que deverá assumir com os direitos humanos conforme descritos. Ou seja, a eficiência da intervenção pública não pode afrontar os direitos fundamentais. Não valerá a máxima “o que funciona nesta situação” e sim a eficácia “humanista”, sob pena de termos soluções indesejáveis. E, se situações ocorrerem em que se faça necessária certa concessão de direitos, ela deve ser exaustivamente acertada com a comunidade, isto é, dirigir-se para a satisfação da imensa maioria populacional e não para privilegiar poucos.

A prevenção estatal, segundo Ana Lúcia Sabadell, classifica-se em três espécies:

- Primária – constituída de ações e serviços públicos a fim de se evitar fatores criminógenos. Também chamada de prevenção coletiva.

- Secundária – diretamente ligada aos delinquentes e ao crime tem caráter penal e é conhecida como punitiva.
- Terciária – ligada a pessoas com passado criminoso para que não tornem à atividade criminosa.

Confome Odone Sanguiné, a prevenção primária pode ser geral ou específica, e será genérica quando sua missão for combater as causas e/ou fatores que contribuem para o aparecimento da criminalidade, ou pelo menos modificá-los, coordenar uma política de prevenção ao delito através de ações preventivas. A sua finalidade imediata não é prevenir o crime, senão combatê-lo indiretamente e específica quando visa imediatamente à prevenção do crime mediante a aplicação de técnicas e investigações diretamente voltadas ao estabelecimento de obstáculos ao crime e à criação de incentivos de prevenção criminal.

A prevenção primária genérica seria a forma ideal de agir do Estado, proporcionaria serviços de educação eficientes, assistência social e outras estruturas relevantes que refletiriam de imediato na incidência criminal. Seria a inclusão social, pois o Estado estaria agindo de forma relevante nas áreas básicas que levassem o cidadão a uma vida digna, um direito fundamental a ser garantido pela Administração.

Na falha dos processos de prevenção geral, é a polícia a instituição estatal destinada à construção da ordem e dos bons costumes. Para tanto deverá ser controlada pela sociedade e, ao mesmo tempo, ser sua parceira. Suas funções são de prevenção e de repressão ao crime, de investigação criminal, controle de fronteiras e de polícia judiciária (art.144 da Constituição Federal de 1988).

O princípio constitucional da eficiência está expresso no texto legal e seu princípio genérico foi introduzido pela Emenda Constitucional nº19, de 1988 que o incluiu entre os princípios da Administração (art.37 da Constituição Federal de 1988). Anteriormente, já havia a busca da eficiência específica na gestão orçamentária, financeira e patrimonial (art.74, II, da Constituição Federal de 1988) e da eficiência do serviço de segurança pública (art.144, §7º, Constituição Federal de 1988) refletido nos seus aspectos econômico, administrativo e político.

O aspecto econômico diz respeito ao bom uso dos recursos públicos, sem desperdícios, visando o melhor resultado possível na arrecadação e no gasto orçamentário. Tem relação direta com a busca da eficiência na gestão orçamentária, financeira e patrimonial (art.74, II, da Constituição Federal de 1988).

O aspecto administrativo leva em conta o desempenho de uma organização e a estruturação de um bom nível para o melhor cumprimento das atividades e funções públicas. Tem relação direta com o modo de estruturar e de atuar da Administração (art.37 da Constituição Federal de 1988).

O aspecto político relaciona-se ao melhor resultado possível das políticas e serviços públicos, com o alcance das finalidades preconizadas pelas normas constitucionais e infraconstitucionais, especialmente o bom atendimento das necessidades da população. Está ligada aos princípios da administração (art.37 da Constituição Federal de 1988) e à eficiência do serviço de segurança pública (art.144, §7º, Constituição Federal de 1988).

No princípio da eficiência não há predominância da economia sobre o direito, porque quem a exerce é sempre o direito no Estado Democrático de Direito (art.1º, Constituição Federal de 1988), considerando as demais áreas inseridas no Estado, sua economia, política e a ciência da Administração Pública.

As atividades e os serviços estatais devem primar pela eficiência de seus serviços, não se admitindo mais a péssima qualidade do trabalho apresentado à população.

Entretanto, muitos autores administrativistas não abordavam diretamente o princípio da eficiência na sua face implícita quando tratavam da Administração Pública em suas obras gerais, dedicando-lhe atenção apenas depois

da Reforma Constitucional (Emenda Constitucional nº19/1988), o que demonstra a utilidade da inserção do princípio na Constituição Federal, até mesmo como um estímulo ao desenvolvimento da doutrina.

Do mesmo modo, muitos constitucionalistas não se referiam ao princípio da eficiência nos estudos sobre Administração Pública.

A inclusão do princípio da eficiência na Constituição Federal foi benéfica, apesar de os princípios implícitos e explícitos terem o mesmo valor jurídico. É muito

difícil extrair do sistema constitucional um princípio implícito; mais fácil é visualizá-lo quando se mostra expresso, claro e evidente, fácil a interpretação comum, sem a necessidade de estudos e argumentações jurídicas elaboradas por especialistas, diminuindo assim, o risco de uma interpretação conservadora e restrita ao texto constitucional. Desta forma, não podemos deixar de enfatizar a inegável força pedagógica da sua consideração como um princípio constitucional.

Eficiência, eficácia e efetividade

Com a inclusão no texto constitucional (art.37) do princípio da eficiência em vários dispositivos, principalmente como princípio da Administração Pública, decorrente da Emenda Constitucional nº19, de 1988, o direito público promoveu a reforma administrativa.

A definição de eficiência no século XXI, palavra originária do latim *efficientia*, significa ação, força, virtude de produzir um efeito. É sinônimo de eficácia. Por outro lado, eficácia, do latim *efficacia*, é a qualidade ou propriedade de eficaz, eficiência. Eficaz é aquilo que produz o efeito desejado, que dá bom resultado, que age com eficiência. Efetividade é a qualidade de efeito, uma atividade real, um resultado verdadeiro, a efetividade de um serviço, de um tratamento; é a realidade, algo que existe.

Desses conceitos, podemos entender inicialmente que eficiência é o processo (ação de produzir um efeito), eficácia é a qualidade e efetividade, o resultado verdadeiro. Quando fazemos uma análise simultânea e conjunta de eficácia, então compreendemos o que é eficiência.

A eficiência originou-se no setor privado, pressupõe a busca de eficiência em todos os setores da sociedade, apropriada pelo âmbito público para alcançar um Estado marcado por uma boa administração e por serviços públicos dignos e bem prestados.

Na iniciativa privada, pode-se aferir facilmente a noção de eficiência, porque o “bom resultado” se traduz no lucro. Uma atividade empresarial será eficiente se for lucrativa.

Já na esfera pública, a eficiência se traduz na boa prestação de serviços públicos, de forma continuada, adequada e com qualidade, para satisfazer o interesse social.

Em âmbito constitucional, o termo técnico eficiência possui uma relação própria com a eficácia e a efetividade. Ao separá-los, seus significados comuns, quando confrontados com aqueles da ciência da administração e do direito administrativo, não ficam muito claros e precisos.

A eficiência e a eficácia devem ser encaradas como sinônimos em virtude da interpretação do princípio constitucional da eficiência. Nesse jogo conceitual soma-se o conceito da efetividade para nos trazer dificuldades ainda maiores.

No contexto da ciência da administração, eficácia e eficiência também têm pontos de proximidade, mas diferem um do outro.

Segundo Peter Ferdinand Drucker, “a eficácia é frequentemente comparada com eficiência. Eficácia é a intensidade com que um resultado almejado é atingido. Por seu turno, eficiência significa *output* (saída) dividido por *input* (entrada), ou seja, até que ponto o resultado produzido foi conseguido a um custo mínimo.”¹³⁹

Eficácia seria a intensidade de alcance do resultado, e eficiência, o resultado com custo mínimo.

Para Ubirajara Custódio Filho, a eficiência está ligada à correta e adequada utilização dos recursos disponíveis, enquanto a eficácia se refere à efetiva consecução dos resultados desejados. Eficiência seriam os meios; eficácia, os fins. Entretanto, prefere o sentido comum da palavra eficiência para a aplicação ao princípio da eficiência, identificando eficiência com eficácia, pela maior amplitude semântica. Argumenta que o uso comum do termo eficiência atende ao princípio da máxima efetividade ou da interpretação efetiva, ao aspecto teleológico da norma, ao aspecto sistemático de interpretação e ao princípio da indisponibilidade dos interesses públicos.

Rosiane Ferreira Machado entende que eficiência não é exatamente sinônimo de eficácia, representando apenas um sentido restrito qualificativo de especialidade, em que a eficiência seria a ação, força ou virtude de produzir um determinado efeito (eficácia), a menor custo *lato sensu* possível.

Já para Renato Lopes Becho, eficiência se relaciona a pessoas (físicas e jurídicas) e eficácia a atos e fatos, para a obtenção de efeitos desejados, de cumprimento de metas, na esperança de que a Administração Pública prime pela qualidade superior no cumprimento de seus objetivos.

Segundo Uadi Lammêgo Bulos, eficiência e eficácia da Administração Pública são faces da mesma moeda: A eficiência visa resolver problemas de redução de custos; a eficácia objetiva uma série de alternativas criativas e racionais para a obtenção de lucros e resultados positivos. Nesse quadro, a administração empreendedora, que gera receita e diminui despesa, pode ser considerada eficiente e eficaz. Eficiência teria relação com a redução de custos; eficácia, com as alternativas para lucro/resultado positivo.

Gileno Fernandes Marcelino vê os termos como critérios de desempenho interno e externo da organização ao rotular a eficiência como um “critério de desempenho interno” e a eficácia como um indicativo do “desempenho externo” da instituição.

A eficiência relaciona-se a métodos, tarefas e normas, para um processamento ou execução mais rápida, com menos esforço e menor custo. Eficácia diz respeito às relações externas da organização com o ambiente. Neste prisma, a eficiência aponta para processos e instrumentos, e a eficácia, para objetivos, programas e metas. Em relação à eficácia do ente no atendimento às necessidades do usuário, com base na atuação da Secretaria de Educação, ele exemplifica: a tarefa de elaborar currículos e programas é apenas uma das atividades que justificam a sua existência.

Mas quando se indaga por que e para quem são realizadas tais atividades, identifica-se ao final o usuário.

Conforme Alvacir Correa dos Santos, eficiência e eficácia devem caminhar juntas, tanto na administração privada como na pública, porque qualquer empreendimento ou organização deve sempre buscar o melhor resultado, com o menor esforço ou custo possíveis. A busca do menor gasto com maior lucro da área privada é substituída pelo menor gasto com a maior produtividade no atendimento

do interesse público da esfera pública, sendo que o lucro é traduzido pelo atendimento ao interesse público.

Geraldo Caravantes e Wesley Bjur também distinguem eficiência, eficácia e efetividade, conforme explicam abaixo: Eficiência refere-se ao cumprimento de normas e à redução de custos; eficácia, ao alcance de resultados e à qualidade dos produtos e serviços; efetividade, ao impacto da decisão política. A eficiência verifica se um programa público foi executado de maneira mais competente e segundo a melhor relação custo/resultado; eficácia, se os resultados previstos foram alcançados em termos de quantidade e qualidade; a efetividade, se o programa responde adequadamente às demandas, aos apoios e às necessidades da comunidade. Em outras palavras, avaliar a eficiência é saber como aconteceu; a eficácia, o que aconteceu; a efetividade, quediiferença fez.

Para diferenciar esses três conceitos, os autores exemplificam apontando as políticas de transportes (construção de rodovias) e de educaçãobásica.

Na política de transportes (construção de rodovias), a eficiência seria o custo por quilômetro quadrado; a eficácia, a quilometragem construída de acordo com a qualidade especificada; e a efetividade, as modificaçõesoperadas nas condições de transporte e de comunicações locais. Na educação básica (alfabetização), a eficiência corresponderia às salas de aula disponíveis para crianças na faixa etária de 7 a 14 anos; a eficácia, o número de alunos matriculados nas escolas; e a efetividade, às mutações nos índices de analfabetismo na faixa etária correspondente.

Já Paulo Modesto observa que o princípio da eficiência é instrumental, integrando-se aos demais princípios, sem sobreposição, possuindo efeitos em quatro dimensões de funções: ordenadora, hermenêutica, limitativa e diretiva. O princípio da eficiência é mais amplo que a simples economicidade ou eficácia no comportamento administrativo. Eficácia seria a aptidão para desencadear resultados, possíveis ou reais e objetos pretendidos. Eficiência pressupõe a eficácia do agir administrativo, mas não somente. Eficiência deve ter a dimensão da racionalidade e otimização do uso dos meios (economicidade, evitar o desperdício; qualidade da ação administrativa, que maximiza recursos na obtenção de resultados

previstos) e a dimensão da satisfatoriedade do resultado (qualidade da ação administrativa, que obtém resultados satisfatórios ou excelentes; evitar resultados inúteis ou insatisfatórios). Para a atuação eficiente impõe-se: a) ação idônea (eficaz); b) ação econômica (otimizada); c) ação satisfatória (qualidade).

A eficiência também pode ser considerada uma relação entre os meios e os fins, entre insumos e resultados. Os resultados da eficiência seriam político-administrativos, já os resultados jurídicos seriam uma tarefa da eficácia.

Valter Toledo Santin¹⁴⁹, com base nos autores estudados, resume as seguintes características e diferenciações entre eficiência e eficácia, segundo a dinâmica, a objetividade, o resultado, a alternatividade, o desempenho e a utilidade processual:

- a) Dinâmica: eficiência (ação); eficácia (efeito);
- b) Objetividade: eficiência (pessoas); eficácia (atos);
- c) Resultado: eficiência (custo mínimo); eficácia (intensidade de alcance do resultado);
- d) Alternatividade: eficiência (redução de custos); eficácia (alternativas para o lucro/resultado positivo);
- e) Desempenho interno e externo: eficiência (interno, com métodos, tarefas e normas, para um processamento ou execução mais rápida, com menos esforço e menor custo; processos e instrumentos); eficácia (externo, relações externas da organização com o ambiente; objetivos, programas e metas);
- f) Utilidade: eficiência (racionalidade no uso dos meios para evitar o desperdício e satisfatoriedade do resultado, útil); eficácia (aptidão para produzir resultados);
- g) Processual: eficiência (relação entre os meios e os fins, entre insumos e resultados, resultados político-administrativos); eficácia (resultados jurídicos).

Os conceitos ou distinções entre as características do novo princípio e seus desdobramentos exigem mais tempo de maturação e de aplicação prática, tanto na Administração Pública como no Poder Judiciário.

Podemos, numa tentativa de classificação constitucional dizer: eficiência seria

o gênero. Eficiência (em sentido estrito), eficácia e efetividade seriam as suas espécies. Eficiência seria o processo, desde o planejamento, a realização, o resultado final e as consequências da atuação administrativa. Por outro lado, a eficiência (em sentido estrito) seria o processo de atuação da atividade pública e os ingredientes e componentes do processo; já a eficácia seria o resultado, o produto final enquanto a efetividade implica concretizar o resultado.

Os instrumentos de concretização da eficiência (sentido amplo) seriam os programas de qualidade e de produtividade do serviço público, o direito de participar e de reclamar do cidadão, o controle interno e o externo.

Os programas de qualidade e de produtividade do serviço público visam modernizar, reaparelhar e racionalizar o serviço público, incluindo treinamento e maior capacitação pessoal do funcionalismo (art.39, §7º, da Constituição Federal de 1988).

O direito de participar e de reclamar do cidadão visa conhecer os anseios populares sobre os serviços, especialmente se a sua quantidade e qualidade são adequados às necessidades sociais.

Já a manutenção e o monitoramento dos serviços visando a avaliação periódica destina-se a constatar se os serviços prestados regularmente atendem às necessidades públicas e sociais. No que tange aos controles internos e externos, objetivam uma ampla aferição da qualidade do serviço, a produtividade do órgão e dos servidores e o atendimento das finalidades estatais para detectar erros e buscar soluções.

Princípio da eficiência da segurança pública

A Constituição Federal de 1988, em seu art.144, institui claramente o princípio da eficiência da segurança pública e dispõe sobre a obrigação estatal de prestar serviço de segurança pública, com a finalidade de proteger a vida e a incolumidade do cidadão e do seu patrimônio. Deve o Estado fazê-lo por meio das polícias no exercício das atividades de prevenção, repressão, investigação, vigilância de

fronteiras e polícia judiciária, de uma forma eficiente.

A garantia constitucional de eficiência das atividades dos órgãos de segurança pública e do serviço da segurança pública decorre da interpretação do dispositivo acrescido da configuração da segurança pública como um direito social (art.6º, Constituição Federal de 1988) e do princípio genérico da Administração Pública (art.37, Constituição Federal de 1988).

O princípio da eficiência da segurança pública não visa apenas o aspecto econômico – porque este espaço é preenchido pela eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial (art.74, II, Constituição Federal de 1988) – nem o predomínio das finanças na sua análise. Embora seja um ponto a considerar, o que merece ênfase são as fases da boa estrutura organizacional, do bom serviço prestado aliado ao atendimento adequado às necessidades da população. Só assim, na busca do resultado positivo, conseguiremos conservar a ordem pública e a incolumidade do cidadão e do seu patrimônio.

Os constituintes sinalizam para a institucionalização dos órgãos de segurança pública, impondo a normatização infraconstitucional da estrutura dos entes públicos, o modo de funcionamento administrativo e o exercício das atividades de segurança pública, a fim de garantir a eficiência das atividades oferecidas ao cidadão.

Entretanto, já decorrido um longo prazo da promulgação da Carta Magna de 1988, o legislador infraconstitucional ainda não se desincumbiu do papel de especificar a organização e o funcionamento dos órgãos de segurança pública, para garantir a sua eficiência.

Salienta-se que a segurança pública assumiu em todo território nacional um *status* elevado na realização das atividades estatais e no sistema do Estado Democrático de Direito; a isso devem ser somados todos os esforços públicos e privados para a realização das finalidades e objetivos da segurança pública de forma especial e eficiente.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Cláudio Weber. Transparência na Administração Pública. In: Cadernos da Escola do Legislativo nº13, v.8, Belo Horizonte, 2005.
- ADORNO, Sergio. Insegurança *versus* direitos humanos: entre lei. Tempo Social. Revista de Sociologia da USP nº2, v.II, São Paulo, 1999.
- ADORNO, Sergio; CARDIA, Nancy. Dilemas de controle democrático da violência: execuções sumárias e grupos de extermínio. In: (Org.) SANTOS, José Vicente Tavares dos. Violência em tempo de globalização. São Paulo:Hucitec,1999.
- ALTAVILA, Jayme de. Origem dos direitos dos povos. 9.ed. São Paulo:Ícone, 2001.
- ARAUJO, Luiz Alberto David. Curso de direito constitucional. 9.ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 5.ed. São Paulo: Malheiros,1994.
- _____. O conteúdo jurídico do princípio jurídico da igualdade. São Paulo: RT, 2002.
- BAUMAN, Zygmunt. Comunidade: a busca por segurança no mundo atual.Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.
- BAYLEY, David. Padrões de policiamento: uma análise internacional comparativa. São Paulo: Edusp, 2001.
- BAILEY, William. The encyclopedia of police science. New York: Garland,1995,
- BEATO, Claudio. Resenha crítico-informativa: ação e estratégia das organizações policiais. Departamento de Sociologia e Antropologia. MinasGerais: UFMG, 1998.
- BECHO, Renato Lopes. Princípio da eficiência da Administração Pública. Boletim de Direito Administrativo nº15, São Paulo: NDJ, jul.1999.
- BEM, Luiz Gonzaga de. A justiça e os direitos humanos. In: Direitos humanos, estudos e debates. Florianópolis: Comissão Nacional Justiça e Paz (Educam),1980.
- BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. O papel da polícia no regime democrático. São Paulo: Mageart, 1996.
- BITTNER, Egon. Aspectos do trabalho policial. São Paulo: Edusp, 2003.
- BLANCHARD, Ken; PEALE, Norman Vincent. O poder da administração ética. São

Paulo: Record, 1996.

BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. 11.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicolo; PASQUALINO, Gianfranco.

Dicionário de política. 5.ed. v.II. Brasília: UNB-Imprensa Oficial, 2004.

BUIRETTE, Patricia. Le droit international humanitaire. Paris: LaDécouverte, 1996.

BULOS, Uadi Lammêgo. Reforma administrativa (primeiras impressões).

Boletim de Direito Administrativo nº11, São Paulo: NDJ, nov.1998.

CARAVANTES, Geraldo; BJUR, Wesley. Readministração em ação: a prática da mudança rumo ao sucesso. São Paulo: Makron Books, 1996.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. Tratado de direito administrativo. v.3. 3.ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1956.

CENEVIVA, Walter. Direito constitucional brasileiro. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2003

COBRA, Coriolano Nogueira. Manual de investigação policial. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 1983.

COMPARATO, Fábio Konder. O papel da polícia no regime democrático. São Paulo: Mageart, 1996.

_____. A afirmação histórica dos direitos humanos. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

COSTÓDIO FILHO, Ubirajara. A Emenda Constitucional nº19/98 e o princípio da eficiência na administração pública. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política. Revista dos Tribunais nº27, São Paulo: RT, p.209-217, abr.-jun.1999.

CRETELLA JUNIOR, José. Comentários à Constituição Federal de 1988.

v.6. São Paulo: Saraiva, 1993.

_____. Princípios informativos do direito administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

DALLARI, Dalmo de Abreu. O papel da polícia no regime democrático. São Paulo: Mageart, 1996.

_____. Direitos humanos e cidadania. São Paulo: Moderna, 1998.

_____. O que é participação política. 5.ed. São Paulo: Abril Cultural Brasiliense, 1984.

DANTAS, George Felipe de Lima. Novos rumos da inteligência policial. Disponível

em: www.peritocriminal.com.br. Acesso em: 08 set.2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo.11.ed.São Paulo:Atlas, 1999.

DRUCKER, Peter Ferdinand. Fator humano e desempenho. Tradução Carlos Afonso Malferrari. São Paulo: Pioneira, 1981.

FERREIRA, Danillo. O policial treinado para não atirar. Blog Abordagem Policial, 25 jul. 2011. Disponível em: <http://abordagempolicial.com/2011/07/o-policial-treinado-para-nao-atirar>. Acesso em: 20 jul.2014.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Corrupção e democracia. In: (Coords.). ZILVETI, Fernando Aurélio; LOPES, Silvia. O regime democrático e a questão da corrupção política. São Paulo: Atlas, 2004.

GASPARINI, Diógenes. Direito administrativo. 3.ed. São Paulo: Saraiva,1999.

GOMES, Rodrigo Carneiro; MENEZES; Rômulo Fisch de Berrêdo. Integração dos sistemas de inteligência. In: DANTAS, George Felipe de Lima. Novos rumos da inteligência policial nº6, 2006. Disponível em: www.peritocriminal.com.br. Acesso em: 08 set.2006.

GUSMÃO, Paulo Dourado. Introdução ao Estudo do Direito. 45.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

LAZZARINI, Álvaro. Estudos de Direito administrativo. 2.ed. São Paulo: RT,1999.

LUÑO, Antonio Enrique Peres. Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución. 2.ed. Madrid: Technos, 1986.

MACHADO, Rosiane Ferreira. Princípio da eficiência (Emenda Constitucional n. 19/98). Informativo Jurídico Cosulex nº27, v.13, Brasília: Consulex, jul.1999.

MARCELINO, Gileno Fernandes. Governo, imagens e sociedade. Brasília: Funcesp, 1988.

MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. A nova Constituição e o direito natural. Revista de Direito Civil, imobiliário, agrário e empresarial nº26, v.7, São Paulo. out-dez.1983.

MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. São Paulo: RT, 1996.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 15.ed. São Paulo: RT, 1990.

MELO, Antonio Jorge Ferreira. Segurança pública *versus* liberdade individual. In:

Blog Abordagem policial. Acesso em: 6 nov.2009.

MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. Direitos humanos e conflitos armados. 1.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

MESQUITA, Paulo Neto. Violência policial no Brasil: abordagem teórica e prática de controle. In: Seminário Internacional de justiça e cidadania, Riode Janeiro, 1997.

MIRANDA, Jorge. A dignidade da pessoa humana e a unidade valorativa do sistema de direitos fundamentais. In: SILVA, Marco Antonio Marques da.

Tratado luso-brasileiro da dignidade humana. 2.ed. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

MIRANDOLA, Pico Della. A dignidade do homem. Texto integral, tradução, comentários e notas de Luiz Feracine. São Paulo: Escala, 2006. MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência.

Revista Trimestral de Direito Público v.31. São Paulo: Malheiros, 2000.

MOORE, Mark Harrison. Policiamento comunitário e policiamento para solução de problemas. São Paulo: Edusp, 2003.

MORAES, Alexandre de. Direitos humanos fundamentais. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2000.

_____. Direitos humanos fundamentais. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

_____. Direito constitucional. 6.ed. São Paulo: Atlas, 1999. O GLOBO. Pulso firme. Editorial publicado em 10 fev.1997.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Corrupção como desvio de recursos públicos – agressão da corrupção aos direitos humanos. Revista dos Tribunais nº820, São Paulo: RT, fev.2004.

PETERSON, Theodore; SCHRAMM, Wilbur; SIEBERT, Fred. Four theories of the press. Illinois: Universidade de Illinois, 1956.

PICTET, Jean. Desarrollo y principios del derecho internacional humanitario. Ginebra: Instituto Henry Dunant, 1986.

PINC, Tania. Abordagem policial: avaliação do desempenho operacional frente à nova dinâmica dos padrões. In: Encontro anual da ANPOCS nº 31, Caxambu, 2007.

PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e o direito constitucional internacional. 6.ed. São Paulo: Max Limonad, 2004.

_____. Direitos humanos e o direito constitucional internacional. 12.ed. São Paulo:

Max Limonad, 2011.

OZO, Jose Hurtado. Derecho penal, indígenas y cidadania. In: (Coord.) VELÁSQUEZ, Fernando. Derecho penal liberal y dignidad humana. Bogotá: Temis S.A., 2005.

ROCHA, Luiz Carlos. Organização policial brasileira. São Paulo: Saraiva, 1991.

_____. Investigação policial. São Paulo: Saraiva, 1998.

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

ROSEMBAUM, Dennis Patrick. A mudança no papel da polícia: avaliando a transição para o policiamento comunitário. São Paulo: Edusp, 2002.

ROUSSEAU, Jean-Jaques. Contrato social. Tradução de Antônio de Pádua Danesi. 3.ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

SABADELL, Ana Lúcia. Segurança pública, prevenção e movimento feminista: uma aproximação ao caso alemão. Revista Brasileira de Ciências Criminais nº29, São Paulo: Ibccrim-RT, 2000.

SANGUINÉ, Odone. Fascículos de ciências penais nº6. v.I. Porto Alegre: Safe, 1988.

SANTIN, Valter Foletto. O Ministério Público na investigação criminal. Bauru: Edipro, 2001.

_____. Controle judicial da segurança pública. São Paulo: RT, 2004.

SANTOS, Alvacir Correa dos. Princípio da eficiência da administração pública. São Paulo: LTr, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição. 6.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SCHIMITT, Carl. Teoria de la Constitución. 2.ed. Madri: Alianza Universidad Textos, 1996.

SILVA, José Afonso da Silva. Curso de direito constitucional positivo. 18.ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

_____. Poder constituinte e poder popular. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, Marco Antonio Marques da. (Coord.) Direito penal especial, processopenal e direitos fundamentais visão luso-brasileira. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

_____. Tratado luso-brasileiro da dignidade humana. 2.ed. São Paulo: Quartier

Latin, 2009.

SOUZA, Robson Sávio Reis. Direitos e segurança pública. In: Revista Jurídica Consulex nº288, ano XIII, 15 jan. 2009.

SKOLNICK, Jerome Hebert; BAYLEY, David. Nova polícia: inovações na polícia de seis cidades norte-americanas. São Paulo: Edusp, 2001.

SKOLNICK, Jerome Hebert. Policiamento comunitário. Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Edusp, 2002.

SWINARSKI, Christophe. Direito internacional humanitário. Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, São Paulo: RT, 1990.

_____. Introdução ao direito internacional humanitário. Comitê Internacional da Cruz Vermelha, Instituto Interamericano de Direitos Humanos, Brasília: Escopo, 1988.

TÁCITO, Caio. Direito administrativo moderno. São Paulo: RT, 1998

VON IHERING, Rudolf. A luta pelo direito. Tradução de Pietro Nassetti. 21.ed. São Paulo: Martin Claret, 2005.

ZALUAR, Alba. O Estado de S.Paulo. (entrevista). Concedida em 18 ago.2007, p.H-3.

https://pt.scribd.com/search?content_type=tops&page=1&query=Direitos%20Humanos%20e%20Seguran%C3%A7a%20P%C3%BAblica&language=13



famart
GRUPO EDUCACIONAL