



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO
CURSO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS

FRANCISCO ALYSSON LOPES MIRANDA

SEGURANÇA PÚBLICA E CONTROLE DA CRIMINALIDADE

SOUSA - PB
2009

FRANCISCO ALYSSON LOPES MIRANDA

SEGURANÇA PÚBLICA E CONTROLE DA CRIMINALIDADE

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Jurídicas e Sociais do CCJS da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientadora: Professora Esp. Maria dos Remédios Calado.

SOUSA - PB
2009

FRANCISCO ALYSSON LOPES MIRANDA

SEGURANÇA PÚBLICA E CONTRALE DA CRIMINALIDADE

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Jurídicas e Sociais, da Universidade Federal de Campina Grande, em cumprimento dos requisitos necessários para obtenção do título de bacharel em ciências jurídicas e sociais.

Orientador (a): Maria dos Remédios Calado

Banca Examinadora:

Data de Aprovação: _____

Prof. Eduardo Jorge Pereira de Oliveira – UFCG
Professor Orientador

Prof. Jônica Marques Coura Aragão

Prof. Misael Fernandes Neto

Dedico este trabalho a todos os profissionais da área policial, assim como, a todas as pessoas que lidam com Segurança Pública, e espero que contribua de fato para a formação ou reestruturação de seu caráter, de forma que viabilize o processo democrático de construção de uma nova política de segurança.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos os que estiveram presentes durante o curso, nos momentos bons, e também nos momentos de expectativa e insegurança nos dando apoio afim de que fosse viabilizado, meu sonho neste consubstanciado.

RESUMO

No que se refere ao surgimento dos direitos humanos fundamentais, durante o processo histórico mundial, se pode atestar que esse veio de modo a consagrar o respeito à dignidade da pessoa humana, e a impedir qualquer manifestação arbitrária do Estado, visando à edificação intelectual do homem e o pleno desenvolvimento da personalidade humana. Nesse sentido, o presente trabalho teve seu desenvolvimento da assentado na idéia de que a segurança aparece ao lado de outros direitos como à vida, à liberdade, à dignidade como um direito básico inerente a todo cidadão, um direito fundamental, contudo, diante do alto índice de violência e criminalidade a eficácia desses e de outros direitos fundamentais tem sido flagrantemente prejudicada. Com objetivo principal de fazer uma nova abordagem sobre a questão da Segurança pública nacional, verificando a atuação dos diversos órgãos que a ela se incumbe, seus problemas e suas vantagens. O método escolhido para esse estudo foi o analítico-descritivo. Em leitura a atual Carta Magna foi observado que a Segurança Pública é dever do Estado, o qual deverá fazer através dos órgãos de polícias, mas inova o texto constitucional ao propor que esse dever é também uma responsabilidade de todos. Todavia, o que se nota é uma crise generalizada em diversos setores da sociedade e as estruturas do Poder Público incapacitadas para prover a população daquilo que ela necessita. As conclusões que se chegam é que deve o Estado insurgir-se, através de ações e políticas públicas, na modernização da atual estrutura da Segurança Pública, redirecionando setores do policiamento armado na prevenção e no controle da violência e da criminalidade organizada, elaborando planos e propostas para integração das policias estaduais e promovendo a atuação policial mais próximo à comunidade. Para que se possa, ao fim, através do trabalho em conjunto, devolver ao povo brasileiro a honra e o prazer que é viver dignamente dentro de uma sociedade justa e livre do caos.

Palavras chave: Direitos Fundamentais. Segurança Pública. Criminalidade

ABSTRACT

As for the sprouting of the basic human rights, during world-wide the historical process, if it can certify that this lode in order to consecrate the respect to the dignity of the person human being, and to hinder any arbitrary manifestation Been it, aiming at to the intellectual construction it man and the full development of the personality human being. In this direction, the present work had its development of the seated one in the idea of that the security appears to the side of other rights as to the life, the freedom, the dignity as inherent a basic right the all citizen, a basic right, however, ahead of the high index of violence and crime the effectiveness of these and other basic rights has been flagrantly harmed. With main objective to make a new boarding on the question of the national public Security guard, verifying the performance of the diverse agencies that it charges itself, its problems and its advantages. The method chosen for this study was the analytical description. In reading the current Great Letter was observed that the Public Security is to have of the State, which will have to make through the agencies of policies, but innovates the constitutional text when considering that this duty is also a responsibility of all. However, what note is a crisis generalized in diverse sectors of the society and the structures of the Public Power incapacitated to provide the population with what it needs. The conclusions that if arrive are that it must the State be insurgir, through public actions and politics, in the modernization of the current structure of the Public Security, redirecting sectors of the armed policing in the prevention and in the control of the violence and organized crime, elaborating plain and proposals for integration of you police state and promoting the next police performance the community. So that if it can, to the end, through the work in set, to return to the Brazilian people the honor and the pleasure that is to live worthy inside of a society joust and exempts of the chaos.

Key word : Basic Rights. Security Publish. Crime.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	09
2. FASES DA PENA E O SURGIMENTO DOS DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS E A NOVA ORDEM MUNDIAL	11
3. SEGURANÇA PÚBLICA E PODER DE POLÍCIA	22
3.1 BREVE HISTÓRICO E CONCEITUAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA E DO PODER DE POLÍCIA	22
3.2 CONCEITO E ATUAÇÃO DO PODER DE POLÍCIA ATRAVÉS DA POLÍCIA ADMINISTRATIVA E DA POLÍCIA JUDICIÁRIA	23
3.3 REFLEXOS ORIUNDOS DO ATUAL SISTEMA POLICIAL	24
3.4 CLASSIFICAÇÃO DA POLÍCIA SOB A ÉGIDE CONSTITUCIONAL	28
3.5 ESTRATÉGIAS POLICIAIS TRADICIONAIS	29
3.5.1 Que funcionam	29
3.5.1.1 "Endurecimento dos alvos"	29
3.5.1.2 Patrulhamento dirigido	30
3.5.1.3 "Batidas Policiais"	30
3.5.2 Que não funcionam	31
3.5.2.1 Resposta mais rápida da polícia aos chamados da população	31
3.5.2.2 Patrulhamento aleatório	31
3.5.2.3 Prisões	32
3.6 As falhas e conseqüências existentes no sistema de policiamento	32
4. ALTERNATIVAS PARA O CONTROLE DA CRIMINALIDADE	35
4.1 CONTROLE DA VIOLÊNCIA E DA CRIMINALIDADE	39
4.2 AÇÕES PROMISSORAS NO CONTROLE DA VIOLÊNCIA E DA CRIMINALIDADE	40
4.2.1 Ação policial	40
4.2.2 Diminuição do tempo de resposta para as chamadas telefônicas	41
4.2.3 Patrulhamento aleatório	41
4.2.4 Incremento do número de prisões ou detenções "reativas"	41
4.2.5 Patrulhamento ostensivo	42
4.2.6 Polícia orientada à resolução de problemas	42
4.2.7 Polícia comunitária	42

Copy II
Top

4.2.8 Ação legislativa	43
4.2.9 Probabilidade de encarceramento e duração da sentença	43
4.2.10 Restrição de liberdade juvenil	43
4.2.11 Proibições de venda de álcool	44
4.2.12 Proibições de porte de armas	44
4.2.13 Ação no sistema penitenciário	44
4.2.14 Ação na saúde	45
4.3 CONTROLE DE FATORES DE RISCO IMPORTANTES: DROGAS E GANGUES JUVENIS	46
4.4 O PAPEL DA POLÍCIA NA PREVENÇÃO E NO CONTROLE DA VIOLÊNCIA E DA CRIMINALIDADE	47
4.5 POLÍCIA COMUNITÁRIA E DE SOLUÇÃO DE PROBLEMAS	48
4.5.1 Implantação da Polícia Comunitária com o intuito de dirimir dificuldades e solucionar problemas existentes através de um novo modelo de policiamento ...	49
4.5.2 Atividades comuns da Polícia Comunitária	51
4.5.3 Desafios da Polícia Comunitária	53
4.6 POLÍCIA DE "JANELAS QUEBRADAS" E "TOLERÂNCIA ZERO"	54
4.6.1 Desafios da estratégia tolerância zero	55
4.7 PRECAUÇÃO COM A IMPORTAÇÃO DE MODELOS ESTRANGEIROS	56
5. CONCLUSÃO	57
REFERÊNCIAS	59

Cap. III
top. 7

Cap. 5
capítulo 3.

1. INTRODUÇÃO

Ao longo de toda a evolução histórica da civilização humana, foi somente com o surgimento dos direitos humanos fundamentais que o homem passou a ter, de forma institucionalizada, direitos e garantias fundadas no respeito e na dignidade da pessoa humana.

Anteriormente à positivação desses direitos, o homem foi, não raras às vezes, vítima do arbítrio e das injustiças cometidas em nome do Poder. Nessa altura da História, não era possível reclamar até que ponto aquele poder importaria em tirania, e até quanto a dosimetria da pena representaria injustiça.

A criação do Estado liberal trouxe para a modernidade a chance de abolir, de vez, as marcas do passado, aquilo que prendia o homem ao absolutismo monárquico e ao regime feudal. Desse modo, estudar e entender as implicações dos direitos humanos fundamentais na conjectura do Estado moderno significa apostar no novo modelo de sociedade: uma sociedade livre, mas justa e igualitária.

A Constituição Federal de 1988, em total harmonia com esses preceitos, estabeleceu no art. 5º, *caput* e incisos o rol daquilo denominado com os direitos e garantias fundamentais do homem, e estipulou, ainda, no se art. 144 que a Segurança Pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos.

No entanto, diante do atual modelo estatal, o que se percebe é a inflexão das forças do Poder público que se mostra incapacitadas em abastecer a população das garantias mínimas necessárias para a convivência social e, amplamente, previstas pelo ordenamento jurídico.

Assim, a simples existência da Lei não ter conseguido, por si só, dar à sociedade aquilo que ela precisa para viver de forma pacífica e harmoniosa. É uma crise generalizada que, aos poucos, se instalou no seio da sociedade e a acompanha. O dado é alarmante: mais de 1/2 da população com fome e vivendo em condições de pobreza: 30% da população em idade economicamente ativa desempregada. Diante do caos, a insatisfação.

Somando a isso, a crise de insegurança por que passa a população brasileira. Uma sociedade atemorizada, em que um sem número de pessoas vivem, diariamente, vigiadas pelo medo, conseqüência das marcas de uma violência sem limites e de uma criminalidade organizada, condizente com um sentimento de segurança plena.

Nesse norte, faz-se necessário uma urgente remodelação da estrutura tradicional do sistema de Segurança Pública Nacional, para que possa o Poder Público reunir forças para

o novo alinhamento policial, para as reais necessidades do convívio social, e a efetivação de medidas sérias e eficazes no controle da violência e criminalidade.

E foi, justamente, com base na relevância desses novos parâmetros que foi assentado o presente trabalho. Sendo definido como objeto de estudo, a reestruturação da Segurança Pública frente a atual crise de insegurança que vive a sociedade, com a finalidade de transpor a intervenção do Estado para as causas emergenciais da sociedade, através do apontamento de novos modelos para a atuação policial.

Nessa busca pela construção de uma nova consciência é que se pretende dar ênfase à responsabilidade da sociedade pela segurança pública, prevista no art. 144 da Constituição Federal.

Para tanto, revelam-se primordiais os programas de policiamento comunitário, que estreitam as relações entre polícia e a comunidade e incentivam uma política de segurança preventiva.

Como resultado de um trabalho, eminentemente, acadêmico não realizada nenhuma pesquisa experimental, restringindo-nos apenas a uma pesquisa de referencial bibliográfico, fundamentado, portanto, em inesgotáveis leituras e releituras de livros, artigos, revistas, resumos, trabalhos científicos, consultores jurídicos, entre tantos, na tentativa ulterior de traçar uma abordagem alternativa sobre o tema da Segurança Pública, fugindo dos modelos visivelmente postos.

É só assim que poderemos construir uma nova forma de pensar a Segurança Pública, conjugando, de um lado, os esforços do Poder Público e, de outro, o apoio da ação da sociedade civil e da vontade sincera e consciente de cada indivíduo. O que poderá levar tempo e esforço, mas não será impossível.

2. FASES DA PENA E O SURGIMENTO DOS DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS E A NOVA ORDEM MUNDIAL

O começo da história penal é sem dúvida o início da própria história da humanidade. No dizer de Noronha (1991,20) “O Direito Penal surge com o homem e o acompanha através dos tempos, isso porque o crime, qual sombra que é, nunca dele se afastou”.

Tanto é assim que, no princípio de tudo, quando o homem criado à imagem e semelhança de Deus descobria os seus primeiros passos, a Terra assistiu ao primeiro dos grandes crimes bárbaros: o assassinato de Abel por seu irmão Caim. De lá para cá já se conta um sem números de mortes pelo mundo a fora, o que não cessa de acontecer.

O crime, a partir de então, passou a ser visto como uma prática de conduta e desrespeito às próprias leis jusnaturalistas, um abuso aos direitos considerados intrínsecos a personalidade humana, e o instituto da pena surgiu, nada mais nada menos, como meio audaz para combater essa prática.

A pena, a essa altura se resumia em um único instituto: a vindita, sendo reconhecido através da justiça pelas próprias mãos, a execução letal e demais agressões físicas e morais. Não havia maiores preocupações na sua proporção nem com a sua justeza, e considera, basicamente, no revide ao agressor através da pena capital, a maior das penas: a pena de morte!

No início, de indivíduo para indivíduo, depois, um conglomerado social contra o agressor. Não importava qual fosse a natureza do crime, este era capaz de sozinho ensejar a comutação da pena.

Porém, com a agressão sem medidas e proporções, as lutas entre grupos e famílias foram ficando mais acirradas e assim, foram estes institutos enfraquecendo, se debilitando, e enfim, extinguindo.

Foi daí que surgiu a primeira conquista na história das penas, o Talião, através do qual era delimitado o castigo e a vingança não era mais arbitrária e desproporcionada. Sendo, inclusive, encontrado seus registros em códigos antigos, tais como o Código de Hamurabi, Rei da Babilônia, século III a.C. e também em trechos das Escrituras Sagradas, tais como Êxodo (23, 24, 25), Levítico (17 a 21) entre outros.

Num outro momento, surge o que se chama de vingança divina, a qual se fez emergir um poder social capaz de impor aos homens, normas de conduta e castigo, oriundos do direito penal religioso, teocrático e sacerdotal.

Ao lado do castigo, o ofendido era interpretado e punido pelos sacerdotes. O princípio que adotava tal repressão era a da satisfação da divindade. Punia-se com rigor e crueldade o agente que praticou o crime, em razão do castigo está com relação a grandeza dos deus ofendido, como a pena está para a natureza do crime.

Logo em seguida, veio a fase que se convencionou chamar de vingança pública. O direito penal religioso tinha sob a égide do instituto da vingança, a finalidade de garantir a segurança do monarca e/ou soberano, sendo computado a pena ao ofensor, via de regra, de caráter cruel e severo, visando com isto a intimidação do ofendido.

O mundo grego dividia, então, o crime em público e privado, cabendo a predominância de interesse a quem o coubesse fazer: o Estado ou o particular. E muito embora, o direito penal não tenha reconhecido em Roma o seu apogeu, revelou entre todos os direitos penais da época, a saber: germânico e canônico, o seu caráter social.

Ao lado da vingança pública, ficaram as formas preexistentes à vindita privada e divina. Entretanto, não tardou para que a segregação entre direito e religião acontecesse, surgindo os chamados *crimina publica* (crimes contra a segurança da cidade) e os *delicta privata* (infrações consideradas menos graves, reprimidas por particulares).

Mais tarde surgiram os *crimina extraordinária*, que ocupava posição intermediária entre as duas espécies anteriormente mencionadas. Era o primeiro passo rumo a publicidade da natureza da pena. A pena, pela primeira vez, tornava-se, em regra, pública. O direito de punir competia ao Estado, ou melhor, ao déspota. Nesse momento da História o Estado se confundia com o monarca.

No entanto, não era possível conceber já nesse momento a pena fora da esteira da vingança pública. O que importava era a defesa do príncipe e, sobretudo das classes mais favorecidas.

Vigorava, pois, o arbítrio judicial, a desigualdade da classe perante a punição, a utilização de meios ardis e cruéis para punir o agressor, tais como: a fogueira, a roda, o arrastamento, o esquartejamento, a estrangulação, o sepultamento em vida, o sigilo do processo, os meios inquisitoriais, o que só favorecia ao absolutismo monárquico de toda Idade Média.

No entanto, o texto lacunoso das leis, as suas formas imprecisas e imperfeitas contribuía mais e mais para postergar os direitos da criatura humana. E a necessidade de se haver modificações e reformas no campo do direito penal punitivo aumentavam.

Aparece, então, o que se denominou chamar de Período Humanitário. Iniciado pelo pensamento de Cesare Bonesana, Marquês de Beccaria, em meados do século XVI, esse movimento propunha uma alteração profunda nas formas encontradas pelo Estado de punir os agressores.

Cansado de assistir a inúmeras injustiças e arbitrariedades praticadas contra os pobres e infelizes daqueles tempos, Beccaria que não podia ser considerado um jurista, mas um filósofo por excelência, escreve "Dos Delitos e das Penas" (1764), advertindo para as vantagens sociais que deviam ser igualmente distribuídas, ao contrário do que se sucedia e que as penas não podiam passar dos imperativos da salvação pública.

Precursor da defesa e do respeito aos Direitos Humanos, foi o primeiro em toda antiguidade histórica a insurgir-se publicamente contra a ignomínia das torturas e contra a pena capital de morte. Suas premonições faziam antever que um dia, afinal, o homem seria livrado e resgatado de toda a punição infame, cruel, ou atentatória a sua dignidade humana.

Sua obra representa um verdadeiro divisor de água no que se refere à evolução histórica das penas. O passo inicial da civilização humana rumo à abolição da própria prisão como pena. Com ele principia a idade moderna do direito penal.

Ressalta, ainda, que só às leis cabia cominar penas e somente o legislador as podia elaborar, assenta bases para a apreciação da prova exigida para a prisão, lembrando que, antes os rigores destas, aquela devia ser abundante e de bases sólidas. Combate à tortura nos interrogatórios e julgamentos, defende a moderação das penas, opõe-se veementemente à execução capital, prega a celeridade e certeza do castigo. E não esquece de chamar a atenção das autoridades públicas sobre a importância para a prevenção do crime e a profilaxia social.

Ao final, encerra sua obra, dizendo:

De tudo, o que acaba de ser exposto, pode deduzir-se um teorema geral utilíssimo, mas conforme ao uso, que é legislador ordinário das nações: É que, para, não ser um ato de violência contra o cidadão, a pena deve ser essencialmente pública, pronta, necessária, a menor das penas aplicáveis nas circunstâncias dadas, proporcionada ao delito e determinada em lei.

Em síntese, podemos afirmar que o seu livro constitui um valioso legado para humanidade. Um patrimônio universal para ciência penal. O ponto luz que ainda hoje iluminam o pensamento jurídico, ligando processo e pena numa sólida unidade lógica, na

proteção dos direitos humanos e contra a violência nas prisões, a tortura, as condenações excessivas, e fundamentalmente, contra a pena de morte.

Após esse período humanitário, novas concepções surgem na história do direito penal. Aparecem teorias preocupadas, essencialmente, em estudar a gênese do crime, os aspectos jurídicos e sociológicos da conduta típica e antijurídica, o caráter do homem delinqüente, e a explicação causal do delito.

Dentre eles, merecem destaque Lombroso, pois foi o primeiro a iniciar o estudo da pessoa do delinqüente, procurando investigar as causas que o levavam ao cometimento do delito, e, ao mesmo tempo, indicar os meios curativos ou tendentes a evitar a prática criminosa.

Nesse diapasão, levantam-se quatro correntes doutrinárias a saber: a escola clássica, a escola correcionalista, escola positiva e a terceira escola. O que não fará parte do nosso objeto de estudo, pois não vislumbramos discutir as causas ou aspectos tanto do delito como da figura criminosa.

Como bem ensina Noronha (1991, 27), “Lombroso e Beccaria, embora em rumos diversos, foram os dois césores no estudo do crime e da pena (...) o Marquês de Milão proclamou ao mundo: Homem, conheça a Justiça! – O médico de Verona diria: Justiça conheça o Homem!”.

Hoje, mais de duzentos anos depois da publicação de suas obras, os grandes estudiosos penalistas põem-se, ainda a estudá-lo, divulgá-lo, a debatê-lo e a encontrar nelas inspiração para explicar fenômenos, por ora, não desvendáveis pela ciência penal contemporânea.

No entanto, é a obra de Beccaria que confere ao mundo e ao Direito, no plano internacional, trechos decisivos para aquilo que seria incorporado à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789.

Aqui, ressaltamos importante abrir um parêntese para chamar a atenção de todos, que a origem dos Direitos Humanos Fundamentais pode ser encontrada em documentos antigos, bem anterior à história do constitucionalismo, tais como: o Código de Hamurabi (1690 a.C.), a propagação das idéias de Buda (500, a.C.), a Lei das Doze Tábuas e as concepções religiosas inauguradas com o cristianismo que foram perpassadas por toda a Idade Média. Contudo, o forte desenvolvimento das declarações dos direitos humanos fundamentais iniciou-se a partir do fim do século XVIII e se alastrou até meados do século XX.

E foi justamente no momento conhecido na História como da Revolução Francesa que se deu a consolidação dogmática dos direitos humanos fundamentais, através da

promulgação da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão por meio da Assembléia Nacional, contendo 17 artigos, em data de 26 de agosto de 1789.

Dentre as inúmeras e importantíssimas previsões, podemos destacar os seguintes direitos humanos fundamentais, como pontifica Moraes (2000, 28):

Princípio da igualdade, liberdade, propriedade, segurança, resistência à opressão, associação política, princípio da legalidade, princípio da reserva legal e anterioridade em matéria penal, princípio da presunção da inocência; liberdade religiosa, livre manifestação de pensamento. (grifo nosso).

Mas, só foi através da Constituição Francesa de 1793, que se pode notar um melhor regulamento dos direitos humanos fundamentais.

A constitucionalização dos direitos humanos, portanto, conferiu a plena positivação de direitos a partir dos quais qualquer indivíduo, repita-se, qualquer indivíduo, poderia exigir, a partir de então, contra eventuais ilegalidades e arbitrariedades do próprio Estado.

Durante todo o período do constitucionalismo liberal do século XIX, a efetivação dos direitos e garantias fundamentais do homem passou a ser mostrada, em todo mundo, através da Lei Ápice de cada país.

No Brasil, o primeiro documento legal a tratar sobre os direitos humanos fundamentais foi a Constituição Política do Império, juramentada em 25 de abril de 1824, a primeira das Constituições.

A referida Constituição trazia um extenso rol de direitos humanos fundamentais que eram previstos no Título VIII – “Das disposições gerais, e garantias dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros”, art. 179, caput, e do inciso XXXV.

Aparece, igualmente, pela primeira vez, dentre a lista de direitos fundamentais, o tema da segurança, tratada no *caput* do art. 179, como direito civil e político inviolável pertencente a todos os cidadãos brasileiros. Vejamos o texto: A inviolabilidade dos Direitos Civis e Políticos dos Cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a **segurança individual** e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte (...) (grifo nosso)

Como se percebe, a *Segurança* é vista nesse primeiro momento como uma garantia dada ao indivíduo, é o que podemos chamar de segurança pessoal.

De igual modo, na Constituição Republicana de 1891, o extenso rol de direitos humanos fundamentais foi novamente repetido, na parte que trata da “Declaração de

Direitos”, Título III – Seção II, art. 72, *caput*, e parágrafos. Leiamos o trecho: A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade nos termos seguintes (...) (grifo nosso).

1.º A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934 encerra em seu art. 113, *caput* e seus 38 incisos, na parte que trata dos “Direitos e Garantias Individuais”, Título III – Capítulo II, de novo, o vasto rol de direitos humanos fundamentais, acrescentando outras novidades. Observemos o texto: A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes (...) (grifo nosso).

2.º Já a Constituição de 1937, mesmo movida pelos anseios políticos preponderantes da época, conserva a mesma lista de direitos humanos fundamentais, disposta em seu art. 122, *caput*, e incisos. A *Segurança* ainda é vista como uma garantia individual, mas nessa mesma seção é prevista a criação de um Tribunal especial com competência para processar e julgar os crimes que atentarem contra a existência, a segurança e a integridade do Estado, a guarda e o emprego a economia popular.

O texto constitucional oferece, ainda, outra novidade legal. O inciso 13, *caput*, do mesmo art. 122, prevê uma maior aplicação da Pena de Morte. É que dentre os casos já previstos no ordenamento, a Constituição traz outras possibilidades desenhadas na Norma Ápice que se estende desde as alíneas “a” até a “f”, do mesmo art. 122. Diz, pois, o texto:

NÃO!
Não haverá penas corpóreas perpétuas. As penas estabelecidas ou agravadas na Lei nova não se aplicam aos fatos anteriores. Além dos casos previstos na legislação militar para o tempo de guerra, a lei poderá prescrever a pena de morte para os seguintes crimes (...)

3.º A Constituição de 1946, por sua vez, repetiu também a tradição das Constituições Brasileiras em expor num capítulo os direitos e garantias fundamentais concernentes a todos os cidadãos.

Contudo, o art. 141 da mencionada Constituição passou a utilizar-se de nova redação, posteriormente, seguida pelas demais Constituições, inclusive a atual. Assim, o art. 141 em seu *caput* proclamava: A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e a propriedade, nos termos seguintes (...) (grifo nosso).

A Constituição de 1967, igualmente previa um capítulo de enumeração exemplificativa dos direitos e garantias individuais de todos os cidadãos brasileiros, e foi tratada através do texto do art. 153, *caput* e parágrafos. Muito embora tenha havido em 1969 uma emenda ao texto legal que alterou profundamente a Constituição de 1967, ainda assim não foi capaz de alterar substancialmente o texto formal naquilo que tange os direitos humanos fundamentais.

E diferentemente não foi a redação da atual Carta Magna que trouxe em seu texto tradicional rol dos direitos humanos fundamentais, desta vez subdividindo-os em cinco capítulos: “Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos”, “Dos Direitos Sociais”, “Da Nacionalidade”, “Dos Direitos Políticos” e “Dos Partidos Políticos”.

Sobre o que nos compete falar, está o tema da *Segurança* delimitada no Título II – “Dos Direitos e Garantias Fundamentais” – Capítulo I – Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, assim disposta: Todos são iguais perante a Lei, sem distinção de qualquer natureza garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes (...).

O que podemos dizer, de imediato, é que pela primeira vez na história das Constituições os direitos humanos fundamentais saem da esfera de caráter, essencialmente, individual e passa a integrar os chamados direitos e deveres básicos das pessoas, sendo estas entendidas como indivíduos e como membros da coletividade.

É o que Duarte (1995, 26) ratifica em seu livro, ao especificar que “todos os seres humanos têm a mesma natureza e, portanto, os mesmos direitos e deveres”. A Constituição ainda prega a inviolabilidade dos direitos humanos fundamentais inerentes a todo e qualquer cidadão, que são, ao lado da *Segurança*, o direito à vida, à liberdade e à propriedade.

Nesse mesmo diploma legal, os chamados direitos básicos da pessoa humana aparecem ainda na parte do preâmbulo. E mesmo não fazendo parte do texto constitucional, não assumindo, portanto, um caráter normativo de valor jurídico autônomo, o preâmbulo deve ser tomado como um elemento importante na interpretação e integração dos diversos artigos que lhe seguem.

Mas, por fazer parte da redação da Constituição como um todo, consiste numa certidão de originalidade do novo ordenamento, e integra uma proclamação de princípios. Como assevera Miranda (1998, 211): (...) O Preâmbulo não é um conjunto de preceitos, é um conjunto de princípios que se projectam sobre os preceitos e sobre os restantes sectores do ordenamento (...).

Desse modo, os direitos humanos fundamentais surgem com o novo perfil da Carta Constitucional, relacionados diretamente com a consagração da dignidade da pessoa humana, em seu sentido mais amplo, e da não intervenção arbitrária do Estado na esfera individual, tendo, por conseguinte, um universal reconhecimento por parte da maioria dos estados, seja em nível constitucional ou infraconstitucional, nacional ou estrangeiro.

São, por isso, dotados de várias características, a saber: a imprescritibilidade, inalienabilidade, irrenunciabilidade, inviolabilidade, universalidade, efetividade, interdependência e complementaridade.

Atente-se, contudo, para o fato de que a simples existência da lei não confere nenhum poder nem se presta suficientemente apta para legitimar a intervenção no âmbito dos direitos e liberdades individuais. É necessária a relativização desses direitos tendo em vista a obediência ao princípio da proporcionalidade, cabendo analisar não só a legitimidade, mas também a necessidade de sua utilização pelo poder público, bem como a razoabilidade de quem os utilizam.

Os direitos fundamentais nascem, por assim dizer, para reduzir a ação dos Estados aos limites impostos pela Constituição, sem com isso eliminar a subordinação do indivíduo ao Estado, como garantia que eles interajam dentro dos limites impostos pela lei.

Dessa maneira, o homem por viver na companhia de outros indivíduos deve se privar de parte de sua liberdade primitiva a ponto de lhe possibilitar a harmonia da vida em sociedade. Essas parcelas de liberdades individuais cedidas por cada indivíduo ao somar ao conjunto, se unificam, transformando-se em poder, o qual é exercido por seus representantes.

Assim, é possível que dois ou mais direitos sejam simetricamente importantes na busca de uma sociedade justa e democrática, porém considerados diametralmente opostos e tendentes a se anular, tais como a liberdade e o poder. Quando isso acontecer vai ser necessário uma interpretação sensata do texto constitucional a fim de que possa buscar o verdadeiro sentido da norma e suas finalidades precípua, garantindo que eles transitem dentro dos espaços cedidos pela lei, de modo a impedir tanto a anarquia quanto a arbitrariedade.

Por oportuno, leia-se o que dispõe a Declaração Universal dos Direitos do Homem (1998, 57) expressamente em seu art. XXIX:

1. Todo homem tem direitos e deveres para com a comunidade, na qual o livre e pleno desenvolvimento de sua personalidade é possível.
2. No exercício de seus direitos e liberdades, todo homem estará sujeito apenas às limitações determinadas pela lei, exclusivamente com o fim de assegurar o devido

reconhecimento e respeito dos direitos e liberdades de outrem e de satisfazer às justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar de uma sociedade democrática.

3. Esses direitos e liberdades não podem, em hipótese alguma, ser exercidos contrariamente aos objetivos e princípios das Nações Unidas.

A positivação dos direitos humanos fundamentais representa, então, a legitimidade que tem cada indivíduo de exigir seu cumprimento perante o Poder Judiciário para a concretização da democracia.

E é justamente a proteção judicial que será o arcabouço supremo para tornar efetiva a aplicabilidade e o respeito aos direitos humanos previstos na Constituição Federal e no ordenamento jurídico.

Não se quer dizer com isso, contudo, que o apelo aos direitos humanos seja uma porta aberta para práticas de atividades ilícitas, nem um escudo protetivo para os atos de criminosos.

O Supremo Tribunal Federal em comentário a RT: 709/418, afirma que um direito individual “não pode servir de vanguarda de práticas ilícitas”. Nem tampouco pode os agentes da *Segurança Pública* no enfrentamento do crime agir com atropelo ao ordenamento jurídico nacional, sob pena de vir a se restabelecer em nosso país o regime totalitário, com prejuízo para toda a sociedade em geral.

Nesse sentido, o respeito aos direitos humanos fundamentais, principalmente pelos agentes e autoridades públicas, é mola-mestra na construção de um verdadeiro Estado de Direito Democrático.

Aliás, como pondera Franco (1958, 188):

Não se pode separar o reconhecimento dos direitos individuais da verdadeira democracia. Com efeito, a idéia democrática não se pode ser desvinculada das suas origens cristãs e dos princípios que o cristianismo legou à cultura política humana: o valor transcendente da criatura, a limitação do poder pelo Direito e a limitação do Direito pela Justiça. Sem respeito à pessoa humana não há justiça e sem justiça não há Direito.

No entanto, pensar no Estado hoje significa pensar em suas crises, na inflexão por ele sofrida em suas características essenciais, sobretudo, na soberania nacional e nos direitos humanos.

Desse modo, a transposição do antigo Estado-mínimo liberal para o atual Estado do Bem-estar representa uma noção de solidariedade do poder estatal no combate às desigualdades e de promoção de bem-estar social, e não é de se estranhar que em decorrência

do surgimento desse Estado de bem estar social, surjam com ele e com mais rigor o fenômeno dos direitos e garantias fundamentais do homem.

Porém, a modernidade trouxe várias injustiças e aquele conjunto de direitos e garantias fundamentais conferida à toda comunidade humana passou a ser constantemente ameaçado, o que poderá assumir características de crise constitucional, pondo em grave risco as instituições democráticas, se não for convenientemente bem administrado.

O impiedoso individualismo e exasperação dos valores patrimoniais, que reduzem o número dos titulares reais dos direitos subjetivos, a substituição dos vínculos diretos entre cidadão e Estado pela superposição de corpos intermediários, a supervalorização dos vínculos obrigacionais contraídos com grandes empresas em detrimento do temor pelo desemprego e da insuficiência da previdência social, faz-nos chegar aos seguintes dados: mais de 1 bilhão de pessoas (1/5 parte da população) em idade economicamente ativa está desempregada.

Diante deste quadro, o Estado tem sido desafiado pela sociedade como um todo para desenvolver políticas públicas capazes de garantir o equilíbrio econômico (garantia universal de saúde, educação, segurança, previdência social, assistência aos desamparados) e de atenuar os efeitos dessa crise social.

A sobrevivência do Estado social, sempre entendido como passo decisivo no processo de emancipação da humanidade, importa a própria sobrevivência do Estado moderno, para não dizer da modernidade. Não sem razão, muitos estudiosos apontam a crise do Estado social como sinal do surgimento da chamada pós-modernidade, que revela impressionantes traços feudais, de um neofeudalismo social.

Porém, não podemos deixar que esse instituto do Direito pereça frente às modernidades surgidas. Posto que não há direcionamento maior que a Carta Magna e todo elenco dos direitos humanos fundamentais encontram guarida na Norma Ápice.

Dessa forma, o controle de constitucionalidade configura-se como um verdadeiro instrumento na garantia dos direitos humanos fundamentais previstos na Constituição Federal, pois além de aparecerem como limitadores do Poder Público Estatal, são também vistos com uma parcela da legitimação do próprio Estado, determinado seus deveres e tornando possível o processo democrático no país.

É o que ressalta o mestre Reale (1972, 588) ao escrever que: “Direito sem Estado é Direito sem poder, e poder sem Direito é arbítrio, violência, absolutismo, é cego.”.

Assim, o fundamento político-jurídico do Estado Democrático de Direito está na garantia dos direitos individuais e das liberdades públicas. Por isso, ao elaborar o Direito, o

Estado deve ter os olhos e os ouvidos bem atentos aos anseios da sociedade e dar ao povo aquilo de que ele precisa, pois é o homem o destinatário final do Direito e do Estado.

Nesse sentido, a liberdade deve nortear as ações humanas, conduzindo-as à solidariedade em contraposição ao isolamento. Só desse jeito, a liberdade será um instrumento não de opressão, mas de solidariedade social que solidificará o respeito à dignidade da pessoa humana.

No entanto, note-se que vivemos hoje a infeliz constatação, de que em momento de crise e de anormalidade, as estruturas responsáveis para prover a liberdade e a segurança dos indivíduos são insuficientes para recompor e restaurar a ordem pública. Tanto é assim que o texto Constitucional levanta duas medidas de caráter excepcional e extraordinário como formas capazes de banir o eventual momento, são: o estado de defesa e o estado de sítio.

Em resumo, numa sociedade democrática, de um direito autêntico, a proteção da liberdade é a ação básica dos agentes públicos. A existência de regras não gera a perda da liberdade; bem ao contrário disso, é a base da liberdade de pessoas que convivem na tentativa de restabelecer a paz social e o pensamento desvinculado do caos.

3. SEGURANÇA PÚBLICA E PODER DE POLÍCIA

3.1 BREVE HISTÓRICO E CONCEITUAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA E DO PODER DE POLÍCIA

tóp. 3º
Cap. IV
 Ao longo da História, o tema da Segurança Pública sempre foi tratado como uma função precípua do Estado. Nas Constituições Brasileiras ela aparece pela primeira vez, na Constituição de 1937 (art. 15, IV), seguindo então aos anos de 1946 (art. 5º, IV) e de 1967 (art. 8º, VII), sendo alterada pela Emenda Constitucional nº: 01, de 17 de outubro 1969, aparecendo, posteriormente, no art. 8º VIII.

3º
 Certo que de acordo com cada momento histórico vivenciado, alguns conceitos e denominações foram sendo modificados diferentemente de outros que foram sendo incorporados à referida nomenclatura, até que muitos anos se passaram para chegarmos, hoje, a definição que se reconhece como sendo *Segurança Pública*.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, não seria de se admirar que o texto constitucional referido também reunisse em seus dispositivos, matéria igualmente concernente à Segurança Pública. Leia-se, portanto, o art. 144, caput e incisos:

8º termo: Dever.
NÃO
 A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: polícia federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares.

3º
 O texto constitucional é bastante claro ao definir que a Segurança Pública, sendo um dever do Estado, isto é, competente à Administração Pública Nacional, será exercida pela Polícia e suas subdivisões.

3º
 Por oportuno, ressalta-se para o fato de que dentre os três Poderes da União, o Poder Executivo é que concentra funções que dizem respeito tanto aos atos políticos como também representa a Administração. É, pois, responsável pela quase totalidade dos servidores públicos, pela arrecadação da receita pública e tem as forças de segurança sob sua tutela. A administração representa, assim, o Poder Público, estando no âmbito Executivo.

3º
 As forças dessa segurança são de acordo com o que dispõe o ordenamento constitucional, exercidas pelos órgãos de Polícia consoante suas competências. Que na sua

forma originária, do grego *polieta*, e do latim *politia*, tinha exatamente o sentido de “administração política”.

O que, posteriormente, restringiu-se ao sentido de “preservação da ordem e da segurança pública”. Por isso, chamado o “poder de polícia”, apregoado no art. 78, do Código Tributário Nacional, e assim disposto:

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 atividade econômica dependente da concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais e coletivos.

E que no dizer de Nery Júnior (1995) ^{POG} “trata-se, então, de toda restrição a direito individual ou social, em prol do bem comum ou do interesse da maioria”.

A estas prerrogativas de interferência no âmbito da atividade do sujeito privado se convencionou denominar poder de polícia administrativa, ou simplesmente “poder de polícia”, como preleciona Medauar (2000) para quem, “em essência, poder de polícia é a atividade da Administração que impõe limites a direitos e liberdades”.

3.2 CONCEITO E ATUAÇÃO DO PODER DE POLÍCIA ATRAVÉS DA POLÍCIA ADMINISTRATIVA E DA POLÍCIA JUDICIÁRIA

Convém transcrever que o poder de polícia se manifesta no aspecto material, no âmbito da interferência da Administração Pública, em atos preventivos, fiscalizadores e repressivos. Já a Polícia é algo que podemos anotar como concreto, posto que é através dela no uso de suas atribuições que exerce as atividades relacionadas a administração pública, tentando sempre manter os olhos atentos à coexistência harmônica da sociedade organizada.

Disto se infere que a realidade concreta em que se inserem as atividades da Polícia se torna, por sua vez, a concretização do poder de polícia que lhe confere legitimidade.

Emprestando-nos das palavras do professor Cretella Júnior (1971), este adverte para que “o primeiro elemento, de obrigatória presença de polícia, é o da fonte de que provém, o Estado, ficando, pois de lado qualquer proteção de natureza particular. Isso porque o poder de polícia é indelegável, sob pena de falência virtual do Estado”.

4.2 }
 O poder de polícia se exercita pela Polícia Administrativa e Polícia Judiciária. A primeira, Polícia Preventiva ou, pelo menos a *priori*, regida pelas normas e princípios do Direito Administrativo, enquanto a segunda auxilia o Poder Judiciário na repressão criminal, regida pelas normas de Direito Processual Penal.

Em suma, diga-se que Poder de Polícia é conceito jurídico atinente à adequação da rivalidade existente no binômio individual-grupal *versus* público-social, ou seja, limitação necessária de direitos daquele segmento em razão dos interesses e direitos desse outro.

3.3 REFLEXOS ORIUNDOS DO ATUAL SISTEMA POLICIAL

4.3 }
 No entanto, ainda considerando o atual texto constitucional, é de se notar que o mesmo adota uma nova terminologia no que tange a responsabilidade pela Segurança Pública. É que o tema além de ser tratado como um dever legal exercido pelo Estado é de igual modo uma responsabilidade de todos. O legislador ao estabelecer que a Segurança Pública é direito, mas também *responsabilidade de todos*, convida todos os cidadãos brasileiros a zelarem pela segurança da sociedade brasileira em geral. Isto significa dizer que além de uma atitude cidadã, cuidar da integridade física e moral dos indivíduos, bem como manter a ordem pública, representam um dever constitucional.

4.3 }
 No entanto, anote-se, que não se está querendo com a leitura feita desse enunciado, transpor a responsabilidade do Estado para a iniciativa privada. Ao Estado sim, incumbe o preceito estabelecido na norma de prover a sociedade da segurança que ela necessita, é que se pode dizer de um *múnus público*, indelegável, intransferível às mãos do particular.

4.5 }
 Porém, não pode o ente particular se eximir da responsabilidade que a Lei Maior lhe conferiu, relegando a tarefa de tratar pela segurança e a ordem pública apenas ao Poder Público e seus órgãos.

4.3 }
 Nesse sentir, podemos assentar nosso pensamento na máxima de que a segurança pública é dever público e direito e responsabilidade de todos, de modo que se espelham a uma moeda de duas faces, sendo a responsabilidade compartilhada por diversos setores da sociedade tais como os órgãos militarizados.

Assim, todos: indivíduos, instituições policiais e a cúpula do Poder, devem nas suas proporções cooperar com o exercício da segurança pública no país. Uma tarefa ainda a ser cumprida no nosso país.

O controle da marginalidade e da violência não pode se resumir às ações policiais. À Polícia não cabe o esgotamento da criminalidade, e sozinha jamais conseguirá por ordem no caos.

O que precisa acontecer é o sistema criminal reunir forças de controle e intolerância à violência e à marginalidade, o povo sair do seu discurso inflamado reivindicando novas operações de milícias no combate do crime sem nada fazer, e finalmente, praticar medidas inteligentes e racionais no enfrentamento ao crime.

Senão iremos percorrer, eternamente, um caminho circular em volta do assunto, sem nunca resolvê-lo. E fatalmente cair no esquema que Silva (2003) pontifica em sua obra:

(...) sendo um problema de segurança pública, é um problema de polícia; e sendo um problema de polícia há que se usar a força e a violência. E lá vai a polícia para o 'combate (...) E por fim a simplificação: o crime é problema da Polícia. E lá se vão os estudos e relatórios. Volta-se à estaca zero e aciona-se a polícia. Mais uma vez, vai a polícia para o combate.

O que, inevitavelmente, conduz toda população a um clima de guerra armada, no qual os policiais se investem no poder como "bravos heróis de guerra", "justiceiros da paz", tornando cada vez mais propenso o clima de animosidade e rivalidade entre as polícias, que na maioria das vezes, acabam se dividindo em luta pela maior hegemonia das ações a fim de "combater" o mesmo fato – o crime!

O resultado disso é a confusão que se gera em torno da real competência daquela ou desta Polícia, sem ao certo, distinguirem eles próprios quais suas verdadeiras funções.

Desse modo, o que se opera é a guerra entre as polícias. E o crime, anteriormente, entendido como o alvo principal de ataque, continua a crescer e a prosperar em índices assustadores.

Todavia, como afirma Meirelles (1996):

O poder de polícia há de ser exercido dentro dos limites impostos pela lei em geral e não ao arbítrio do policial, sob pena de se negar a sua própria finalidade. Dever, portanto, serem atributos do poder de polícia o seu discricionarismo, a auto-executoriedade e a sua coercibilidade.

Nesse sentir, o que nos aparece como proposta imediata para o estabelecimento da paz social, entre outras, é a integração das Polícias.

E foi justamente no sul do país que foi desenvolvido um programa, inicialmente apresentado em 1999 pelo professor Paulo César Franquilin Pereira, na 1ª Conferência Estadual de Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul, e que basicamente defendia a questão da formação integrada e a idéia de uma Academia Única.

E não tardou para que o referido programa fosse colocado em prática. O 1º Curso Integrado na formação de novos soldados foi instaurado nesse mesmo ano de 1999 e funcionou na Academia de Polícia Militar do Rio Grande do Sul, mas contava também com a participação de alunos da Academia da Polícia Civil, Escola de Bombeiros, e da Escola de Habilitação e Especialização de Praças.

Nesse primeiro momento foi tanto árduo o processo de conscientização por partes dos diretos da Academia para a importância desse curso, e o envolvimento direto das chefias com os subordinados, a fim de se buscar uma completa integração inter e intrainstitucional. Como bem assevera o coordenador do curso Pereira (2002):

Como coordenador do 1º Curso Integrado tive um trabalho de construção de um método de controle de alunos e professores, atuando de forma inédita, apoiando no sentir e no entender do processo que se descortinava, conduzindo a situação de maneira que entendia ser a mais coerente com discurso apresentado pela Secretaria de Justiça e da Segurança e aos anseios de professores e alunos, sendo muitas vezes questionado pela Direção da Academia de Polícia Militar, pelo não entendimento do processo de democratização do ensino.

Mas como tudo que é novo causa um impacto, a resistência cultural e institucional por parte dos diretores da Academia já era de se esperar. No outro ano, na execução do 2º curso, novos conflitos foram gerados, mas nada que pudessem acabar com a proposta de ensino-aprendizagem perpassada pelo programa.

O 3º ano do curso em diante provou ser a idéia da formação integrada um programa bastante valioso, a ponto de alterar o perfil da ordem vigente a um nível tão alto que não havia mais como controlar a expansão da idéia da integração policial. O curso, então, passou a servir de espelho para outros estados brasileiros. De fato, o depoimento por parte das lideranças do Poder Público tinha mudado e mais, mudado para melhor.

Em comentário sobre a implantação desse curso, afirma a Coordenadora de Projetos da SJS (Secretaria da Justiça e da Segurança do Estado do RS), Michele Fagundes Xavier:

Um novo pensamento se estabeleceu, tanto referente a própria condição de agentes de segurança pública, quanto de suas atribuições. Os servidores começaram a se entender como partes importantes de um processo inovador, e engajaram-se nesse

processo com fins comuns, para o início da implementação de uma polícia mais cidadã.

Ao final, podia-se dizer que o curso de formação integrada era uma realidade firmada. E que, definitivamente, tinha sido absorvido pelas instituições policiais. Com ele, o pensamento do agente de segurança pública tinha sido modificado, tanto nas suas atitudes como no seu discurso, no respeito ao cidadão e a dignidade humana. E o que é mais importante, o policial começava a atuar como interlocutor-colaborador na busca da solução de problemas da sociedade, sem se emprestar daquela idéia maniqueísta de separar as pessoas boas das pessoas más, sem separar a sociedade da Polícia.

A partir dessa nova concepção de agir da polícia, certamente, um melhor alinhamento nas operações militares e batidas policiais pôde ser verificado. No entanto, o curso integrado para formação de uma polícia única, ainda permanece instalado em poucos exemplos estaduais.

No entanto, a experiência demonstra que a exemplo de alguns estados brasileiros esse programa pudesse fazer parte de uma política federal, várias confusões seriam abolidas.

Isto porque, ainda hoje, a dicotomia polícia administrativa *versus* polícia judiciária tem gerado controvérsias no legislador e crises entre as duas instituições, porque na prática, vez por outra, uma quer se imiscuir nas atribuições da outra, sem que haja a junção necessária, fato que compromete o aspecto finalístico de ambas, a realização do bem comum por meio de uma política de segurança que equacione as diferenças entre as duas polícias e possibilite evitar a ocorrência de ilícitos penais ou a repressão imediata se os mesmos vierem a ocorrer.

Se houver um redirecionamento policial, convergindo forças para a integração das polícias muitas mudanças não de ocorrer na estrutura da Segurança Pública. Com a adoção de uma polícia única, de natureza civil, a polícia passará por um processo em que as rivalidades internas irão desaparecer com o passar do tempo, pois todos integrarão um só *corpus*, suas ações não ficarão restritas a meras investigações e denúncias, a polícia assumirá essencialmente um papel preventivo e educativo junto com a sociedade.

Com isso, excluindo a competência da Polícia Federal em todas suas manifestações, as outras instituições policiais integrariam uma só, a saber: Policiais Civis, Militares e Corpos de Bombeiros Militares, formando uma única entidade capaz de dirimir conflitos pertencentes tanto a função da polícia administrativa-preventiva como a da investigativo-judiciário. Representando, por conseguinte, o órgão da função Executiva do

(4.3)

(4.3)

(4.3)

Estado, prestadora de uma gama de serviços a todas as pessoas, sejam elas de direito público ou privado, físicas ou jurídicas.



3.4 CLASSIFICAÇÃO DA POLÍCIA SOB A ÉGIDE CONSTITUCIONAL

Os órgãos incumbidos de prover a Segurança Pública aparecem na sua forma naturalizada, cristalizada nas entranhas da hierarquia e da disciplina do poder institucional. São eles:

1. *Polícia Federal* - cuida, em especial, do enfrentamento ao crime que afeta todo o território nacional ou em região de fronteira com mais de um Estado, ou ainda, no embate ao crime de contrabando; no âmbito interno, de combate ao narcotráfico, e também, aos crimes fiscais federais a aos crimes contra a natureza, dentre outros.

2. *Polícia Rodoviária e Ferroviária Federal* – têm a missão de manter a ordem pública e o respeito às leis do trânsito nas rodovias ou ferrovias federais, dependendo de sua competência. Trata-se de um misto de polícia civil e militar, mas desempenha função civil de segurança, quando fiscaliza as estradas da União. Pode, inclusive, auxiliar a polícia federal, no combate ao narcotráfico, e atividades análogas.

3. *Polícia Civil* - tem a função de **polícia judiciária**, a quem cabe a responsabilidade de conduzir os inquéritos policiais, previstos no Código de Processo Penal, em seus art. 4º e seguintes, bem como de realizar as diligências, inspeções e as investigações para a elucidação dos crimes, exceto os militares. Os Estados, o Distrito Federal e os territórios, cada um, têm sua polícia civil, sendo que a responsabilidade dos dois últimos é da União. É constituída de delegados e de agentes.

4. *Polícia Militar e Corpos de Bombeiros Militares* – têm a função de **polícia ostensiva** e existem, também, em cada Estado, Distrito Federal ou Território. Possuem uma estrutura militar, com base na hierarquia e na disciplina. Trata-se de corpos passíveis de incorporação pelas Forças Armadas, em razão de suas semelhanças, em caso de guerra. Hoje, podem as duas instituições estar num mesmo corpo, organizadas de forma paralela, mas unidas, como também em corpos separados.

Um outro aspecto que deve ser considerado nesse novo alinhamento de força entre as polícias, é impedir que qualquer do povo tenha facilidade que se tem hoje de obter armas de fogo, através do comércio legal ou ilegal.

E, foi pensando nisso que o atual chefe do Poder Executivo Nacional editou uma lei que tem como base o desarmamento por parte de todo e qualquer cidadão, excluindo as exceções que estão previstas em lei própria.

A referida legislação entrou em vigor no final de 2003 e conta ainda com certa resistência da população, mas os seus dispositivos são bastante rígidos e taxativos na matéria em que dispõem.

Em linhas gerais, a legislação supracitada visa alterar toda a estrutura atual no que se refere à produção, comercialização, posse, transporte, porte e apreensão de armas. Inclusive define como crime toda prática que venha a incorrer contra qualquer dispositivo da lei, em questão, punindo o infrator com penas de detenção e até de reclusão que pode chegar a 08 (oito) anos de prisão.

3.5 ESTRATÉGIAS POLICIAIS TRADICIONAIS

3.5.1 Que funcionam

Inúmeras são as estratégias utilizadas pela polícia, onde algumas atingiram êxito na luta insesante contra a criminalidade afim de solidificar um estável bem estar na sociedade. Tais ações bem sucedidas e comprovadas através da prática do dia a dia são chamadas de estratégias “que funcionam”.

3.5.1.1 “Endurecimento dos alvos”

Programas que buscam prevenir e/ou controlar a criminalidade através da melhoria da qualidade das medidas de segurança em relação a pessoas e propriedades. A polícia realiza visitas nas residências de determinadas comunidades identificando

vulnerabilidades e ensinando os moradores a tomar medidas que melhorem sua segurança e a de suas propriedades.

Campanhas educacionais e treinamentos da população podem ser de grande valia nesse sentido, produzindo um estreitamento das relações entre a polícia e comunidade. Existem registros de programas dessa natureza que alcançaram reduções de até 70% nos furtos em residências e veículos em determinadas localidades.

3.5.1.2 Patrulhamento dirigido

Estudos demonstram que há uma diminuição significativa da criminalidade em áreas de alto risco quando as atividades de patrulhamento policial ali se concentram. Tais estudos apontam ainda que, quanto mais tempo a polícia permanecer em uma determinada área de risco, mais tempo tal área permanecerá livre de criminalidade, mesmo depois que a polícia deixar a área.

O aumento do volume e intensidade de patrulhamento em determinadas áreas de risco parece produzir uma diminuição no aumento das chamadas telefônicas por auxílio policial. Estudos demonstraram que tais chamados ocorriam três vezes mais nas áreas onde não havia concentração de patrulhas.

3.5.1.3 "Batidas Policiais"

Operações policiais localizadas e de curta duração (minutos ou horas) consistem na combinação de detenções preventivas (em países onde a legislação as permita), controle de identidade, patrulhamentos específicos e forte presença policial em zonas consideradas perigosas. Essas ações tendem a diminuir a criminalidade de forma drástica em curto prazo e seus efeitos podem perdurar anos.

É importante ter em conta, entretanto, que é difícil a manutenção da força policial em operações dessa natureza durante um longo prazo, além do que pode resultar a diminuição do poder dissuasivo da força policial no local.

3.5.2 Que não funcionam

Como já abordado em outro momento, existem ações policiais que, ao longo dos anos e depois de diversos estudos, demonstraram não produzir os resultados que se esperavam delas. Tais ações são classificadas como "as que não funcionam" na prevenção e controle da criminalidade e da violência e dentre elas estão:

3.5.2.1 Resposta mais rápida da polícia aos chamados da população

Aumentar a rapidez com que a polícia responde aos chamados telefônicos de emergência não provoca impactos significativos na redução da criminalidade ou na taxa de prisões efetuadas. Em média, a população, por fatores diversos, chama a polícia cerca de 30 ou mais minutos após a ocorrência do crime, o que inviabiliza a chegada do socorro em prazo hábil que permita a prisão do criminoso ou que impeça a ocorrência do crime.

3.5.2.2 Patrulhamento aleatório

Diversos estudos têm demonstrado que um incremento no patrulhamento policial sem um propósito claro, a partir de dados e informações que identifiquem locais e horários "quentes", não produz efeito na prevenção de delitos. Embora haja discordância a respeito de tais estudos quando se enfoca a questão do patrulhamento a pé (o qual, segundo especialistas, mesmo aleatório produziria, sim, algum efeito de prevenção), todos os especialistas concordam que a estratégia de aumentar os efetivos policiais para diminuir a violência tem um custo proibitivo para a administração pública, e os resultados obtidos não são efetivos, o que implica a utilização racional de tais efetivos a partir da identificação das melhores formas e locais de sua aplicação.

3.5.2.3 Prisões

Sob essa rubrica, os especialistas do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) colocam dois tipos de prisões: as "punitivas" e as "preventivas". No primeiro caso, a premissa que rege as ações policiais é a de que quanto mais prisões se realizem por qualquer tipo de delito que implique em prisão, menor será a delinquência. Muitos estudos têm demonstrado, entretanto, que o efeito dissuasivo de tal tipo de prisão é, no mínimo, imperceptível. Em alguns casos, inclusive, produz-se efeito contrário, particularmente quando tais prisões são dirigidas a jovens.

Existem indícios de que nesses casos poderá haver um aumento da probabilidade de que os jovens cometam mais delitos, como uma forma de rebeldia contra a ação da polícia. No segundo caso, das prisões preventivas, estas estariam dirigidas a grupos de risco específicos tais como condutores de veículos que estejam embriagados, primários ou reincidentes.

Existem evidências de que tal tipo de ação policial tende a ser eficaz em relação aos condutores que ingerem bebidas alcoólicas, mas não assim em relação aos que consomem outros tipos de drogas. Por outro lado, também há indicações de que os efeitos dessas prisões preventivas sejam passageiros.

3.6 As falhas e conseqüências existentes no sistema de policiamento

No atual sistema criminal ainda encontramos a divisão de tarefas que segrega e exclui mais do que convida a população a se inteirar nos problemas sociais que afligem o país.

4.3 } É possível encontrar formas neutralizadas e neutralizadas pelo próprio sistema penal, em que de um lado está a Polícia, de outro a Justiça Penal e o Ministério Público, de outro o povo. O resultado é um coro de vozes bradando o fim de tamanho descalabro.

E começa-se, de novo, o círculo vicioso: "a Polícia acusa a Justiça, o Ministério Público acusa a Polícia. A Justiça se defende. Os advogados acusam a Polícia. E a Polícia acusa todo o sistema". Palavras do CPM Silva (2003).

Diante de caos, registre-se, a infeliz constatação do imenso atraso e da extrema dificuldade para equacionar e enfrentar o problema seriamente. O caminho mais fácil

encontrado pelo atual sistema é, na maioria das vezes, a repressão e o “combate” violento ao crime.

Nesses conceitos e parâmetros, a investigação criminal continua a ser operada por uma polícia que se resume a investigar os meios de provas, a ocorrência do ilícito, sua materialidade e autoria, conferindo ao *Parquet*, no caso da ação penal pública incondicionada, a justa causa, para depois, o Estado – Juiz, assegurados o contraditório e a ampla defesa, consectários do devido processo legal, punir o infrator pela prática do crime, na qual o meio punitivo tem sido a única fórmula escolhida, nos últimos tempos, para pôr freio à ação ilícita de alguns elementos da sociedade.

Cabendo, por fim, ao Ministério Público, no caso específico do controle externo da atividade policial, evitar a prática de distorções e abusos, sem se sobrepor hierarquicamente à autoridade policial ou se imiscuir na esfera de atribuições desta.

Assim, no sistema penal brasileiro incumbe à Polícia a realização do inquérito, ainda que admitida certa vigilância por parte do Ministério Público. E a este último compete-lhe à função de promover a ação pública, em regra com assunto nos elementos coligidos pela polícia judiciária.

O que se percebe, então, e a segregação de algumas ações que poderiam ser cooperadas por demais segmentos do sistema criminal. Além da integração entre polícia e comunidade, o que se poderia propor era uma participação dos próprios órgãos integrantes do sistema penal.

Nesse diapasão, merece o atual sistema punitivo penal por ajustes, devendo o inquérito policial ser modernizado diminuindo a burocracia e cartorialização do mesmo, exigindo uma maior participação do Ministério Público. Em síntese, o que deve haver é uma cooperação mútua e um relacionamento amistoso as instituições encarregadas do *jus perseguendi*, pondo termo às posições estanques de ambas, órgãos não-comunicantes entre si e, às vezes rivais, o que só compromete a atividade policial do Estado.

Como já referendado, em linhas anteriores, o crime não é uma questão apenas da Polícia. É um problema de envolvimento geral da sociedade e dela não pode se despir. Isso porque, não pode ser ela autônoma em relação à comunidade, pois opera para ela e em função dela, no dizer de Silva (2003), “não é ela um compartimento estanque, um apêndice da sociedade organizada”, é um organismo que está a serviço do cidadão, provendo-lhe da segurança que ele necessita onde o mesmo integra.

A atividade da Polícia deve estar respaldada na observância aos princípios legais, esculpidos na ordem constitucional, arcabouço do Estado Democrático de Direito – aqui ressaltando-se a cidadania e a dignidade da pessoa humana.

Portanto, a atuação da autoridade policial há de ser essencialmente ética e jurídica, assim em comunhão com os valores recepcionados pelo Estado Democrático de Direito. Para isso deve o órgão de investigação assegurar na persecução inicial, o respeito à dignidade humana, vez que, em decorrência desse inequívoco, compromisso democrático, a legalidade de toda e qualquer atividade da polícia residirá no seu exercício como garantia dos direitos fundamentais, considerado que a missão do órgão encarregado da investigação é demonstrar a verdade.

Destarte, os atos de investigação preparatória devem ser executados observando as normas legais, sobretudo numa interface com os princípios constitucionais, para que não haja abusos nem desvios e que a reordenação da normalidade social, quebrada pela prática de fato delituoso, não descambe para proporcionar a ocorrência de outros, praticados por pessoas responsáveis por órgãos do Estado, cuja finalidade é proporcionar a convivência pacífica, a paz social e o bem comum.

O êxito para investigação criminal só irá acontecer se a houver mais participação de outros segmentos da população, participando ativamente desse novo direcionamento policial, pois a responsabilidade pela segurança também é dever da sociedade, não podendo a atuação policial ficar à mercê da existência de ritos que lhe imponham um caminho. À autoridade policial é dada a escolha do ritmo e rumo da investigação na conformidade do evento concreto específico, bem como das circunstâncias externas existentes que o cercam, porém o objetivo só será plenamente atingido se todos estiverem unidos em prol da proteção da sociedade.

Dessa maneira, teremos uma polícia respeitada e compromissada, agindo com discricionariedade, na obediência aos direitos humanos e a ética cidadã, pautada, fundamentalmente, nos ditames do Direito e da Justiça.

4.3 }

4. ALTERNATIVAS PARA O CONTROLE DA CRIMINALIDADE

Em qualquer parte do país, desde os mais longínquos vilarejos até as principais cidades do cenário nacional, todos, envolvendo homens e mulher, crianças e idosos assistem perplexos ao caos que virou o índice de criminalidade no Brasil.

São casos chocantes, que acusam um estado de pânico que vive a sociedade civil, e que virou conhecida como “sociedade de medo”. Conseqüência de uma bandidagem armada, “militarizada”, que saiu da esfera do delito simples e da ação isolada, e partiu em prol do crime organizado. No qual comungam uma rede de envolvidos que se organizaram e estabeleceram os seus códigos de ética, suas leis particulares, e se incutiram nas vísceras do próprio sistema e contaminaram com o seu poder marginal todos os segmentos e patamares da sociedade.

É impossível não reconhecer isso, o que fazer então?

Em princípio, é mister que se diga que não há como responder a essa indagação de uma forma tão simples e exata, apresentando manuais e receitas milagrosas baseadas em fórmulas matemáticas.

Algo precisa ser feito. E isso é já! Mas antes devemos abrir um parêntese e registrar, aqui, que o governo tem contribuído para isso pelo menos na elaboração de leis, programas e estatutos que vêm apresentando uma boa intenção, prescindindo, além de outros fatores, da colaboração da sociedade e da conscientização do povo de que a segurança pública não é só um dever legal do Estado, mas responsabilidade de todos, repita-se, todos os brasileiros.

E tudo não acaba por ai. O fato da maioria da população declarar a sua indignação, insatisfação, inclusive a sua revolta, se restringindo apenas em exigir todo rigor da polícia e do governo, insinuando inclusive a eliminação dos criminosos, em nada ajuda. Pior, é dialogar com o extremismo ideológico, o que por si só não oferece saldo positivo algum no banimento à violência e ao crime organizado.

Os discursos emocionados que movem o sensacionalismo piegas jornalístico, embasados na simples opinião pública sem que com isso nada haja de valioso no combate ao crime, muito pouco contribui, pois o discurso fundado no mero senso comum não opera ciência e nem faz diminuir os índices estrondantes da criminalidade.

O que se deve buscar é um conjunto de medidas úteis na prevenção e na repressão do crime, e que possam erradicar a criminalidade a um patamar prestabelecido como

objetivo mínimo, aceitável pelas autoridades públicas, e capaz de não despertar o medo generalizado no seio da população.

Realmente, não é uma tarefa fácil, o que pode demorar muito tempo, inclusive anos, décadas. É o que se pode chamar de um processo lento e demorado, mas que deverá ser permanente e duradouro oportunizando um meio de se chegar ao fim da barbárie que vive o Estado moderno brasileiro.

São muitas as causas que explicam a gênese do crime, o que estar longe de padrões e generalidades. No dizer de Alves (1986) “o delito é resultado de múltiplos fatores (teoria multifactorial), sem determinismos, exclusivismos ou unilateralismo biológicos, psicológicos ou sociológicos na explicação da origem da criminalidade”. Podendo-se afirmar que suas origens se atêm tanto aos fatores extrínsecos da personalidade humana como nos seus motivos internos, pois o crime não é um uno indivisível, não é uma unidade. É um emaranhado de fatores, cada um mais complexo que o outro.

Logo, vários são os fatores que contribuem sobremaneira para a prática do crime, dentre eles, os de caráter social, na maioria das vezes, responsável pelo sentimento gerado na população de intolerância e insegurança pública.

Na década de 80 um fórum sobre “Criminalidade e Violência” apontou que os fatores sociais são um dos grandes responsáveis pela marca de violência encontrada nos centros urbanos. A seguir:

- I – O crescimento populacional acelerado;
- II – A má distribuição demográfica;
- III – A distribuição inadequada de renda;
- IV – A falta de planejamento familiar;
- V – As favelas e conglomerados;
- VI – O problema do menor;

Alguns anos se passaram, mas o perfil desse quadro pouco mudou. Ainda é bastante problemática a questão social no país, sem citar a crise econômica. Velhos fatores se aliaram aos novos o que contribuem mais e mais para elevar o índice de violência e a conseqüente onda da criminalidade.

O consumo alto de drogas e o comércio que se criou em sua volta tem sido a mola mestra no incentivo à prática criminosa. Posto que em nome da droga, um quartel se fez e a ação isolada perdeu força em detrimento de uma poder organizado, mais bem montado e

preparado. Com ele, os homens são mais em número e o início para a vida no crime, requer apenas um passo adiante.

Portanto, é flagrante o quão urgente se faz a adoção de uma medida séria e eficaz por parte dos poderes públicos, no combate à violência e ao crime, cujo objetivo maior seja reduzir satisfatoriamente o índice de criminalidade no país e o desencorajamento daqueles contumazes violadores da lei e da ordem social.

Políticas que cuidem de vez com o controle da segurança pública, e que saiam da órbita de episódicas manifestações cotidianas e que se instalaram, principalmente, nos centros urbanos. Políticas que tragam em seu bojo a finalidade de solucionar o problema desde o seu nascedouro, o seu germe. Ou seja, que viabilizem uma repressão criminal eficiente, e fundamentalmente, um programa de prevenção criminal que dê suporte para se conviver em patamares razoáveis de criminalidade, condizentes com a vida em sociedade e a paz social.

E os exemplos podem ser encontrados em quase toda parte do mundo, com destaque, para as cidades de Nova York, Londres, entre outras.

É o caso de programa “Tolerância Zero” que foi implantado pela polícia Nova Iorque e foi a maior inspiração para o estado brasileiro quando da elaboração do programa “Segurança sem tolerância” desenvolvido no Distrito Federal no governo de Joaquim Roriz, com apoio da Secretaria Nacional de Direitos Humanos, o Ministério da Justiça e a [UNICEF](#).

O referido programa tinha, em síntese, a seguinte idéia: promover encontros semanais com a comunidade e autoridades policiais, reuniões setoriais envolvendo segmentos da indústria, comércio, escolas e associações de classe, para depois ser mais bem discutido e implantado o planejamento das ações policiais, valorizando o policial, e por fim, a instauração de programas sociais em prol do menor.

Ao final da sua execução, algo de bom tinha acontecido. Vários jovens tinham sido afastados do contato com a droga e o crime, e pequenos infratores foram tirados da rua para a prática de jogos esportivos, cursos de formação profissional, artes e dança.

Dessa maneira, o gasto obtido para a retirada de jovens do circuito da criminalidade, não só evitou que o crime se alastrasse naquela região, mas também impediu que aquele fosse a vir no futuro um possível delinqüente, de alta periculosidade, e que representasse um ônus aos cofres públicos da nação, muito mais do que se gastara até aquele momento.

Por essa razão que se roga, aqui, para que o governo tenha os olhos voltados para o controle operacional e preventivo da criminalidade. O que em nenhum momento se confunde com a segurança pública que é exatamente o contrário, pois com esta se garante a

paz social através de políticas públicas sérias e eficientes com o fim de se enviar a prática criminosa. O controle da criminalidade é uma tarefa posterior à segurança pública, pois só na falta desta é que se devem implantar estratégias de combate ao crime.

Leia-se, então, o comentário importante que escreve o professor Moraes (1991):

Prepara-se uma polícia como se fosse para a guerra, para o combate ao crime; não se faz a preparação do homem para prevenir, para evitar a ocorrência do crime. É assim como se um Ministério ou uma Secretaria de Saúde, em lugar de vacinar, antecipadamente a população contra uma possível epidemia, esperasse que o mal se alastrasse, a fim de que, com isso, laboratórios enriquecessem, hospitais fossem construídos e casas funerárias dessem lucros como bancos.

Não se deve confundir segurança pública com o combate à criminalidade; se aquela existir, de fato, este não se fará necessário. Dar segurança significa prevenir, por todos os motivos permitidos e imagináveis, para que a infração não ocorra. Para combater o delito, ao contrário, é preciso que, por omissão, imprevisão, desconhecimento ou interesse, se deixe que ele ocorra. Além do mais, os gastos e prejuízos materiais e humanos, em regra, são maiores com o combate do que com a segurança, se esta for bem planejada por quem, de fato, entenda da matéria.

O controle da criminalidade, por sua vez, deve versar sobre políticas públicas que objetivem, primordialmente, a prevenção criminal. Pois a crença na segregação destes e daqueles criminosos específicos como meio eficaz de repressão e prevenção provou ser, nos dias atuais, medida de caráter inócua.

Assim, um programa da criminalidade e da violência, sobretudo de ação governamental, deve espelhar-se em incentivos a recuperação econômica, social e política do país, e mais, no enfrentamento de causas remotas e históricas da criminalidade e da violência.

Nesse sentido, merece destaque a obra do professor Silva (2003), ao listar as premissas pelas quais deve o Poder Público se basear para controlar os altos índices de criminalidade. Vejamos:

- 1ª) a diferença da conjuntura atual em relação à de décadas anteriores;
- 2ª) a dificuldade de conciliação das demandas por mais respeito aos direitos humanos com as demanda por mais repressão policial;
- 3ª) a inutilidade, hoje, para efeito de contenção da criminalidade, da distinção entre pessoas “perigosas” e “não-perigosas”; *(o grifo é do próprio autor)*
- 4ª) a necessidade, a curto prazo, de reformulação do sistema criminal (incluída a legislação) para que o mesmo não deixe de fora de seu alcance os criminosos das classes mais favorecidas e das elites; *(o grifo é do próprio autor)*
- 5ª) o prejuízo causado ao bom entendimento da questão pelas rotulações ideológicas e pelo aproveitamento político-eleitoral do tema;

6ª) a inevitabilidade de ampliação, de fato, dos direitos civis aos contingentes populacionais periféricos, decorrentes da ampliação, de direito, promovida pela nova Constituição, o que vai implicar – a curto prazo – a adaptação das formas de relacionamento do Poder Público com essas populações à nova ordem constitucional.

No entanto, no Brasil de hoje, essa medida ainda está longe de ser concretizada na prática.

Na maioria das vezes, o que notamos é exercício de atividades policiais atreladas ao caminho da repressão criminal. Onde o que impera é o uso ilegal da força, transformando o sistema criminal, em um sistema desigual e ilegítimo, e mais, estimulador da criminalidade que, em princípio, pretendia controlar.

Ao invés de promover a justiça acaba, paradoxalmente, promovendo a injustiça. O resultado, ao final, é um sem número de homens mortos, em ambos os lados, sem com isso diminuir a escala criminal. Assim: “nula prevenção, perdida repressão”!

Além de ser a repressão criminal uma tarefa bastante dispendiosa ao erário público, o que só inviabiliza os esforços político-partidários em implantar e aprimorar o planejamento operacional preventivo, cuja preocupação seja a execução de um programa que priorize uma política de prevenção criminal, mapeada, eficiente, destinada à contenção do avanço da marginalidade.

Desse modo, a cada dia surgem mais pessoas no país, ao contrário da massa populacional que advoga em favor da repressão criminal e do maior rigor policial, que sonham em ver instalado um policiamento eficaz, capaz de minimizar o problema da criminalidade, um sistema que forneça condições de serem, de fato, efetivadas as garantias mínimas legais de todo e qualquer cidadão, longe dos jargões e do exclusivismo ideológico.

Políticas que dêem subsídios à implementação real e concreta dos direitos e garantias inerentes à pessoa humana, no dizer de Silva (2003), “que possam ser sentidas por todos os cidadãos, e impostas aos agentes públicos, como ocorre em sociedades livres contemporâneas”, próprio de um Estado protetor do cidadão e zelador da pacificação social.

4.1 CONTROLE DA VIOLÊNCIA E DA CRIMINALIDADE

2
NÃO!

Para muitas pessoas parece existir uma grande diferença entre prevenção e controle e, por isso, seria sensato fazer uma distinção clara entre as duas. Todavia, ao

examinar o mundo real, percebe-se que é difícil, em muitos casos, distinguir se uma ação é de prevenção ou de controle.

Ensinar técnicas de resolução não-violenta de conflitos é considerada uma ação preventiva por excelência. Entretanto, seria correto classificar tal ação como preventiva se os indivíduos que recebem tal treinamento já tivessem condutas violentas?

Aumentar a probabilidade de que a polícia autue o autor de um crime é considerado uma ação de controle da violência e do crime. Seria correto classificar tal ação como de controle se ela tende a dissuadir outros criminosos potenciais?

O que se percebe com tais exemplos é que as ações destinadas a reduzir a violência e o crime são parte de um contínuo que vai desde a prevenção até o controle.

As ações de prevenção focam a sociedade em geral com objetivo de evitar a ocorrência de condutas violentas e/ou criminosas. A prevenção secundária busca atender a grupos de risco em termos de exposição à violência e /ou à criminalidade, seja como vítima ou como agente e, a prevenção terciária dirige-se a indivíduos que já tenham tido condutas violentas e/ou criminosas ou tenham sido vítima delas. Ações de controle muitas vezes podem funcionar como mecanismo dissuasórios de condutas violentas ou delinquentes e, por isso, também podem ser vistas como preventivas. O contrário, como já foi visto, também poderá ocorrer.

Serão apresentadas algumas ações são consideradas pelo BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e OMS, como promissoras no controle da violência e da criminalidade em diversas instâncias ou setores da sociedade. Tais ações são decorrências de estudos e pesquisas realizados em diversos países das Américas e da Europa e que demonstraram em razoáveis medidas o que funciona e o que não funciona em termos de controle da violência e da criminalidade.

4.2 AÇÕES PROMISSORAS NO CONTROLE DA VIOLÊNCIA E DA CRIMINALIDADE

↳ Só citar
5.2)

4.2.1 Ação policial

Em 1999 foi publicado nos EUA uma revisão de vários estudos que visavam verificar a eficácia de diferentes medidas contra a violência e a criminalidade em diferentes

departamentos de polícia e cidades daquele país ao longo de vários anos. Tal revisão concluiu que algumas medidas (ironicamente muito utilizadas no Brasil) não tiveram muito impacto sobre a criminalidade. Essas medidas são:

4.2.2 Diminuição do tempo de resposta para as chamadas telefônicas

Para aumentar a probabilidade de captura a polícia deve chegar em um período não maior do que três minutos após a ocorrência do crime. Pesquisas demonstram que as vítimas demoram, em média, mais de meia hora para reportar o crime às autoridades através de chamada telefônica. Portanto, chegar ao local da ocorrência cinco ou menos minutos mais rápido após a chamada telefônica terá pouco ou nenhum impacto.

4.2.3 Patrulhamento aleatório

Criado com o objetivo de produzir uma sensação de maior presença policial, não tem produzido impacto algum sobre as taxas de criminalidade.

4.2.4 Incremento do número de prisões ou detenções "reativas"

Respondendo a chamados da população ou a situações eventuais observadas sem, entretanto, concentrar esforços e recursos em pessoas reconhecidamente de alto risco de cometimento de delinquência, ou em lugares, crimes ou períodos específicos. Particularmente em relação a jovens infratores, a detenção ao contrário de reduzir a probabilidade de reincidência, tende a aumentá-la.

Há, por outro lado, evidências de que certas ações (estratégicas e táticas), desde que bem definidas, podem produzir resultados bastante satisfatórios no controle da violência e do crime. Entre elas se encontram:

4.2.5 Patrulhamento ostensivo

Dirigido a lugares com altas concentrações de delitos e em certas horas do dia.

4.2.6 Polícia orientada à resolução de problemas

Voltada para a identificação e resposta às causas mais imediatas da criminalidade em uma determinada comunidade ou local.

4.2.7 Polícia comunitária

↘ Só citar no
Cap. II

↘ FALAR
MESMO NO
III → Tóp. 7

Tanto nos EUA, quanto em outros países da América Latina, entre eles o Brasil, já há evidências de modelos de polícia comunitária que produziram e têm produzido impactos positivos na comunidade onde estão instalados, particularmente no que se refere à percepção de insegurança e à imagem da polícia por parte da população. Todavia, ainda não está claro o impacto da polícia comunitária na diminuição real dos índices de criminalidade. Em relação às reformas na organização das forças policiais na América Latina e Caribe, ainda não existem estudos quantitativos ou qualitativos que demonstrem o impacto de qualquer reforma que tenha sido empreendida.

Conforme argumentam os especialistas do BID e da OMS, outra maneira de fomentar e melhorar os vínculos entre a polícia e a comunidade, bem como de melhorar as ações e condições de controle da violência e da criminalidade, é a criação dos conselhos de segurança em diferentes níveis (bairros, municípios, cidades, regiões, etc.), com a finalidade de formalizar o processo de integração entre a polícia e a comunidade.

Entretanto, recomendam BID e OMS, para que tais conselhos produzam o fruto esperado, ou seja, um aumento da confiança que a comunidade deposita na polícia e na redução da criminalidade, a polícia deverá estar disposta a responder as prioridades de combate à criminalidade apontadas ou sugeridas pela comunidade.

Qualquer que seja a proposta de melhoria das relações entre comunidade e polícia tem, entretanto, que enfrentar o alto nível de desconfiança na polícia que diversos estudos na

América Latina e Caribe (no Brasil alguns estudos evidenciam esse nível) têm apontado. Tal situação evidencia a necessidade de capacitar e profissionalizar cada vez mais as forças policiais e fortalecer as instâncias de monitoramento interno e externo da atividade policial, o que deve ser percebido pela polícia como um fator importante para seu reconhecimento junto à sociedade.

4.2.8 Ação legislativa

Dentre as estratégias legislativas consideradas importantes na redução da violência e da criminalidade estão: o incremento na probabilidade de apenamento e prisão do criminoso e o endurecimento das penas; restrição de liberdade juvenil; proibições de venda de álcool e as proibições de porte de arma.

4.2.9 Probabilidade de encarceramento e duração da sentença

De acordo com os modelos econômicos da criminalidade, o criminoso potencial sempre calcula os custos e os benefícios esperados no cometimento de um crime antes de tomar a decisão de realizá-lo. O custo esperado é definido como o produto da probabilidade de ser preso pela polícia, a probabilidade de ser processado, condenado, e o custo financeiro e psicológico de ser encarcerado. Nesse modelo, o aumento da possibilidade de ser encarcerado ou na duração da sentença, aumenta os custos esperados do cometimento do crime. A este efeito dissuasivo se soma um efeito de incapacidade: os delinquentes encarcerados, em geral, não seguem cometendo delitos.

4.2.10 Restrição de liberdade juvenil

Muitas cidades têm adotado restrições e controles de horários e tipos de locais que os jovens menores de 18 anos podem circular ou frequentar. Nos EUA estudos têm

demonstrado uma redução da delinquência juvenil da ordem de 10% a 27% nos períodos de restrição, geralmente noturnos. Por outro lado, esses mesmos estudos têm apontado para um aumento significativo da incidência da delinquência juvenil nos horários não cobertos pela medidas de restrição e controle, basicamente durante as tardes.

4.2.11 Proibições de venda de álcool

O álcool pode ser um estímulo para situações de violência, devido os efeitos que ele provoca sobre o comportamento humano e a perda de controle, por parte de muitas pessoas, em relação à violência decorrente de tais efeitos. Algumas experiências nas Américas têm demonstrado uma relação importante entre proibição de venda de álcool em determinados locais e horários e a redução dos índices de violência e criminalidade nesses mesmos locais e horários.

4.2.12 Proibições de porte de armas

Considerando que a maioria dos homicídios são perpetrados com armas de fogo (o Brasil o primeiro do ranking mundial em homicídios por arma de fogo), reduzir a disponibilidade e o porte de armas é uma medida potencialmente importante na redução das taxas de homicídios. No Brasil, por exemplo, a campanha de desarmamento do Governo Federal iniciada no ano de 2004 provocou, segundo as organizações não-governamentais que estão monitorando a campanha, entre agosto daquele ano e os meses iniciais de 2005, uma redução de cerca de 18% na taxa de homicídios do Estado de São Paulo.

4.2.13 Ação no sistema penitenciário

O sistema penitenciário, conforme alude o BID e a OMS, poderia ter impacto sobre o comportamento presente do potencial delinquente, através da incapacidade, quanto em

relação ao futuro, através da efetiva reabilitação daqueles que tenham sido condenados à prisão.

Em relação à incapacidade, os estudos têm demonstrado que um aumento na população encarcerada está associado com alguma redução da criminalidade. Todavia, eles também demonstram que essa estratégia tem produzido retornos cada vez mais decrescentes. Todos os estudos assumem que a elasticidade da criminalidade em relação aos incrementos na população encarcerada é constante, ou seja, para reduzir os crimes em cerca de 4% é preciso aumentar a população encarcerada em cerca de 10%. Em decorrência, quanto maior seja a população encarcerada, maior é o aumento necessário (em termos absolutos) para que se alcance a redução de 4% na criminalidade. Ou seja, a estratégia de prender mais pessoas para reduzir os níveis de criminalidade tem se tornado cada vez menos eficiente e provocando cada vez mais aumentos na população prisional.

Quanto aos programas de reabilitação, parece haver um abismo entre a prática e a teoria na região das Américas, particularmente América Latina e Caribe. Sabe-se que os programas de reabilitação podem ter impactos importantes sobre as taxas de reincidência dos criminosos. Todavia, isso não quer dizer que tais programas tenham, de fato, um impacto positivo, senão que reúne certas características, tais como: orientação para a modificação de características vinculadas ao comportamento criminoso (atitudes, educação, companhias, abuso de substâncias tóxicas, etc.), profissionais qualificados, contato significativo com os criminosos através do tempo e uma forma e estilo de ensino que seja consistente com as habilidades e as formas de aprender dos condenados.

Apesar disso, é ingênuo pensar, alertam os especialistas do BID, que os programas de reabilitação tenham muitas possibilidades de êxito na maioria dos sistemas prisionais, se não forem modificadas as condições de vida dos detentos ou se não houver disponibilização de recursos necessários para sua execução.

4.2.14 Ação na saúde

Ao nível do sistema de saúde, a contribuição mais óbvia, porém importante, no tratamento da violência é através dos serviços médicos ou psicológicos disponibilizados com o objetivo de atender às feridas físicas ou mentais das vítimas da violência. Oferecer,

entretanto, tais serviços à população, tem sido um custo muito elevado para os países das Américas, sobretudo no Brasil.

Programas que estejam sobre a rubrica da prevenção terciária também poderiam ser prestados por hospitais e postos de saúde, ou seja, programas que evitassem que as pessoas que procuram esses centros de saúde por haver sofrido violência, voltassem a ser afetados por ela. Embora seja um enfoque considerado promissor, ainda há, no mundo, muito poucos exemplos de tal natureza.

NÃO!

4.3 CONTROLE DE FATORES DE RISCO IMPORTANTES: DROGAS E GANGUES JUVENIS

Segundo especialistas, as drogas estão vinculadas à violência mais pelos conflitos relacionados a sua comercialização (disputas entre gangues, cartéis, distribuidores; disputas entre vendedores e compradores; delitos cometidos para a obtenção de meio de aquisição de mais drogas) do que pelos efeitos provocados sobre o comportamento. Essa percepção, então, passa a ter uma implicação fundamental: o controle da violência relacionada à droga não pode se limitar à reabilitação dos usuários e dependentes. Ao contrário, deve ser dirigido à prevenção contra o uso que, levando a uma redução na demanda pelas drogas, produziria a desejada redução na violência a elas vinculada.

As pesquisas demonstram que os membros de gangues são mais propensos ao cometimento de crimes que os jovens das mesmas comunidades em condições semelhantes, mas que não pertencem a esses grupos. Para os especialistas há três opções básicas para a redução das ações delituosas dessas gangues e de seus membros:

Evitar que jovens em risco de passar a integrar tais grupos não venham a fazê-lo, através de programas educativos "anti-gangues" nas escolas ou a capacitação de pais de jovens em situações de risco. Todavia, há ainda, muito pouca evidência da eficácia de tais programas.

Usar a polícia para desarticular as gangues através de coleta sistemática de dados e informações sobre suas ações e seus membros, da especialização das polícias para lidar com problemas relacionados a gangues, e uma comunicação contínua entre a polícia e os membros das gangues. Devido à desconfiança e hostilidade entre os membros das gangues e as polícias,

somente uma força policial profissional, com forte vocação democrática terá condições de desenvolver ações em relação às gangues sem incorrer em violações dos direitos humanos.

Implementação de programas para o enfraquecimento dos laços entre os membros de uma gangue e seu grupo através de programas que oferecem oportunidades de treinamento para que esses jovens desenvolvam habilidades básicas, capacitação para o trabalho e serviços de apoio ao ingresso no mercado de trabalho.

4.4 O PAPEL DA POLÍCIA NA PREVENÇÃO E NO CONTROLE DA VIOLÊNCIA E DA CRIMINALIDADE

Cap. II
§. 3

O papel da polícia na maioria dos países tem sido colocado em debate, no que tange à efetiva prevenção e controle da violência e da criminalidade. Para o Banco Interamericano de Desenvolvimento, tal debate apesar de ainda carecer de mais informação que o sustente de forma adequada, em geral está focado em dois pontos distintos: um que coloca em evidência o papel da polícia no controle da criminalidade pela aplicação da lei e a esperada diminuição do número de criminosos nas ruas e o incremento do custo de se cometer um delito (visão economicista do crime e da violência); e outro que percebe as ações da polícia como que orientadas para os aspectos que rodeiam a criminalidade (fatores proximais ou criminógenos), sem ter em conta que suas causas reais ou primordiais decorrem de fatores econômicos, demográficos, sociais e culturais, que em sua maioria, senão na totalidade, não podem ser alterados pela ação policial.

Na verdade, independentemente do modelo ou do enfoque, é inegável que a polícia desempenha um papel importante respondendo aos clamores da comunidade através de respostas as mais rápidas e visíveis possíveis, diminuindo até onde seja possível, a insegurança pública e o medo do crime. Por outro lado, as constantes pesquisas sobre os resultados da ação policial em diferentes países têm demonstrado que a aplicação de estratégias e táticas tradicionais incide de maneira limitada nos índices de criminalidade e de violência, provocando um movimento de busca por novas estratégias policiais que melhorem o desempenho das instituições policiais na prevenção e controle do crime.

Os novos enfoques têm se traduzido em ações policiais centradas nas causas imediatas ou proximais da criminalidade ou que produzem maior participação da comunidade e uma desejável cooperação entre a polícia e a população com o objetivo de prevenir e

controlar a criminalidade. Segundo especialistas do BID, atualmente, dois enfoques têm sido objeto de atenção: a polícia comunitária e de solução de problemas; e a polícia de "janelas quebradas" e "tolerância zero".

4.5 POLÍCIA COMUNITÁRIA E DE SOLUÇÃO DE PROBLEMAS

Cop III

Sob a rubrica de Polícia Comunitária, uma grande quantidade de modelos e ações policiais tem sido implementada em diversos países e em cidades desses países. Tais ações têm tido o objetivo primordial de dar uma melhor resposta às comunidades e de obter um nível de credibilidade maior no trabalho da polícia.

A melhoria da interação entre polícia e população a respeito de questões relacionadas à segurança e ao crime, a possibilidade de um espaço de participação da comunidade na criação de estratégias de prevenção e controle do crime e da violência também são outros importantes objetivos buscados com essa nova maneira de agir da polícia.

Polícia Comunitária é, conforme alertam os especialistas do BID, uma estratégia de prevenção na qual as atividades tradicionais de polícia não deixam de ser realizadas. Ao contrário, eles muitas vezes são potencializados a partir do aumento do nível de confiança e cooperação da população decorrentes das ações de polícia comunitária.

Todavia, a estratégia de polícia comunitária impõe diferentes e novas formas de gestão das organizações policiais. Isso decorre da natural necessidade de descentralização e deslocamento do comando e controle para uma posição mais aproximada da comunidade e de maior margem de ação (autoridade para a solução de problemas) dos policiais de linha. As práticas de gestão dessas organizações devem buscar novas maneiras de incentivar policiais de todos os níveis a se comprometerem seriamente com os programas de polícia comunitária em suas organizações.

É preciso, alertam os especialistas, que o patrulhamento a pé, típico da polícia comunitária, não mais seja visto como um castigo ou uma atividade relegada a policiais menos capazes. Ao contrário, a necessidade de interação constante com a comunidade, a demanda por tomadas de decisões imediatas e acertadas e o desejado aumento da confiança e cooperação da população implicam a designação, para essa atividade, de policiais experientes, capazes e detentores de habilidades específicas para o desenvolvimento das atividades de

polícia comunitária, características não encontradas na maioria dos policiais que trabalham na atividade tradicional de polícia (patrulhamento motorizado, postos de controle, etc.).

4.5.1 Implantação da Polícia Comunitária com o intuito de dirimir dificuldades e solucionar problemas existentes através de um novo modelo de policiamento

Um item que pode ser destacado no melhoramento da ação policial, é o direcionamento do sistema criminal para efetivação de políticas preventivas, através das quais possam interagir a sociedade e as polícias nas investigações criminais.

É o que se convencionou chamar de Policiamento Comunitário. Um programa que tem como premissas: a integração comunitária nas causas de interesse geral da população, o aperfeiçoamento e a humanização dos policiais, orientando-os para uma cultura de respeito aos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos.

Tal programa teve origem no Canadá e na Inglaterra, mais precisamente em Londres, logo depois da Segunda Guerra em meados dos anos 70, e denominou-se de “*Police Communautaire*”. No entanto, seu primeiro projeto só pode ser concretizado pela polícia oficial do Canadá em 1990.

E diferente não tem sido a proposta brasileira, tendente a importar esses programas que deram certo no exterior e parece funcionar bem em Estados Democráticos de Direito.

Assim, em 1998, houve a implementação do programa do Policiamento Comunitário no Brasil, o que trouxe, pela primeira vez, a possibilidade de se ter uma polícia integrada com a população, mais próxima dos problemas da sociedade e disposta a interagir mutuamente com ela, fundada na relação de confiança e respeito com os cidadãos.

A primeira base desse programa foi instalada na cidade de São Paulo através de Conselhos Comunitários chamados – CONSEGS – Conselhos Comunitários de Segurança. De lá para cá, a experiência tem sido imitada em diversos Estados e Distritos Nacionais.

Os conselhos comunitários constituem verdadeiras instituições engajadas na execução do programa do policiamento comunitário, e possuem a pretensão de exercer um papel de articulador da sociedade, aproximando esta aos órgãos responsáveis pela Segurança Pública.

Tais conselhos desenvolvem, ainda, projetos para fazer levantamentos nas áreas de risco, sugerindo metas preventivas e acautelatórias, mediando conflitos entre os integrantes da comunidade e evitando que causas pequenas cheguem ao Judiciário, bem como promovem campanhas de assistências e recuperação às vítimas da violência, na parceria com entidades da sociedade civil, e a divulgação de ações educativas de auto proteção e para a elaboração de avaliações continuadas da atuação da polícia pelos usuários dos serviços policiais.

Em razão disso, a investigação criminal por parte dos policiais passa a contar grandemente com a ajuda da população por ser a própria comunidade a maior sabedora dos fatos criminosos que acontecem em seu derredor, indicando os suspeitos e os locais mais propensos ao crime.

Desse modo, o trabalho da polícia fica mais fácil de ser executado, pois com a ajuda dos membros da população, as queixas são feitas diretamente por eles e levadas a cabo pelas autoridades, além de que a ação em conjunta permite que a população fiscalize a atividade da polícia, reivindicando e oferecendo sugestões. A atividade investigatória começa a ser efetuada mutuamente entre a população e a polícia.

Com adoção dessa polícia de policiamento comunitário o que se pode perceber são policiais mais bem dispostos para o trabalho, com sua auto-estima recuperada ao ver seu trabalho sendo mais valorizado, pois se sentem partes essenciais nesse processo de reestruturação das instituições policiais.

A polícia passa a ser vista de forma mais transparente e limpa, no trabalho em conjunto com a população, polícia e comunidade se tornam parceiros no controle da criminalidade e da violência. E, sem sombra de dúvida, o envolvimento de policiais com propinas e a corrupção em geral tende a diminuir.

Os policiais se tornam mais dignos de exercer sua profissão e não se envolvem com essa onda crescente de corrupção, que na maioria das vezes, se vêem tentando a se envolver por simples cumplicidade ou por estarem expostos a agressão e até ameaças de morte, sendo praticamente forçados a ocultar crimes e compactuar com a impunidade.

O trabalho passa a ser mais valorizado, e os policiais se afastam dos setores marginais da criminalidade tendentes a práticas delituosas, como a entrega de propinas. Só assim, com ações de inteligência policial e colaboração da sociedade, é possível imaginar uma polícia mais séria e mais bem compromissada com os interesses sociais.

Desse modo, além do programa de Policiamento Comunitário canalizar seus esforços na integração da sociedade com a polícia, torna capaz o exercício pleno da cidadania

por meio de todos os membros da população. Posto que só se conseguirá construir uma cultura de paz e ética cidadã, mediante a participação social.

Com o passar dos anos, a experiência demonstrou que a implantação desse programa só contribui para a atuação da polícia e as investigações criminais. Provando por outro lado, ser a repressão criminal uma alternativa infrutífera e não compensatória no embate ao crime e à violência, dado os índices de criminalidade que por hora tornam a crescer no Brasil e no mundo.

4.5.2 Atividades comuns da Polícia Comunitária

As recomendações de especialistas no tema e o resultado das experiências com programas de polícia comunitária já implantados em diversos países das Américas, o Brasil inclusive, permitem elencar algumas atividades que são consideradas tipicamente de polícia comunitária.

Dentre elas estão: fóruns entre polícia e comunidade para a definição e identificação de problemas e estabelecimento de prioridades de prevenção e controle da violência e da criminalidade; condução de programas de vigilância comunitária; definição dos problemas locais por parte da comunidade através de pesquisas e reuniões com a comunidade; emissão regular de boletins informativos sobre prevenção da criminalidade e outros programas educativos similares; instalações policiais pequenas e acessíveis nas comunidades; designação de um integrante representativo da comunidade como elemento de ligação entre a polícia e a comunidade; patrulhas policiais a pé; grupos de trabalho envolvendo a polícia e a comunidade para a solução de problemas específicos; maior atenção (da polícia e da comunidade) às ações delitivas leves que perturbam bastante os moradores da comunidade (exemplo: bares abertos além de horários permitidos; nível de som musical além do permitido e em horários não permitidos, etc); lotação de policiais de forma permanente em determinadas comunidades; melhoria constante dos níveis educacional e profissional dos policiais envolvidos com a polícia comunitária e contratação de pessoal civil para a execução de tarefas administrativas.

Os profissionais que trabalham na polícia comunitária tem que ter disposição para ouvir a comunidade, não só no que concerne a denúncias, mas nas estratégias nos problemas locais para que a comunidade se sinta ativa e prestigiada.

Muitas das estratégias de polícia comunitária têm efeito limitado sobre a criminalidade.

Por exemplo, as visitas da polícia a residências dos moradores parecem ajudar na diminuição dos índices de criminalidade, mas somente em comunidades com maior poder aquisitivo.

Essas medidas quase não surtem efeito em comunidades pobres. As reuniões entre a polícia e comunidade parecem produzir melhores efeitos se enfocam problemas específicos de criminalidade naquela comunidade. Há, entretanto, um consenso entre os especialistas, de que existe uma série de indicações de que tais modelos de polícia comunitária, ainda que aparentemente não afetem os índices de criminalidade, dão maior legitimidade à polícia e diminuem o medo do crime entre os habitantes, o que é considerado positivo.

Algumas evidências também parecem indicar que a adoção de métodos mais sofisticados de polícia comunitária podem, sim, produzir efeitos significativos na prevenção e controle da delinquência. Um desses métodos é o de "polícia comunitária de solução de problemas" o qual implica que as estratégias policiais deverão incluir a investigação e determinação das causas do crime e definindo medidas concretas para diminuí-lo ou cessá-lo.

Tais medidas, informam os especialistas, consistem, em geral, restrição à fatores criminógenos (armas, drogas, álcool, prostituição), aumentar as medidas de controle (controle de dinheiro disponível nas caixas dos estabelecimentos comerciais, barreiras e postos de controle nas ruas e medidas de restrição de circulação para jovens), e a separação entre as vítimas potenciais e os delinquentes (identificação de um e de outro através de meios de obtenção de informação legítimos disponíveis).

Algumas evidências indicam que o controle de armas, consumo de álcool e prostituição em uma determinada área pode incidir de forma significativa na redução da criminalidade, particularmente nos crimes violentos como o homicídio.

Apesar da falta de evidências concretas - devido, muitas vezes, inexistência de uma política de monitoramento - a respeito da real efetividade da polícia comunitária na redução da criminalidade, o que tem deixado muitas organizações policiais ainda com certa insegurança na adoção de tais programas, a maioria dessas organizações vêm na polícia comunitária uma estratégia promissora e estão dispostas a colocá-la a prova em alguma medida.

O mais importante em relação de toda essa discussão é que a eficácia das inovações, segundo alertam alguns estudiosos, depende mais do reconhecimento externo que se dê a elas, do que o grau de solidez técnica que indiquem as análises de custo/benefício.

Sobre isso, a importância e o valor da polícia comunitária parece ainda estar mais assentada na melhoria das relações da polícia com a comunidade, na diminuição do medo do crime e no reconhecimento do trabalho policial, objetivos alcançáveis através da polícia comunitária e de alto valor para as organizações.

4.5.3 Desafios da Polícia Comunitária

Para especialistas e estudiosos do tema da prevenção e controle da criminalidade, os programas de polícia comunitária ainda enfrentam e enfrentarão diversos desafios até que possam demonstrar sua verdadeira efetividade. Dentre esses desafios estão:

A alta resistência por parte do alto comando das organizações policiais em relação à maior descentralização de poder e de atividades decorrentes dessa nova forma de realizar a atividade policial, bem como da participação ativa da comunidade na definição das práticas policiais. A polícia deve estar em condições de responder de maneira séria e adequada às inquietudes da comunidade a respeito de temas sensíveis que afetam o comportamento dos próprios policiais, tais como abuso de álcool, corrupção, discriminação e violência policial.

Estratégias de polícia comunitária podem representar um alto custo para governos com poucos recursos (particularmente em países da América Latina. No Brasil, isso se estende à capacidade dos Estados em manter tal tipo de estratégia).

Em organizações onde os policiais têm pouca instrução e estão acostumados a regimes muito hierárquicos, há necessidade de capacitação e treinamento especializados para questões como: tomada de iniciativa, maior autonomia e critério, requisitos típicos para os policiais que se envolvem com policiamento comunitário.

Esse modelo também supõe uma forte associação da polícia com a comunidade. Nas comunidades mais pobres, geralmente vítimas contumazes da violência e do abuso policial, é bem mais difícil produzir esse tipo de relação. É possível que os policiais tenham que demonstrar que são dignos de confiança.

Defensores dos Direitos Humanos têm alegado que a implementação de programas de polícia comunitária sem a mudança na maneira com que se definem os problemas de ordem e Segurança Pública, pode tornar tal estratégia de policiamento em apenas uma ferramenta de obtenção de informações e controle social por parte da polícia, a

exemplo de alguns programas de vigilância comunitária e patrulhas civis que têm historicamente sido utilizadas como instrumentos de governos autoritários.

É possível que algumas comunidades, pobres e marginais em especial, necessitem de capacitação e treinamento para uma efetiva participação nas interações com a polícia.

Outros desafios comuns são: vencer o ceticismo e a sensação de que não se oferece nada novo; modificar a percepção da comunidade de que a polícia comunitária é "branda" com os delinquentes; dotar as comunidades de recursos necessários para levar a teoria à prática, particularmente no que se refere a disponibilidade de serviços sociais que apoiem os programas de polícia comunitária de solução de problemas; e vencer o temor da comunidade em sofrer represálias de delinquentes por cooperarem com a polícia.

4.6 POLÍCIA DE "JANELAS QUEBRADAS" E "TOLERÂNCIA ZERO"

Cap. II
último
tópico

Essa estratégia de ação policial tem como base um conhecido estudo de James Q. Wilson y George Kelling que propõem a teoria de que a desordem geral (por exemplo, janelas quebradas em edifícios, lixo amontoado nas ruas e falta de iluminação pública nas ruas) criam um ambiente de desordem social propício à delinquência. Eles agregam que mesmo os problemas considerados pequenos como casas e edifícios abandonados, o grafitti e os mendigos, criam um ambiente que fomenta a ocorrência de delitos mais graves.

Em um trecho da entrevista dada pelo ex-prefeito de Nova Iorque, Rudolph ("Rudy") W. Giuliani segue-se a seguinte explicação:

A expressão "tolerância zero" não se aplica muito ao que fizemos em Nova York. Prefiro a teoria que chamamos de "janela quebrada" - ou seja, uma casa com um rombo na vidraça é convite para que seja alvo de crimes mais graves. Portanto, decidimos que tentaríamos sempre, em qualquer ocasião, impedir as "janelas quebradas", ou seja, prevenir os crimes menos perigosos mas muito visíveis.

Sob essa ótica, um programa que aplica as leis de forma mais severa, mesmo para os crimes ou comportamentos delituosos menos graves (como, por exemplo, o caso da mendicância em muitas cidades brasileiras, ou ainda a perturbação da ordem através de dispositivos de som musical ligados em alto volume em áreas residenciais) e que envolve todas as demais instâncias sociais da administração pública, cada uma cuidando efetivamente de suas competências, produz uma aparência mais segura nas comunidades e bairros, os

moradores se sentem mais protegidos e há um nível desejável de inibição para o crime nessas comunidades.

Numa variação da polícia de "janelas quebradas", a estratégia denominada "tolerância zero" impõe a prisão a maioria das infrações indicam tal tipo de sanção, mas que comumente não é aplicada. Nesse caso, ao invés de se utilizar de outras medidas tais como uma advertência, por exemplo, ou mesmo "passar por cima" a infração penal, a polícia efetivamente prende o infrator. Aqui, uma vez mais é importante que se tenha em conta a legislação brasileira e as restrições nela impostas para a prisão de qualquer cidadão. Isso, no entanto, não tem impedido que velhas e tradicionais práticas do tipo "detenção para averiguação" ainda sejam aplicadas.

4.6.1 Desafios da estratégia tolerância zero

Nos EUA a implantação da estratégia de polícia de "janelas quebradas" e de "tolerância zero" tem provocado aumento das queixas contra a polícia em todas as cidades em que tem sido implementada. Grupos minoritários e comunidades pobres têm considerado tais estratégias como muito severas. Na cidade de Nova Iorque, segundo estudos descritos pelo BID, as queixas dos cidadãos contra a polícia aumentou em mais de 160% no período de 1992 a 1996.

As prisões por delitos leves tem sido objeto de críticas semelhantes na América Latina. No Chile, por exemplo, esse tipo de ação policial tem sido qualificada como discriminatória contra a juventude, vez que foca o consumo público de drogas e as "suspeitas", e vistas como pouco eficazes contra a criminalidade mais grave, o que tem produzido discussões no congresso daquele país sobre o poder de prisão da polícia.

Na Argentina, outro exemplo, o de controle regular de identificação das pessoas nas ruas, não tem demonstrado relação alguma com as tendências dos índices de criminalidade, indicando uma inadequação da estratégia para a comunidade em que é empregada.

De uma forma geral, tais estratégias devem ser aplicadas com muita precaução. Conforme apontam os especialistas do BID: maltratar os cidadãos, especialmente os jovens, pode desencadear reações que aumentarão o risco de futuras infrações. Encher as zonas perigosas de policias agressivos pode ter repercussões nefastas que produzem mais

delinquência do que a que se tenta prevenir, como tem sucedido em vários distúrbios nos últimos vinte e cinco anos.

A aplicação destas teorias não deve sedimentar ou ser orientada por posturas - culturais ou não - discriminatórias, ou seja, somente pessoas com determinadas características físicas ou sócio-econômicas são abordadas ou tem liberdade restringida, de forma inadequada, ou mesmo aleatória.



4.7 PRECAUÇÃO COM A IMPORTAÇÃO DE MODELOS ESTRANGEIROS

Uma questão de suma importância na implantação de novas estratégias policiais tem a ver com as diferentes democracias desenvolvidas nos países das Américas, particularmente da América Latina. Estratégias policiais, conforme asseveram os estudos do BID, têm forte carga sociocultural, sendo carregadas de forma marcante, com os valores, princípios e crenças de uma dada sociedade ou país. Diferentes sistemas legais (exemplo, Brasil x EUA) implicam em diferentes possibilidades de implantação de estratégias de prevenção criminal e de atuação policial.

Assim eleger uma estratégia de ação policial que tenha dado certo em uma determinada realidade, não garante sua aplicabilidade e, muito menos, seu sucesso na realidade presente que se quer modificar. A introdução de tais estratégias deve considerar sua necessária adaptação às novas circunstâncias. Para isso, questões relativas ao tipo de comunidades onde serão implementadas, questões socioculturais de tais comunidades, bem como os recursos necessários para a implantação eficaz da nova estratégia deverão ser consideradas com antecedência.

5. CONCLUSÃO

Após análise do tema proposto, cabe neste momento, elencar, ainda que de forma sintética, as conclusões alcançadas ao longo deste trabalho.

O surgimento dos direitos humanos fundamentais, durante o processo histórico mundial, direcionou-se basicamente para a proteção à dignidade humana em seu sentido mais pleno, e o que é mais importante, contra atos do Poder Público arbitrário.

A segurança, ao lado de outros direitos humanos fundamentais, tais como à vida, a liberdade, à igualdade vêm sendo flagrantemente violados e as estruturas internas da Segurança Pública nacional, paradoxalmente, têm se mostrando ineficazes quando não inócuas para prover a população daquilo que ela necessita.

A política de segurança pública deve ser planejada criteriosamente. Não sendo a solução para o alto índice da violência e da criminalidade um problema que diz respeito exclusivamente às polícias. Devendo para tanto, serem investidas, por parte das autoridades públicas, políticas que se destinem às causas do problema, tais como: pobreza, má distribuição de renda, baixo índice de escolaridade, urbanização desordenada, falta de expectativa de vida, dentre outros.

A falta da atuação do Estado para com a prestação de serviços públicos essenciais, nas zonas periféricas das grandes cidades, fez surgir facções criminosas altamente organizada e militarizada controladoras do denominado “poder paralelo”, as quais impõem suas regras, recrutam jovens para o tráfico, executam seus inimigos, disciplinam o funcionamento do comércio, de escola, proclamam o toque de recolher e o poder público, às vezes impotente, outras vezes condescendente, permitindo que as populações das favelas e conglomerados urbanos fiquem sob o jugo desses criminosos que se encontram protegidos pela “lei do silêncio”.

Por essa razão, as políticas públicas no campo da segurança devem partir do princípio de compatibilização entre a eficiência e a permanente eficácia da prestação fazendo o Poder Público estabelecer novos direcionamentos os quais sejam capazes proporcionar mudanças sociais e tecnológicas, desfazendo teorias e idéias, colocando à prova novas estruturas organizacionais capazes de garantir com firmeza e justeza o pleno desenvolvimento social.

Nesse sentido, a adoção do sistema repressivo criminal tem se verificado, ao longo dos tempos, como sendo uma medida de caráter inglório, ao passo que a filosofia

policciamento comunitário, aplicada em algumas unidades da Federação, tem apresentado contumaz eficácia, na medida em que existe uma preparação educacional do policial e estabelecimento de uma parceira com a comunidade, de forma permanente e duradoura.

Observado o trabalho dos conselhos comunitários, verifica-se a real possibilidade de discussão entre a comunidade e os agentes de segurança acerca dos problemas locais. É uma atividade que viabiliza a mediação de conflitos, a proposta de soluções por quem mais conhece as dificuldades quotidianas, o monitoramento das atividades policiais, bem como a elaboração conjunta da política de segurança e de prevenção do crime.

Isso porque a ação isolada das diversas forças policiais e o policiamento repressivo, feito exclusivamente por homens fardados, caracterizado pelo excesso de burocracia e pela má formação dos oficiais, já não são suficientes. Ademais, o policial revela-se amigo da população, gerando a confiança mútua essencial ao combate à criminalidade.

O sistema policial dualizado, sob dois comandos, encontra-se ultrapassado e ineficiente. Urge modernizá-lo promovendo a sua unificação, para que as ações e os comandos passem a ser únicos, criando-se o sistema único de segurança pública, com um planejamento integrado eficaz, onde se priorize a prevenção criminal. Além disso, a unificação do sistema deve ser gradual; em princípio, os comandos, a seguir a formação profissional dos policiais nas academias, no contexto de uma formação integrada.

O exercício das funções estatais deve se nortear pelo princípio da dignidade humana, proclamado pelo Estado Democrático de Direito, devendo haver um equilíbrio necessário entre a segurança e a liberdade, liberdade e autoridade.

Assim, na investigação criminal devem ser respeitados os princípios constitucionais aplicáveis como consectários do devido processo legal, da integridade física e moral e da idoneidade dos meios e do menor sacrifício.

A difícil tarefa de conter a violência e o controle a criminalidade a patamares razoáveis, não depende exclusivamente do emprego das forças policiais, da edição de novas leis, extinção do inquérito policial, ou ainda, da criação de novas forças policiais. A mudança dessa realidade exige, antes de tudo, investimentos nas polícias visando à prática e ações de inteligência, à ocupação social planejada dos espaços públicos e a realização com a sociedade de ações permanentes executando programas sócio-educativos.

Por fim, toda e qualquer medida que se construa rumo à restauração da tão almejada paz social não será falha, pois diante desse contínuo de fatídicos acontecimentos, será ela urgente, válida e eficaz.

REFERÊNCIAS

ALVES, Roque de Brito. **Criminologia**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BALEEIRO, Aliomar. **Constituições Brasileiras**. Vol. II. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

_____, Aliomar; SOBRINHO, Barbosa Lima. **Constituições Brasileiras**. Vol. V. Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

_____, A.; BRITO, L.N.; CAVALCANTI, T.B. **Constituições Brasileiras**. Vol. VI. Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

BECCARIA, Cesare. **Dos Delitos e das Penas**. Tradução: Lúcia Guidicini, Alessandro Berti Contessa. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

BÍBLIA, N. T. Gênesis. Português. **A Bíblia Sagrada de Antigo e Novo Testamento**. Tradução: João Ferreira de Almeida. Brasília: Sociedade Bíblica do Brasil. 1969. cap. 4, vers. 8/16.

_____, N. T. Êxodo. Português. **A Bíblia Sagrada Antigo e Novo Testamento**. Tradução: João Ferreira de Almeida. Brasília: Sociedade Bíblica do Brasil. 1969. cap. 23/25.

_____, N. T. Levítico. Português. **A Bíblia Sagrada Antigo e Novo Testamento**. Tradução: João Ferreira de Almeida. Brasília: Sociedade Bíblica do Brasil. 1969. cap. 17/21.

BRASIL. **Estatuto do Desarmamento, Lei nº 10.286, de 31-12-2003**. Brasília: Senado Federal, 2004.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de Direito Administrativo**. 3. ed. Forense: São Paulo, 1971.

DAVIS, Robert C.; GELABERT, Pedro Mateu. **Policiamento eficiente e com respeito: dois exemplos no South Bronx**. Relatório apresentado a Vera Institute of Justice, Nova York: 2000. Uma versão eletrônica deste documento está disponível no website www.vera.org.

DOTTI, René Ariel. **Declaração Universal dos Direitos do Homem e Notas da Legislação Brasileira**. 1. ed. Curitiba: J.M Editora, 1998.

DUARTE, Gleuso Damasceno. **A Constituição Explicada ao Cidadão e ao Estudante**. 10. ed. Belo Horizonte: Eidtora Lê, 1995.

FRANCO, Afonso Arinos de Mello. **Curso de Direito Constitucional Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 1958.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno de acordo com a EC 19/98**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 21. ed. Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. Malheiros Editores. São Paulo, 1996.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. 4. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1990.

MORAES, Alexandre de. **Direitos Humanos Fundamentais, Teoria Geral, Comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MORAES, Bismael B. **Polícia, Segurança Pública, Governó e Sociedade**. In: GRINOVER, Ada Pellegrini. et. al. *A Polícia à Luz do Direito*. Op. Cit. 1991.

NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo civil na Constituição Federal**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.

NOGUEIRA, Octaviano. **Constituições Brasileiras**. Vol. I. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centros de Estudos Estratégicos, 1999.

NORONHA, Magalhães. **Direito Penal**. Vol. 1.28. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

PEREIRA, Paulo César Franquilin. **Cartografando a integração das Polícias: Depoimentos e Redes**. Monografia apresentada para a Universidade do Rio Grande do Sul, Curso de Especialização de Psicologia Social e Institucional: Instituições em análises, Porto Alegre, 2002. Obtida via Internet: www.cade.com.br

PORTO, Walter Costa. **Constituições Brasileiras**. Vol. IV. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

POLETTI, Ronaldo. **Constituições Brasileiras Vol. III**. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

REVISTA CONSULTOR JURÍDICO. **Violência na Mira. Veja as propostas das OAB'S para segurança pública**. Disponível: <http://cf6.uol.com.br/consultor> acesso: 25 de fevereiro de 2002.

SILVA, Jorge da. **Controle da Criminalidade e Segurança Pública na Nova ordem Constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

TÁCITO, Caio. **Constituições Brasileiras**. Vol. VII. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

VIEIRA, Marcos Antonio. **Planejamento Estratégico e Alinhamento da Polícia Militar com o futuro: um estudo exploratório**. Monografia apresentada para a Universidade do Sul de Santa Catarina, Curso de Pós-Graduação "Lato Sensu" em Administração em Segurança Pública, Florianópolis, 2001. Obtida via Internet. www.cade.com.br.