

POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS

O ALFERES

VOLUME 20 - NÚMERO 58 - JULHO/DEZEMBRO 2005

ISSN 0103-8125

O ALFERES

Revista da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais

Volume: 20

Número: 58

Julho/Dezembro: 2005

Periodicidade: semestral

ADMINISTRAÇÃO

Centro de Pesquisa e Pós-Graduação da Polícia Militar

Rua Diábase, 320 - Prado

Belo Horizonte - MG

CEP 30.410-440

Tel: (0xx31) 2123-9513

Fax: (0xx31) 2123-9512

E-MAIL: cpp@pmmg.mg.gov.br

<i>O Alferes</i>	Belo Horizonte	v. 20	n. 58	p. 01-96	Julho/Dezembro 2005
------------------	----------------	-------	-------	----------	---------------------

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7-8
---------------------------	-----

INFORMAÇÃO

O CONTROLE DA POLÍCIA NO BRASIL: UMA INTRODUÇÃO AO CONTROLE CIENTÍFICO DA POLÍCIA

Renato Vieira de Sousa

Gilberto Protásio dos Reis11-61

A CONDUTA POLICIAL ÉTICA E O SENSO DE LEGALIDADE

Olímpio Garcia Pereira Júnior 63-80

A CONSTRUÇÃO DA TEORIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA PESSOA HUMANA

Reginaldo de Andrade Teixeira Leite 81-90

ÍNDICES DO VOLUME 20

Índice de Assuntos 93-94

Índice de Autores 95-96

APRESENTAÇÃO

Nesta edição de número 58 da Revista “O Alferes”, o Centro de Pesquisa e Pós-Graduação - CPP - da PMMG selecionou 3 (três) artigos que confirmam a evolução das necessárias modificações de que a segurança pública tem sido protagonista.

*Dois autores, o Coronel PM Renato Vieira de Sousa e o Capitão PM Gilberto Protásio dos Reis contribuem para a importante questão do **accountability** com o artigo “O controle da Polícia no Brasil: uma Introdução ao Controle Científico da Polícia”, no qual apresentam visão geral sobre o controle da atividade policial e a importância desse procedimento para o êxito da democracia. Vários tipos de controle externo e interno são identificados e analisados no decorrer do texto apresentado pelos autores, que também observam os méritos e deficiências desses procedimentos. Desse detalhado estudo surge proposta inovadora (que certamente desencadeará resultados mais positivos na PMMG) de controle interno da Polícia Militar, denominado de **Controle Científico da Polícia**.*

O segundo artigo é uma contribuição do Capitão PM Olímpio Garcia Pereira Júnior - “A conduta policial ética e o senso de legalidade” que traz análise da conduta ética esperada na atitude do policial - integrado à sociedade. A discussão é pertinente não só nos tempos atuais, mas em qualquer momento histórico da atividade policial, pois a conduta moral deve ser considerada atemporal. Lembrando aos leitores que as atitudes do policial são vistas, pela sociedade, como a imagem da própria instituição policial, o autor reafirma que é o senso de legalidade que deve nortear a atuação policial.

Finalizando esta edição, o 1º Tenente PM Reginaldo de Andrade Teixeira Leite apresenta, no terceiro artigo, intitulado “A Construção da Teoria dos Direitos Fundamentais da Pessoa Humana”, os principais acontecimentos históricos que alicerçaram a construção da Teoria dos Direitos Fundamentais da Pessoa Humana e como refletiam no ordenamento constitucional do Brasil. O autor ainda nos traz observações para a prestação dos serviços policiais sob esta óptica.



INFORMAÇÃO



O CONTROLE DA POLÍCIA NO BRASIL: UMA INTRODUÇÃO AO CONTROLE CIENTÍFICO DA POLÍCIA ©

RENATO VIEIRA DE SOUZA

Coronel da PMMG. Mestre em Administração Pública. Especialista em Administração de Empresas. Especialista em Estudos de Criminalidade e Segurança Pública. Especialista em Segurança Pública.

GILBERTO PROTÁSIO DOS REIS

Capitão da PMMG. Pós-Graduando em Direito do Trabalho e Direito Processual do Trabalho. Bacharel em Ciências Militares com ênfase em Defesa Social. Bacharel em Direito. “Pesquisador Benemérito” da Polícia Militar de Minas Gerais.

Resumo: *Enfoca a importância do controle da Polícia para o êxito da Democracia. Identifica e analisa tipos de controle externo e interno sobre a Polícia existentes no Brasil, sua eficácia e responsáveis por seu emprego. Observa méritos e deficiências do controle da atividade policial no país. Apresenta as inovações de controle interno da Polícia Militar, contidas em modelo implantado no Comando de Policiamento da Capital (Minas Gerais), denominado Controle Científico da Polícia ©*

Palavras-chave: *Democracia, polícia, controle externo, controle interno, avaliação de desempenho institucional, controle científico.*

1 INTRODUÇÃO

Este artigo inspirou-se na necessidade de se apresentar uma visão geral sobre o controle da atividade policial no Brasil, demandada pelos organizadores da representação brasileira para a conferência internacional *Police Accountability In Times Of Political Change* (Haia, Holanda, 2005), e de construir uma doutrina introdutória sobre a ferramenta *Controle Científico da Polícia*©¹.

¹ Criada pelos autores deste artigo.

Renato Vieira de Souza & Gilberto Protásio dos Reis

São apresentados neste estudo, dentro de uma classificação estabelecida pelos seus autores, os tipos de controle sobre a Polícia realizados em todo o país (Quadros I e III), bem como alguns que acontecem em apenas parte do conjunto de Estados-Membros, como o procedido pelas corregedorias e ouvidorias da Polícia, e outros ainda, observáveis somente em Minas Gerais, como a Integração da Gestão da Segurança Pública (IGESP) e o Sistema Integrado de Defesa Social (SIDS). Finalmente, são descritos e analisados dois tipos de controle peculiares à Polícia Militar de Minas Gerais – o *controle de resultados*³ e o *Controle Científico da Polícia*,[®] este último de abrangência ainda restrita ao âmbito das Unidades Operacionais do Comando de Policiamento da Capital, aqui por vezes designado alternativamente pela suas identificações técnicas (8ª Região da Polícia Militar, ou 8ª RPM).

Para a melhor compreensão das razões que levaram à classificação ora criada neste artigo, relativa aos tipos de controle sobre a Polícia existentes nos contextos nacional e mineiro, bem como objetivando a familiarização do público eventualmente leigo, com as particularidades gerenciais, conceituais e da estrutura organizacional da Polícia Militar, relativas à ferramenta *Controle Científico da Polícia*[®] –, foi organizada a seção “Notas”, contendo, além de remissões bibliográficas, as devidas explicações ou formas de sua obtenção.

Trata-se de uma contribuição teórica ao público acadêmico e científico em geral e, mais especificamente, aos integrantes das organizações policiais brasileiras – a fim de que, se o quiserem, realizem experiências semelhantes a partir dessa classificação, como, por exemplo, a avaliação de desempenho institucional. Dirige-se também aos operadores dos ambientes onde se realiza a já aludida estratégia do Governo de Minas Gerais, de integração entre as Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros Militar. Esses administradores são os da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), que possui a missão institucional de promover a integração referida; os gerentes dos já explicados CIAD e IGESP. Esta consiste num um grupo de planejamento de metas e avaliação de resultados operacionais das Polícias mineiras. Este artigo destina-se ainda aos policiais que gerenciam as Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP), circunscrições referenciais de toda essa integração.

³ Alusão à doutrina de que se origina: a “Polícia Orientada por Resultados”, contida na Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública nº 01/2003, do Comando-Geral da PMMG.

Renato Vieira de Souza & Gilberto Protásio dos Reis

A identificação e análise mencionados tentam abarcar variadas modalidades de controle existentes no país sobre a Polícia. Nessa condição, abordam os dois indicadores competentemente esmiuçados em *Quem vigia os vigias?*⁴, de Lengruber, Musumeci e Cano (2003), sem a pretensão da mesma profundidade de análise por eles empreendida, e se debruçam sobre outros.

Por questões didáticas, o vocábulo *Polícia* abrange, neste artigo, indistintamente os órgãos que, relacionados no capítulo *Da Segurança Pública*, da Constituição Federal de 1988, provêm esse tipo de prestação estatal à população. Quando, no entanto, a idéia que se esteja buscando expressar referir-se a um tipo particular dentre esses órgãos, tal especificação será determinada.

No que concerne ao último aspecto do tema, a ser desenvolvido neste artigo - apresentação das inovações de controle interno da Polícia Militar, contidas em norma implantada no Comando de Policiamento da Capital, que tem responsabilidade territorial sobre Belo Horizonte/MG – pretende-se mostrar os traços essenciais do modelo que os autores convencionaram denominar *Controle Científico da Polícia*,⁵ justificando-se essa convenção pelas razões explicitadas na Seção 5.

Enfim, como reflexão preliminar ao ingresso nos pontos destacados, cumpre realçar o vínculo entre controle da Polícia e Democracia, do que se incumbe a Seção 2. Essa verificação preliminar é essencial para se fixar a importância do tema para o Estado e a sociedade, produtor e destinatária, respectivamente, dos serviços de segurança pública e, por isso, interessados diretos na garantia de que a ação da Polícia esteja sempre sob controle, para que eficiência não se confunda com arbitrariedades que maculem direitos e garantias fundamentais, como a liberdade e a vida.

2 O CONTROLE DA POLÍCIA COMO SUPORTE À DEMOCRACIA

A Democracia⁵ pressupõe a existência de garantias de que a governança seja exercida em benefício da coletividade e dentro de certos limites. Inexistindo

⁴ Cf. Julita Lemgruber, Leonarda Musumeci e Ignácio Cano, em *Quem Vigia os Vigias?: um estudo sobre controle externo da Polícia no Brasil*. Neste livro, os autores enfocam, no capítulo sobre controle externo, o feito pelas Ouvidorias das Polícias e, no controle interno, o realizado pelas Corregedorias.

⁵ Cf. De Plácido e Silva, *Vocabulário Jurídico*, p. 249, ela é o governo do povo, pelo povo e para o povo.

Renato Vieira de Souza & Gilberto Protásio dos Reis

Não se pode deduzir, contudo, que a fiscalização policial, diuturna e ininterrupta, seja sinônimo de que o Brasil tenha passado a apresentar, após a Constituição de 1988, uma sociedade policialesca, conclusão a que se pode chegar pelos indispensáveis (e saudáveis à Democracia) mecanismos da Constituição Federal e leis decorrentes, de proteção à intimidade, à inviolabilidade da casa, e às liberdades de ir e vir; de consciência e de crença; de expressão; de correspondência; de trabalhar; de se associar; de se reunir, e outros.

Há uma natural falibilidade da fiscalização policial, devido à própria natureza dos delitos, fenômenos sociológicos que são, mutáveis e geograficamente dinâmicos, cuja prática pode ser desestimulada por essa fiscalização, mas não completamente evitada. Residem ainda apenas no campo da ficção ferramentas com as quais a polícia dispõe de meios eficientes para prever crimes e chegar ao futuro delinqüente a tempo de evitar que seus planos ou impulsos se realizem.

Dentro da mencionada margem maior de probabilidade de as Polícias extrapolarem os limites da lei é que ocorre a violência policial. A hipótese principal dessa violência, a perpassar grande parte dos estudos sobre o tema, é de que as polícias praticam a chamada *criminalização da marginalidade*, com o objetivo de contenção de classes potencialmente perigosas, integradas por cidadãos economicamente menos favorecidos. Essa atitude da Polícia teria como explicações a ausência de controle por parte dos comandos policiais e, em certo sentido, o incentivo por comandantes a práticas violentas de seus subordinados, para o serviço de contato com essas classes.

Tais assertivas, especialmente a do mencionado incentivo à violência, têm fundo teórico externo às organizações policiais e, logicamente, não traduzem a regra das Polícias, especialmente após a Constituição de 1988. Isso porque os papéis desviantes em relação a prover segurança pública a todos, de forma indistinta e idêntica, historicamente atribuídos às organizações policiais, encontram agora uma forte resistência institucional, explicável pelo aumento dos mecanismos e tipos de controle, tanto internos quanto externos, sobre essas organizações, constatável nos seis primeiros parágrafos da Seção 4. Em linhas gerais, essa maior resistência, especialmente no âmbito das organizações policiais militares, dá-se por meio de leis que desestimulam e reprimem a prática da tortura, por controles internos e externos às Polícias e pela maciça profissionalização dos

Bayley (2001) observa que o controle da Polícia refere-se à *responsabilização*, constitui mecanismo que assegura transparência ao seu funcionamento e permite a obtenção da adequação entre o comportamento policial e os objetivos da comunidade. Esse controle pode advir de mecanismos externos ou internos à própria Polícia.

3 O CONTROLE DA POLÍCIA NO BRASIL: MODALIDADES, EFICÁCIA E RESPONSÁVEIS

O controle da Polícia deve ser analisado quanto às modalidades em que ocorre. Conforme já se antecipou na Introdução, foi escolhida como marco teórico para este aspecto do artigo a pesquisa desenvolvida por Lengruber, Musumeci e Cano (2003). A presente seção cuida da resposta às três indagações levantadas pelos já referidos pesquisadores da Cesec/RJ que organizaram a representação brasileira, na fase preparatória para a conferência internacional *Police Accountability In Times Of Political Change*.¹⁰

Para organizar melhor a exposição e análise, as três questões serão respondidas concomitantemente a cada modalidade demonstrada, sob a seguinte estrutura: quanto à primeira pergunta, serão agrupados, no **Quadro I**, a denominação, a descrição e finalidade, a base legal, a frequência com que ocorre o respectivo controle e a classificação entre interno, externo ou misto. Para a segunda questão, proceder-se-á no **Quadro II** a um posicionamento pessoal, com a melhor justificativa que a experiência dos autores deste artigo alcance, relacionando cada tipo de controle à sua eficácia e respectivas justificações para esses enquadramentos. Para a terceira pergunta (**Quadro III**), um rápido estudo sobre os responsáveis pelo controle em particular tentará descrever aspectos peculiares ao controlador, apesar de que a resposta em si ficará implícita logo que se tratar da base legal aludida. Ainda dentro de um esforço lógico, os dois grandes grupos de controle (externo e interno) serão apresentados separadamente, tendo em comum a estrutura mencionada.

Essa ordem maior servirá ao encadeamento com a próxima Seção 4 deste artigo: o *Controle Científico da Polícia*,[©] ou seja, a apresentação das inovações de controle interno da Polícia Militar, contidas em norma implantada sobre sete Unidades de Execução Operacional (batalhões), atuantes em Belo Horizonte/MG.

¹⁰ Os enfoques dados por esses pesquisadores são os mencionados na nota nº 04, e as três perguntas, as especificadas na nota nº 02.

Renato Vieira de Souza & Gilberto Protásio dos Reis

Em seguida à análise sobre as modalidades de controle da Polícia no Brasil está a atividade do Ministério Público, exercida por meio do “controle externo da atividade policial”,¹⁷ e da ação civil pública.¹⁸ Em terceiro lugar, identifica-se o *controle popular*, que ocorre via tribunais do Júri,¹⁹ ação popular,²⁰ ações cautelares inominadas,²¹ notificações, protestos e interpelações²², e opinião pública.²³ Na seqüência vêm as Comissões de Direitos Humanos do Legislativo

¹⁷ O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público é competência atribuída pelo art. 129, VII, da CR/88.

¹⁸ Compete também ao Ministério Público a autoria da ação civil pública ou a atuação no processo como fiscal da lei (art. 5º, § 1º), dividindo a possibilidade dessa titularidade com a União, Estados, Municípios, autarquia, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista ou associação popular em determinadas circunstâncias. Disciplinada pela Lei Federal nº 7347, de 24Jul1985, destina-se à proteção ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Essa ação não tem necessariamente como foco a atividade policial, mas merece ser relacionada, na medida em que suscita a suspensão de liminar a potencialidade de grave lesão à segurança pública (art. 12, §, 1º), campo de atuação das polícias.

¹⁹ A atuação do Tribunal do Júri funda-se no art. 5º, XXXVIII da CR/88, que possui a competência do julgamento dos crimes dolosos contra a vida, inclusive, por força da Lei 9266/96 e da Emenda Constitucional 45, praticados por policiais-militares contra civis.

²⁰ Regida pelo art. 5º, LXXIII, da CR/88, e pela Lei 4.717/65, de 26Jun1965, tem por finalidade anular ato lesivo ao patrimônio público, ou entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, pode ser proposta por qualquer pessoa que prove sua regularidade como eleitor.

²¹ Previstas no art. 798 e seguintes, do Código de Processo Civil, destinam-se à obtenção de liminar sem audiência da outra parte, no caso, a Polícia.

²² Previstas nos arts. 867 e 873 do Código de Processo Civil, destinam-se a prevenir responsabilidade, conservar e ressaltar direitos, ou permitir a manifestação formal de intenção, para mostrar à autoridade, no caso, policial, que esteja omissa ou conivente com poluição ou degradação do meio ambiente.

²³ O controle exercido pela opinião pública pode decorrer de manifestação nas ruas exigindo mais segurança, o que tem a potencialidade de interferir no planejamento da distribuição do policiamento e estaria enquadrado numa exigência, ainda que não consciente, por mais eficiência desse serviço, hipótese essa que estaria plenamente amparada no art. 37, *caput*, da CR/88, sob a denominação de princípio da eficiência; pode estar disperso em reuniões de conselhos comunitários de segurança pública ou de associações de bairros com o policiamento local, o que não deixa de ser um tipo informal, não devidamente percebido pelo Legislador, de participação do usuário na Administração Pública direta e indireta de que trata o art. 37, § 3º, da CR/88.

**QUADRO I -
Tipos de controle sobre a atividade policial**

DENOMINAÇÃO	DESCRIÇÃO/FINALIDADE BASE LEGA	FREQÜÊNCIA	TIPO
1) Controle jurisdicional	Realizado mediante institutos de amparo a direitos diversos (notas nº 12 a 16), na Justiça Comum, ou Auto de Prisão em Flagrante e Inquérito Policial Militar, na Justiça Militar.	Conforme cada tipo específico de utilização pelo povo.	externo
2) Controle externo da atividade policial	Conjunto de procedimentos realizados sobre a persecução criminal, isto é, na fase pré-processual, que é exercida pela Polícia Judiciária Militar, pela Polícia Judiciária dos Estados (Polícias Cíveis) ou da União (Polícia Federal). É atribuição institucional do MP, nos termos do art. 129, VII, da CR/88, o qual dispõe que ao MP cabe “VII - exercer o controle externo da atividade policial”.	Toda vez que a Polícia Judiciária recolhe alguém à prisão, ou quando realizado Auto de Prisão em Flagrante no âmbito da Polícia Judiciária Militar, ou ainda pela instauração de Inquérito Policial-Militar via Portaria.	externo
3) Controle Popular	conforme notas nº 19 a 23.	a cada utilização do tipo específico ou manifestação pública com impacto sobre o planejamento das ações policiais.	externo
4) Comissão de Direitos Humanos do Poder Legislativo	Funcionando sob as normas dos Regimentos Internos do Legislativo Federal e de Legislativos estaduais, as Comissões Parlamentares referidas têm competência para requisitar informações de dirigentes das polícias Civil e Militar, sobre fatos envolvendo policiais cuja solução interesse ao Estado Democrático de Direito. Costumam ter como reclamantes os próprios policiais, contra atos da Administração Pública sobre suas pessoas. Após a EC/45, as ações oriundas de decisões em processos administrativos passam a ser de competência da Justiça Militar, sendo julgadas monocraticamente pelos juízes togados da junta.	conforme demanda gerada pela Comissão ou por reclamante que a ela recorra.	externo

Renato Vieira de Souza & Gilberto Protásio dos Reis

DENOMINAÇÃO	DESCRIÇÃO/FINALIDADE BASE LEGA	FREQÜÊNCIA	TIPO
10) Coordenação operacional (controle de empenho operacional de viaturas)	Exercido pelos centros integrados de comunicação operacional das polícias, os quais exercem a atividade de despacho de viaturas, conforme demandas operacionais geradas no atendimento ao 190. Em Minas Gerais, esse mecanismo está sendo aprimorado por meio do Sistema Integrado de Defesa Social (SIDS), cuja base de codificação uniformizada de ocorrências está servindo de suporte e inspiração à adoção de modelo unificado de boletim de ocorrências policiais para todo o país, por meio do Registro de Evento de Defesa Social (REDS).	ininterrupta	interno
11) Controle Integrado Misto, via integração de órgãos do Sistema de Defesa Social, para a Gestão da Segurança Pública (IGESP)	ainda exclusivo em Minas Gerais e em fase de estruturação, baseia-se no modelo adotado nas cidades de Nova Iorque e Bogotá, consistindo numa sala de reuniões onde comparecem, munidos de dados sobre sua realidade operacional, os representantes dos diversos órgãos do sistema de defesa social, e onde ocorre a submissão de administradores diretos dessa prestação de serviços à população, a questionamentos sobre razões para sucessos ou insucessos verificados no seu espaço de responsabilidade territorial. Baseia-se no conceito de Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP).	Periódica (mensal)	misto**
12) Controle de resultados (Polícia Orientada por Resultados)	realizado por meio de diversas atividades, em geral, porém, de forma aleatória, esporádica, não metodizada e sem cientificidade.	de acordo com as rotinas de cada tipo de serviço.	interno ***

* Nem todos os Estados possuem corregedoria nas Polícias. Além disso, nem todos possuem Tribunal de Justiça Militar, já que essa justiça especializada também realiza controles semelhantes ao descrito neste quadro e possui existência nos Estados condicionada à regra descrita no art. 125, § 3º, da Constituição Federal, devido às limitações legais que impõem um efetivo mínimo para sua instalação.

** Controle interno às Polícias, porque feito com presença dos seus representantes, e externo porque presentes autoridades da Secretaria de Defesa Social, representantes de conselhos comunitários de segurança pública (CONSEP), Ministério Público, Prefeitura Municipal e outros.

*** Sob a forma de gerência da busca de resultados e avaliação destes; ocorre, na PMMG, dentro do programa *Polícia Orientada por Resultados*, em cujo modelo original, de 2000 (criação na 8ª RPM – Comando de Policiamento da Capital), e de 2002 (expansão para toda a Instituição, sob a Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública nº 01/2002-CG), contempla o monitoramento da criminalidade, via geoprocessamento. Em 2005, sob a Instrução 01/2005-8ª RPM, este modelo está sendo aprimorado, como no comparativo do **Quadro V**.

de uma percepção que se fundou na experiência pessoal dos autores, as justificativas seguintes a cada tipo de controle talvez possam diminuir o risco assumido ao esboçar este quadro.

QUADRO II
Eficácia dos controles

CONTROLE	EFICÁCIA	JUSTIFICATIVA
Controle Jurisdicional	alta	por seu caráter liberatório/mandamental imediato, com grande poder sobre as autoridades eventualmente coatoras, que caracteriza em comum o mandado de segurança, habeas corpus, habeas data de demais modalidades relacionadas nas notas nº 12 a 16.
Controle pelo Ministério Público	alta/mediana	quanto ao “controle externo”, o preso só permanece nesta condição se o Ministério Público concordar com os termos da portaria de abertura do Inquérito Policial*. Quanto à ação civil pública, a eficácia passa a depender de outros fatores, dentre eles a agilidade do Judiciário.
Controle Popular	mediana	quanto ao controle popular, o mais diretamente ligado à atividade policial é o controle praticado via Tribunal do Júri. É mediana porque é preciso ficar patente no <i>juízo sumariante</i> , primeiro, que o crime é doloso contra a vida, para só então haver o julgamento pelo referido Tribunal. Quanto às formas de controle descritas nas notas nº 19 a 23, sua eficácia depende de inúmeros fatores, peculiares a cada caso.
Comissões de Direitos Humanos	mediana	quem é ouvido é o chefe/comandante-geral da Polícia, que é subordinado ao Governador do Estado, não tendo a Comissão, necessariamente, autoridade direta sobre os acusados da prática do abuso.
Ouvidoria da Polícia	mediana	depende de efetiva apuração, com isenção, no âmbito da Polícia a que pertença o acusado.
Corregedorias	mediana	depende do grau de aparelhamento desses órgãos para efetuar os levantamentos necessários à apuração da denúncia recebida e sua transformação em portaria de Inquérito Policial ou Sindicância.
Imprensa	mediana	depende da intensidade da cobertura jornalística (dias de permanência do assunto na mídia) e profundidade do levantamento feito pelos produtores da matéria (repórteres).
Inspeções pelo Exército Brasileiro	alta	alta no que se refere aos aspectos avaliados (logística e efetivo). No entanto, não consegue, em razão da natureza do controle, alcançar aspectos que interferem no grau de controle/descontrole sobre a atividade operacional.
Controle hierárquico	alta ou baixa	depende da profundidade do acompanhamento prévio, mediato ou imediato, à distância, sobre as ações do nível controlado. Ou seja, depende muito da riqueza das informações com que a autoridade inspecionante e sua equipe se dirija à Unidade a ser inspecionada, e da velocidade com que sejam tomadas providências disciplinares ou outras decorrentes da detecção de irregularidades.

Renato Vieira de Souza & Gilberto Protásio dos Reis

A terceira e última pergunta respondida aos organizadores da Conferência Internacional já mencionada foi “Quem são os responsáveis por esse controle [da Polícia no Brasil]?” Apesar de a resposta ser praticamente óbvia em todos os tipos relacionados no **Quadro I**, mostra-se útil atribuir a cada uma dessas modalidades o Poder envolvido, porque todo controle pressupõe um poder que o assegura. Note-se que, tecnicamente, a sociedade e o Ministério Público não estão dentre os “poderes” descritos na Constituição Federal. No entanto, a natureza de ambos não deixa dúvidas quanto à possibilidade de que se inscrevam nessa forma de qualificação: aquela porque é, na República – dada a própria definição desta –, a fonte e a destinatária de todos os poderes do Estado, por força do art. 1º, parágrafo único, da CR/88: “Todo o poder emana do povo...”.

Quanto ao Ministério Público, uma interpretação da Carta Magna, ainda que superficial, leva à percepção de que foi concebido “à imagem e semelhança” de um poder, porque: seus membros possuem as mesmas garantias conferidas aos magistrados, quais sejam, inamovibilidade, vitaliciedade e irredutibilidade de vencimentos –; o MP desfruta da independência funcional e orçamentária, e o seu representante máximo em cada Estado detém poderes para iniciativa de lei, nos casos legalmente especificados, o que lembra competência característica do Poder Legislativo. Além disso, a *hierarquia* interna do Ministério Público é apenas para fins *funcionais*, pois seus membros agem com total independência no exercício das funções que lhes foram atribuídas pela CR/88, lastreados apenas na lei e em suas consciências, como nenhum outro órgão no país.

Dito de outra forma, o MP não integra a clássica partição dos poderes feita por Montesquieu (1748), mas é representativo do poder da sociedade e dos interesses desta. É o que se deduz das atribuições de que se encontra incumbido: defesa do meio ambiente, controle externo da atividade policial, exclusividade da apresentação de denúncias em crimes de ação pública, inamovibilidade de seus integrantes, dentre outros sinais de independência desse que se poderia denominar um “órgão-poder”.

O **Quadro III** contém, portanto, a classificação dos tipos de controle sobre a atividade policial no Brasil, quanto ao Poder que a realiza.

4 O CONTROLE DA POLÍCIA: UMA VISÃO CRÍTICA

O controle da Polícia não se limita à violência policial, conforme observável na seção anterior, especialmente no tocante às modalidades nº 08, 10, 11 e 12 apresentadas no **Quadro III** do final da seção anterior. Mas a discussão do vínculo entre o controle da Polícia e a violência policial mostra-se necessária porque ela é um tema cujo enfoque é indispensável neste artigo, haja vista que uma das finalidades do controle é evitar, ou desestimular, ou ainda identificar e sancionar práticas violentas e arbitrárias da Polícia.

As intervenções públicas voltadas para o controle da violência policial seguem duas linhas básicas: o reforço nos mecanismos de controle externo e interno do trabalho policial e a busca da participação do público nas atividades de definição das prioridades e avaliação da eficiência ou da lesividade do policiamento, o que fortalece o argumento da existência do controle pela opinião pública. Na primeira (controle externo), incluem-se, dentre outras, as Ouvidorias e as Corregedorias, ao passo que na segunda linha, estão os conselhos comunitários de segurança pública e o policiamento comunitário.

Entre o conceito de *coordenação e controle da Polícia como prestadora de serviços para a sociedade*, e o de *coordenação e controle da Polícia como Força e braço armado do Estado* há uma relação de continência do segundo no primeiro. No final dos anos 1980, houve uma profunda revisão da relação Estado-sociedade (Souza, 2004) que vigorara sob o regime militar, mudança que é observável principalmente nos muitos dispositivos reunidos sob a rubrica do art. 5º da Constituição Federal de 1988.

Por meio deles, o controle das Polícias pela participação da sociedade tornou-se possível em mecanismos (do art. 5º da CR/88) como a liberdade de reunião (inciso XVI); o direito de associar-se e de não ter as atividades associativas suspensas, senão por decisão judicial (inciso XIX); a competência para o julgamento de crimes dolosos contra a vida, mesmo os praticados por policiais (art. XXXVIII), as restrições para a identificação criminal (inciso LVIII), e para a realização de prisões (inciso LXII). Além dessas, são relacionáveis as condicionantes para se manter alguém preso (inciso LXVI), bem como a teoria da responsabilidade objetiva do Estado, que enseja indenizações por danos causados a terceiros por seus agentes, independentemente de dolo ou culpa (art. 37, § 6º).

policiais começarem a promover dissimulações, escondendo erros e priorizado a imagem em detrimento da rigorosa apuração de faltas.³¹

Nesse contexto, o controle externo seria o gerador de um círculo vicioso, assim explicável: a capacidade de auto-disciplina cairia, por força de uma solidariedade interna que funcionaria como um instinto de auto-preservação das organizações policiais, perante críticas e cobranças *extra corporis*, isto é, como reação defensiva contra pressões da sociedade civil; aumentaria o número de desvios de comportamento nas Polícias, como reflexo do afrouxamento do controle interno; operar-se-ia a perda da confiança da população na Polícia; o controle externo tornar-se-ia mais atuante, para responder a essa desconfiança; diminuiria a auto-estima dos policiais e se enfraqueceria a disciplina, como reação de truculência e defesa dos policiais; a prestação de serviços seria afetada, mediante um serviço policial menos rigoroso com os delinquentes; a regulação externa atingiria um nível de responsabilização menor do que deveria, como resultante de um número menor de policiais que se disporem a, de fato, produzir resultados na segurança pública.

Sem pretender desconsiderar o seu valor, a regulação externa da Polícia ainda se mostra uma forma de controle que funciona através da idéia de punição. Daí a importância de que o controle interno seja fortalecido. Em verdade, parece não haver registro de nenhum sistema de controle essencialmente externo que seja verdadeiramente satisfatório, o que sugere adotar também um tipo de controle que seja menos dependente da cultura predominante na Polícia.

Esse tipo de regulação interna encontra-se na linha adotada por Trosa (2001), defensora da gestão pública por resultados. É necessário o controle da Polícia dentro de um modelo que extrapole as soluções tradicionais, possua uma verificabilidade científica e, nesse sentido, isenta, desperte motivação para a

³¹ Cf. Bayley (2001), as diferenças básicas entre a regulação externa – comum nos Estados Unidos, Índia, Grã-Bretanha e Canadá – e a interna, marca da França, Japão, Noruega e Alemanha, residem, além dos pontos enfocados, no seguinte: a externa é caracterizada por uma alta supervisão externa, regulação interna inativa, filosofia política contratual individualista e heterogeneidade social, ao passo que na regulação interna estariam presentes a pouca supervisão externa, a regulação interna ativa, a filosofia política estatística, a relação comunitária e a homogeneidade social.

Renato Vieira de Souza & Gilberto Protásio dos Reis

criminalidade e o reflexo desse tipo de serviço sobre os índices de crimes violentos; o atendimento comunitário (sob indicador composto por subindicadores que medem o tempo de resposta ao clamor público, o período gasto para registros de eventos de Defesa Social em delegacias da Polícia Judiciária e a conseqüente liberação para novos atendimentos, e outros); a indisponibilidade e o acerto da gestão da frota, frente aos percentuais de delitos por turno; a opinião pública; o absentéismo de policiais, e o relacionamento da Polícia com a comunidade, para a solução de problemas de segurança pública localizados.³²

É nova a base sobre a qual se assentam os indicadores relacionados. O Controle Científico da Polícia[®] extrapola os conceitos das vigentes doutrinas de emprego e de avaliação de desempenho da Polícia Militar mineira, o que pode ser verificado na Instrução 01/2005-8^a RPM e sua comparação com a doutrina geral de emprego, contida na Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública nº 01/2003, do Comando-Geral. Conforme apontado por SILVA (2004), as normas na Polícia Militar mineira não apresentavam em sua completude, até o ano em que esse autor realizou a pesquisa, o tripé método-metodologia-padrão, deficiência que foi superada por esse novo meio de avaliação de desempenho institucional.

Os métodos (um para cada indicador), enquanto meios matemático-estatísticos para a observação dos resultados, foram desenvolvidos com revisão e aprovação de um estatístico da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, e são particulares em relação a cada indicador; a metodologia – caminho para se mensurar o indicador, é também inédita –; os padrões (patamares ideais de comportamento de cada indicador), basearam-se em conceitos técnicos da bibliografia especializada, nenhum deles, contudo, relacionado à Polícia.

Logo após os **Quadros IV e V** desta Seção, encontram-se informações adicionais para a reflexão sobre o cabimento do adjetivo *científico* à espécie ora tratada. Complementarmente, deve-se mostrar alguns conceitos que poderão enriquecer o raciocínio com definições do que é *ciência*: a cientificidade desse controle estaria, basicamente, no fato de ele se dar a partir de indicadores que

³² Cf. Instrução 01/2005-8^a RPM, que implanta e disciplina a avaliação de desempenho por indicadores de pesquisa e gestão estratégica, em subunidades e serviços operacionais da Polícia Militar, no Município de Belo Horizonte.

Renato Vieira de Souza & Gilberto Protásio dos Reis

também relacionadas duas outras, que extrapolam o quinteto funcional mencionado: Estatística e Geoprocessamento, e Estratégias e Pesquisas. Esta última é nova, ainda (até janeiro de 2006) peculiar somente ao Comando de Policiamento da Capital de Minas Gerais.

As modalidades de controle idealizadas receberam denominação o mais próximo possível da realidade para cuja avaliação se destinavam (**Quadro IV**), bem como à referida distribuição de áreas funcionais das Forças Armadas. Os dois indicadores finais não possuem uma sigla própria, pelo fato de fugirem à herança militar. Assim, a especificação de cada indicador e seu atrelamento a uma função particular, dentro da estrutura de assessorias do Comando de Policiamento da Capital, obedeceu à seguinte classificação:

QUADRO IV
Indicadores do controle científico da Polícia[®]

SETOR	INDICADOR
Pessoal (P1)	01. Absenteísmo
Inteligência/Informações (P2)	02. Policiamento Velado
Planejamento das Operações (P3)	03. Emprego do Policiamento a Pé em Áreas Comerciais 04. Atendimento Comunitário 05. Relacionamento Comunitário 06. PROERD 07. Eficiência das Patrulhas de Prevenção Ativa
Apoio Logístico (P4)	08. Emprego de Viaturas 09. Indisponibilidade de Viaturas
Comunicação Organizacional. (P5)	10. Opinião Pública (Jornalismo Comparado)
Estatística e Geoprocessamento	11. Desempenho Operac. de Companhia com responsabilidade territorial 12. Desempenho Operacional de Cia Tático Móvel
Estratégias e Pesquisas	13. Capacidade Técnica 14. Capacidade Tática 15. Qualidade do Atendimento 16. Eficiência do Sistema de Gerenciamento dos Indicadores/Indicador da Eficiência em Controle Científico da Polícia. [®]

Renato Vieira de Souza & Gilberto Protásio dos Reis

O *Controle Científico da Polícia*® justifica-se pela transição da *administração pública burocrática à administração pública gerencial* (Bresser-Pereira, 1996), iniciada no país na década de 1990 e pelas transformações legislativas dela decorrentes, em particular a eleição do *princípio da eficiência* como orientador da Administração Pública da União, Estados e Municípios brasileiros, conforme verificável no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 19/1998.

Explicado o contexto doutrinário e ideológico motivador desse novo modelo, é oportuno frisar a semelhança conjuntural entre o contexto japonês da iniciativa privada, a partir de meados da década de 1950, e a percepção da necessidade de uma inovação dessa natureza, na avaliação do desempenho da Polícia Militar de Minas Gerais. Também respeitadas as particularidades entre os casos comparados, tanto a PMMG quanto a generalidade das empresas japonesas voltaram-se para a criação de conhecimento organizacional em um ambiente de crise. No primeiro caso, a da segurança pública; no segundo conforme Nonaka e Takeuchi, (1997, p. 2), o econômico:

Tradicionalmente, diante de uma crise, as empresas japonesas costumam voltar-se para a criação do conhecimento organizacional como forma de romper com o passado e ingressar em territórios de oportunidade novos e nunca antes testados. Durante pelo menos os últimos cinquenta anos [1945 a 1995], as empresas japonesas existiram em um ambiente em que a única certeza era a incerteza. Após os efeitos devastadores da Segunda Guerra Mundial, passaram por duas guerras em sua própria região (a guerra da Coreia e a guerra do Vietnã) e inúmeras crises econômicas, inclusive as crises do petróleo, a crise do governo Nixon, a crise do iene, e mais recentemente a eclosão da ‘economia da bolha’. (...) Enfrentar a instabilidade era um caso de vida ou morte até para as empresas japonesas mais bem-sucedidas.

Quanto à realidade externa de crise, que fomentou a concepção da ferramenta *Controle Científico da Polícia*®, na organização policial militar mineira, estatísticas do Comando de Policiamento da Capital indicam que, de 1994 a 2004, houve uma elevação anual preocupante dos índices de criminalidade na capital de Minas Gerais. Desse aumento, a maior comoção da opinião pública deu-se em torno dos homicídios, que foram recordes a cada ano. Tal evolução fez com que, em um curto período de dez anos, Belo Horizonte tenha passado

Renato Vieira de Souza & Gilberto Protásio dos Reis

Município, a partir de uma melhor organização da estrutura de funcionamento das ações da Polícia Militar na Capital.

Cabe agora verificar semelhanças e dissonâncias entre o *Controle de Resultados*, última modalidade elencada no **Quadro III**, e o *Controle Científico da Polícia*³⁵. Essa verificação não supre a necessidade de aprofundamentos nos aspectos técnicos que envolvem o novo modelo, em especial as fórmulas que orientaram a construção de cada indicador, porém, servem a uma primeira imersão no tema.

Antes de passar às comparações entre o que havia até julho de 2004 e o que passou a ser rotina na gerência da PM, na capital do Estado, deve-se observar que o sucesso desse empreendimento depende de fatores como a eficiente fluidez de informações entre os níveis de gerência envolvidos e a gestão dos processos de análise, por um corpo de técnicos conhecedor da norma fundamental criadora desse sistema. Para isso, estão sendo interligadas todas as planilhas e comunidades de controle, em um ponto central do Comando de Policiamento da Capital: o Núcleo de Estratégias e Pesquisas.³⁵

O *Controle Científico da Polícia*³⁵ insere-se, portanto, no contexto de uma filosofia de trabalho da Polícia Militar na Capital do Estado de Minas Gerais. O **Quadro V**, a seguir, apresenta um resumo dos indicadores de avaliação de desempenho, destacando: o aspecto controlado e o responsável pelos respectivos tipos desse controle interno, e as características, por comparação, do modelo tradicional vigente e desse modelo científico de gestão pública por resultados ora implantado.

³⁵ Setor criado em agosto de 2004 pelos co-autores deste artigo, para o exercício de atribuições ligadas à produção doutrinária e suporte técnico-científico ao desenvolvimento de estratégias de prevenção e repressão à criminalidade, funcionando como elo entre a teoria e a prática da produção de serviços de segurança pública.

Renato Vieira de Souza & Gilberto Protásio dos Reis

ASPECTO CONTROLADO	MODELO TRADICIONAL	CONTROLE CIENTÍFICO
07. Eficiência das Patrulhas de Prevenção Ativa ⁴² Gerente: P3	Inexistente, porque não havia esse conceito operacional. Até então, a prevenção à criminalidade se fazia sem uma doutrina de emprego específica e sem uma especialização de seus realizadores, para o exercício da missão.	A eficiência da atuação das Patrulhas de Prevenção é medida pela avaliação do seu efeito sobre “zonas quentes de criminalidade”, previamente identificadas com auxílio do Geoprocessamento.
08. Avaliação do Emprego de Viaturas ⁴³ Gerente: P4	Realizada quanto ao percentual da disponibilidade da frota, para emprego em geral (administrativo e operacional).	Análise da proporção de lançamento por turno, a partir da realidade criminal, e do acerto/erro dos administradores nessa gestão do emprego.
09. Indisponibilidade de Viaturas ⁴⁴ Gerente: P4	Realizado de forma genérica, em sistema informatizado próprio.	Realizado de forma específica, com atrelamento dessa informação à eficiência no emprego dos recursos disponíveis.
10. Opinião Pública (Jornalismo Comparado) ⁴⁵ Gerente: P5	Modelo reativo, pelo qual a Polícia enfrenta crises periódicas de imagem pública e redução de sua credibilidade, devido à exposição na mídia, que estende para toda a Instituição imagens distorcidas sobre sua realidade.	Modelo monitorado, diariamente, com mensuração quantitativa e qualitativa do noticiário, bem como comparações com série temporal e reuniões de avaliação mensal para corrigir eventual exposição negativa superior à positiva.
11. Desempenho Operacional de Cia PM ⁴⁶ Gerente: Estatística e Geoprocessamento	Busca pelo alcance de metas aleatória e subjetivamente definidas.	Busca pelo alcance de metas automaticamente definidas pelo sistema de geoprocessamento, a partir de série histórica de delitos específicos e pré-determinados.
12. Desempenho Operacional de Cia Tático Móvel ⁴⁷ Gerente: Estatística e Geoprocessamento	Acompanhamento do emprego da tropa.	Acompanhamento a partir de banco de dados sobre prisões, apreensões de armas, drogas e repressão imediata, flagrantes ratificados pela Polícia Civil, cumprimento de mandados judiciais e operações desenvolvidas.
13. Capacidade Técnica ⁴⁸ Gerente: Núcleo de Estratégias e Pesquisas	Por treinamento básico (tiro, defesa pessoal) e instruções antes dos turnos de serviço, sem mensuração do apreendido pelos instrutores.	Verificação semestral – mediante aplicação de metodologia científica - do conhecimento individual dos policiais sobre aspectos ligados a sua demanda prática ordinária.
14. Capacidade Tática ⁴⁹ Gerente: Núcleo de Estratégias e Pesquisas	Pelo Treinamento Policial Básico ou equivalente, em que se simulam abordagens e incursões em ambientes “montados” nas academias de polícia.	Verificação semestral, sob metodologia científica, conhecimento prático sobre realização de táticas operacionais (atuações em grupo).

Renato Vieira de Souza & Gilberto Protásio dos Reis

Esse paradigma, que tanto veio agredir a imagem das organizações policiais brasileiras, é observável por meio de alguns fatos: até a crise institucional que perpassou, em 1997, um considerável número de Polícias Militares brasileiras, tendo sido as greves de policiais-militares a face mais visível do problema, a cifra de investimentos públicos nas organizações policiais (especialmente em termos salariais) era pública e notoriamente baixa, denotando o estado de precariedade apontado por Tuma (2001).⁵³

No rol dos estudos acerca do papel atribuído pelos governos às Polícias, ao longo da História do país, encontram-se as seguintes assertivas: em geral, onde se combinam desemprego elevado, urbanização precária e Estado ausente é que a Polícia é chamada a intervir (Lima, 2003, pág. 10); as leis brasileiras criam diversos mecanismos para priorizar os interesses das classes dominantes, sendo a Polícia um dos meios para viabilizar o controle dos excluídos do sistema econômico (Coimbra apud Jacobiskind, 2001); no plano estadual, as forças públicas representavam os interesses dos partidos políticos regionais, com a missão de defender as classes dominantes contra eventuais manifestações de protesto das classes populares (Bicudo, 2006).

⁵³ Afirma o autor, na posição de Senador da República (no sítio www.senado.gov.br/web/senador/rtuma): O Estado - ou o governo, se preferirem - tem o rosto de seus prepostos. Em termos filosóficos, ele chega a ser considerado “um mal necessário”. Portanto são as ações de seus representantes, quando legítimas, que justificam a existência de estruturas políticas. Sempre se disse que “os regimes passam, mas as polícias ficam”. Mas somente com a Revolução Francesa as forças policiais instituídas democraticamente passaram a figurar entre as organizações destinadas a autenticar o Estado moderno. Tanto que a primeira Declaração dos Direitos do Homem, promulgada pela revolução, determinou a constituição de uma força pública para dar segurança aos cidadãos. Daí em diante, grande parte do semblante dos governos passou a ser o de sua polícia. Por isso torna-se ainda mais difícil entender como no Brasil, séculos depois, essa lição histórica foi desprezada por sucessivos governantes, culpados da incontestável deterioração em que se encontram muitas de nossas organizações policiais. Ou seja: governos sem visão de futuro e que se tornaram responsáveis pela insatisfação, desorganização, indignação, insubordinação e pelo despreparo nelas reinantes. incontestável deterioração em que se encontram muitas de nossas organizações policiais. Ou seja: governos sem visão de futuro e que se tornaram responsáveis pela insatisfação, desorganização, indignação, insubordinação e pelo despreparo nelas reinantes.”

Renato Vieira de Souza & Gilberto Protásio dos Reis

concebida para que o governo sirva aos interesses da coletividade. Fugir a essa responsabilidade é negar a razão de existência da própria Polícia, no Estado Democrático de Direito brasileiro. Ainda que este careça de amadurecimento para chegar ao ideal, possível fruto da ainda recente restauração democrática no país, a melhoria dos mecanismos de controle da força policial, interno e externo, é uma necessidade inadiável.

Na Seção 3, foram identificados e analisados tipos de controle externo e interno sobre a Polícia existentes no Brasil, quanto às suas modalidades, eficácia e responsáveis. Esse estudo adotou como referencial o primoroso trabalho de Julita Lengruher e outros (2003) sobre controle da Polícia no país. Realizando uma abstração livre, em torno de outras modalidades classificáveis, chegou-se a um rol assim organizável: externas, o Controle Jurisdicional (*habeas corpus*, *habeas data*, mandado de segurança, mandado de segurança coletivo, relaxamento de prisão e aplicação do princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário, o Auto de Prisão em Flagrante e o Inquérito Policial Militar, estes dois últimos dentro da Justiça Militar e os demais, da Justiça Comum, como regra; o controle da atividade policial pelo Ministério Público, o Controle Popular (via Tribunal do Júri no julgamento de crimes dolosos contra vida, ação popular, ações cautelares inominadas, notificações, protestos e interpelações),⁵⁵ o controle pelo Legislativo, mediante Comissões de Direitos Humanos; o controle pelas Ouvidorias da Polícia, a Imprensa, e as inspeções do Exército Brasileiro sobre as Polícias Militares.

Por outro lado elencaram-se, na modalidade de *controle interno*, as Corregedorias das Polícias, o controle hierárquico, a coordenação operacional e o controle de resultados. Finalmente, num misto de interno e externo, a IGESP, da Secretaria de Estado de Defesa Social e o SIDS. Dentro dessa temática, foram apresentados e analisados os indicadores de desempenho da

⁵⁵ Previstas nos arts. 867 e 873 do Código de Processo Civil, destinam-se a prevenir responsabilidade, conservar e ressalvar direitos, ou permitir a manifestação formal de intenção, para mostrar à autoridade, no caso, policial, que esteja omissa ou conivente com poluição ou degradação do meio ambiente.

Renato Vieira de Souza & Gilberto Protásio dos Reis

Do modo como vem tratada neste artigo, a ferramenta *Controle Científico da Polícia*,⁵⁷ que está em vigor na 8ª Região da Polícia Militar desde setembro de 2005, estaria produzindo “os mais preciosos dados estatísticos que até agora se pôde obter no tocante à atividade policial.”⁵⁷ Com as cautelas que devem nortear toda intenção de novidade científica, detalhe que por si só inicia o indispensável processo de aprovação pelo decorrer do tempo, é preciso reconhecer que os indicadores ora desenvolvidos tornam possível enxergar a estrutura de produção de serviços de segurança pública em Minas Gerais – particularmente sobre a PMMG - com uma perspectiva muito diferente de toda aquela até agora possível.

Essa diferença de perspectiva estaria nas características centrais desse controle, apontadas ao longo da Seção 5: maior foco nos resultados, com o diferencial, em relação ao geoprocessamento, de que as metas operacionais passam a ser traçadas automaticamente, sem as incômodas interferências subjetivas de definição de percentuais a partir do entendimento pessoal de administradores da Instituição; melhores condições para lidar produtivamente com o controle interno, de forma a evitar seu afrouxamento perante eventual aumento do controle externo, tratado hipoteticamente na Seção 4, e sem passar necessariamente pela via disciplinar para obter eficiência administrativa interna naquele controle.

Após as primeiras reuniões mensais de avaliação institucional do desempenho da Polícia Militar, sob o signo da espécie de controle demonstrada na Seção 5 – promovida de novembro de 2005 a julho de 2006, em relação às Unidades subordinadas – 1º, 5º, 13º, 16º, 22º, 34º e 41º batalhões de Polícia Militar, e Centro Integrado de Comunicações Operacionais –, já é possível esboçar algumas conclusões. A principal delas: a cultura institucional da PMMG abriu-se à consciência da validade prática e estratégica do *Controle Científico da Polícia*,⁵⁷ na capital do Estado, apesar das naturais dificuldades de implantação de todo novo modelo.

⁵⁷ Comentário contido na avaliação de um dos conselheiros da Revista *O Alferes*, dirigida aos co-autores dentre as observações ao artigo, conforme ofício do Centro de Pós-Graduação e Pesquisas da PMMG. A íntegra do comentário em foco é a seguinte: “A metodologia referida no último parágrafo dessa mesma página parece infalível e, se estiver sendo aplicada como se apresenta, os dados estatísticos são os mais preciosos que se pode obter no tocante à atividade policial e deve ser estendida, imediatamente, para toda a corporação.”

Renato Vieira de Souza & Gilberto Protásio dos Reis

Como contribuição teórica e primeiro passo para a introdução dessa nova cultura na realidade da Polícia Militar mineira e talvez de outras organizações policiais no País, este artigo concentra o idealismo dos seus autores, de fortalecer a União e os Estados, no estabelecimento de padrões de excelência para suas organizações policiais.

Esse desiderato iniciou-se com a produção e desenvolvimento em parceria, no ano de 2005, da pesquisa “*Intervenção do Estado em conflitos agrários: proposta de um modelo brasileiro para as Polícias Militares*”, selecionada pela SENASP/Ministério da Justiça, no Concurso Nacional de Pesquisas Aplicadas em Segurança Pública e Justiça Criminal; passou pela realização conjunta do estudo para a conferência internacional que motivou a construção deste artigo; avançou pela conjugação de forças na elaboração do mini-curso *de Atualização em Administração Pública Gerencial*, ao Departamento de Polícia Federal, em Brasília, também nesse ano, e agora se fortalece com a ferramenta *Controle Científico da Polícia*,[©] pensada em meio aos desafios diários do gerenciamento da Polícia Militar na capital do Estado mineiro.

Em todos esses contextos de produção de conhecimento, fica para os autores a certeza de que o alcance dos elevados propósitos da segurança pública brasileira passa pela adoção de mecanismos de tratamento e análise da informação, pelo aprimoramento dos controles interno e externo, e pelo emprego de indicadores científicos na avaliação de desempenho e da produtividade. Esses parecem constituir o caminho adequado a ser percorrido pelo conjunto de órgãos públicos que se dedicam a essa área da Administração Pública, em todos os entes políticos da Federação, tendo em vista promover, em nome do bem comum, a tão almejada paz social.

Abstract: *It focalizes the importance of the control of the Police to the success of the Democracy. It identifies and analyses kinds of the external and internal control on Police in Brazil, their efficacy and those on charge. It observes merits and deficiencies of the control of the police's activities in the country. It presents the innovations of the internal control of the Military Police, which is part of the model introduced in the Command of the Capital City Policing (Minas Gerais State) called Police Scientific Control.*

Key words: *Democray, police, external control, internal control, institutional performance evaluation, scientific control.*

Renato Vieira de Souza & Gilberto Protásio dos Reis

do Policiamento a Pé em Áreas Comerciais: idealizado pelo Coronel Renato Vieira de Souza e desenvolvido pela comunidade de gestores de recursos humanos da 8ª RPM, sendo assistente técnico o Cap Gilberto Protásio dos Reis, para os fins descritos na nota nº 37, e coordenador da produção o Major PM Hebert Fernandes Souto Silva. As fórmulas desse indicador foram desenvolvidas pelo Cap Daniel Garcia Alves e pelo 1º Tenente Marcos Afonso Pereira.

³⁹ Indicador do Atendimento Comunitário: constitui-se na mensuração de uma combinação de fórmulas que calculam o tempo de resposta ao clamor público, o tempo do acionamento à chegada ao local da ocorrência; o quantitativo de pedidos de presença da Polícia; o quantitativo de ocorrências não atendidas no tempo ideal etc. A metodologia é posta em prática mediante a reunião desses dados e alimentação de planilha própria, pela Seção de Operações, auxiliada pela Seção de Estatística e Geoprocessamento. Indicador idealizado pelo Coronel Renato Vieira de Souza e desenvolvido pelo Maj Márcio Antônio de Miranda, com assessoria técnica do Cap Gilberto Protásio dos Reis e Cap Daniel Garcia Alves e pelo 1º Tenente Marcos Afonso Pereira, para os fins aludidos na nota nº 37.

⁴⁰ Indicador de Relacionamento Comunitário. Método: análise da combinação de indicadores sobre comparecimento do policiamento a reuniões comunitárias, e solução de problemas de segurança pública a partir dessas reuniões. Metodologia: preenchimento de planilha que contém fórmula pela qual a Assessoria de Comunicação Organizacional da Região pontua negativa ou positivamente o desempenho de cada Unidade subordinada, a partir da análise do noticiário. Para assegurar a isenção na pesquisa, amostra significativa das matérias de jornais analisadas sofre verificação periódica pelo Núcleo de Estratégias e Pesquisas. Padrão: referencial de cada Unidade, admitida a contra-argumentação do Comandante da Unidade avaliada, sobre o grau de controle sobre indicador baixo obtido. Indicador idealizado pelo Coronel Renato Vieira de Souza e desenvolvido pelo Maj Márcio Antônio de Miranda, com assessoria técnica do Cap Gilberto Protásio dos Reis e Cap Daniel Garcia Alves e pelo 1º Tenente Marcos Afonso Pereira, para os fins aludidos na nota nº 37.

⁴¹ Indicador de Aplicação do Proerd (Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência): é avaliado a partir de fórmula própria, em que estão conjugadas diversas informações, como quantidade de alunos atendidos pelo programa no período analisado, em relação à quantidade de alunos existentes

Renato Vieira de Souza & Gilberto Protásio dos Reis

de avaliação da Companhia na sede da 8ª RPM, prevista na Instrução 01/2005-8ª RPM, a uma interpretação dessa relação. Padrão: a média correspondente ao comportamento da criminalidade (percentual por turno) no mês avaliado. Idealizado pelo Coronel Renato Vieira de Souza, esse indicador foi desenvolvido pelo Maj Fernando Antônio Arantes e Cap Gilberto Protásio dos Reis. O Cap Daniel Garcia Alves e o 1º Tenente Marcos Afonso Pereira desenvolveram a fórmula desse indicador e prestaram assessoria técnica na estruturação do indicador.

⁴⁴ Indicador de Indisponibilidade de Viaturas. Método: em fórmula específica, são cruzadas informações sobre a indisponibilidade na Unidade considerada e a indisponibilidade geral da Região. Metodologia: preenchimento de planilha que contém a fórmula. Padrão: referencial em relação à Unidade. Idealizado pelo Coronel Renato Vieira de Souza, esse indicador foi desenvolvido pelo Maj Fernando Antônio Arantes. O Cap Daniel Garcia Alves e o 1º Tenente Marcos Afonso Pereira desenvolveram a fórmula desse indicador e prestaram assessoria técnica na estruturação do indicador.

⁴⁵ Indicador de Opinião Pública. Método: conforme fórmula específica, é monitorada a imagem da PMMG, em espaços de responsabilidade territorial específicos. Metodologia: preenchimento de planilha que contém a fórmula e monitoramento, diariamente, com mensuração quantitativa e qualitativa do noticiário. Padrão: histórico, mediante comparações com série temporal e reuniões de avaliação mensal para corrigir eventual exposição negativa superior à positiva. Idealizado pelo Coronel Renato Vieira de Souza, esse indicador foi desenvolvido pelo Maj Luiz Rogério de Andrade, que cunhou a denominação “Jornalismo Comparado”, e Cap Gilberto Protásio dos Reis, que prestou a assessoria técnica descrita na nota nº 37.

⁴⁶ Indicador de Desempenho Operacional de Cia PM. Método: em fórmula própria, avaliação dos índices de criminalidade de um espaço de cada responsabilidade territorial de Companhias PM (subunidades). Metodologia: aplicação do Geoprocessamento ao espaço considerado e avaliação mensal, com discussão dos resultados com o Comandante da Cia PM respectivo, sobre o alcance ou não de metas préestabelecidas para uma relação de 18 (dezoito) delitos. Padrão: histórico, sobre os últimos 36 meses da realidade dos delitos

Renato Vieira de Souza & Gilberto Protásio dos Reis

a partir da planilha de pessoal lotado na atividade objeto da avaliação: via de regra, esse pessoal é o da atividade-fim, das respectivas Companhias PM ou TM, podendo, contudo, as provas serem aplicadas sobre setores administrativos, como a área de recursos humanos, inteligência etc; 4) no dia e local marcados na Ordem de Serviço, a equipe do NEP, reforçada por aplicadores de provas designados pelo Comandante da 8ª RPM, ou ainda por aplicadores contratados pela Fundação Guimarães Rosa, se houver demanda nesse sentido, aplicam os questionários; 5) os resultados são tabulados no Instituto de Pesquisas da FGR, que entrega ao NEP os números brutos; 6) o NEP realiza uma interpretação dos resultados, divulgando-os; 6) as seções responsáveis pela atividade focalizada nas avaliações, cujos avaliados apresentem, percentualmente, média inferior a 60% dos acertos, são identificadas, o mesmo ocorrendo com as que tenham apresentado 100% de aproveitamento; 7) o NEP comunica os resultados ao Estado-Maior da 8ª RPM, sugerindo medidas corretivas ou de premiação, tais como, respectivamente, a submissão dos avaliados que apresentaram Capacidade Técnica insatisfatória (inferior a 60% de acertos nas provas) a nova avaliação, em 30 (trinta) dias, ou a concessão de recompensa aos integrantes do setor bem-sucedido, dentre as possíveis no Código de Ética e Disciplina dos Servidores Militares (elogio, dispensa do serviço, nota meritória, menção elogiosa escrita etc). O padrão é de que os policiais-militares submetidos à verificação da capacidade técnica obtenham, no mínimo, a nota seis, em dez. Este indicador foi idealizado e desenvolvido pelo Cap Gilberto Protásio dos Reis.

⁴⁹ Indicador de Capacidade Tática. O método da “Capacidade Tática” é a mensuração da habilidade de grupos de policiais-militares realizarem uma ação policial específica, como, por exemplo, executarem a teoria sobre abordagem para prevenir ou coibir seqüestros-relâmpago. Também possui fórmula própria. Por sua metodologia, essas verificações são feitas em laboratório, para evitar que os avaliados estejam com atenções dissociadas entre a demonstração da habilidade e os riscos que cada situação real contém. Para assegurar isenção científica, a verificação é feita em conjunto pelo Núcleo de Estratégias e Pesquisas e o Instituto de Pesquisas da Fundação Guimarães Rosa. O padrão é o mínimo de pontos “seis” em “dez” pelos respectivos grupos de policiais-militares avaliados. Indicador idealizado e desenvolvido pelo Cap Gilberto Protásio dos Reis.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Constituição da República, 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília-DF: Senado Federal.

_____. Decreto-Lei n. 1002/69. *Código de Processo Penal Militar*. Brasília, 1969.

_____. *Lei n. 9299/96*. Altera o Decreto-lei 1001/69. Brasília, 1996.

BAYLEY, David H. *Padrões de policiamento*. Trad.: René Alexandre Belmonte. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2001. Polícia e Sociedade, n.1.

BEATO, Cláudio; REIS, Ilka Afonso. *Desigualdade, desenvolvimento sócio-econômico e crime*. Disponível em <http://www.crisp.ufmg.br/desigualdade.htm>. Acesso em 29Dez2005.

BICUDO, Hélio. *O problema da unificação das Polícias no Brasil*. Disponível em http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/heliobicudo/policia_bicudo.htm. Consulta em 02Fev2006.

BITTNER, Egon. *Aspectos do trabalho policial*. Trad.: Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2003. (Polícia e Sociedade, n. 8.)

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Da administração pública burocrática à gerencial*. Revista do Serviço Público. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 1996. vol. 120, n.1, p. 7-40.

CARNEIRO, Leandro Piquet; OLIVEIRA JÚNIOR, Emmanuel. Estratégias de controle da violência policial. ZAVERRUCHA, Jorge; BARROS, Maria do Rosário Negreiros (Org.). *Políticas de segurança pública: dimensão da formação e impactos sociais*. Recife: Massangana, 2002, p. 91-110.

HOLANDA, Aurélio Buarque de. *Dicionário Aurélio*. Curitiba: Positivo, 2004.

JACOBSSKIND, Mário Augusto. *A mídia e a propagação de estereótipos*. Rio de Janeiro: Observatório da Imprensa. Disponível em <http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos>. Acesso em 01Jan2006.

LENGRUBER, Julita et al. *Quem vigia os vigias? Um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

Renato Vieira de Souza & Gilberto Protásio dos Reis

OLIVEIRA JÚNIOR, Emmanuel Nunes de. *A corregedoria e a ação letal da polícia paulista (projeto de pesquisa)*. Brasília: Ministério da Justiça, 2003.

REIS, Gilberto Protásio dos. *Macrotendências da segurança pública brasileira*. Belo Horizonte: Núcleo de Estratégias e Pesquisas. Comando de Policiamento da Capital, 2005.

SÃO PAULO, Governo do Estado. Secretaria de Negócios de Segurança Pública. *Programa de acompanhamento e apoio ao policial-militar – PAAPM*. Acessível em: <http://www.premiomariocovas.sp.gov.br/pesquisa>.

SILVA, Armando Leonardo L. A. F. da. *Avaliação de resultados das ações preventivas de Polícia Comunitária em Belo Horizonte: reflexões a respeito da aplicação de um modelo*. Belo Horizonte: Academia de Polícia Militar; Fundação João Pinheiro, 2004.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

SOUZA, Renato Vieira de. *De exército estadual a polícia de resultados*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004.

TASSARA, Eda T.O. *O que é ciência?* Disponível em <http://www.cientistasdeamanha.com/cca6.htm>. Acesso em 29Dez2005.

TAYLOR, F.W. *The Principles of scientific management*. Nova York: Harp and Brothers, 1911.

TROSA, Sylvie. *Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete*. Trad.: Maria Luíza de Carvalho. Brasília-DF: Escola Nacional de Administração Pública; Rio de Janeiro: Revan, 2001.

VASCONCELOS, Lia. Capital imaterial: estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada com ministérios e empresas estatais revela a importância da gestão do conhecimento para a melhoria da eficiência e dos serviços prestados. *Revista Desafios do Desenvolvimento*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, agosto de 2005, n. 13, p. 36-41.

ZALUAR, Alba. Exclusão e políticas públicas: dilemas teóricos e alternativas políticas. *Revista Brasileira de Ciências Locais*. v. 12, n. 35, São Paulo, fevereiro de 1995.

A CONDUTA POLICIAL ÉTICA E O SENSO DE LEGALIDADE

OLÍMPIO GARCIA PEREIRA JÚNIOR

Capitão da PMMG

Resumo: *apresenta uma análise da conduta ética exigida do policial integrado à sociedade, demonstrando como os valores das pessoas e o senso comum interferem no comportamento social, e reafirma que o senso de legalidade é o juízo de valor que deve nortear a atuação do policial.*

Palavras-chave: *ética policial, senso de legalidade, moral.*

1 INTRODUÇÃO

Cícero legou ao filho uma obra: Dos Deveres. Nela, o virtuoso estadista romano ensinou que os deveres do homem derivam da honestidade e da atitude que deve mediar todas as ações humanas.

Hoje recebemos a herança desses ensinamentos. Ela não se limita à exigência por uma conduta honesta e à busca pelas atitudes úteis, mas exige a análise, entre duas coisas úteis ou entre duas coisas honestas, sobre qual delas é a mais útil ou a mais honesta, isto é, qual melhor “contribui para sustentar e dar grandeza à vida” (Cícero, 2002).

Ora, nesse princípio subsume-se a essência da atividade policial-militar e, no momento de optar entre o mais útil ou o mais honesto, vemos a figura do policial.

Exige-se do policial a capacidade de harmonizar esses princípios e poderes para contornar diversas mazelas sociais, afloradas nas ocorrências do dia-a-dia dos turnos de serviço.

O objetivo deste artigo é escrutinar as causas que levam o policial a assumir esse papel e, ao mesmo tempo, indicar, por meio da análise da ética policial, qual é a atitude exigida do profissional de segurança pública.

Olímpio Garcia Pereira Júnior

Toda vez que nascia um dos Titãs, Ouranos o devolvia ao seio da Terra. Isso deixava Réa revoltada, já que ela paria um filho e este lhe era devolvido. Réa se rebelou e convenceu os Titãs a enfrentarem Ouranos.

Os Titãs foram liderados por Cronos e venceram a batalha.

Cronos passou a reinar, mas sob maus auspícios, pois havia derrotado o próprio pai. Um oráculo previu que Cronos acabaria com todos os seus filhos, até o dia em que um deles se vingaria.

Nasceram os filhos de Cronos e da esposa, Ceres. Esses filhos foram chamados deuses. Cronos engoliu todos os filhos, com medo de que algum deles cumprisse a profecia do parricídio.

Ceres conseguiu salvar um dos filhos, Júpiter, e o escondeu até que tivesse forças para lutar e vencer o pai. Júpiter passou a reinar.

Esse mito foi a forma que os gregos antigos encontraram para entender o início dos tempos, a forma com que o mundo foi disposto: para cada fenômeno da natureza havia uma divindade que o produzia e o organizava (Ménard, 1999).

Assim como o homem precisava dos mitos para entender o que via, também sentia a necessidade de organizar a própria vida para poder enfrentar os perigos, para crescer e se desenvolver. Dotado de inteligência, percebeu que ao lado dos semelhantes teria melhores chances. Dessa percepção e da necessidade surgiu o cerne do nosso corpo social (Dallari, 1998).

2.2 A Revolução do Polegar Opositor

Nos primórdios de nossa sociedade, houve uma grande revolução, cujos reflexos sentimos até nos dias de hoje.

O homem não tinha o perfeito controle das mãos e isso interferia na forma com que a sociedade era organizada.

Ele vivia e caçava em bandos. Era nômade e dependia do que terra lhe desse.

Em algum momento ocorreu uma revolução: a do polegar opositor (ou do homem de Neandertal). Essa transformação (ou evolução) permitiu o movimento de pinça dos dedos e o homem pôde trabalhar os instrumentos que usava. Não mais lascava a pedra, mas polia e, assim, desenvolveu os

Olímpio Garcia Pereira Júnior

Isso quer dizer que a moral varia no tempo e no espaço, isto é, os valores das pessoas são diferentes dependendo do lugar onde vivem e de quando elas nasceram.

Por exemplo: se perguntassem a um grupo de policiais quais são os valores que têm ou quais são as coisas que acham importantes, provavelmente responderiam: honestidade, família e trabalho. Se fizessem essa mesma pergunta para um grupo de pessoas muito religiosas, com certeza responderiam que uma coisa importante, um valor que elas têm é a busca por Deus.

Dois grupos de pessoas, vivendo na mesma época, mas com valores diferentes.

Esses valores são importantes, pois determinam e influenciam o comportamento das pessoas.

Surge-nos outra indagação: qual o valor que nossos jovens recebem, vivendo em uma sociedade capitalista? Ligam a televisão e o que vêem é o ator branco com roupas modernas e um carro esporte. Qual a moral? Qual o valor? O que se torna importante para esse jovem?

O jovem recebe a mensagem de que para ser valorizado deve ter uma roupa de marca famosa, um carro importado e outros bens de consumo. Valores como família, honestidade e trabalho têm pouca importância, pouco apelo e dizem pouco para esses jovens.

Percebendo esse problema, um cientista americano chamado Robert K. Merton desenvolveu, durante as décadas de 1960 e 1970, os conceitos de Durkheim.

Robert apresentou uma teoria que ficou conhecida por tipologia mertoniana.

A tipologia mertoniana defende que a sociedade estabelece os padrões de sucesso e cria os meios institucionalizados para que a pessoa alcance esse sucesso³.

³ Para Merton, a expressão “ter sucesso” quer dizer “ser aceito e respeitado” dentro de determinado grupo social.

Olímpio Garcia Pereira Júnior

No sinal da Avenida dos Andradas, quase sob o viaduto Santa Tereza, viram uma mulher ao volante de um carro, parado. O vidro estava aberto pela metade.

Chegaram ao lado do carro. Um dos garotos gritou, apontando a arma para a motorista, e mandou que entregasse a bolsa que estava no banco do passageiro. A mulher ficou paralisada de medo. Ele não esperou que a bolsa fosse entregue, avançou metade do corpo para dentro do carro. Passou por cima da mulher, agarrou a bolsa e saiu correndo.

O cano do revólver, quando o garoto avançou, cegou um dos olhos da mulher.

Na bolsa havia dinheiro suficiente para comprar roupas novas. Foram à loja de uma grife famosa e compraram camisas comuns, mas com o nome da grife estampada em letras grandes.

Finalmente foram para a festa. Encontraram os amigos, pagaram bebidas e se divertiram até às onze da noite.

Saíram da boate, com a arma roubaram um carro e foram em direção à casa onde moravam com a mãe.

O carro era importado, não tinha pedal de embreagem. Não conseguiram dirigir. Pararam, ligaram o pisca alerta e fizeram sinal para um táxi.

O motorista viu dois rapazes bem-vestidos, parados ao lado de um carro importado. Não desconfiou e parou. Mal entraram no táxi, apontaram a arma para a cabeça do motorista.

Os policiais que vinham em uma viatura em sentido contrário desconfiaram da cena. Iniciaram a perseguição. O taxista bateu o carro no meio fio. Um dos adolescentes desceu atirando e acertou o ombro de um policial.

Passava das dez horas da manhã do dia seguinte quando os dois foram presos. Perguntaram por que eles tinham feito tudo aquilo. A resposta: “a gente queria ir à boate, mas não tinha dinheiro nem roupa”.⁵

⁵ Esse caso aconteceu em 1997. O autor do presente estudo participou da intervenção policial. Omitimos intencionalmente dados que permitam identificar a ocorrência com precisão, pois, até o momento, não transitou em julgado a sentença condenatória dos suspeitos.

Olímpio Garcia Pereira Júnior

Entender a aplicação prática dessas teorias é importante, pois demonstra a essência da intervenção policial. Explicamos essa assertiva por meio de um exemplo.

O policial trabalhava no festival de cachaça de Sabará. Uma pessoa nervosa reclamou de um homem completamente alcoolizado no meio da rua.

Ora, essa é uma ocorrência muito comum. O que fazer?

Adotando a teoria de Bentham, o policial entenderia o direito como o mínimo de comportamento moral que se espera de uma pessoa para que ela conviva em sociedade. O rapaz alcoolizado na via pública demonstra não ter condições morais suficientes para viver em sociedade. Logo, deve ser afastado, ou seja, deve ser preso.

A solução é prender o homem.

Por outro lado, adotando a teoria de Du Pasquier o desfecho seria diferente, pois ele entende que os conteúdos da moral e do direito têm um ponto de interseção.

O alcoolismo deve ser visto como um problema de saúde pública. Cabe ao Estado desenvolver políticas para proteção e amparo dos cidadãos. Aquela pessoa bêbada é um doente, logo, deve ser socorrida, e não presa.

A solução não é prender o homem, mas socorrê-lo.

Se o entendimento adotado fosse o de Kelsen, restaria claro que não há um crime na conduta do ébrio, ademais, não se pode esperar outra conduta de quem vai a um festival de cachaça, o que, de certa forma, elide também a existência de contravenção.

Não há solução a ser dada ao fato; não é caso de polícia.

Em qualquer ocorrência, o policial faz julgamentos de valores. Ora, se não fosse para o policial pensar, raciocinar sobre determinada situação e, assim, chegar às conclusões, segundo um senso de legalidade, sobre como deve agir, colocariam robôs ou espantalhos, e não homens para fazer a segurança pública.

Olímpio Garcia Pereira Júnior

Há duas formas de opressão: a tirania do tráfico e o despotismo da polícia. Ambas são temidas, causam horror e repugnância, mas a segunda é considerada mais grave, porque não segue nenhuma regra, nenhum código de conduta que permita a elaboração de estratégias de sobrevivência eficientes...

Digamos que um monstro gigantesco habite nossa rua...Se esse Leviatã mantiver hábitos regulares, agindo, portanto, segundo padrões de comportamento previsíveis, acabaremos por aprender a conviver com ele, adaptando-nos a suas idiossincrasias e a suas reações. Aprenderemos, por exemplo, pela experiência reiterada, que nos dias pares só podemos caminhar pelo lado direito da rua. De início, faremos esforços para evitar confusões entre os dias pares e ímpares, confusões que podem custar a vida sob as patas do Leviatã. Em alguns anos, estaremos adaptados e acostumados à nova realidade, tendo naturalizado a presença do monstro e internalizado as regras de seus hábitos grotescos. Transmitiremos aos nossos filhos e netos as duras lições e as regras do método de sobrevivência...

Considere-se, agora, a hipótese contrária: o leviatã é imprevisível, suas ações não obedecem a nenhuma lógica; suas reações não seguem nenhuma regra. Ele pisara à direita e à esquerda indistintamente, de acordo com seus impulsos e humores fortuitos e contingentes. A vida, na rua, será um caos. Os moradores não sairão de suas casas, e, mesmo assim sofrerão diretamente o horror mais radical, imaginando até a hipótese de que o monstro se destempere a ponto de destruir as casas... (2000:39)

Por isso, o policial deve seguir regras, seguir a lei. O bandido realmente pode tudo e nós, policiais, só podemos o que está na lei. Quando deixamos de cumprir a lei – mesmo que o fizemos entendendo ser justo o motivo - estamos nos tornando um grande Leviatã⁷, um monstro imprevisível que, a qualquer momento, em um rompante de humor, pode quebrar a lei novamente.

4.2 O policial difusor da cidadania

Toda ação do policial tem repercussão. Cada ação, boa ou ruim, gera reflexos positivos ou negativos. A imagem das atitudes do policial é interpretada pelo público como a imagem da própria polícia (Balestreri, 2003).

⁷ O Leviatã a que nos referimos aproxima-se mais do monstro mitológico, catalisador do sofrimento coletivo, que as grandes cidades abrigam como uma doença secreta. Assemelha-se menos à fera bíblica (Isaias 27:1) e ao “animal artificial” sugerido por Thomas Hobbes.

Olímpio Garcia Pereira Júnior

a ter medo (que não se confunde com respeito) do policial, pois vê nele uma ameaça. O medo não traz respeito, gera ódio e afasta as pessoas.

Destarte, o policial promotor da cidadania é aquele que tem consciência do papel que representa no corpo social. Sabe que, para o processo de construção da cidadania - em que o policial atua como porta-voz da população - se efetivar, é necessário que o policial seja visto como um exemplo a ser seguido.

No momento da intervenção, pouco importa se o policial é alto ou baixo, forte ou fraco. Importa que haja coerência entre o que ele representa e as posturas que assume (Almeida, 1986).

5 O SENSO DE LEGALIDADE

Uma pessoa acorda pela manhã e sai para trabalhar. No trajeto, vê uma série de acontecimentos, recebe uma série de informações que a faz pensar. Passa por uma banca de jornal e lê os destaques do dia; observa uma mãe dando uma “bronca” no filho que leva para escola; vê um motociclista sem capacete trafegando pela rua.

A pessoa sabe que o capacete é um equipamento de segurança e que o motociclista deveria usá-lo. Ela percebe que há alguma coisa errada, mas acha que é o motociclista quem primeiro deveria se preocupar com a própria segurança, então, continua caminhando para o trabalho sem dar maior importância.

O critério de justiça que deve guiar o comportamento do policial não pode se basear exclusivamente naquilo que a maioria de nós “acha que é certo”, “acha que é melhor para todos”, isto é, no senso comum.

Em uma definição léxica, o senso comum é o conjunto de opiniões geralmente aceitas pela maioria das pessoas de determinado grupo social, em certa época.

No século XVI, as pessoas tinham tanta certeza de que o sol girava em torno da terra, que ameaçaram jogar Galileu à fogueira, se ele não “desmentisse” o modelo heliocêntrico.

Quando o policial atua, não pode fazê-lo tendo por critério o que “acha” que é certo. Os parâmetros de intervenção policial estão na lei (Brasil, 2005).

Olímpio Garcia Pereira Júnior

Tal análise é feita dentro dos parâmetros indicados pela lei. Esses requisitos legais dão segurança jurídica às relações sociais.

A segurança jurídica é indispensável para a vida social, pois ao deixar claro quais condutas são aceitas e quais são consideradas reprováveis, permite aos indivíduos pautarem suas condutas.

Essa é uma das bases do pacto social proposto por Thomas Hobbes: o ser humano concorda em abrir mão de parte de sua liberdade, se os demais assim também o fizerem, para que possam conviver harmonicamente, sabendo o que não pode ser feito e o que se pode esperar dos outros membros da sociedade.

Logo, a segurança jurídica depende da obrigatoriedade do direito. Exige que todos respeitem a lei, principalmente os que são pagos para preservá-la. Abandonando os princípios indicados pela lei, o policial que ajuda na organização do corpo social age contrariamente aos preceitos éticos e se torna uma ameaça para a sociedade.

6 CONCLUSÃO

Da mesma forma que os mitos sucederam ao caos, abandonaram-se os mitos ao serem descobertos os princípios que unem os seres humanos em sociedade. Nela, o policial é um protetor. Tem por dever a renúncia à própria vida em prol da grandeza da vida humana. No aparente paradoxo dessa missão, harmonizam-se a necessidade do controle social e o direito de todos gozarem a liberdade.

A proteção se faz presente no respeito às pessoas e leis. Não é, absolutamente, um exercício arbitrário, mas uma submissão consciente da vontade à honestidade. Preservar essa virtude é proteger a liberdade e a vida.

Em tempos em que a vida humana representa pouco diante dos apelos do capital, o policial assume o papel de contrabalançar os valores, resgatar a ética e harmonizar os espíritos.

Deve fazê-lo pelo exercício do juízo de valor atrelado à lei, sob peso de, agindo contrariamente, tornar-se tão nocivo ao corpo social quanto aqueles contra quem deve atuar. Do poder discricionário, decorre o dever do raciocínio

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Klinger Sobreira de. Polícia: a nobreza da missão e seus paradoxos. *O Alferes*, v.14, n.11, p. 7-51, Belo Horizonte, out/nov/dez 1986.

BALESTRERI, Ricardo. *Direitos humanos: coisa de polícia*. Acessado em 04 de março de 2003, em <http://www.torturanuncamais.org.br>.

BRASIL. Constituição da República, 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2005.

CASTANHEIRA NEVES, Antônio. Entre o legislador, a Sociedade e o Juiz ou entre sistema, função e problema: os modelos atualmente alternativos de realização jurisdicional do direito. *Boletim da Faculdade de Direito*, v. LXXIV, Coimbra, 1998.

CASTRO, João Bosco de. A natureza e os sete esteios ontológicos. *O Alferes*, Belo Horizonte, v.9, n 29, p. 81-85, abr/jun 1991.

_____. *Uma outra festa no céu* (essência doutrinária 2). Belo Horizonte: Oficina Redatorial “Guimarães Rosa”, 1996.

CÍCERO. *Dos deveres*. São Paulo: Martin Claret, 2002.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da teoria geral do estado*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DURKHEIN, Émile. *Sociologia e filosofia*. São Paulo: Ícone, 1994.

ENRIQUEZ, Eugene. *Da horda ao estado*. São Paulo: Jorge Zahar Editor, 1995.

GONTIJO, Naylor Salles. *Estudos de Antropologia Jurídica*. São Paulo: Faculdade de Varginha, 1994.

HAMILTON, Edith. *Mitologia*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

HOBBS, Thomas. *O Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. 4 ed. São Paulo: Nova Cultura, 1998 (Os Pensadores).

O Alferes, Belo Horizonte, **58** (20): 63-80, jul./dez. 2005

79

A CONSTRUÇÃO DA TEORIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA PESSOA HUMANA¹

REGINALDO DE ANDRADE TEIXEIRA LEITE

1º Tenente da PMMG, graduado em Direito pela PUC-MG

Resumo: Principais acontecimentos históricos que contribuíram para a construção da Teoria dos Direitos Fundamentais da Pessoa Humana, seus reflexos no ordenamento constitucional Brasileiro e implicações na atuação das Polícias Militares junto à Sociedade.

Palavras-chave: Democracia Ateniense, República Romana, Magna Charta Libertatum, Declaração dos Direitos do Homem, Estado Democrático de Direito, Atuação da Polícia Militar.

1 INTRODUÇÃO

A teoria dos direitos fundamentais da pessoa humana foi fruto de uma lenta e gradativa construção histórica, cuja proclamação fez emergir os valores sociais das antigas civilizações, sectárias do sistema jurídico romano, até o presente.

Suas origens se reportam ao significado da instituição da *República Romana*², juntamente com a elaboração do conceito de *Democracia Grega*³, especialmente na Cidade Estado de Atenas, analisadas, respectivamente, sobre

¹ Artigo adaptado e extraído de monografia intitulada “A Influência Da Teoria Dos Direitos Fundamentais Da Pessoa Humana No Treinamento de Tiro Da Polícia Militar Do Estado De Minas Gerais”, apresentada como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Direito, pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

² Na República Romana, a limitação do poder político foi alcançada pela instituição de um complexo sistema de controles recíprocos entre os diferentes órgãos políticos, visando tutelar os direitos individuais em relação aos arbítrios estatais. Como marco histórico, pode-se mencionar a Lei das XII Tábuas, considerada a origem dos textos escritos consagradores da liberdade, da propriedade e da proteção aos direitos do cidadão.

³ A Democracia Ateniense funda-se nos princípios da proeminência da lei escrita, como base da sociedade política, na equiparação de direitos entre o fraco e o forte, e da participação ativa do cidadão nas funções de governo, no que se refere ao poder de eleger os governantes e de tomar, diretamente em assembleia, as grandes decisões políticas.

Reginaldo de Andrade Teixeira Leite

Essa experiência notável de limitação institucional do poder de governo é atribuída ao século VI a. C, com a criação das primeiras instituições democráticas em Atenas, e prosseguiu no século seguinte, com a fundação da república romana.

A democracia ateniense funda-se nos princípios da preeminência da lei escrita, como base da sociedade política, na equiparação de direitos entre o fraco e o forte, e da participação ativa do cidadão nas funções de governo, no que se refere ao poder de eleger os governantes e de tomar, diretamente em assembléia, as grandes decisões políticas.

Comparato (2004), destaca outras características da democracia direta em Atenas, que enfatiza o conceito de soberania popular ativa:

O regime de democracia direta fazia ainda, em Atenas, com que a designação dos juízes se realizasse por sorteio, e o povo tivesse competência originária para julgar os dirigentes políticos e os réus dos principais crimes. Mesmo nos processos que se desenrolavam perante os juízes oficiais, qualquer das partes tinha o direito de recorrer da sentença para um tribunal popular (epheisis).

A soberania popular ativa completava-se com um correspondente sistema de responsabilidades. Era lícito a qualquer cidadão mover uma ação criminal (apagogê) contra os dirigentes políticos, e estes, ao deixarem seus cargos, eram obrigados a prestar contas de sua gestão perante o povo (...) (COMPARATO, 2004, p. 42).

Já na república romana, a limitação do poder político foi alcançada, não pela soberania popular ativa, mas graças à instituição de um complexo sistema de controles recíprocos entre os diferentes órgãos políticos.

Assevere-se que, naquela época, Platão e Aristóteles reconheciam três espécies tradicionais de regimes políticos: a monarquia, a aristocracia e a democracia. Neste contexto, Polípio, *apud* Comparato, 2004, destaca que “o gênio inventivo romano consistiu em combinar esses três regimes numa mesma constituição, de natureza mista: o poder dos cônsules (...) seria tipicamente monárquico; o do Senado, aristocrático; e o do povo, democrático (...)”.

Deve-se imputar, outrossim, ao Direito Romano, o estabelecimento de um complexo mecanismo de interditos visando tutelar os direitos individuais em

Reginaldo de Andrade Teixeira Leite

os direitos individuais limitadores do poder das autoridades políticas, dos legisladores e dos juízes.

A consagração normativa dos direitos fundamentais da pessoa humana é atribuída à França, no ato de promulgação da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão pela Assembléia Nacional em 26 de agosto de 1789.

Em seus dezessete artigos, constata-se importantes previsões atinentes aos direitos humanos fundamentais, tanto na esfera do interesse privado, tais como o direito de propriedade, liberdade, igualdade, princípios da presunção de inocência, legalidade, reserva legal e anterioridade em matéria penal, quanto no esteio dos direitos sociais, com destaque para direitos como segurança, associação política e liberdade religiosa.

Destarte, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão na França tornou-se famosa pelo fato de declarar não apenas os direitos do cidadão (que é o francês), mas também do Homem, do próprio ser humano, em qualquer lugar e tempo.

5 A PROMULGAÇÃO DA DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DO HOMEM PELA ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS

Em resposta aos horrores e atrocidades cometidas pelo holocausto nazista durante a Segunda Guerra Mundial, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, assinada em Paris em 10 de dezembro de 1948, simboliza a mais expressiva conquista dos direitos fundamentais em âmbito internacional.

A Declaração Universal inova ao introduzir a concepção contemporânea de direitos humanos, no sentido de reconhecer a existência de valores comuns à universalidade dos homens. Desta forma, pode-se inferir que o texto da Declaração não tem a pretensão de esgotar todos os direitos inerentes ao homem, mas de fornecer um patamar mínimo de garantias para as futuras gerações.

Bobbio (1992) corrobora esta assertiva ao expor que:

(...) os direitos elencados na Declaração não são os únicos e possíveis direitos do homem: são os direitos do homem histórico, tal como este se configurava na mente dos redatores da Declaração após a tragédia da

Reginaldo de Andrade Teixeira Leite

democratização do país, deflagrado em 1985, é que o Estado brasileiro passou a ratificar relevantes tratados internacionais de direitos humanos.

Destarte, pode-se afirmar que o respeito aos direitos humanos fundamentais, principalmente pelas autoridades públicas, representa a pilastragem na construção de um verdadeiro Estado de Direito Democrático.

6 A NOVA CONCEPÇÃO DE ATUAÇÃO DAS POLÍCIAS MILITARES NA PROTEÇÃO DOS DIREITOS DOS CIDADÃOS

O ideal de uma polícia direcionada para servir à população tem sua origem com a polícia inglesa do século XIX, criada pelo Parlamento Inglês como primeira força policial pública comprometida com o respeito aos direitos civis e a manutenção da paz, contrária às influências dos dirigentes políticos no poder. Essa nova concepção contrasta com o modelo autoritário de polícia, cujo maior expoente era o sistema francês, do Período Napoleônico.

Destarte, houve uma progressiva substituição da missão policial de “vigiar e punir”, presente com maior expressividade no período autocrático, pelas aspirações de “servir e proteger” as pessoas. O idealizador dessa nova polícia foi o chefe da Metropolitan Police of London, Sir Robert Pell, que acreditava que o principal papel das forças policiais-militares era o de educar a sociedade. Este foi o primeiro esforço na tentativa de atender aos princípios basilares de respeito à dignidade da pessoa humana.

No Brasil, o surgimento do Estado Democrático de Direito altera substancialmente as estruturas de justificação do poder na sociedade, na medida em que a potestade estatal passa a focalizar a proteção dos direitos dos cidadãos. Assim, o Sistema Constitucional Brasileiro de 1988 inaugura a demarcação de um Estado voltado para a garantia do bem-estar e da justiça social, de modo a transformar as declarações formais de direitos em providências concretamente realizáveis.

Bonavides assevera as conseqüências desse processo de transição:

(...) os regimes de poder se fazem para o homem e não este para os regimes. Proclamava-se desse modo com firmeza o axioma das liberdades humanas, fá formulado pela filosofia do liberalismo imperante, que fazia do governado

Reginaldo de Andrade Teixeira Leite

iniciado em 1985, materializado com a promulgação da Carta Política de 1988, ano em que se comemora o nascimento formal do Estado Democrático de Direito no Brasil. Assevere-se que, desde então, ocorreu alterações substanciais de justificação do poder na sociedade, onde a prestação de serviços policiais passou a extrapolar o simples controle da população civil, para desempenhar um papel fundamental na atividade de atendimento das necessidades sociais, balizadas pelo ordenamento jurídico criado pelos legítimos representantes do povo.

Desse modo, com a mudança do paradigma *vigiar e punir*, que simboliza a ideologia do período autoritário, para *servir e proteger*, característica fundamental das novas instituições democráticas, há uma necessidade premente dos integrantes das polícias militares contemporâneas em perceberem seu novo contexto de atuação no cenário social e se prepararem para a interação com a comunidade, na manutenção e preservação da ordem pública. Este foi o principal objetivo na confecção do presente artigo.

Abstract: *Historical main events which contributed to the Human Rights made, their reflections on the constitutional Brazilian Ordering and their implications on the Military Police performace in Society*

Key word: *Athenian Democracy, Roman Republic, Magna Charta Libertatum, Human Rights Declaration, Law Democratic State, Military Police performace.*

ÍNDICE DO VOLUME 20

ÍNDICE DE ASSUNTOS

ALCOOLISMO

O Grupo como Instrumento de Mudanças : Programa de Combate ao Alcoolismo no 3º Batalhão de Polícia Militar de Minas Gerais

Heli José Gonçalves

V.20, nº 57, jan./jun. 2005, p. 41-52

CONTRA-INDICADOS

Os Desvios de Comportamento Praticados pelos Policiais-Militares Contra-Indicados e Indicados com Restrição no Exame Psicológico para Admissão na Polícia Militar de Minas Gerais

Divino Pereira de Brito

V.20, nº 57, jan./jun. 2005, p. 11-39

DIREITOS HUMANOS

Direitos Humanos e Polícia no Estado Democrático de Direito

Sávio Geraldo Corsino Pires

V.20, nº 57, jan./jun. 2005, p. 53-66

A Compreensão do Bom-Senso Policial e o Respeito aos Direitos Humanos

Cláudio Duani Martins

V.20, nº 57, jan./jun. 2005, p. 67-75

A Construção da Teoria dos Direitos Fundamentais da Pessoa Humana
Reginaldo de Andrade Teixeira Leite

V.20, nº 58, jul./dez. 2005, p. 81-90

INSEGURANÇA SOCIAL

Espiral das Incivilidades e Insegurança Social

Francis Albert Cotta

V.20, nº 57, jan./jun. 2005, p. 83-92

ÍNDICE DE AUTORES

BRITO, Divino Pereira de

Os Desvios de Comportamento Praticados pelos Policiais-Militares
Contra-Indicados e Indicados com Restrição no Exame Psicológico para
Admissão na Polícia Militar de Minas Gerais

V.20, nº 57, jan./jun. 2005, p. 11-39

COTTA, Francis Albert

Espiral das Incivilidades e Insegurança Social

V.20, nº 57, jan./jun. 2005, p. 83-92

GONÇALVES, Heli José

O Grupo como Instrumento de Mudanças : Programa de Combate ao
Alcoolismo no 3º Batalhão de Polícia Militar de Minas Gerais

V.20, nº 57, jan./jun. 2005, p. 41-52

JÚNIOR, Olímpio Garcia Pereira

A Conduta Policial Ética e o Senso de Legalidade

V.20, nº 58, jul./dez. 2005, p. 63-80

MARTINS, Cláudio Duani

A Compreensão do Bom-Senso Policial e o Respeito aos Direitos
Humanos

V.20, nº 57, jan./jun. 2005, p. 67-75

SOUSA, Renato Vieira de, **REIS**, Gilberto Protásio dos

O Controle da Polícia no Brasil: Uma Introdução ao Controle Científico
da Polícia

V.20, nº 58, jul./dez. 2005, p. 11-61

O Alferes, Belo Horizonte, **58** (20): 95-96, jul./dez. 2005

95